KRAJOWA STRATEGIA ROZWOJU REGIONALNEGO 2030

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030

Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony

Projekt z 17.12. 2018 r.

SPIS TREŚCI

SPIS TREŚCI 3

WYKAZ SKRÓTÓW 4

WPROWADZENIE 5

WYZWANIA ROZWOJOWE KRAJU I REGIONÓW DO 2030 ROKU W ŚWIETLE ANALIZ TERYTORIALNYCH 7

Wyzwanie 1. Przeciwdziałanie negatywnym skutkom procesów demograficznych 7

Wyzwanie 2. Rozwijanie i wykorzystanie kapitału ludzkiego i społecznego 9

Wyzwanie 3. Wzrost produktywności i innowacyjności regionalnych gospodarek 14

Wyzwanie 4. Rozwój infrastruktury podnoszącej konkurencyjność, atrakcyjność inwestycyjną i warunki życia w regionach 20

Wyzwanie 5. Zwiększenie efektywności zarządzania rozwojem (w tym finansowania działań rozwojowych) oraz współpracy między samorządami terytorialnymi i między sektorami 26

Wyzwanie 6. Przeciwdziałanie nierównościom terytorialnym i przestrzennej koncentracji problemów rozwojowych oraz niwelowanie sytuacji kryzysowych na obszarach zdegradowanych 32

POLITYKA REGIONALNA 2030 37

Najważniejsze kierunki zmian w polityce regionalnej 37

Zasady polityki regionalnej 42

CEL GŁÓWNY I CELE SZCZEGÓŁOWE POLITYKI REGIONALNEJ DO 2030 ROKU 46

Cel 1. Zwiększenie spójności rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym 48

1.1 Wzmacnianie szans rozwojowych obszarów słabszych gospodarczo 50

1.1.1. Tworzenie warunków do dalszego rozwoju konkurencyjnej gospodarki w makroregionie wschodniej Polski 50

1.1.2. Wzmacnianie szans rozwojowych obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją 51

1.2. Wykorzystywanie potencjału rozwojowego miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze 54

1.3. Przyspieszenie transformacji profilu gospodarczego Śląska 56

1.4. Przeciwdziałanie kryzysom na obszarach zdegradowanych 57

1.5. Infrastruktura wspierająca dostarczanie usług publicznych *58*

Cel 2. Wzmacnianie regionalnych przewag konkurencyjnych *62*

2.1 Rozwój kapitału ludzkiego i społecznego 63

2.2 Wspieranie przedsiębiorczości na szczeblu regionalnym i lokalnym 67

2.3. Innowacyjny rozwój regionu i doskonalenie podejścia opartego na Regionalnych Inteligentnych Specjalizacjach 72

Cel 3. Podniesienie jakości zarządzania i wdrażania polityk ukierunkowanych terytorialnie *75*

3.1 Wzmacnianie potencjału administracji na rzecz zarządzania rozwojem 76

3.2 Wzmacnianie współpracy i zintegrowanego podejścia do rozwoju na poziomie lokalnym, regionalnym i ponadregionalnym 78

3.3 Poprawa organizacji świadczenia usług publicznych 81

3.4 Efektywny i spójny system finansowania polityki regionalnej 83

SYSTEM REALIZACJI KSRR 86

1. Instytucje 86

2. Mechanizmy uzgodnień rządu z samorządem terytorialnym 92

3. Dokumenty programowe polityki regionalnej 95

4. Formy wsparcia 100

5. Źródła finansowania 101

MONITOROWANIE I EWALUACJA 105

SŁOWNICZEK 111

SPIS RYSUNKÓW, TABEL I WYKRESÓW 113

WYKAZ SKRÓTÓW

B+R	działalność badawczo – rozwojowa
B+R+I	działalność badawczo-rozwojowa i innowacyjna
BAEL	Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności
BGK	Bank Gospodarstwa Krajowego
CAF	Wspólna Metoda Oceny (ang. *Common Assesment Framework)*
CEF	Instrument „Łącząc Europę" (ang. *Connecting Europe Facility*)
CIT	podatek dochodowy od osób prawnych
COSME	Program ramowy na rzecz konkurencyjności przedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw 2014-2020 (ang. *Programme for the Competitiveness of Enterprises and small and medium-sized enterprises)*
CWD	Centrum Wsparcia Doradczego (projekt strategiczny SOR)
EBI	Europejski Bank Inwestycyjny
EFSI	Europejski Fundusz Inwestycji Strategicznych (ang. *European Fund for Strategic Investments)*
EPC	ekwiwalent pełnego czasu pracy
ESPON	Europejska Sieć Obserwacyjna Rozwoju Terytorialnego i Spójności Terytorialnej (ang. *European Observation Network for Territorial Development and* Cohesion)
GUS	Główny Urząd Statystyczny
ICT	technologie informacyjne i komunikacyjne
IOB	Instytucje Otoczenia Biznesu
IT	technologia informacyjna
JST	jednostka samorządu terytorialnego
KE	Komisja Europejska
KIS	Krajowa Inteligentna Specjalizacja
KK PR	Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju
KKK	Krajowe Klastry Kluczowe
KOT	Krajowe Obserwatorium Terytorialne
KPM	Krajowa Polityka Miejska 2030
KSRR	Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030
KSRR 2010 – 2020	Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010 - 2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie
KWR	Klasyfikacja Wydatków Rozwojowych
LCF	finansowanie przez społeczność (ang. *local crowdfunding)*
LGD	Lokalna Grupa Działania
LLL	uczenie się przez całe życie (ang. *Lifelong Learning)*
MID	Miejskie Inicjatywy Działania
MSP	sektor małych i średnich przedsiębiorstw
NGO	organizacja pozarządowa
NUTS	Klasyfikacja Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (fr. *Nomenclature des unités territoriales statistiques*)
OECD	Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (ang. *Organisation for Economic Co-operation and Development)*
OSI	obszar strategicznej interwencji
OZE	odnawialne źródła energii
PARP	Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości
PEKOP	Program Eko-Polska
PES	podmiot ekonomii społecznej
PFR	Polski Fundusz Rozwoju
PIM	Partnerska Inicjatywa Miast (projekt strategiczny SOR)
PIT	podatek dochodowy od osób fizycznych
PNS	Polityka Nowej Szansy
PPO	Proces Przedsiębiorczego Odkrywania
PPP	Partnerstwo Publiczno – Prywatne
PSI	Polska Strefa Inwestycji
RFR	Regionalny Fundusz Rozwoju
RIF	regionalne fundusze rozwoju
RIS	Regionalne Inteligentne Specjalizacje
RIT	Regionalne Inwestycje Terytorialne
RLKS	Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność
ROT	Regionalne Obserwatoria Terytorialne
RPO	Regionalny Program Operacyjny
SMUP	System Monitorowania Usług Publicznych (projekt strategiczny SOR)
SOR	Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.); średniookresowa strategia rozwoju kraju
SP	Strategia Produktywności
SRKL	Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020
SRT	Strategia Rozwoju Transportu 2020 (z perspektywą do 2030 r.)
SSE	Specjalna Strefa Ekonomiczna
SSP	Strategia Sprawne Państwo 2020
SZRWRR	Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012-2020
TEN-T	transeuropejska sieć transportowa
TIK	technologie informacyjne i komunikacyjne
UE	Unia Europejska
UIA	program Komisji Europejskiej wspierający innowacyjne działania na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich (ang. *Urban Innovative Actions)*
UZPPR	Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. 2006 Nr 227 poz. 1658 z późn. zm.)
WDB	wartość dodana brutto
WOBR	Wojewódzki Ośrodek Badań Regionalnych
WPF	wieloletnie prognozowanie finansowe
ZIT	Zintegrowane Inwestycje Terytorialne

WPROWADZENIE

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030 rozwija postanowienia *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*[1], określone w filarze **rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony**. Kierując się zaproponowanym przez SOR modelem odpowiedzialnego rozwoju, KSRR identyfikuje cele polityki regionalnej oraz działania i zadania, jakie dla ich osiągnięcia powinien podjąć rząd, samorządy województw, samorządy powiatowe i gminne oraz pozostałe podmioty zaangażowane w tę politykę.

KSRR zastępuje dotychczas obowiązującą *Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie*, przyjętą przez rząd w 2010 r., uwzględniając aktualne uwarunkowania i wyzwania rozwojowe wynikające z procesów demograficznych, globalizacji oraz nowej perspektywy finansowej UE.

KSRR jest podstawowym dokumentem strategicznym polityki regionalnej państwa w perspektywie do 2030 r. Strategia ta jest zbiorem wspólnych wartości, zasad współpracy rządu i samorządów. Dokument określa systemowe ramy prowadzenia polityki regionalnej zarówno przez rząd wobec regionów, jak i wewnątrzregionalne dla zapewnienia udziału samorządów wszystkich szczebli w polityce regionalnej. **Politykę regionalną państwa** należy przy tym rozumieć jako **skoordynowane działania wszystkich podmiotów (w tym rządu, samorządów terytorialnych wszystkich szczebli i partnerów społeczno-gospodarczych) na rzecz rozwoju poszczególnych terytoriów**.

Potencjał rozwojowy poszczególnych obszarów jest zróżnicowany i nierównomiernie rozłożony. To daje pole do aktywności instytucji publicznych dla zapewnienia **spójności społecznej**, **gospodarczej i przestrzennej**. Zadaniem administracji jest jak najlepsze diagnozowanie i wykorzystanie **potencjału rozwojowego**. Rozwój odpowiedzialny, rozumiany również jako rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony, oznacza w szczególności włączanie w procesy rozwojowe obszary, które są słabsze gospodarczo, o niższym poziomie rozwoju i niskiej odporności na zjawiska kryzysowe - z poszanowaniem zasobów naturalnych.

Nie rezygnując z działań horyzontalnych, służących zwiększeniu konkurencyjności wszystkich regionów, **polityka regionalna koncentruje działania na wyrównywaniu poziomu życia i szans rozwojowych** mieszkańców miast średnich, z uwzględnieniem ośrodków zmagających się ze skutkami utraty funkcji przemysłowych i administracyjnych. Poświęca również uwagę mniejszym miastom i gminom położonym na obszarach wiejskich zagrożonych trwałą marginalizacją. Kieruje do nich mechanizmy wsparcia, które z jednej strony wymagają kompleksowych i dopasowanych do lokalnego kontekstu działań, a jednocześnie po stronie beneficjentów wiążą się z potrzebą większego zaangażowania w przezwyciężanie barier rozwojowych tych obszarów.

Zaktualizowana KSRR, koncentrując się na zwiększeniu **konkurencyjności** regionów, zakłada kontynuację działań zmierzających do podniesienia jakości **kapitału ludzkiego i społecznego** oraz do rozwoju **przedsiębiorczości i innowacyjności.** Równie istotną wagę KSRR przypisuje **rozwijaniu kompetencji** niezbędnych do pobudzania innowacyjności na terenach o niskim potencjale rozwojowym. W tym celu polityka regionalna państwa będzie poszukiwać i utrwalać interakcje i powiązania między lokalnymi i regionalnymi instytucjami publicznymi a światem biznesu i nauki.

KSRR proponuje również rozwiązania służące operacjonalizacji zidentyfikowanych celów. Poza usprawnieniem mechanizmów instytucjonalnych i narzędzi koordynacji mających integrować interwencję publiczną na rzecz osiągania celów, KSRR szczególną uwagę poświęca **projektom strategicznym** i wskazuje ich istotną rolę w systemie realizacji polityki regionalnej. Ponadto, kładzie nacisk na zwiększenie terytorialnego oddziaływania sektorowych programów rozwoju, których rolą będzie również uwzględnianie w swoich działaniach OSI określonych w KSRR.

We wszystkich powyższych aspektach KSRR podkreśla **kluczową rolę koordynacji i współdziałania** w mobilizowaniu przekrojowej interwencji publicznej będącej efektem współpracy instytucji w wieloszczeblowym systemie zarządzania publicznego. Strategia zakłada bardziej precyzyjne dobieranie działań ukierunkowanych terytorialnie, wykraczając poza utrwalone schematy myślenia i administracyjnie podporządkowane podziały kompetencyjne.

W systemie, w którym różne instytucje publiczne, od poziomu krajowego po lokalny, realizują zadania w sposób niezależny, rolę **koordynatorów polityki regionalnej** zapewnia w dalszym ciągu **minister właściwy ds. rozwoju regionalnego oraz samorządy województw.** Znaczenie ministrów sektorowych w realizacji działań polityki regionalnej na poziomie krajowym i wojewódzkim jest coraz bardziej widoczne dzięki oddziaływaniu polityk

[1] SOR została przyjęta przez Radę Ministrów 14 lutego 2017 r.

sektorowych na konkretne terytoria. Wymaga to koordynacji i współpracy na poszczególnych szczeblach zarządzania rozwojem. W myśl idei współzarządzania, a co za tym idzie współpracy i współdzielenia się odpowiedzialnością za rozwój, KSRR tworzy warunki sprzyjające realizacji projektów partnerskich angażujących samorządy lokalne we współpracę ponad granicami administracyjnymi i tworzenie partnerstw międzysektorowych, i przez to do włączania w większym niż do tej pory stopniu w procesy programowania i realizacji polityki regionalnej. KSRR kieruje się zasadą preferencji w odniesieniu do rozwiązywania problemów w oparciu o partnerską współpracę lokalnych samorządów lub angażującą dodatkowo środowiska biznesu, społeczeństwo obywatelskie oraz przedstawicieli świata nauki.

Ramy prawne

KSRR jest ważnym ogniwem systemu dokumentów strategiczno-programowych w zakresie polityki rozwoju kraju, wśród których nadrzędną rolę pełni *SOR* - średniookresowa strategia rozwoju kraju. Ramy prawne KSRR określają przepisy *ustawy o zppr*. W przypadku KSRR, innych strategii rozwoju i dokumentów strategiczno-programowych proponowane działania uwzględniają również rozwiązania normowane w przepisach dotyczących finansów publicznych, w tym zasadę wieloletniego finansowania polityki rozwoju, przepisy w obszarze ochrony środowiska, zwłaszcza dotyczące rozwoju zrównoważonego.

Decyzję o podjęciu prac nad aktualizacją zintegrowanych strategii rozwoju, w tym KSRR podjął Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju (KK PR)[2]. Zgodnie z zweryfikowanym i aktualizowanym systemem strategii rozwoju, programów i polityk[3], KSRR realizuje dwie ważne funkcje:

a) pełni rolę wdrożeniową wobec SOR, głównie w obszarach 2. Celu szczegółowego SOR - Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony, w tym przyjętych tam projektów strategicznych, jak również w odniesieniu do realizacji przez Polskę celów *Agendy 2030 na rzecz Zrównoważonego Rozwoju* (ONZ);
b) będąc jedną z dziewięciu strategii zintegrowanych, KSRR zapewnia spójność merytoryczną i realizacyjną głównych dokumentów programowych w wymiarze rozwoju społecznie wrażliwego i terytorialnie zrównoważonego.

Prace nad KSRR

Prace nad aktualizacją KSRR rozpoczęły się w 2017 r. powołaniem Międzyresortowego Zespołu ds. Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030. W pracach Zespołu biorą udział przedstawiciele resortów (w tym odpowiedzialnych za przygotowanie strategii zintegrowanych), regionów oraz związków samorządowych m.in. Związku Miast Polskich, Związku Powiatów Polskich. Najistotniejszym zadaniem Zespołu było konsultowanie i recenzowanie zapisów wypracowanych w trakcie roboczych spotkań i warsztatów, dbanie o zachowanie spójności i komplementarności KSRR z innymi powstającymi strategiami, nadanie terytorialnego wymiaru politykom sektorowym oraz wymiana poglądów i akceptacja propozycji rozwiązań w dokumencie. Przy formułowaniu najważniejszych wyzwań polityki regionalnej uwzględniono analizy, badania i ewaluacje dotyczące rozwoju społeczno-gospodarcze w układzie terytorialnym.

Projekt KSRR był poddany ewaluacji *ex-ante.* Dokument został zwolniony z procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Kolejnym etapem prac nad KSRR było jej uzgodnienie z innymi członkami Rady Ministrów. Większość uwag, zgłoszonych przez resorty oraz GUS, została uwzględniona (tj. doprecyzowanie zapisów, oczywiste omyłki). Część uwag będzie jeszcze wyjaśniana z ich autorami. Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, przedstawiając zapisy i rozwiązania w KSRR, brał pod uwagę wnioski ze spotkań i warsztatów z przedstawicielami wszystkich 16 województw. Finalnym efektem prac nad KSRR jest uzyskanie akceptacji samorządów oraz innych partnerów społeczno-gospodarczych. Stąd też Minister Inwestycji i Rozwoju przekazuje niniejszy dokument do szerokich konsultacji społecznych.

[2] Uchwała Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju nr 65 z dnia 23 maja 2017 r. w sprawie opinii dotyczącej dokumentu Aktualizacja strategii rozwoju wynikająca z przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 14 lutego 2017 r. Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.).

[3] W przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 29 października 2018 r. dokumencie *System zarządzania rozwojem Polski* znajduje się propozycja nowego układu zintegrowanych dokumentów strategicznych na wszystkich szczeblach zarządzania oraz relacji między nimi, zwłaszcza realnej integracji planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego.

WYZWANIA ROZWOJOWE KRAJU I REGIONÓW DO 2030 ROKU W ŚWIETLE ANALIZ TERYTORIALNYCH

Zmieniające się uwarunkowania rozwojowe powodują, że wyzwania, z którymi mierzy się polityka regionalna ulegają ewolucji. Globalizacja, cyfryzacja, zmiany demograficzne i klimatyczne, niedobór zasobów, urbanizacja to globalne megatrendy, które będą w najbliższych latach kształtować społeczeństwa i gospodarki. Procesy te wpływają na kierunki interwencji publicznej, natomiast wczesne ich dostrzeżenie oraz dostosowanie się do nowych warunków pozwoli uzyskać istotną przewagę rozwojową regionów.

Dla UE szczególnego znaczenia nabierają takie wyzwania jak osłabienie konkurencyjności jej gospodarki w wymiarze globalnym oraz pogłębianie się rozwarstwienia społecznego i zróżnicowania w rozwoju gospodarczym w wymiarze wewnętrznym. Procesy globalizacyjne wzmocniły znaczenie działań podejmowanych na poziomie regionalnym czy lokalnym. Wiele regionów ma problemy z dostosowaniem się do bieżących trendów rozwojowych, związanych z procesami globalizacyjnymi i demograficznymi, ulegając stopniowej marginalizacji[4]. Dlatego UE w kolejnych latach dbając o zmniejszanie zróżnicowań i zachowanie wewnętrznej spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym i terytorialnym realizować będzie europejską politykę spójności i Wspólną Politykę Rolną, ale też w większym stopniu zwiększy swoje działania w takich obszarach jak migracje, bezpieczeństwo, obronność i działania zewnętrzne.

W odpowiedzi na powyższe wyzwania konieczne staje się określenie nowych celów dla polskiej polityki regionalnej oraz wypracowanie nowego sposobu ich osiągania. Podstawą programowania i realizacji efektywnej polityki regionalnej jest analiza trendów i prognoz społeczno-gospodarczych kraju i jego regionów oraz określenie na tej podstawie najważniejszych wyzwań, przed którymi ta polityka staje w wyznaczonym horyzoncie czasowym.

Przedstawiony poniżej zestaw wyzwań został przygotowany na podstawie analiz, badań eksperckich i ewaluacji sytuacji społeczno-gospodarczej. Oparty jest przede wszystkim na danych statystycznych GUS oraz wskaźnikach z systemu STRATEG według stanu na połowę czerwca 2018 r. (jeśli nie wskazano w treści poszczególnych rozdziałów inaczej). Analizy dokonano w różnych przekrojach terytorialnych oraz w odniesieniu do czynników rozwojowych o istotnym znaczeniu dla konkurencyjności polskich regionów i dla wzmocnienia spójności na poziomie regionalnym, ponadlokalnym i lokalnym. Przy określaniu wyzwań polityki regionalnej uwzględniono także wyzwania rozwojowe kraju sformułowane w SOR. Odpowiedź na poszczególne wyzwania, w zależności od skali ich znaczenia dla kraju, regionów i samorządów lokalnych, wymagać będzie odpowiednio dobranej interwencji polityki regionalnej i skoordynowanej interwencji polityk sektorowych o silnym ukierunkowaniu terytorialnym.

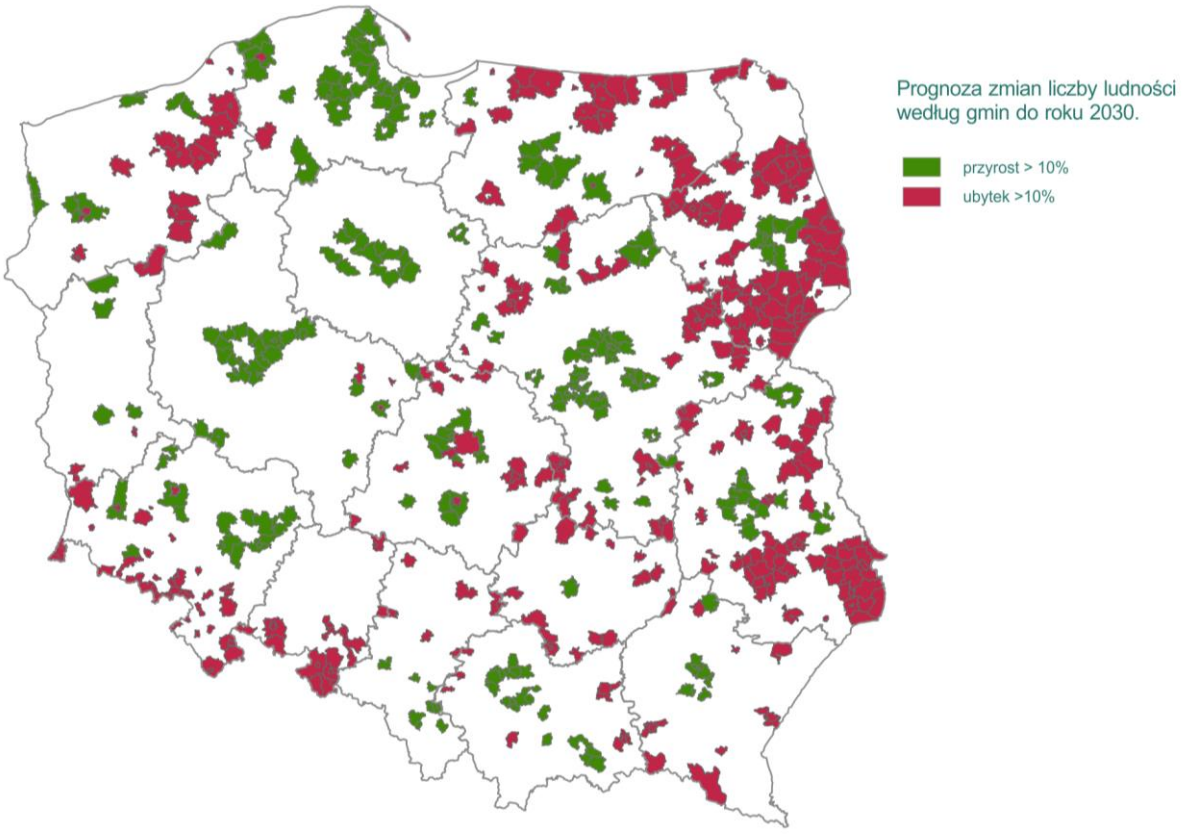
Wyzwanie 1. Przeciwdziałanie negatywnym skutkom procesów demograficznych

W okresie ostatnich 25 lat w Polsce zachodzi spowolnienie rozwoju demograficznego. Obserwowane są znaczące zmiany w strukturze wieku mieszkańców. **Proces starzenia się ludności Polski będący wynikiem korzystnego zjawiska, jakim jest wydłużanie trwania życia, jest pogłębiany niskim poziomem dzietności**. Zmiany te są jednocześnie zintensyfikowane przez emigrację osób młodych. W perspektywie do 2030 roku dla niemal wszystkich województw, oprócz województwa mazowieckiego, małopolskiego i pomorskiego prognozowany jest spadek liczby ludności bądź stagnacja demograficzna. Zauważalny jest także postępujący proces szybszego spadku liczby ludności na obszarach miejskich w porównaniu z obszarami wiejskimi.

Prognozy demograficzne GUS wskazują, że wiele gmin, położonych w szczególności we **wschodniej** i **północno-wschodniej Polsce**, **Pomorzu Zachodnim** oraz **obszarach górskich południowo-zachodniej Polski** odnotowywać będzie znaczne ubytki ludności, przy jednocześnie szybkim tempie starzenia się ich mieszkańców. We względnie dobrej sytuacji demograficznej pozostaną gminy położone na **Pomorzu**, **w Wielkopolsce** i **Małopolsce** oraz **centralnej części województwa mazowieckiego,** tj. na terenie aglomeracji warszawskiej wraz z przyległymi gminami. Także w **województwie podkarpackim**, pomimo położenia na obszarze Polski wschodniej, odsetek gmin o znacznym spadku ludności będzie stosunkowo niewielki z uwagi na silne przyciąganie ludności z innych krajów lub województw (Rysunek 1).

[4] Na co zwraca uwagę m.in. dokument Komisji nt. skutków globalizacji (*Reflection paper on harnessing globalisation*).

Rysunek 1. Prognoza zmian liczby ludności



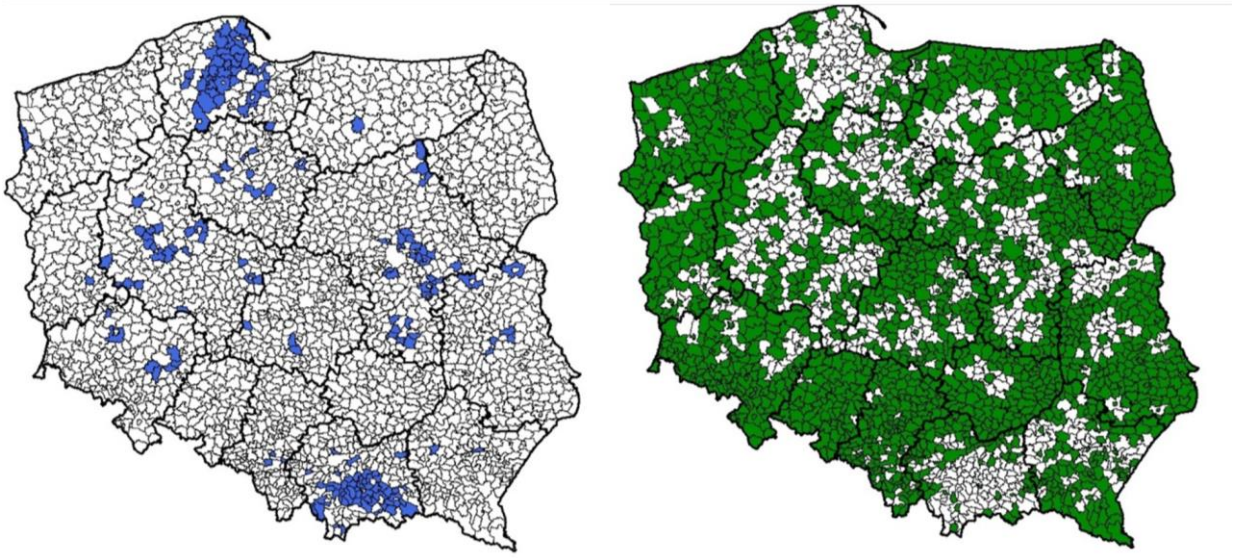
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS, *Prognoza ludności gmin na lata 2017-2030*, 2017 r.

Rosnący udział osób starszych w strukturze ludności Polski wpłynie na zmianę sytuacji ekonomicznej państwa i regionów ze względu na coraz wyższy stosunek liczby osób w wieku poprodukcyjnym do liczby osób w wieku produkcyjnym (Rysunek 2). W 2017 r. wskaźnik ten był o 9,6 punktów wyższy niż przed jedenastoma laty i wzrasta on stale we wszystkich województwach. Najtrudniejsza sytuacja obserwowana jest w **województwie łódzkim, świętokrzyskim i śląskim, jak również w znacznej części gmin województwa dolnośląskiego, mazowieckiego, lubelskiego, zachodniopomorskiego i opolskiego**.

Widocznym trendem w ostatnim okresie jest również **spadek liczby mieszkańców miast na korzyść obszarów wiejskich**. Większość głównych ośrodków miejskich odnotuje spadek populacji. Spośród 39 miast powyżej 100 tys. mieszkańców jedynie w sześciu prognozowany jest wzrost liczby ludności (Rzeszów, Warszawa, Gdańsk, Kraków, Wrocław oraz Zielona Góra)[5]. Wyraźnie negatywnie w tym zakresie wyróżnia się natomiast Łódź. Przyrost liczby mieszkańców gmin podmiejskich wynika z jednej strony z siły przyciągania wielkich aglomeracji jako atrakcyjnych rynków pracy, a z drugiej strony jest wynikiem migracji ludności. **Proces suburbanizacji** dotyczy również miast średniej wielkości. Pod względem intensywności tego procesu wyróżniają się województwa **pomorskie**, **wielkopolskie**, **dolnośląskie i kujawsko-pomorskie**, gdzie prognozowany jest przyrost liczby ludności na obszarach wiejskich, podczas gdy miasta odnotują znaczący ubytek mieszkańców. Będzie miało to wpływ na pogłębianie się problemu suburbanizacji i związanych z nią kosztów społecznych, jak również kosztów dotyczących budowy i utrzymania infrastruktury dla nowo powstającej zabudowy mieszkaniowej. W kontekście nakładania się problemu suburbanizacji ze zjawiskiem wydłużania się okresu trwania życia szczególnie trudna będzie sytuacja osób starszych mieszkających w znacznym oddaleniu od centrów usługowych i opiekuńczych przy jednoczesnym pogorszeniu się mobilności tych osób.

[5] Prognoza ludności gmin na lata 2017 – 2030, GUS, 2017 r.

Rysunek 2. Prognoza ludności gmin



Gminy o większej liczbie osób w wieku przedprodukcyjnym niż produkcyjnym do roku 2030

Gminy, w których odsetek ludności w wieku 65 lat i więcej przekracza 20% do roku 2030

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS, *Prognoza ludności gmin na lata 2017 – 2030*, 2017 r.

Niekorzystne zmiany demograficzne prowadzą zarówno do przeobrażeń na rynku pracy, jak i do **zmiany struktury gospodarki**. Skutkiem starzenia się społeczeństwa będą daleko idące potrzeby w zakresie opieki zdrowotnej i socjalnej – w tym wzrost udziału wydatków w tym zakresie. Przy zmniejszającej się liczbie dzieci, sektor edukacji również będzie wymagał przekształceń. Odpływ młodych, dobrze wykształconych osób do dużych aglomeracji miejskich lub poza granice kraju już powoduje **efekt wymywania zasobów kapitału ludzkiego** i utratę przez część regionów potencjału intelektualnego, skutkując zmniejszaniem ich szans rozwojowych.

Wyzwania dla polityki regionalnej

Wyzwaniem dla polityki regionalnej jest łagodzenie niekorzystnych skutków procesów demograficznych, takich jak starzenie się ludności, niski poziom dzietności, negatywne trendy wynikające z migracji wewnętrznych i zewnętrznych. Wszystkie regiony w mniejszym lub większym stopniu stoją przed wyzwaniami demograficznymi, jednak ich sytuacja różni się od siebie. Dlatego w prowadzonej polityce regionalnej należy stosować zróżnicowane działania, które pozwolą zmniejszyć negatywne konsekwencje procesów demograficznych. Zmiany liczby ludności mają wpływ na zapotrzebowanie na różnego rodzaju usługi, w tym infrastrukturę transportową czy zdrowotną, a w konsekwencji wpływ na lokalne rynki pracy. Przeciwdziałanie niekontrolowanej suburbanizacji powodującej spadek liczby ludności miast na korzyść otaczających je obszarów także stanowi wyzwanie dla polityki regionalnej. Zmiany demograficzne wpływają też na zmiany struktury gospodarki, w tym na wskazany wyżej efekt wymywania zasobów kapitału ludzkiego. Dlatego w programowaniu i realizacji polityki regionalnej należy brać pod uwagę wpływ procesów demograficznych na decyzje o planowanych działaniach dotyczących organizacji świadczenia usług, w tym realizację inwestycji przez jst (rozwój świadomy demograficznie).

Wyzwanie 2. Rozwijanie i wykorzystanie kapitału ludzkiego i społecznego

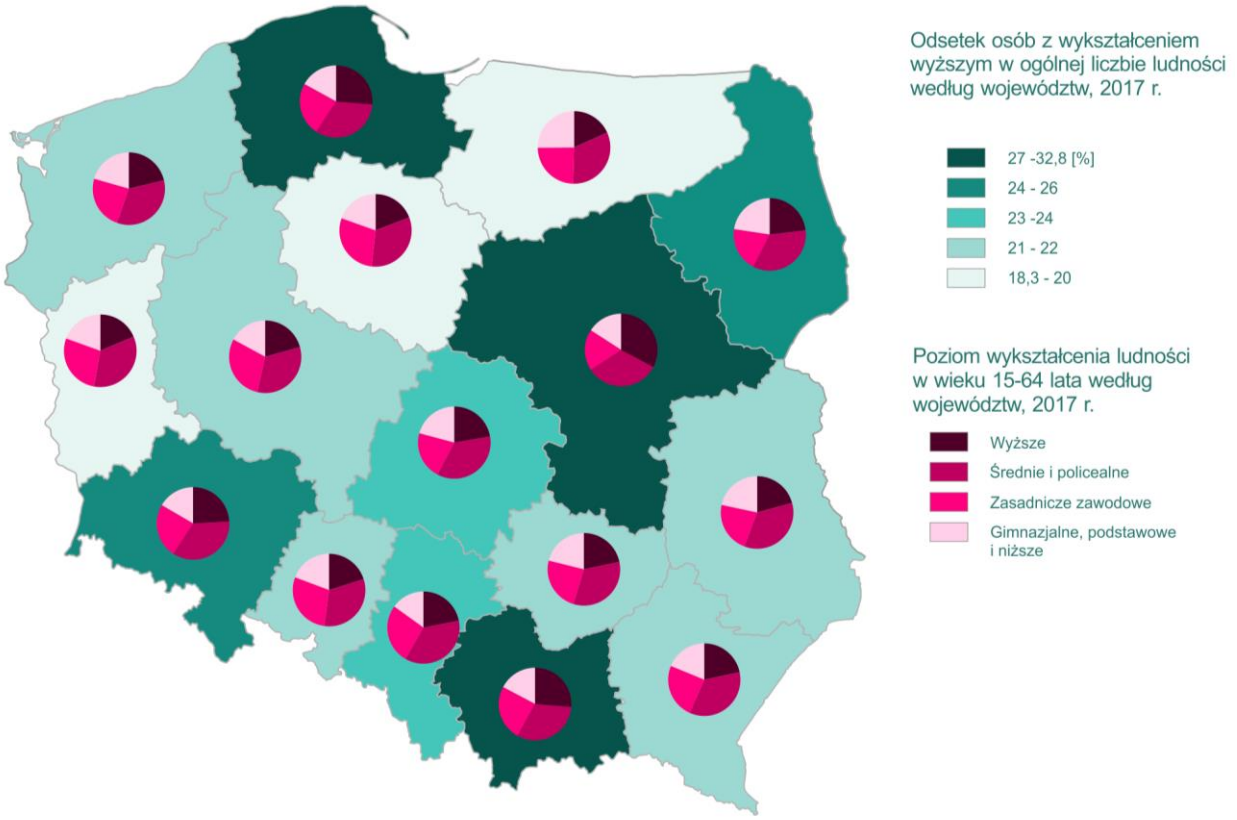
2.1. Kapitał ludzki

Jakość kapitału ludzkiego stanowi jeden z **kluczowych czynników determinujących wysoki poziom rozwoju społeczno-gospodarczego** oraz możliwości rozwojowe regionów.

Poziom wykształcenia ludności Polski systematycznie wzrasta. W znaczącym stopniu upowszechniło się wykształcenie ponadpodstawowe. Udział ludności z wykształceniem wyższym w grupie wiekowej 15-64 lata zwiększył się do poziomu 26,3% w 2017 r. Szczególnie pozytywną tendencją w dobie szybkiego postępu technologicznego jest wzrost liczby absolwentów szkół wyższych kierunków przyrodniczych, technicznych i informatycznych. Zwraca uwagę znacząca przewaga kobiet posiadających dyplom wyższej uczelni (około 30% wobec 21% w przypadku mężczyzn). Wysokiej jakości kapitał ludzki koncentruje się w silnie rozwiniętych gospodarczo obszarach, z dobrze rozwiniętą sferą edukacji i nauki. Najbardziej licznymi i dobrze wykształconymi zasobami pracy dysponują województwa: **mazowieckie, małopolskie, pomorskie, podlaskie i dolnośląskie** (Rysunek 3). Częściowo pokrywa się to z regionami, które odnotowują dodatni przyrost naturalny, przyrost ludności w wieku przedprodukcyjnym, wysokie saldo migracji zagranicznych i wewnętrznych oraz które prognozują wzrost liczby ludności. Warto zauważyć, że województwa Polski wschodniej – odmiennie niż w wielu innych dziedzinach - nie tworzą pod tym względem zwartej grupy, lecz zajmują różne pozycje w rankingu regionów dotyczącym upowszechnienia wykształcenia wyższego.

W przyszłości głównym działaniem powinno być podniesienie jakości wykształcenia i lepsze dopasowanie kwalifikacji i umiejętności absolwentów do potrzeb rynku pracy, gdyż rozbieżności w tym zakresie skutkują bezrobociem w pewnych grupach zawodowych i jednoczesnym niedoborem pracowników w innych zawodach.

Rysunek 3. Ludność według poziomu wykształcenia



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Nieprzerwanie od wielu lat zauważalna jest stosunkowo niewielka aktywność edukacyjna dorosłych Polaków w porównaniu do innych państw UE, która odnotowywana jest poprzez niekorzystne wskaźniki w zakresie **kształcenia ustawicznego**. Polska na tle krajów UE zajmuje niską pozycję pod względem udziału w edukacji osób w wieku od 25 do 64 lat - wskaźnik uczestnictwa dorosłych Polaków w kształceniu jest o prawie dwie trzecie niższy niż w krajach UE i wykazuje tendencję malejącą (zmniejszył się z poziomu bliskiego 5% w latach 2005-2010 do 4% w 2017 r.). Z badań BAEL wynika, że osoby posiadające niskie wykształcenie rzadziej uczestniczą w doszkalaniu niż

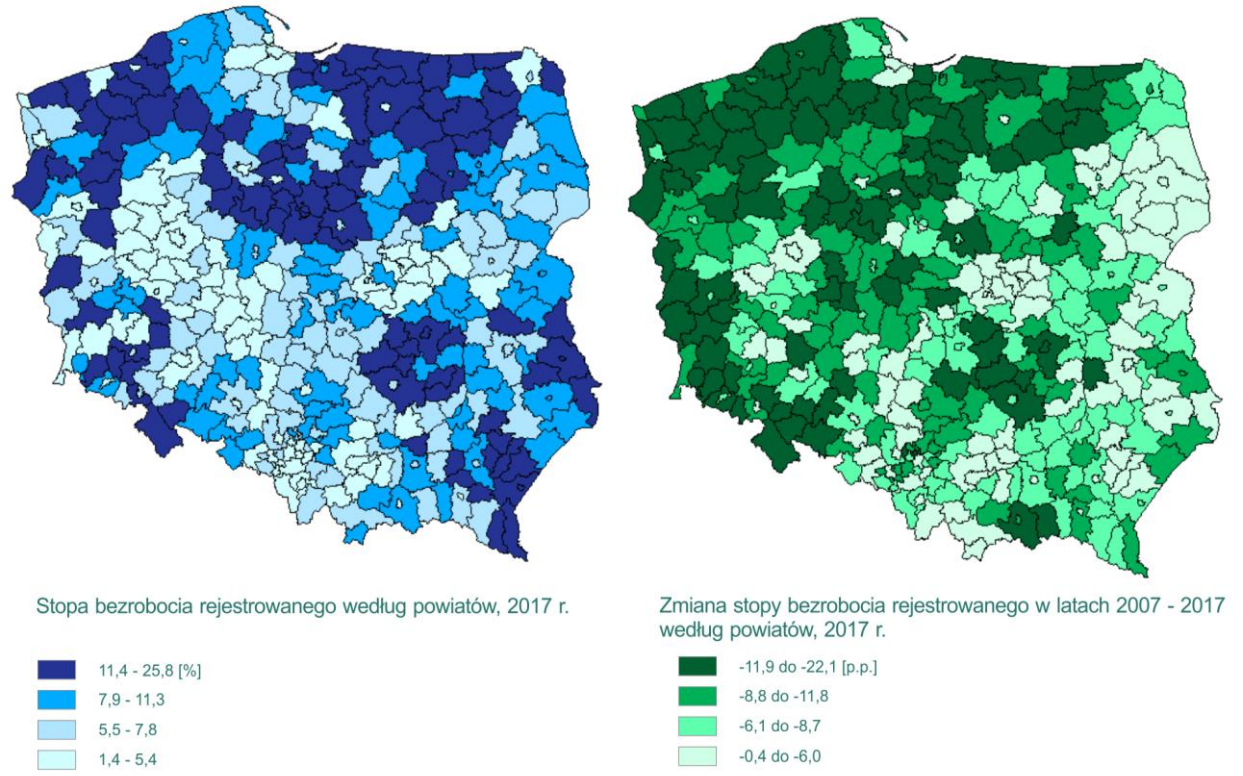
osoby dobrze wykształcone. Wysoki odsetek osób uczestniczących w kształceniu lub szkoleniu zaobserwowano w **województwie małopolskim, mazowieckim, pomorskim i śląskim**. W obecnych czasach aktualizowanie i uzupełnianie wiedzy zawodowej stanowi warunek niezbędny dostosowania pracowników do wymogów rynku pracy, a także wzrostu produktywności i konkurencyjności gospodarki.

W kontekście wyzwania, jakim jest zapewnienie kadr dla nowoczesnej gospodarki, kluczowe jest zwiększenie **odsetka osób posiadających podstawowe umiejętności cyfrowe**[6] – obecnie 1,1% Polaków nie posiada żadnych umiejętności w tym zakresie. Natomiast w przypadku ogólnych umiejętności cyfrowych, największą grupę stanowią osoby posiadające niskie umiejętności cyfrowe – 28,5%. **Edukacja cyfrowa** powinna umożliwić zarówno obywatelom korzystanie z wprowadzanych w ramach rynku wewnętrznego nowych rozwiązań informatycznych ułatwiających realizację procedur administracyjnych, jak też przedsiębiorcom pozyskiwanie pracowników przygotowanych do działania w nowych realiach gospodarczych.

2.2. Bezrobocie i aktywność zawodowa

W skali kraju zauważalny jest proces przestrzennej koncentracji bezrobocia rejestrowanego w słabiej rozwiniętych obszarach o niższym popycie na pracę, zwłaszcza na obszarze województwa **warmińsko-mazurskiego**, **kujawsko-pomorskiego**, **zachodniopomorskiego**, **podkarpackiego, lubelskiego i mazowieckiego**.

Rysunek 4. Bezrobocie rejestrowane



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Liczba osób bezrobotnych oraz osób potencjalnie aktywnych zawodowo daje obraz nie w pełni wykorzystanych zasobów pracy. W ogólnej populacji osób bezrobotnych uwagę zwraca **grupa znajdująca się na pograniczu między pracą a bezrobociem oraz biernością zawodową**. Stanowią ją osoby z niepełnosprawnościami, osoby poszukujące pracy, ale niegotowe do jej podjęcia oraz bierne zawodowo nieposzukujące pracy. Duży odsetek osób biernych zawodowo w tych grupach społecznych spowodowany jest m.in. trudnościami w zapewnieniu opieki nad dziećmi i osobami niesamodzielnymi, brakiem umiejętności poszukiwanych na rynku pracy, brakiem przystępnych cenowo

[6] Zespół umiejętności pozwalających użytkownikowi na tworzenie i przetwarzanie informacji cyfrowych oraz komunikację.

mieszkań na wynajem. Usuwanie tych barier pozytywnie wpłynie na lepsze wykorzystanie zasobów ludzkich. Zarówno wskaźnik zatrudnienia, jak i współczynnik aktywności zawodowej w wieku 15-64 lata w Polsce od 2006 r. stale rosną[7]. W latach 2006-2017 wzrost wskaźnika zatrudnienia odnotowano we wszystkich regionach, jednak jego zróżnicowanie pozostaje praktycznie niezmienne – wciąż niskimi wartościami tego wskaźnika charakteryzują się województwa **warmińsko-mazurskie**, **zachodniopomorskie**, **śląskie**, **świętokrzyskie**, **podkarpackie i kujawsko-pomorskie** (Rysunek 4).

Wysokie **bezrobocie ukryte** i **niski udział kobiet w rynku pracy** wciąż rejestrowane jest na obszarach wiejskich. Koncentracja bezrobocia ukrytego występuje zwłaszcza na obszarze województw **małopolskiego** i **podkarpackiego** oraz w znacznej części województw **świętokrzyskiego**, **lubelskiego** i **śląskiego**, co wynika z dużego rozdrobnienia gospodarstw i ich małego areału, wpływającego na ich niższą produktywność. **Aktywizacja zawodowa osób odchodzących z rolnictwa** będzie stanowić coraz ważniejszą kwestię w świetle zmian gospodarczych i przekształcania się sektora rolniczego w bardziej produktywny i wydajny, a jednocześnie mniej pracochłonny.

Zachodzące zmiany demograficzne oraz skutki emigracji wewnętrznych i zagranicznych, jak również postępujące zmiany technologiczne i nowe kierunki rozwoju gospodarczego powodują, że **poważnym problemem staje się pozyskanie pracowników posiadających określone kompetencje zawodowe**. Mimo że średni poziom wykształcenia wzrósł i jakość podaży pracy tym samym poprawiła się, to umiejętności pracowników coraz częściej nie odpowiadają na potrzeby pracodawców. Skutkuje to bezrobociem w pewnych grupach zawodowych i jednoczesnym niedoborem pracowników w innych branżach.

Niedopasowanie struktury kształcenia do potrzeb rynku pracy jest główną przyczyną niskiej aktywności zawodowej ludzi młodych. Przyczyną tego stanu rzecz jest m.in. system finansowania edukacji premiujący kierunki kształcenia, które cieszą się największą popularnością wśród uczniów, a nie te, które w największymi stopniu odpowiadają na obecne i prognozowane zapotrzebowanie rynku pracy. W obszarze szkolnictwa zawodowego zasadniczym problemem jest niedostateczna współpraca między technikami oraz szkołami zasadniczymi zawodowymi a środowiskiem pracodawców. Szczególnie ważne jest zapewnienie udziału lokalnych firm w procesie kształcenia umiejętności zawodowych. Kwestia **aktywizacji zawodowej ludzi młodych** będzie kluczowa szczególnie w tych regionach, gdzie udział najmłodszych grup wiekowych w społeczeństwie jest najwyższy, tj. w **województwach północno-zachodniej** i **południowej Polski**. Niedostateczny poziom aktywności zawodowej dotyczy również osób z niepełnosprawnościami. Wśród osób z niepełnosprawnościami (w wieku 16 lat i więcej) współczynnik aktywności zawodowej w Polsce w 2017 r. wyniósł 17,6%. Najwyższy zarejestrowano w województwach pomorskim (23,6%) oraz lubuskim (22,0%), zaś najniższy – w podlaskim (13,6%) oraz zachodniopomorskim (13,9%).

2.3. Kapitał społeczny

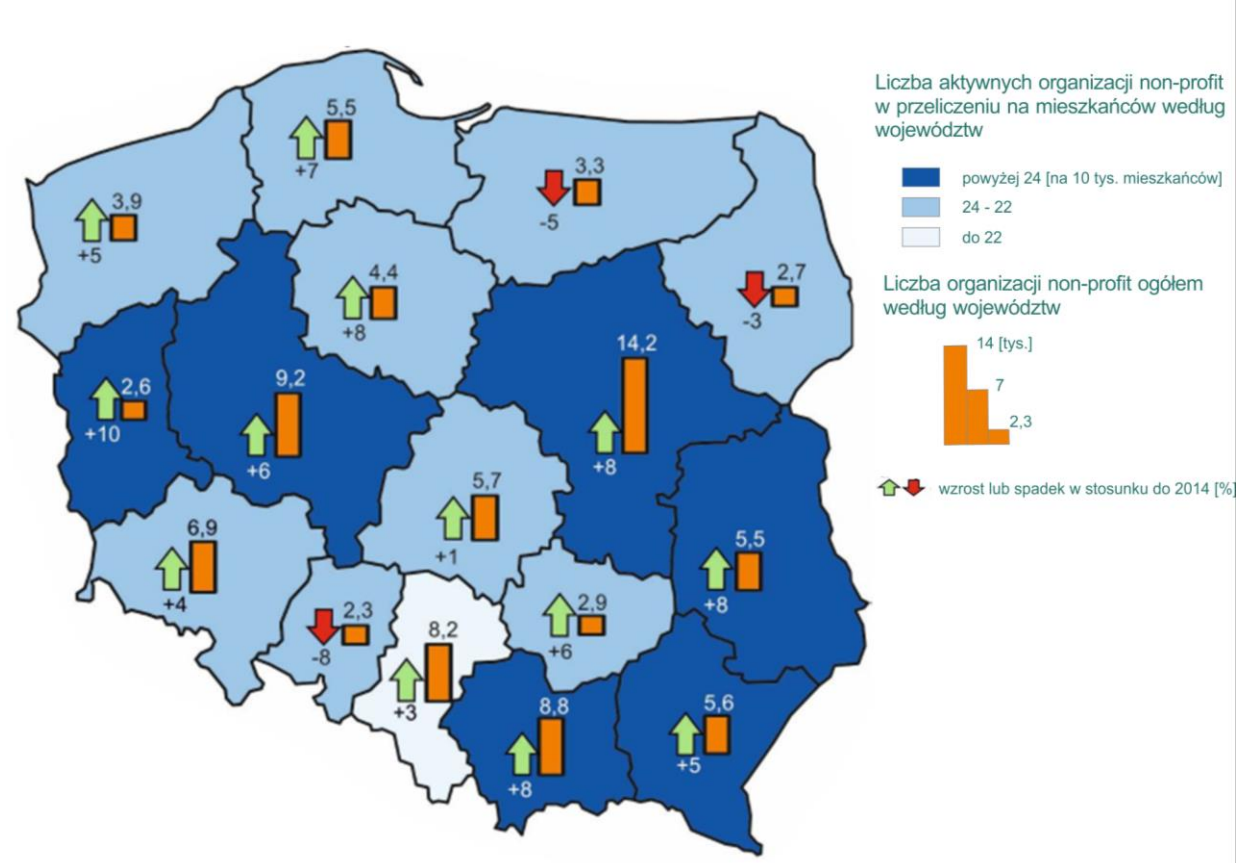
Wzajemne relacje międzyludzkie i społeczne, jak również poziom zaufania i aktywności obywatelskiej budują kapitał społeczny i stanowią cenny zasób determinujący rozwój kraju i regionów. Jednym z istotnych wskaźników obrazujących poziom kapitału społecznego jest m.in. działalność organizacji społecznych. Pomiędzy 2010 r. a 2016 r. **liczba aktywnych organizacji społecznych** w Polsce zwiększyła się o 15%. Z drugiej strony o blisko 11% obniżyła się liczba członków organizacji, co częściowo wiązało się z dużo większą dynamiką powstawania nowych fundacji w stosunku do grup podmiotów o charakterze członkowskim.

W 2016 r. aktywnie działało 91,8 tys. stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych, fundacji, podmiotów wyznaniowych oraz organizacji samorządu gospodarczego i zawodowego (Rysunek 5). Przeważały te, które działały regionalnie i lokalnie - jednostki prowadzące działalność głównie na terenie powiatu i województwa stanowiły 37%, a w najbliższym sąsiedztwie i gminie - 36%.

W skali całego kraju, na 10 tys. mieszkańców przypadało średnio 23,9 aktywnych organizacji. Największe ich zagęszczenie występowało w **województwie mazowieckim**, **wielkopolskim**, **podkarpackim**, **lubuskim, lubelskim i małopolskim**. Najmniejszą liczbę organizacji na 10 tys. mieszkańców odnotowano w **województwie śląskim**. Wynika to z tego, że województwo to jest dopiero czwarte pod względem liczby organizacji, a jednocześnie drugie w kraju pod względem liczby mieszkańców.

[7] W 2017 r. osiągnęły one odpowiednio poziom 66,1% i 69,6%.

Rysunek 5. Organizacja non-profit



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS, *Działalność stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych, fundacji, społecznych podmiotów wyznaniowych oraz samorządu gospodarczego i zawodowego w 2016 r. – wyniki wstępne*, GUS 2017 r.

W działalność różnego rodzaju organizacji (pozarządowych, społecznych, stowarzyszeń, wspólnot religijnych i innych) angażowało się niecałe 20% osób w wieku 16 lat i więcej. Najwyższe poziomy tego wskaźnika, uznawanego za miarę tzw. **kapitału stowarzyszeniowego**, odnotowano w województwach podlaskim (31%), opolskim (25%) i lubelskim (24%), natomiast najniższe w warmińsko-mazurskim (13%) i łódzkim (14%)[8].

Kultura jest jednym z obszarów wpływających na budowanie kapitału społecznego. Centra kultury, domy i ośrodki kultury są instytucjami prowadzącymi wielokierunkową działalność społeczno-kulturalną, integrują społeczności i kreują postawy aktywnego uczestnictwa w życiu społeczno-kulturalnym danej społeczności. Liczba podmiotów działających w obszarze kultury w Polsce w 2017 r. utrzymywała się na podobnym poziomie jak w 2016 r. i wynosiła 15 797. Podobnie jak w 2016 r. najwięcej było bibliotek i placówek biblioteczno-informacyjnych (60% ogółu podmiotów), a centra kultury, domy kultury, ośrodki kultury, kluby i świetlice stanowiły 26,8%. Przestrzenne rozmieszczenie podmiotów według województw w 2017 r. wyglądało podobnie jak w 2016 r. Najwięcej jednostek zlokalizowanych było w województwach: mazowieckim (11,6% ogółu podmiotów), małopolskim (10,4%) oraz śląskim (9,8%).

Wyzwania dla polityki regionalnej

Wyzwaniem dla polityki regionalnej jest wspieranie działań podejmowanych w ramach polityki edukacyjnej na rzecz poprawy jakości kapitału ludzkiego. W szczególności działania dotyczyć powinny podniesienia jakości kształcenia i dopasowania kwalifikacji do potrzeb rynku pracy, a także stworzenia warunków do kształcenia ustawicznego dla osób o niewystarczających lub przestarzałych umiejętnościach. Działania usprawniające system kształcenia na wszystkich poziomach powinny być nakierowane na potrzeby regionalnych rynków pracy

[8] Źródło: Regionalne zróżnicowanie jakości życia w Polsce, GUS, 2017 r. (na podstawie badania BSS realizowanego w 2015 r.).

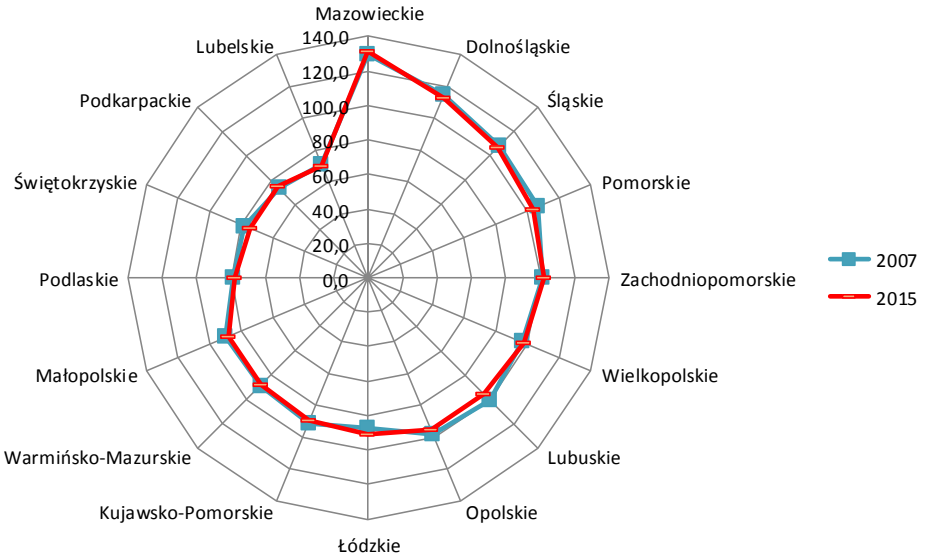
i wymagania innowacyjnej gospodarki, co w konsekwencji doprowadzi do zwiększenia jakości i wydajności zasobów pracy oraz poprawy pozycji konkurencyjnej polskich regionów. Działaniem komplementarnym będzie pełniejsze wykorzystanie zasobów pracy, szczególnie aktywizacja osób bezrobotnych, kobiet oraz ludzi młodych. Z kolei wyzwaniem dla polityki regionalnej w zakresie kapitału społecznego jest stymulowanie procesów wzrostu zaufania społecznego, zwiększenia troski o dobro wspólne i wspólną przestrzeń oraz wspierania aktywności obywatelskiej. Ponadto istotne jest również kształtowanie potencjału kreatywnego, kulturalnego i intelektualnego, które w konsekwencji doprowadzą do zwiększenia poziomu kapitału społecznego.

Wyzwanie 3. Wzrost produktywności i innowacyjności regionalnych gospodarek

3.1. Produktywność

Wysoki ogólny poziom produktywności gospodarki w znaczącym stopniu zależy m.in. od efektywnego wykorzystania zasobów pracy oraz od dużego udziału w strukturze gospodarki rodzajów działalności charakteryzujących się wysoką produktywnością w obszarze sektora usług i przemysłu. Z kolei duży udział rolnictwa, który cechuje się relatywnie niską wydajnością pracy, obniża ogólny poziom produktywności. W konsekwencji **poziom rozwoju ekonomicznego danego regionu jest zdeterminowany głównie dwoma czynnikami: strukturą jego gospodarki oraz produktywnością w poszczególnych branżach**. Pod względem produktywności gospodarek regionalnych mierzonej wartością dodaną brutto (WDB)[9] zauważalne są utrzymujące się różnice międzyregionalne w przedziale od 70,6% (**województwo lubelskie**) do 131,2% (**województwo mazowieckie**)[10]. Na przestrzeni ostatniej dekady rozkład ten zmienił się nieznacznie (Wykres 1).

Wykres 1. Produktywność (WDB na pracującego) w województwach w 2015 r.(%), Polska=100



Źródło: Na podstawie danych GUS.

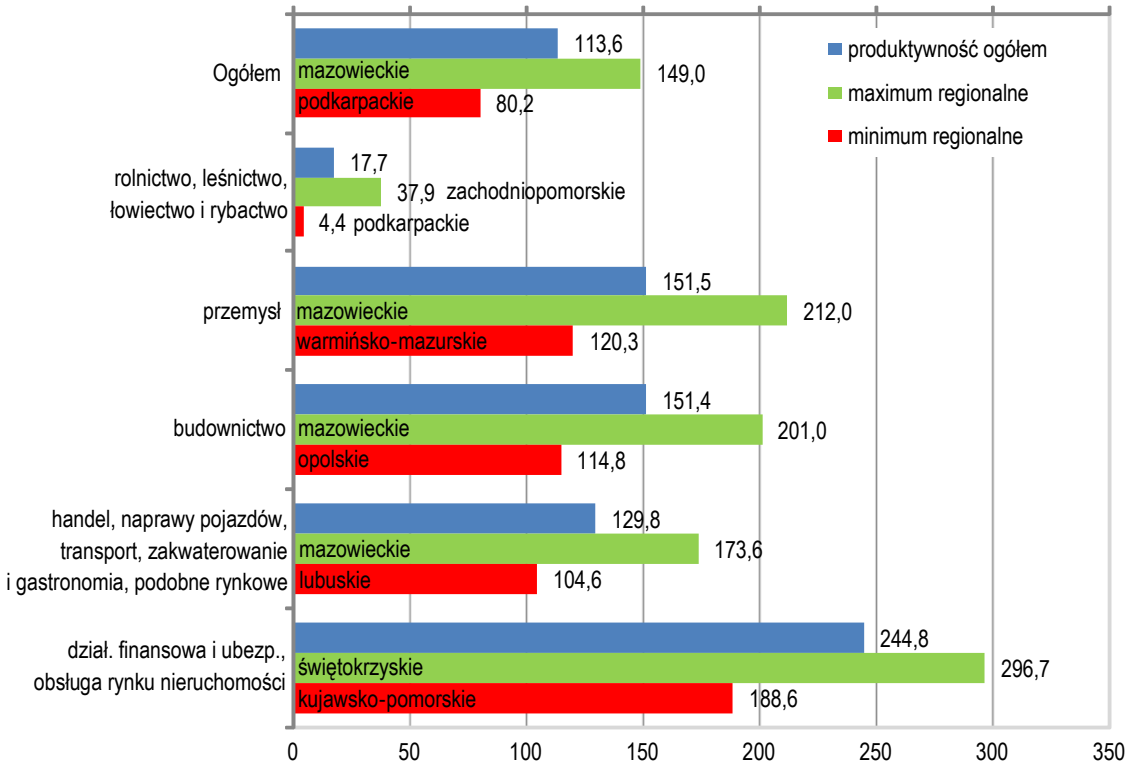
Bardzo zróżnicowana jest produktywność w poszczególnych rodzajach działalności zarówno na poziomie kraju, jak i na poziomie regionalnym. Na poziomie kraju produktywność w przemyśle i budownictwie (około 151 tys. zł) przewyższa 8-krotnie produktywność w rolnictwie (niecałe 18 tys. zł), będąc przy tym jednak blisko 2-krotnie niższa niż produktywność w finansach, ubezpieczeniach i obsłudze nieruchomości (około 245 tys. zł). Odnotowuje się znaczne różnice pomiędzy województwami w produktywności w ramach tego samego rodzaju aktywności

[9] Na pracującego w relacji do średniej krajowej.
[10] Dane za 2014 r.

gospodarczej. W 2015 r. WDB na pracującego w rolnictwie, leśnictwie, łowiectwie i rybactwie w relacji do średniej krajowej (liczonej dla danego rodzaju działalności) wahała się w przedziałach od niespełna 25% w podkarpackim i ponad 35% w małopolskim do prawie 215% w zachodniopomorskim i 191% w lubuskim; w przetwórstwie przemysłowym różnica ta wynosiła od niespełna 82% średniej krajowej w warmińsko-mazurskim do prawie 130% w mazowieckim i dolnośląskim. Poziom produktywności w działalności rolniczej i pokrewnych był znacząco niższy w relacji do średniej krajowej.

Poziom produktywności w województwach Polski wschodniej w 2015 r. nie przekraczał 80% średniej krajowej, za wyjątkiem woj. warmińsko-mazurskiego, gdzie jest nieco wyższy (88%). Należy także zaznaczyć, że za wyjątkiem woj. podkarpackiego, w pozostałych województwach Polski wschodniej wzrost produktywności w stosunku do poprzedniego roku był niższy niż średnio w kraju (Wykres 2).

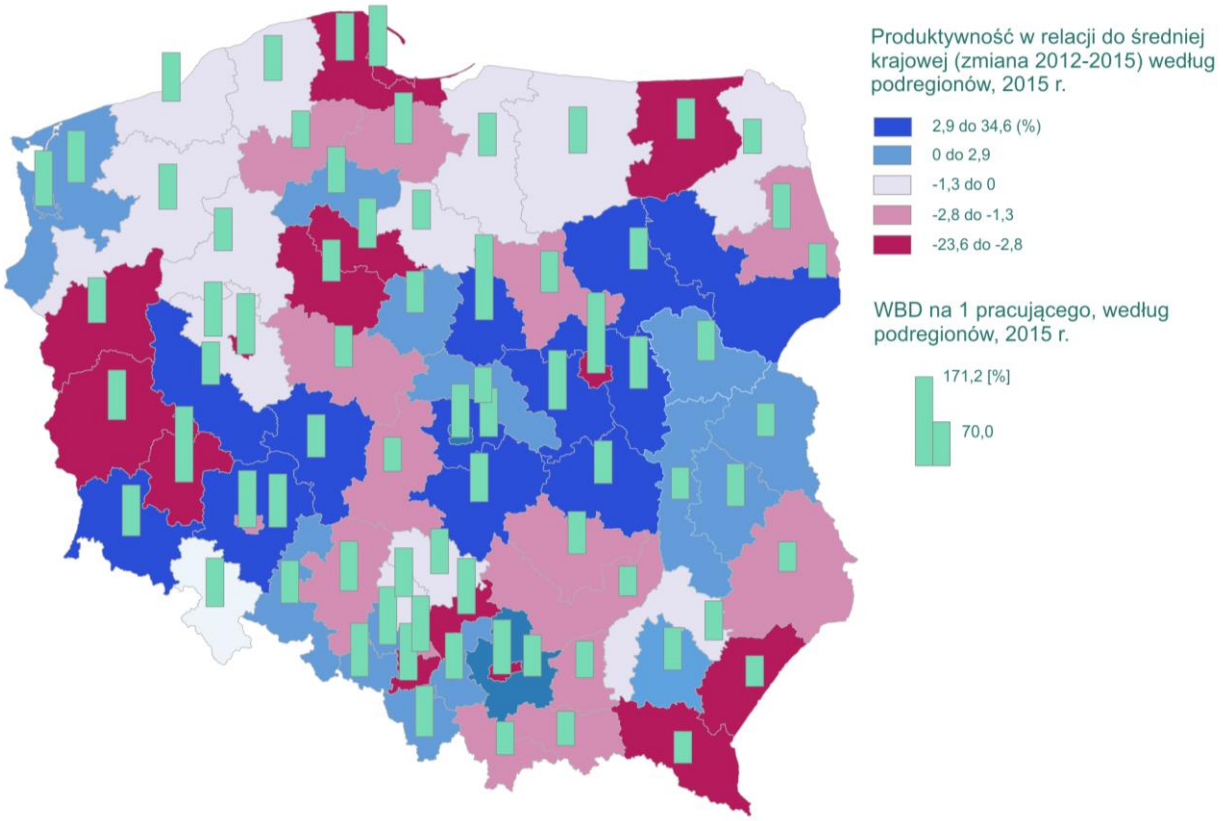
Wykres 2. Regionalne zróżnicowanie produktywności według rodzajów działalności w 2015 r. (tys. zł)



Źródło: Na podstawie danych GUS.

W przypadku produktywności gospodarek regionalnych **zróżnicowania wewnątrzregionalne są znacznie bardziej wyraźne niż zróżnicowania międzyregionalne.** Wysokie wartości wydajności pracy są charakterystyczne dla podregionów stołecznych w danym województwie oraz niektórych podregionów sąsiadujących, jak również dla podregionów będących siedzibami dużych korporacji (płocki, legnicko-głogowski) oraz zurbanizowanych podregionów województwa śląskiego (Rysunek 6).

Rysunek 6. Produktywność



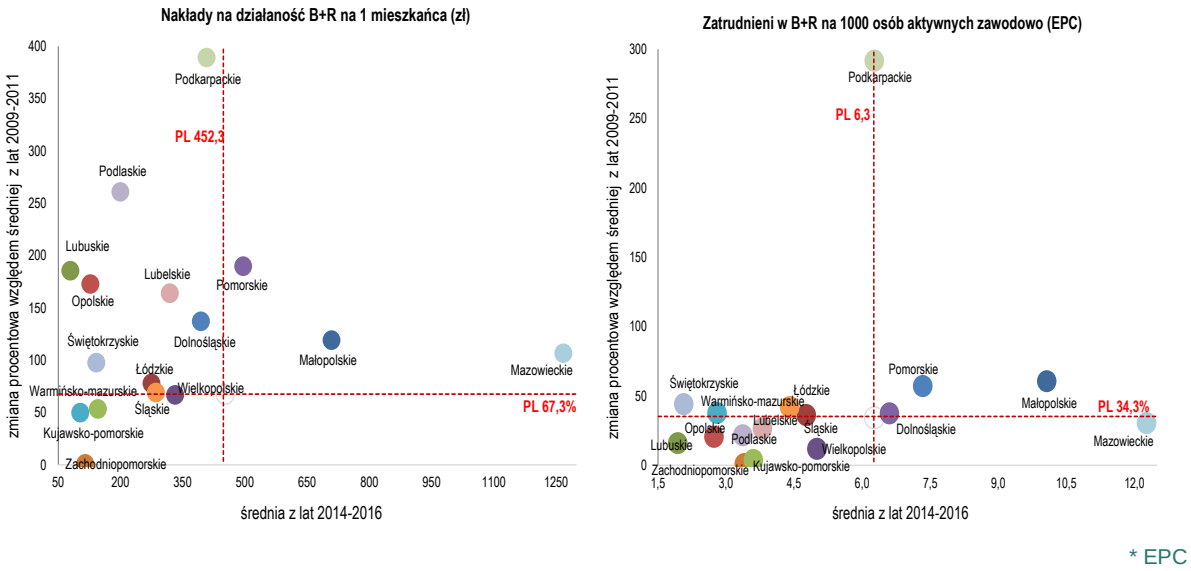
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

3.2. Innowacyjność[11]

Głównym źródłem długookresowego wzrostu wydajności pracy i konkurencyjności są innowacje. W okresie 2010-2016 **we wszystkich województwach wzrosły nakłady na B+R w przeliczeniu na mieszkańca**, jak również **udział osób zatrudnionych w B+R w ogóle osób aktywnych zawodowo** (Wykres 3). Zarówno wartości tych wskaźników, jak i tempo ich zmiany między województwami były jednak zróżnicowane.

[11] W całym podrozdziale na wykresach oraz w analizie wskaźników porównuje się średnie trzyletnie, czyli z lat 2008-2010 oraz 2013-2015, w celu ograniczenia wpływu wahań jednorazowych. Na wybranych wykresach nieliczne województwa mogą być nieobecne ze względu na objęcie danych tajemnicą statystyczną w rozumieniu ustawy o statystyce publicznej, co wynika z niskiej liczby podmiotów raportujących do GUS dany wskaźnik lub z wysokiego udziału jednego podmiotu w wartości danego wskaźnika. Wykorzystane dane pochodzą z GUS i zostały pobrane za pośrednictwem portalu Strateg (www.strateg.stat.gov.pl). Zgodnie z metodyka zbierania danych przez GUS, dane dotyczące przedsiębiorstw uwzględniają przedsiębiorstwa o wielkości zatrudnienia powyżej 9 pracowników.

Wykres 3. Nakłady i zatrudnienie w B+R (średnia z lat 20142016, zmiana względem średniej z lat 2009-2011)



* EPC

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Najwyższe średnie nakłady na B+R w okresie 2014-2016 odnotowuje się w przypadku województwa **mazowieckiego** i **małopolskiego**. Szczególnie pozytywnie na tle kraju wyróżniają się województwa położone na obszarze wschodniej Polski – **podkarpackie, lubelskie** i **podlaskie**, gdzie nastąpił dynamiczny wzrost nakładów na B+R, skutkując zbliżeniem się tych regionów pod względem obydwu wskaźników do średniej krajowej. Z punktu widzenia spójności terytorialnej niższa od średniej krajowej dynamika w województwie **mazowieckim** wpływa na powolne zmniejszanie znaczącej dysproporcji międzyregionalnej w analizowanym okresie.

W zakresie **udziału przedsiębiorstw w nakładach na B+R** nastąpił wzrost we wszystkich regionach, przy jednoczesnym spadku odsetka przedsiębiorstw współpracujących w działalności innowacyjnej. Szczególnie wysokim udziałem nakładów przedsiębiorstw w B+R ogółem w skali całego kraju wyróżnia się województwo **podkarpackie**, które wraz z województwem **opolskim** cechuje się również najwyższym odsetkiem przedsiębiorstw współpracujących. Uwagę zwraca też województwo **warmińsko-mazurskie**, w którym udział przedsiębiorstw w B+R wciąż jest najniższy, niemniej jednak najwyższa w kraju dynamika wzrostu pozwoliła zmniejszyć dystans względem pozostałych województw.

3.3. Przedsiębiorczość

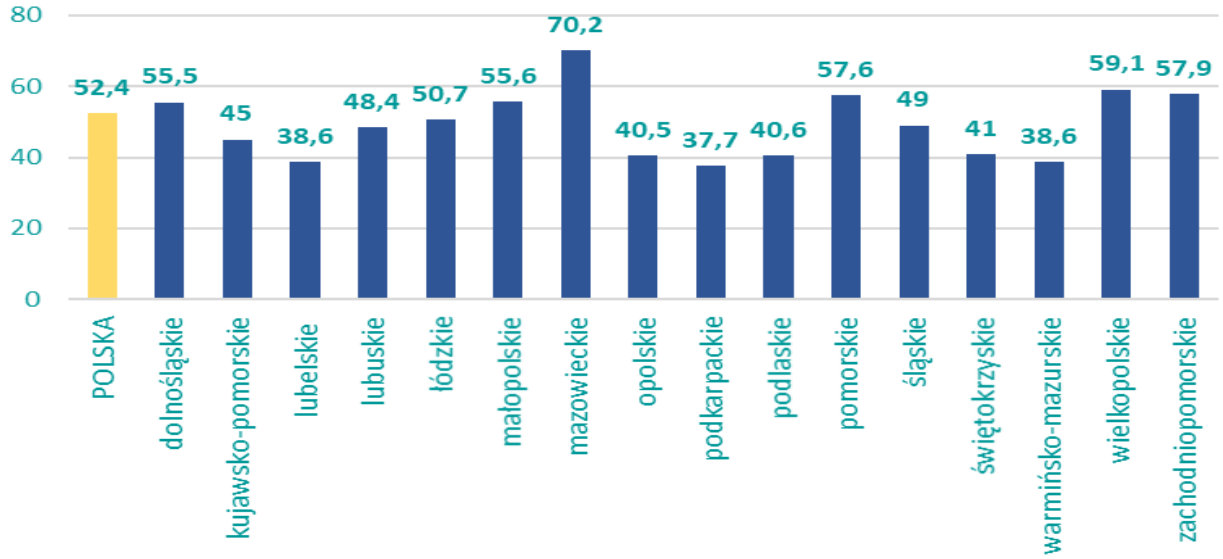
Analiza przedsiębiorczości w Polsce w latach 2008-2016 wskazuje na trzy główne trendy[12]:

- **liczba przedsiębiorstw rośnie dynamicznie** - rocznie powstaje ponad 300 tys. nowych przedsiębiorstw, a wielkość ta utrzymuje się na zbliżonym poziomie od dłuższego czasu;
- **poprawia się jakość polskiej przedsiębiorczości** - rośnie jej produktywność mierzona przychodami, wartością dodaną i produkcją.
- **rośnie otwartość przedsiębiorców i ich nastawienie na rozwój** - systematycznie zwiększa się odsetek eksporterów i przeciętna wartość eksportu, a także wykorzystanie możliwości, które daje obecność w Internecie.

Pod względem liczby przedsiębiorstw na 1000 mieszkańców w 2016 r. wyniki wyraźnie słabsze od średniej dla kraju osiągają przede wszystkim województwa Polski wschodniej, tzn. **podkarpackie**, **lubelskie**, **warmińsko-mazurskie**, **świętokrzyskie** i **podlaskie**. Zdecydowanym liderem jest województwo **mazowieckie**, na wyniki którego zasadniczy wpływ ma aglomeracja warszawska. Uwagę zwraca również wysokie nasycenie przedsiębiorstwami województwa **wielkopolskiego, zachodniopomorskiego** oraz **pomorskiego** (Wykres 4).

[12] Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce, PARP, 2017 r.

Wykres 4. Liczba przedsiębiorstw niefinansowych prowadzących działalność gospodarczą na 1000 mieszkańców, 2016 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W latach 2012-2016 we wszystkich województwach nastąpił wzrost **liczby przedsiębiorstw niefinansowych prowadzących działalność gospodarczą**. W większości województw wzrost liczby ww. podmiotów nie przekraczał poziomu 10%. Wyjątkami były województwa **mazowieckie** (gdzie w 2016 r. liczba ta była o 28,0% wyższa niż w 2012 r.), **dolnośląskie** (o 16,3%), **małopolskie** (o 13,7%) **wielkopolskie** (o 13,3%) oraz **pomorskie** (o 11,5%). Najsłabszy wynik miało województwo **świętokrzyskie**, gdzie nastąpił spadek liczby przedsiębiorstw o około 2,6%. We wszystkich regionach o wzroście bądź spadku wskaźnika decydowała przede wszystkim zmiana liczby mikroprzedsiębiorstw. Wynika to z faktu, iż polski sektor przedsiębiorstw jest zdominowany przez **mikroprzedsiębiorstwa**. W przypadku większości województw udział najmniejszych podmiotów przekracza poziom około 96%. Na przestrzeni ostatnich lat nastąpił wzrost liczby mikrofirm. Obecnie jest ich o 7% więcej niż w 2008 r.

3.4. Eksport

Dla wzmocnienia pozycji konkurencyjnej polskich regionów w europejskich i globalnych łańcuchach wartością kluczową jest ukierunkowanie regionalnych gospodarek na **eksport wysokiej jakości produktów**.

W 2016 r. największe przychody z eksportu towarów odnotowały firmy zarejestrowane w województwach **mazowieckim, śląskim**, **wielkopolskim** oraz **dolnośląskim**. Na kolejnych miejscach pod tym względem uplasowały się województwa **pomorskie** oraz **małopolskie**. Najmniejszy udział w eksporcie miały firmy zarejestrowane w województwach Polski wschodniej, tzn. w **podlaskim**, **świętokrzyskim** oraz **lubelskim**. Tendencja ta nie zmienia się od 2007 r.

W kontekście konkurencyjności międzynarodowej istotna jest także struktura eksportu. W 2016 r. jedynie 8,5% całkowitego eksportu kraju stanowiły **towary wysokiej techniki**. Największy udział w eksporcie towarów zaawansowanych technologicznie mają firmy zarejestrowane w województwie **mazowieckim**. Na kolejnych miejscach znajdują się firmy z województwa **podkarpackiego**, **pomorskiego** oraz **śląskiego**. Z kolei najmniej innowacyjnych towarów na rynki zagraniczne wysyłają firmy głównie z województw Polski wschodniej, tzn. **warmińsko-mazurskiego**, **świętokrzyskiego** oraz **lubelskiego**.

Należy podkreślić, że w ciągu ostatnich 10 lat zaszły zmiany w **strukturze geograficznej eksportu** województw. O ile w 2007 r. dla wielu województw, w tym kujawsko-pomorskiego, łódzkiego, podlaskiego, lubelskiego, lubuskiego, podkarpackiego oraz mazowieckiego, drugim lub trzecim najważniejszym rynkiem eksportowym była Rosja lub Ukraina, to w 2016 r. wśród głównych kierunków w prawie wszystkich województwach (poza podkarpackim i pomorskim) znajdowały się państwa unijne.

3.5. Technologie cyfrowe

Poprawa możliwości wykorzystania **usług technologii informacyjnych i komunikacyjnych (TIK) i zwiększenia ich korzystnego wpływu na rozwój gospodarczy regionów** oraz jakość życia mieszkańców jest kwestią kluczową w perspektywie do 2030 r. Cyfryzacja jest głównym czynnikiem stymulującym dostęp jednostek do usług wraz z płynącymi z nich korzyściami natury ekonomiczno-społecznej. Technologie informacyjne i komunikacyjne w coraz większym stopniu determinują międzynarodową konkurencyjność przedsiębiorstw i gospodarek, ponieważ stymulują innowacje w wielu dziedzinach, a także generują nowe rozwiązania znajdujące zastosowanie w różnych obszarach życia społeczno-gospodarczego kraju i regionów. W publikowanym corocznie przez KE indeksie gospodarki i społeczeństwa cyfrowego (DESI) Polska zajęła 23 pozycję spośród 28 państw członkowskich. 40%[13]. Z danych GUS w 2017: 25,2% - osób posiadało podstawowe umiejętności cyfrowe, a 19,6% – osób nigdy nie korzystało z Internetu.

Odsetek gospodarstw domowych w Polsce wyposażonych w dostęp do Internetu systematycznie wzrasta, ale w rankingu krajów UE Polska znajduje się jednak poniżej średniej. Przyczyną, dla której 18,1% gospodarstw domowych nie posiada dostępu do Internetu, jest brak potrzeby korzystania z Internetu, wolniejsza adaptacja nowoczesnych rozwiązań technologicznych oraz wysokie koszty sprzętu lub uzyskania dostępu do sieci. Uwzględniając przekrój wojewódzki, w 2017 r. największy odsetek gospodarstw domowych posiadających w domu komputer odnotowano w województwie mazowieckim (86,1%), natomiast pod względem udziału osób korzystających z komputera oraz regularnych użytkowników przodowało województwo zachodniopomorskie (odpowiednio 86,1%, 78,2%).

Wciąż zachodzą różnice w wyposażeniu gospodarstw domowych w komputery – zwłaszcza między obszarami o niskim i wysokim stopniu urbanizacji, na korzyść obszarów silniej zurbanizowanych. Najczęściej dostęp do komputera w domu mieli członkowie gospodarstw domowych w centralnej części kraju (82,7%), zaś największy wzrost w dostępie do komputera w porównaniu z rokiem poprzednim wystąpił we **wschodniej Polsce** (o 3,0 p.p.)[14].

Uwzględniając przekrój wojewódzki, w 2017 r. największy odsetek gospodarstw domowych posiadających w domu komputer odnotowano w województwie mazowieckim (86,1%), natomiast pod względem udziału osób regularnie korzystających z komputera przodowało województwo zachodniopomorskie (odpowiednio 86,1%, 78,2%). Najrzadziej w komputery wyposażone były gospodarstwa w województwie lubuskim (73,2%). Najniższy odsetek osób korzystających z komputera oraz regularnych użytkowników komputerów odnotowano natomiast w województwie lubelskim (odpowiednio 73,9% i 62,2%).

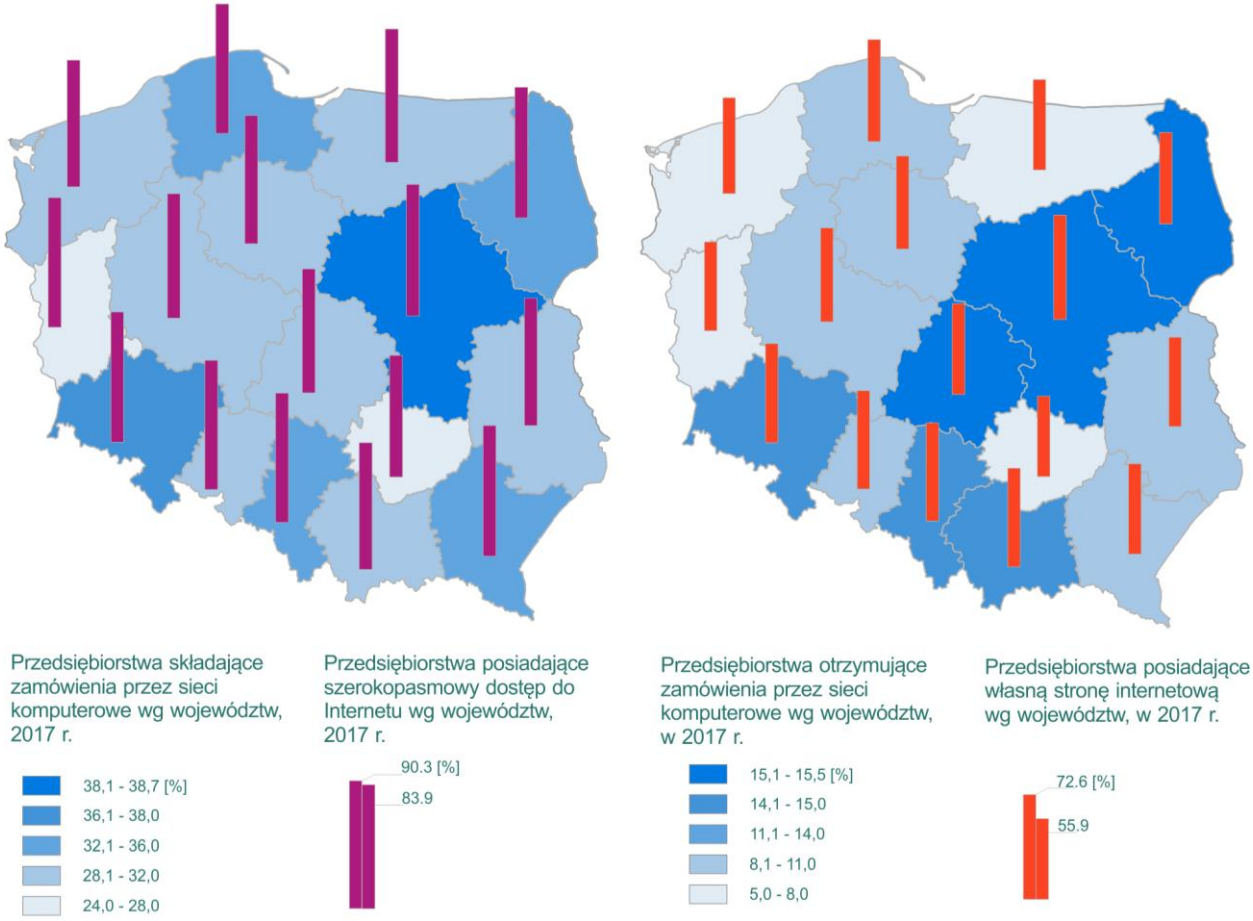
W 2017 r. **komputery wykorzystywało 95,6% przedsiębiorstw**, w tym prawie wszystkie podmioty duże[15]. Wartość tego wskaźnika w 2016 r. lokowała Polskę na nieco niższym poziomie niż średnia dla UE. Odsetek przedsiębiorstw mających dostęp do Internetu przekracza 90%, przy czym można zauważyć, że taki dostęp posiadają prawie wszystkie duże podmioty. W 2017 r. najwyższy wskaźnik odnotowano w województwie **podlaskim** (96,7%), a najniższy w **świętokrzyskim** (92,2%).

Nadal jednak niski jest **poziom wykorzystywania TIK** przez przedsiębiorstwa do prowadzenia działalności gospodarczej. W 2016 r. odsetek firm składających zamówienia za pomocą sieci komputerowych wynosił średnio w kraju 32,5% (wobec 23,6% w 2013 r.), a w 2015 r. najwyższy poziom analizowanego wskaźnika odnotowano w województwach **mazowieckim** i **dolnośląskim**, a najniższy w województwach **świętokrzyskim** i **lubuskim** (Rysunek 7).

Odsetek firm otrzymujących zamówienia za pomocą sieci komputerowych w 2016 r. wynosił średnio w kraju 11,8% i był o zaledwie 0,1 p.p. wyższy niż w 2013 r. W 2016 r. najwyższy poziom analizowanego wskaźnika odnotowano w województwach **mazowieckim, łódzkim** i **podlaskim**, a najniższy w **warmińsko-mazurskim**, **zachodniopomorskim**, **świętokrzyskim** i **lubuskim** (Rysunek 7).

[13] https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi
[14] Społeczeństwo informacyjne w Polsce. Wyniki badań statystycznych z lat 2013-2017, GUS, Warszawa 2017.
[15] Tj. o liczbie pracujących 250 osób i więcej.

Rysunek 7. Cyfryzacja usług w przedsiębiorstwach



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS, *Społeczeństwo informacyjne w Polsce. Wyniki badań statystycznych z lat 2013-2017*, 2018 r.

Wyzwania dla polityki regionalnej

Wyzwaniem dla polityki regionalnej jest ukierunkowanie właściwych działań mających wspierać rozwój i absorbcję innowacji, przy wykorzystaniu odpowiednich potencjałów regionalnych. Działania muszą koncentrować się na rozwoju czynników determinujących przekształcenia struktury gospodarczej na rzecz innowacyjności, w tym w zakresie zwiększenia efektywności kształcenia, zwiększenia aktywności społecznej, zwiększenia dostępności terytorialnej. Przekształcenie regionów w regiony innowacyjne wymaga stworzenia dla przedsiębiorstw odpowiednich warunków, tak aby mogły one rozwijać się w warunkach globalnej konkurencji, m.in. poprzez ułatwienie dyfuzji technologii i wiedzy na poziomie regionalnym, dostęp do kapitału finansowego. Związane jest to również ze zwiększeniem intensywności współpracy przedsiębiorstw z jednostkami naukowo-badawczymi, większe wykorzystanie badań i technologii na rzecz rozwoju branż stwarzających największe szanse gospodarcze oraz tworzące płaszczyznę do powstawania innowacji.

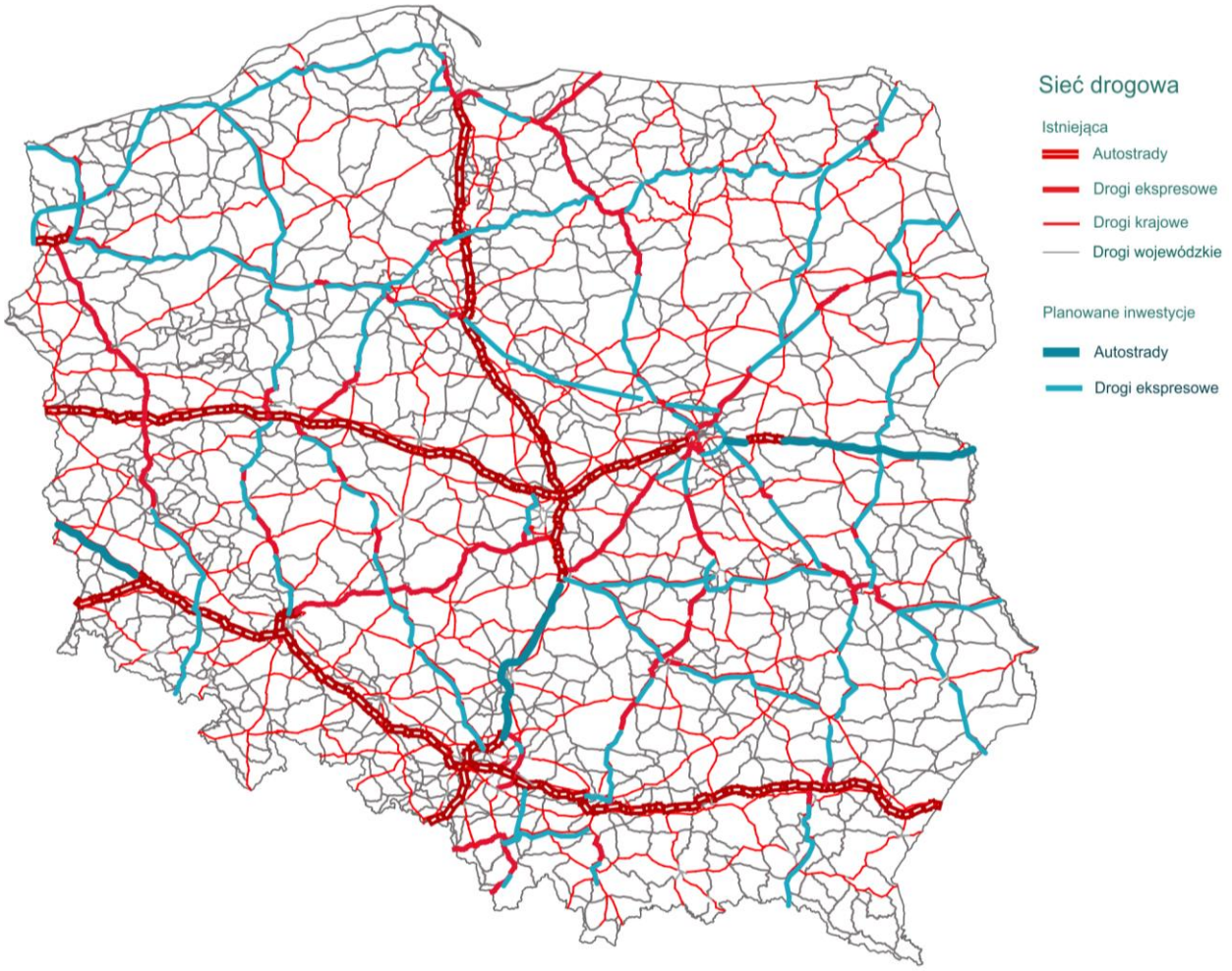
Wyzwanie 4. Rozwój infrastruktury podnoszącej konkurencyjność, atrakcyjność inwestycyjną i warunki życia w regionach

4.1. Infrastruktura transportowa

Realizacja inwestycji drogowych w latach 2005-2018 miała **pozytywny wpływ na warunki ruchu w sieci dróg krajowych** w Polsce. Czas przejazdu samochodem pomiędzy większością ośrodków wojewódzkich został skrócony zarówno na drogach krajowych, jak i wojewódzkich.

Istotną kwestią wciąż **pozostaje powiązanie regionalnych, subregionalnych i lokalnych ośrodków wzrostu w kompleksową sieć transportową**. W tym względzie ważne jest **uzupełnienie braków i luk w infrastrukturze bazowej o charakterze krajowym, regionalnym i lokalnym**. Kluczowa jest także **poprawa stanu istniejącej infrastruktury** na rzecz zwiększenia bezpieczeństwa w ruchu drogowym. W kontekście dostępności przestrzennej ważnym wskaźnikiem jest również gęstość dróg gminnych i powiatowych o twardej nawierzchni, czyli dróg o charakterze lokalnym (Rysunek 8). Według danych GUS na 2016 r. jego wartość wyniosła w Polsce 79 km na 100 km², czyli o 18% więcej niż w 2006 r. (67 km na 100 km²). Oznacza to, że przestrzeń naszego kraju w ostatnich latach stała się bardziej dostępna na poziomie lokalnym. Wśród regionów najwyższy wskaźnik odnotowano w województwach śląskim i małopolskim (odpowiednio 154 km oraz 147,8 km na 100 km²). Najniższa gęstość dróg gminnych i powiatowych o twardej nawierzchni charakteryzuje natomiast województwa warmińsko-mazurskie, lubuskie, zachodniopomorskie i podlaskie (poniżej 55 km² na 100 km²). Drugim kluczowym wskaźnikiem jest udział dróg gminnych i powiatowych o nawierzchni gruntowej w ogólnej długości tych dróg. Pod tym względem według danych na 2016 r. najsłabiej wypadają województwa lubuskie oraz podlaskie (powyżej 50%), zaś najlepiej – tak jak w przypadku poprzednio wzmiankowanego wskaźnika – województwa śląskie oraz małopolskie (20% i mniej). Redukcja udziału tych dróg musi brać pod uwagę szereg czynników m.in. gęstość ludności oraz urbanizację poszczególnych regionów Polski.

Rysunek 8. Wybrane elementy sieci drogowej



Źródło: Opracowanie na podstawie danych Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, 2018 r.

Według danych GUS w ostatnich latach w Polsce odnotowano **dynamiczny wzrost liczby pojazdów** uczestniczących w ruchu drogowym, co pokazuje, że Polska powiela obecnie występującą w wielu zamożniejszych państwach tendencję do uzależniania się od samochodów. Sprzyja temu proces suburbanizacji i wynikająca z niego konieczność codziennych dojazdów do miejsc pracy czy edukacji. Prowadzi to do wzrostu zanieczyszczeń powietrza, hałasu oraz zatłoczenia komunikacyjnego miast, co wpływa z kolei na wydłużenie czasu przejazdu pasażerów do i z miejsca docelowego.

W latach 2010-2012 rozwój komunikacji miejskiej doprowadził do zatrzymania spadku liczby przewiezionych pasażerów. W latach 2007-2015 największe inwestycje w transporcie publicznym w przeliczeniu na km sieci miały miejsce w dużych miastach – **Warszawie**, **Krakowie**, **Gdańsku** oraz **Łodzi**. Dzięki podejmowanym inwestycjom możliwe stało się przeprowadzenie w transporcie publicznym zakrojonej na szeroką skalę wymiany taboru i modernizacji infrastruktury. Niemniej jednak w latach 2013-2015 r. ponownie odnotowano **spadek liczby pasażerów przewożonych środkami komunikacji miejskiej** i pomimo wzrostu w ujęciu rok do roku w 2016 r. była ona w skali całego kraju wyraźnie niższa niż w 2006 r. (odpowiednio o 5,9%) (Rysunek 9).

Wystarczającymi rozwiązaniami w zakresie transportu publicznego nie dysponuje wciąż znaczna liczba gmin wiejskich i miejsko-wiejskich. Wynika to najczęściej z niskiej efektywności połączeń, w szczególności na obszarach o małej gęstości zaludnienia i znacznie rozproszonej zabudowie. Słabo rozwinięta infrastruktura transportowa **na obszarach wiejskich stanowi obecnie w przypadku Polski jedno z najważniejszych ograniczeń ich rozwoju.**

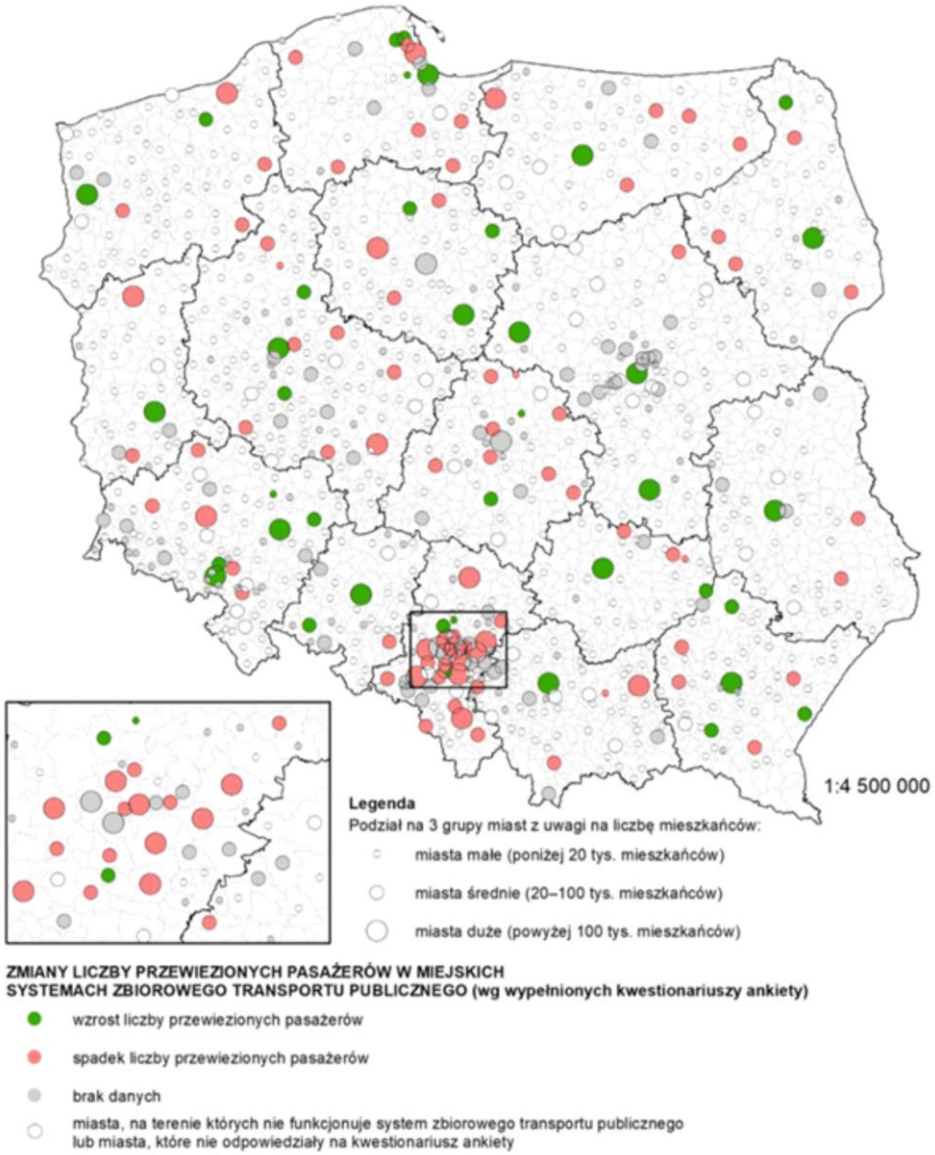
Istniejące systemy transportu publicznego, w tym infrastruktury drogowej, w niewystarczającym stopniu uwzględniają potrzeby starzejącego się społeczeństwa, a także nie zachęcają do rezygnacji z korzystania z samochodów osobowych. Najczęstszym problemem jest **brak zintegrowanej przestrzennie i funkcjonalnie oferty transportu publicznego, w tym polityki cenowej zachęcającej do zmiany nawyków transportowych.** Nadal w wielu miastach, zwłaszcza małych i średnich, odczuwalny jest zarówno brak dogodnych połączeń, jak i brak nowoczesnego, niskoemisyjnego taboru. Szczególne znaczenie w zakresie poprawy dostępności do regionalnych ośrodków miejskich mają **pasażerskie przewozy kolejowe**. Ich wykorzystanie jest w dużym stopniu uzależnione od sposobu funkcjonowania, ale także integracji z miejskimi systemami transportu publicznego. **Transport kolejowy** nabiera coraz większego znaczenia dzięki unowocześnieniu infrastruktury liniowej i taboru oraz rozwojowi intermodalności. W efekcie rozwoju kolei regionalnych i rosnącej mobilności społeczeństwa, w 2017 r. zanotowano wzrost liczby użytkowników transportu kolejowego, zarówno w przypadku przewozów dalekobieżnych, jak również regionalnych oraz przewozów w obrębie dużych miast. Największy procentowy wzrost zainteresowania ofertą połączeń kolejowych w porównaniu z rokiem 2016 wystąpił u przewoźników obsługujących województwa **łódzkie**, **dolnośląskie** oraz **małopolskie**[16]. Oprócz unowocześnienia taboru i infrastruktury kolejowej, na wzrost użytkowników przewozów kolejowych przełożenie miały udogodnienia dotyczące oferty biletowej, w których **kolej jest wykorzystywana jako ważna część transportu miejskiego**. Ważnym wyzwaniem jest dalsze uzupełnianie sieci połączeń kolejowych. **Kolejne wyzwania w zakresie rozwoju sieci transportowej dotyczą braku spójnej sieci dróg żeglugi śródlądowej.** Wymagania stawiane drogom o znaczeniu międzynarodowym spełniało w Polsce w 2017 roku zaledwie 5,9% długości dróg wodnych[17]. **Wykorzystanie żeglugi śródlądowej, zarówno w przypadku transportu pasażerów i towarów, wynosi więc poniżej 1%, tj. znacząco mniej niż średnia unijna.** Rozwój tej gałęzi transportu wymaga realizacji wieloletniego planu inwestycji infrastrukturalnych, a także wsparcia powiązań o charakterze multimodalnym z pozostałymi gałęziami transportu (w szczególności z koleją).

Bardziej korzystna jest sytuacja w zakresie portów morskich, których rola gospodarcza w basenie Morza Bałtyckiego stopniowo rośnie. Polskie porty nie tylko poprawiły swoją pozycję rynkową w ramach sektora portowego w regionie bałtyckim, ale w kilku przypadkach stały się regionalnymi liderami (wzrost udziału w całkowitych obrotach przeładunkowych zrealizowanych przez bałtyckie porty z 7,3% w 2005 r. do 12,7% w 2015 r.). Największe znaczenie pod względem wielkości przeładunków mają porty w Gdańsku, Gdyni i Szczecinie–Świnoujściu. Warto także wymienić porty w Kołobrzegu, Darłowie, Elblągu i Policach, których znaczenie pod względem udziału w przeładunkach nie jest duże, jednak pełnią one znaczącą rolę aktywizującą obszary, na których są zlokalizowane (zwłaszcza w obszarze tradycyjnej gospodarki morskiej oraz funkcji turystycznych). Ważnym czynnikiem rozwojowym, a zarazem warunkiem pozytywnych zmian w portach morskich była realizacja szerokiego programu inwestycyjnego. Odnosi się on zarówno

[16] Rok 2017 w przewozach pasażerskich i towarowych. Podsumowanie Prezesa UTK, Urząd Transportu Kolejowego. Warszawa 2018 r.
[17] Transport wodny śródlądowy w Polsce w 2017 r., GUS.

do ich infrastruktury, jak i tzw. suprastruktury (m.in. sprzęt i urządzenia przeładunkowe) portowej. Dodatkowo realizowano działania inwestycyjne dotyczące infrastruktury zaplecza portów, obejmującej głównie połączenia drogowe i kolejowe do/z portów.

Rysunek 9. Miejski transport publiczny - pasażerowie



Źródło: Opracowanie IRM, Raport o transporcie i mobilności miejskiej, Kraków 2017 r.

4.2. Infrastruktura techniczna

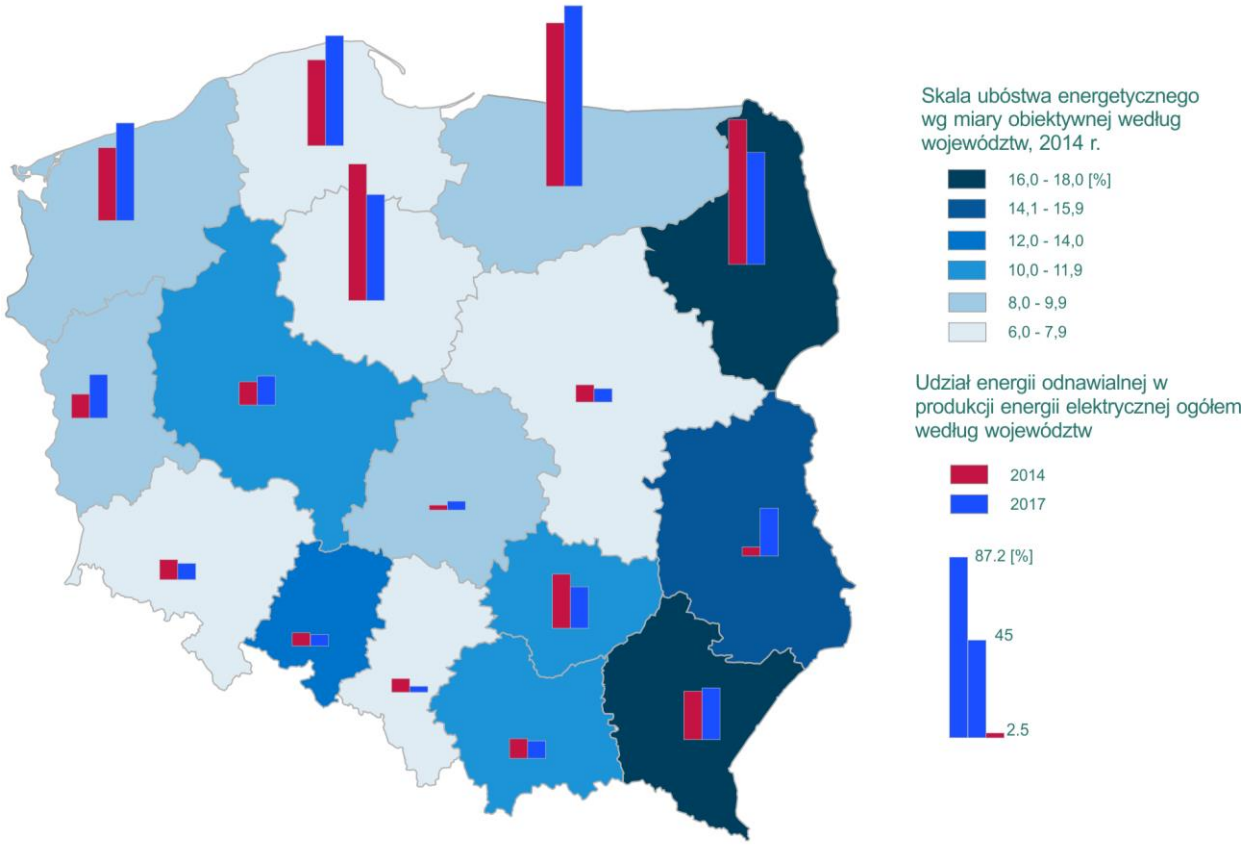
W ostatnich latach **samorządy dokonały dużego postępu w zakresie rozwoju infrastruktury komunalnej**. Wiązało się to m.in. z modernizacją istniejących i oddawaniem do eksploatacji nowych oczyszczalni ścieków, rozbudową sieci wodociągowo-kanalizacyjnej czy też wyłączaniem z eksploatacji obiektów przestarzałych i nieefektywnych. Wciąż utrzymują się jednak różnice w dostępie do infrastruktury komunalnej między obszarami miejskimi a wiejskimi. Zarówno w przypadku sieci kanalizacyjnej, jak i wodociągowej zwraca uwagę znacznie słabsza dostępność tego rodzaju infrastruktury w województwach wschodnich oraz wynikająca z tego o wiele większa skala inwestycji na tych obszarach.

Odsetek ogólnej liczby ludności korzystającej z infrastruktury wodociągowej we wszystkich województwach przekracza obecnie poziom 80%. W 2016 r. największy odsetek ludności korzystającej z sieci wodociągowej

odnotowano w województwach **opolskim** i **wielkopolskim**, zaś w latach 2007-2016 w największym stopniu zwiększył się on w województwie **mazowieckim** i **świętokrzyskim**. Odsetek **mieszkańców miast** posiadających dostęp do sieci wodociągowej w 2016 r. wynosił w kraju 96,5%, zaś w przypadku **ludności wiejskiej** 85,0%. Najmniejsze zróżnicowanie w dostępie do sieci wodociągowej między obszarami miejskimi a wiejskimi występuje na obszarze województwa **łódzkiego, opolskiego** i **wielkopolskiego**, natomiast najmniej korzystną sytuację w tym zakresie odnotowuje się w województwie **małopolskim**.

Zwiększa się także **dostępność ludności do kanalizacji**, jak również odsetek ludności korzystającej z oczyszczalni ścieków. W latach 2006-2016 odnotowano znacznie wyższy od średniego w kraju przyrost odsetka korzystających z sieci kanalizacyjnej w województwach **opolskim** i **podkarpackim**. W 2016 r. dostęp do sieci kanalizacyjnej posiadało 90,0% ludności miejskiej. W przypadku ludności wiejskiej odsetek korzystających z sieci kanalizacyjnej zwiększył się z 20,2% w 2006 r. do 40,3% w 2016 r., będąc jednak nadal **ponad dwukrotnie niższy** niż w przypadku sieci wodociągowej. Największy odsetek ludności wiejskiej posiadającej dostęp do sieci kanalizacyjnej (przekraczający 60%) odnotowano w województwie **pomorskim**, a powyżej połowy ludności dysponowało takim dostępem również w województwach **zachodniopomorskim**, **podkarpackim** oraz **opolskim**. Z drugiej strony, najmniejszy dostęp (poniżej 30%) występuje w województwach: **lubelskim**, **podlaskim**, **łódzkim** i **mazowieckim**. W 2016 r. największa liczba oczyszczalni ścieków funkcjonowała w województwach mazowieckim i wielkopolskim, a najmniejsza w opolskim oraz lubuskim.

Rysunek 10. Ubóstwo energetyczne[18]



Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Ubóstwo energetyczne w Polsce - diagnoza i rekomendacje*, Instytut Badań Strukturalnych, 2016 r.

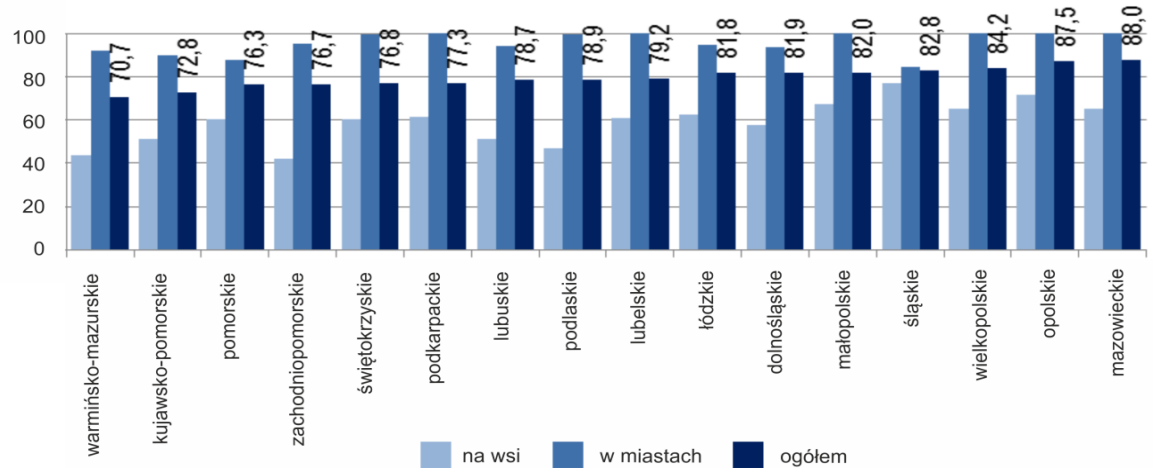
[18] Gospodarstwo domowe można uznać za ubogie energetycznie, jeżeli ma trudności w zaspokojeniu swoich potrzeb energetycznych (ogrzewania, ciepłej wody, elektryczności) z powodu niskiego dochodu lub charakterystyk mieszkania. Trzy główne czynniki wpływające na ubóstwo energetyczne to: niskie dochody gospodarstw domowych, niska efektywność energetyczna zamieszkiwanych budynków i posiadanych urządzeń oraz nieefektywne korzystanie z energii i urządzeń przez gospodarstwa domowe.

Istotną część infrastruktury technicznej stanowią sieci przesyłowe i związane z nimi obiekty świadczące niezbędne usługi dla danej jednostki przestrzenno-gospodarczej w zakresie energetyki. Z uwagi na przestarzałą sieć przesyłową i dystrybucyjną oraz znaczną cześć transformatorów, a także nierównomierne rozmieszczenie (koncentracja na południu i w centralnej części kraju) jednostek wytwarzających energię występują znaczne jej straty w trakcie przesyłu. Z powyższymi uwarunkowaniami związane jest również zagrożenie częstymi przerwami w dostawach energii elektrycznej, zwłaszcza w obszarze północno-wschodniej Polski. Z powodu znacznego wyeksploatowania, niskiej sprawności i poziomu generowanych emisji, znaczna część krajowych bloków energetycznych wymaga modernizacji. W najgorszym stanie jest sieć dystrybucyjna w województwach wschodniej Polski. Podobnie jest w przypadku sieci przesyłowych. Rozwój sieci wynika z potrzeb wyprowadzenia mocy z jednostek wytwórczych oraz przesyłu w miejsca wysokiego zapotrzebowania.

4.3. Infrastruktura społeczna

Istotną rolę z punktu widzenia rozwoju odgrywa system opieki nad dziećmi, w tym zwłaszcza do trzeciego roku życia. Instytucje opieki nad najmłodszymi dziećmi mają duże znaczenie w kwestii aktywizacji zawodowej kobiet i ich powrotu na rynek pracy po urodzeniu dziecka. Od wejścia w życie ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 w 2011 r. odsetek dzieci w wieku powyżej 1. r.ż. do 3. r.ż. objętych opieką instytucjonalną (żłobek, klub dziecięcy, dzienny opiekun) wzrósł o ok. 11,6 p.p. (z 4,4% w 2011 r. do ok. 16% w 2017 r.). Relatywnie największy odsetek gmin posiadających instytucje opieki nad małymi dziećmi na koniec 2017 r. znajdował się na terenie województw: **opolskiego, śląskiego i pomorskiego**, natomiast najniższy w województwach **lubelskim i podlaskim**. Duże zróżnicowanie w dostępie do opieki dla najmłodszych występuje pomiędzy **miastami i obszarami wiejskimi**. Wpływ na taki stan rzeczy ma m.in. niewystarczająca liczba publicznych instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 i zbyt wysokie ceny w instytucjach prywatnych, co skłania rodziny do organizowania opieki nad dzieckiem we własnym zakresie i opóźnia powrót matek na rynek pracy.[19] W 2016 r. nieco ponad 81% dzieci w wieku 3-5 lat uczestniczyło w edukacji przedszkolnej – od 70,7% w województwie **warmińsko-mazurskim** do 88,0% w województwie **mazowieckim**. Dostępność miejsc w przedszkolach dla dzieci w wieku 3-5 lat jest bardzo zróżnicowana – w poszczególnych powiatach wynosi od 0,6 do 4,1 dzieci na jedno miejsce w placówce (Wykres 5).

Wykres 5. Odsetek dzieci objętych opieką w przedszkolach w 2016 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS, (podział na miasto/wieś według kryterium administracyjnego).

O jakości kapitału ludzkiego decyduje również stan zdrowia społeczeństwa, uwarunkowany m.in. dostępem do usług w zakresie opieki zdrowotnej. W latach 2005-2015 **zwiększyła się liczba stacjonarnych placówek opieki**

[19] Dostrzegając taki stan została wprowadzona nowelizacja ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Ponadto, od 1 stycznia 2018 r. zwiększono 3-krotnie środki na realizację resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3. Przewiduje się, że m.in. ww. działania przyczynią się do zwiększenia odsetka dzieci w wieku od ukończenia 1 roku życia do ukończenia 3 roku życia objętych opieką instytucjonalną.

zdrowotnej (w tym szpitali i zakładów opiekuńczo-leczniczych). W 2016 r. w Polsce funkcjonowało prawie 30% więcej szpitali ogólnych niż 10 lat wcześniej, zaś liczba przychodni wzrosła o ponad 58%.

W 2016 r. w Polsce na 10 tys. ludności przypadało 24 lekarzy[20]. W województwach liczba ta wahała się w przedziale od 28 w mazowieckim i łódzkim do 16 lekarzy w wielkopolskim. Wskaźnik ten dla UE był znacznie wyższy i wynosił około 35 lekarzy na 10 tys. ludności. Należy zauważyć, że na tle UE[21] polskie regiony odznaczają się niższą dostępnością do praktykujących lekarzy, a w wielu z nich sytuacja w tym zakresie pogarsza się. W grupie 6 unijnych regionów NUTS 2 o najniższej liczbie lekarzy na 10 tys. ludności (poniżej 20) w 2016 r. znajdował się jeden region z Polski (województwo wielkopolskie). Problem z dostępnością do usług medycznych występuje zwłaszcza na **obszarach wiejskich** oraz w **małych i średnich miastach** z uwagi na m.in. małą liczbę personelu medycznego i niższą atrakcyjność warunków pracy na tych obszarach.

Wyzwania dla polityki regionalnej

Wyzwaniem dla polityki regionalnej jest zapewnienie odpowiedniej infrastruktury technicznej i społecznej, służącej wspieraniu konkurencyjności regionów i zapewniającej spójność terytorialną kraju. Kluczowe znaczenie w tym zakresie ma dostępność transportowa w wymiarach międzynarodowym i krajowym (zwiększanie wzajemnej oraz międzynarodowej dostępności największych miast Polski) oraz dostępność w wymiarze między i wewnątrzregionalnym (poprawa dostępności do głównych ośrodków z peryferyjnych części regionu, rozbudowa sieci dróg regionalnych i lokalnych). Infrastruktura oddziałuje również na poziom życia ludności, ilość oraz jakość miejsc pracy, wielkość dochodów oraz dostępność do usług publicznych. Dlatego wyzwaniem jest zapewnianie infrastruktury wspierającej równy dostęp wszystkich obywateli do wysokiej jakości usług publicznych, w tym w szczególności do placówek opieki zdrowotnej, edukacyjnych i oświatowych, kulturalnych.

Ponadto przestarzała i niedoinwestowana infrastruktura energetyczna, niski stopień wykorzystania odnawialnych źródeł energii i paliw alternatywnych, brak niskoemisyjnych jednostek o dużej mocy działających w podstawie systemu energetycznego oraz wysoka energochłonność gospodarki wpływa niekorzystnie na zmiany klimatyczne. Wyzwanie stanowić będzie zatem dochowanie zobowiązań w dziedzinie ochrony środowiska.

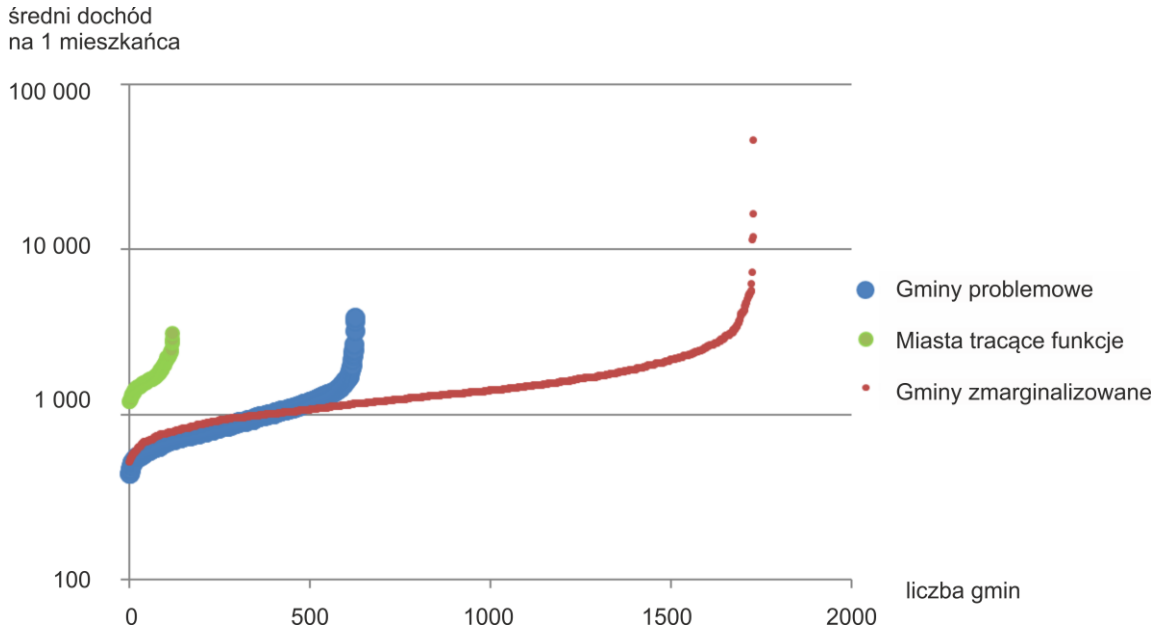
Wyzwanie 5. Zwiększenie efektywności zarządzania rozwojem (w tym finansowania działań rozwojowych) oraz współpracy między samorządami terytorialnymi i między sektorami

5.1. Finanse samorządów

Analizując wskaźnik **dochodów własnych budżetów gmin na 1 mieszkańca**[22] w ujęciu przestrzennym, widoczna jest prawidłowość wskazująca na lepszą sytuację budżetową jst w Polsce zachodniej i północnej – a więc **tam, gdzie mniejszą rolę odgrywa rolnictwo**. Z tego względu najniższe wartości wskaźnika notuje się w województwach **podkarpackim**, **lubelskim**, **świętokrzyskim** oraz na znacznych obszarach województwa **mazowieckiego**, **łódzkiego**, **podlaskiego**, a nawet **małopolskiego** (Rysunek 11). Zestawienie sytuacji dochodowej różnego typu gmin w Polsce pokazuje **najtrudniejszą sytuację gmin zmarginalizowanych** (mediana na poziomie ok. 900 zł na 1 mieszkańca), co świadczy o ich słabej własnej bazie podatkowej wynikającej z profilu gospodarczego i systemu podatkowego, czyli dużego udziału rolnictwa i niewielkich dochodów z PIT i CIT.

[20] Lekarze pracujący według głównego miejsca pracy.
[21] Eurostat regional yearbook 2017 edition, Eurostat 2017 (str. 63).
[22] Wartość uśredniona dla trzech przekrojów czasowych (2015, 2016 i 2017).

Rysunek 11. Średni poziom dochodów własnych ogółem budżetów gmin z lat 2010-2016 na 1 mieszkańca (w zł)23



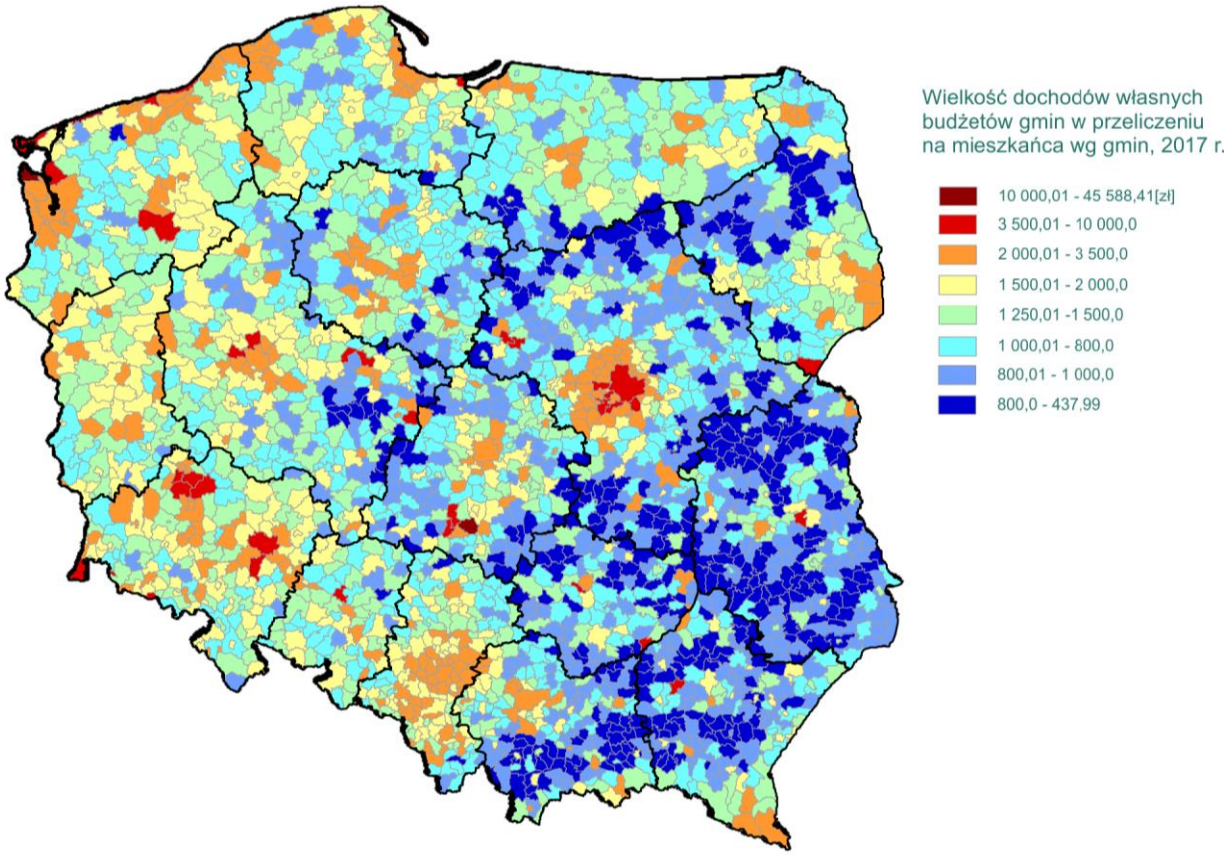
Źródło: Gałązka A., Kondycja finansowa obszarów zmarginalizowanych - analiza ogólnych przyczyn zróżnicowanego potencjału rozwojowego, 2018.

Pozytywnie na tym tle wyróżniają się **jednostki otaczające metropolie** (Warszawa, Kraków), pozostałe miasta wojewódzkie (Olsztyn, Rzeszów), **gminy z dużymi zakładami przemysłowymi** (np. Kozienice) **lub z nimi sąsiadujące** (np. rejon Bełchatowa), a także te, w których istotną rolę odgrywa **funkcja turystyczna** (np. Białowieża) oraz **gospodarka leśna** (m.in. Bieszczady). O zróżnicowaniach przestrzennych w dużej mierze decydują dochody osiągane z podatku CIT[24]. W zachodniej części Polski zróżnicowania przestrzenne dochodów budżetów własnych jest są znacznie mniejsze, choć i tu występują jednostki o bardzo niskim poziomie dochodów na mieszkańca – zwłaszcza we **wschodniej Wielkopolsce**. (Rysunek 12).

Istotną część **inwestycji publicznych** w polskich regionach stanowią inwestycje współfinansowane z funduszy unijnych – ich udział w inwestycjach publicznych ogółem sukcesywnie rósł od momentu wejścia Polski do UE i osiągnął w 2013 r. poziom ponad 50%. W ostatnich latach obserwowany jest jego systematyczny spadek – od 48,6% w 2014 r., 44,4% w 2015 r. do 43,2% w 2016 r. Udział inwestycji współfinansowanych z funduszy unijnych w inwestycjach publicznych jest bardzo zróżnicowany regionalnie. Inwestycje finansowane ze środków polityki spójności dominowały w województwie łódzkim, opolskim oraz w Polsce wschodniej: podlaskim, warmińsko-mazurskim i podkarpackim. Z kolei w województwach śląskim, mazowieckim i pomorskim większość inwestycji publicznych finansowana była ze źródeł krajowych.

[23] Wskazane w SOR gminy zmarginalizowane (problemowe) (627 JST), miasta tracące funkcje społeczno – gospodarcze (122 JST) oraz gminy pozostałe (1729 JST) – skala logarytmiczna.
[24] A. Gałązka 2013.

Rysunek 12. Wielkość dochodów własnych budżetów gmin w przeliczeniu na mieszkańca[25]



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Gałązka A., *Analiza dotycząca wsparcia obszarów problemowych w perspektywie do roku 2030 w ramach aktualizacji KSRR*, 2017.

Pomimo pozytywnego wpływu funduszy europejskich na rozwój regionów, elementem wpływającym negatywnie na efektywność polityki spójności są przypadki **przedsięwzięć nieefektywnych ekonomicznie,** nieodpowiadających rzeczywistym potrzebom ekonomiczno-społecznym lub zaspokajających je w sposób nieoptymalny. Dotyczy to np. budowy infrastruktury pomimo braku dostatecznego uzasadnienia ruchem/użytkowaniem, realizacji przedsięwzięć punktowych przy potrzebach o charakterze sieciowym lub zintegrowanym, braku należytego uwzględnienia kwestii środowiskowych oraz finansowania inwestycji nierentownych (powiększających koszty operacyjne bez tworzenia bazy przychodowej, niegenerujących zwrotu lub o zbyt niskiej stopie zwrotu dla zapewnienia utrzymania), nieposiadających wystarczającego uzasadnienia ekonomicznego. Przykładem tego mogą być niektóre inwestycje infrastrukturalne realizowane przez samorządy w obszarze sportu, rekreacji i rozrywki. Tego typu inwestycje mogą nie tylko wpływać negatywne na bieżącą sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego, ale również mogą ograniczać przyszłe możliwości inwestycyjne.

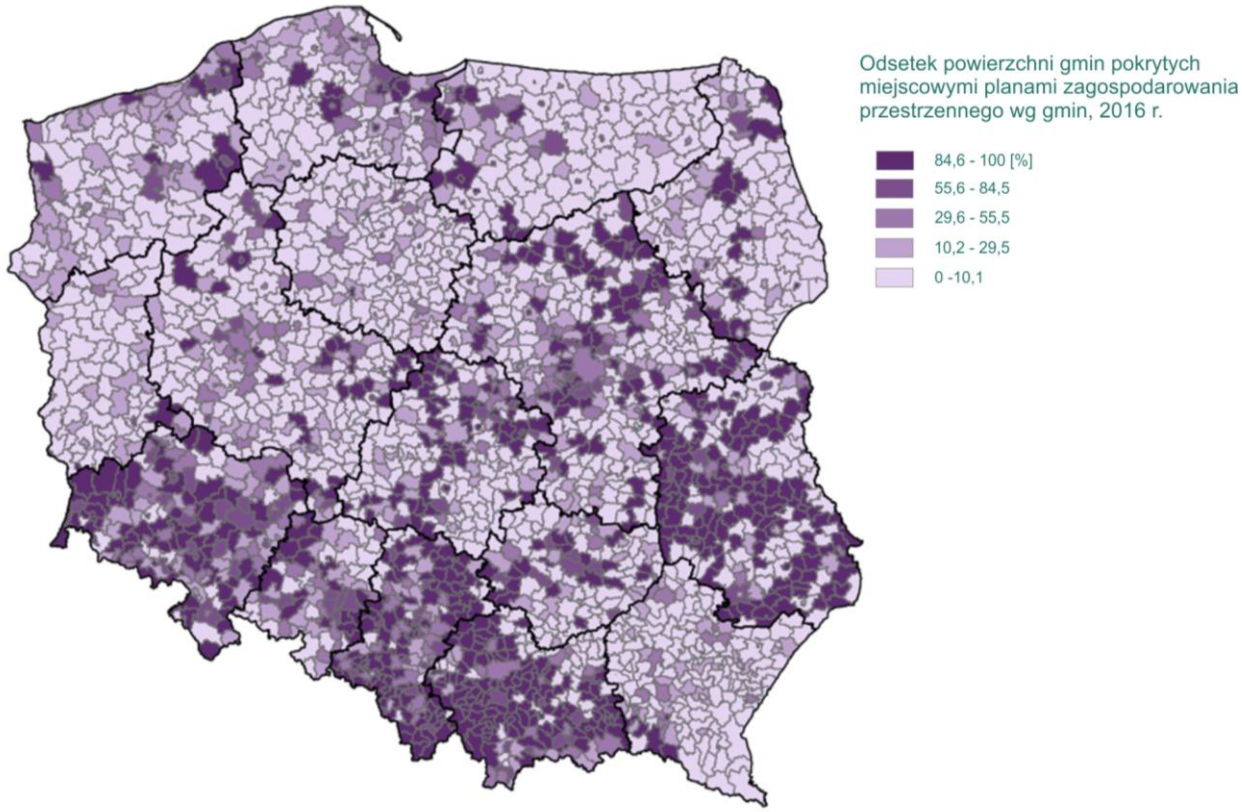
5.2. Zintegrowane planowanie rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego

Elementem efektywnego zarządzania rozwojem jest m.in. racjonalne gospodarowanie przestrzenią. Nie zawsze jednak miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są sporządzane dla obszarów intensywnego rozwoju (m.in. miasta i obszary powiązane z nimi funkcjonalnie), które tego wymagają (Rysunek 13). Ponadto ustalenia planów nie są adekwatne do rzeczywistych potrzeb zagospodarowania terenu, a najważniejsze strategiczne inwestycje są realizowane z pominięciem planów – w trybie specustaw. Dodatkowo powszechne stosowanie decyzji administracyjnej o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu generuje nadmierne koszty funkcjonowania gminy oraz zwiększa niepewność i ryzyko **inwestycji i chaosu przestrzennego**.

[25] Wielkość uśredniona w wartościach nominalnych dla lat 2010 – 2016 w przeliczeniu na średni stan ludności ww. okresu.

W konsekwencji znaczącym problemem w Polsce staje się również **suburbanizacja**. Rozproszenie zabudowy wyłącza część gruntów, w tym około 10-15%[26] już uzbrojonych, z użytkowania. Powstają duże problemy z dostępem do usług publicznych, np. efektywną organizacją transportu publicznego i dopasowania go do potrzeb mieszkańców pod względem warunków takich jak: zasięg, częstotliwość kursowania, opłaty i taryfa biletowa, trudności organizacyjne na granicach różnych samorządów. **Dużą część kosztów niekontrolowanego rozlewania się zabudowy ponoszą również mieszkańcy**, np. przez zwiększone koszty życia w dzielnicach podmiejskich, wydłużenie czasu i dróg dojazdu, konieczność korzystania przez poszczególne gospodarstwa domowe z więcej niż jednego samochodu. Następuje **obniżenie jakości życia w wyniku ograniczonego dostępu do usług publicznych** (np. edukacji, ochrony zdrowia, kultury) czy obniżenie jakości środowiska, np. poprzez hałas i zanieczyszczenie powietrza. Wpływa to również na budżety jednostek samorządu terytorialnego, dla których **skala kosztów dla zapewnienia infrastruktury technicznej i społecznej dla terenów nowej urbanizacji** jako zadania własnego gminy częstokroć znacznie przekracza jej budżet.

Rysunek 13. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Prowadzenie polityki rozwoju odbywa się często bez uwzględnienia uwarunkowań przestrzennych i zasady zrównoważonego rozwoju, co podnosi koszty funkcjonowania gospodarki i skutkuje problemami takimi jak chaotyczne rozlewanie się zabudowy, konflikty przestrzenne, zanieczyszczenie powietrza, zawyżone koszty budowy infrastruktury technicznej i społecznej lub ich deficyt[27].

[26] T. Markowski, Ekonomiczny wymiar urbanizacji w: Przestrzeń życia Polaków, Warszawa 2014 r.
[27] A. Kowalewski, J. Mordasewicz, J. Osiatyński, J. Regulski, J. Stępień, P. Śleszyński, Ekonomiczne straty i społeczne koszty niekontrolowanej urbanizacji w Polsce, Samorząd Terytorialny 2014 r.

Współpraca na rzecz rozwoju

Systematycznie wzrasta świadomość polskich samorządów lokalnych i regionalnych dotycząca znaczenia wzajemnej współpracy. **Partnerstwa samorządowe na poziomie międzynarodowym, ponadregionalnym, ponadlokalnym i lokalnym** są dowodem, że władze samorządowe dostrzegają korzyści płynące z kooperacji i potrafią oddolnie identyfikować wzajemne zależności funkcjonalne, wspólne potencjały i przewagi rozwojowe, które mogą wykorzystać na rzecz rozwoju.

Jednostki samorządu terytorialnego zdobyły szczególnie cenne doświadczenie poprzez nawiązanie i wzmacnianie współpracy w ramach[28] obszarów funkcjonalnych miast wojewódzkich i subregionalnych. Bardzo ważnym czynnikiem stymulującym współpracę były środki z funduszy europejskich przeznaczone na realizację przedsięwzięć oddziałujących na jakość życia na tych obszarach, m.in. za pomocą mechanizmów **ZIT** lub poza miastami wojewódzkimi **RIT.** Samorządy zyskały doświadczenie w tworzeniu zintegrowanych strategii rozwoju obszarów funkcjonalnych, a zawiązane partnerstwa wpłynęły na poprawę jakości usług świadczonych przez administrację samorządową. W 2016 r. w ramach wszystkich badanych MOF[29] ośrodków wojewódzkich zidentyfikowano 267 porozumień, 14 stowarzyszeń i 11 związków międzygminnych. Najczęściej przyjmują one formę **bilateralnych porozumień w zakresie świadczenia podstawowych usług**, np. organizacji transportu zbiorowego (w 2016 r. zidentyfikowano 218 przykładów takiej formy współpracy), natomiast rzadziej jest to **współpraca sieciowa** (w 2016 r. zidentyfikowano 49 przykładów współpracy sieciowej). Jako przykłady rozwiniętej współpracy w ramach **porozumień sieciowych** można wskazać MOF poznański, szczeciński oraz konurbację śląską[30].

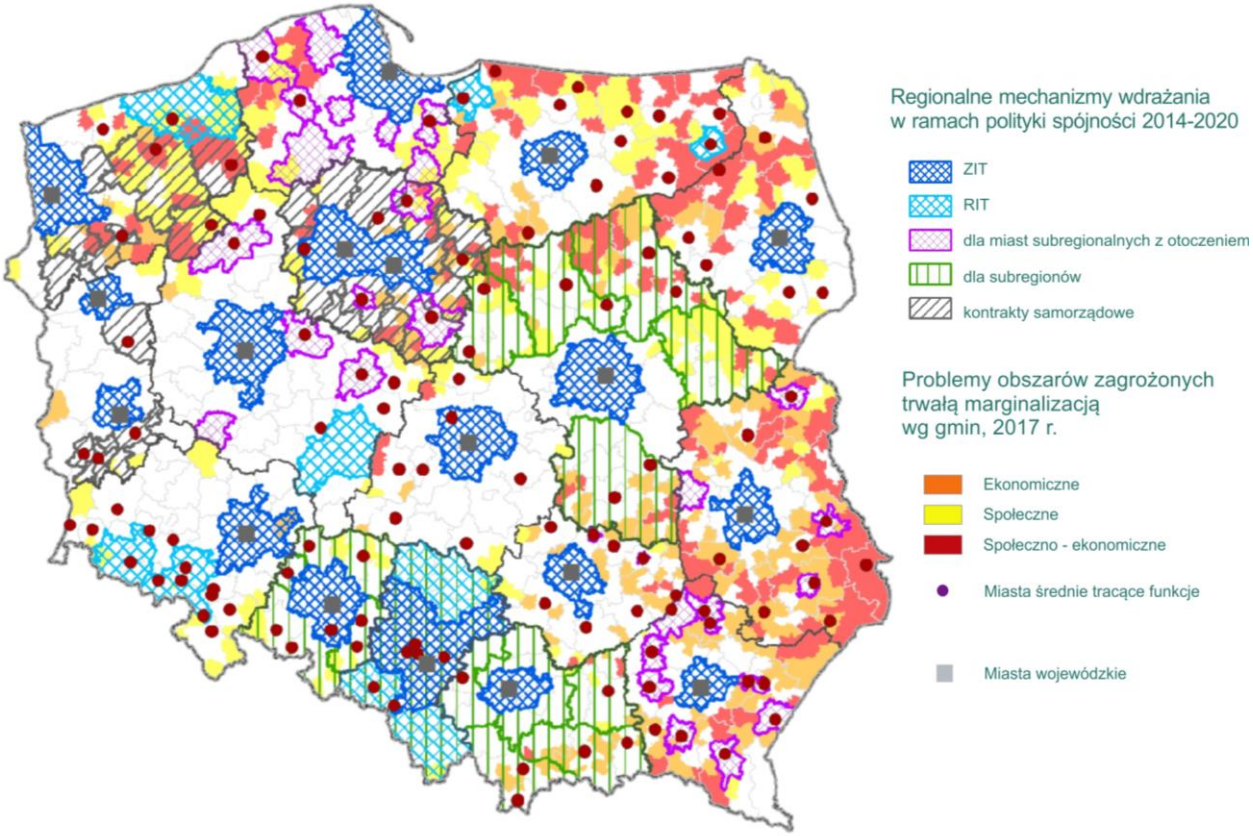
W niektórych województwach, np. kujawsko-pomorskim, lubuskim oraz zachodniopomorskim samorząd województwa wypracował we współpracy z gminami i powiatami model programowania rozwoju realizowany za pomocą regionalnego instrumentu - **kontraktu samorządowego**. Jego istotą jest koncentracja zasobów i środków interwencji w wybranych obszarach tematycznych, a ich programowanie i wykorzystanie opiera się na oddolnie organizujących się zespołach samorządów współpracujących z przedsiębiorcami, aktywnymi mieszkańcami i uczelniami[31].

Poziom aktywności w zakresie współdziałania z innymi jednostkami samorządowymi jest zróżnicowany przestrzennie. Najczęściej wykorzystywanym przez gminy i powiaty instrumentem terytorialnym opierającym się na zasadzie partnerstwa jest Rozwój Kierowany Przez Społeczność w ramach Inicjatywy PROW (66% badanych jest). 27% jst wdrażało ZIT i RIT, a 14% skorzystało z premii za wdrażanie partnerskich projektów[32] (Rysunek 14).

Można zauważyć, że jednostki samorządowe w województwach **świętokrzyskim**, **mazowieckim** oraz **podlaskim** i **małopolskim** wykazują stosunkowo mniejszą inicjatywę na rzecz zawiązywania partnerstw i aktywnego ubiegania się o dofinansowanie ze źródeł zewnętrznych na realizację wspólnych projektów w porównaniu z innymi regionami.

[28] Np. Aglomeracja Leszczyńska, OF Radomia czy Włocławka, OF Jeleniej Góry.
[29] Raport o zarządzaniu i współpracy w obszarach funkcjonalnych miast wojewódzkich, IRM 2017 r.
[30] dobre praktyki współpracy JST: http://dobrepraktyki.pl/index.php?p1=6&p2=20
[31] Więcej patrz: Noworól A,. (2018) Analiza skuteczności i efektywności instrumentów terytorialnych wdrażanych na poziomie regionalnym i lokalnym w ramach środków polityki spójności 2014-2020 oraz instrumentów terytorialnych i programów sektorowych wdrażanych w ramach krajowych środków budżetowych – rekomendacje dla systemu wdrażania KSRR 2030".
[32] Mowa tu o projektach partnerskich realizowanych w ramach programów operacyjnych finansowanych ze środków unijnych (A. Noworól Konsulting, Analiza skuteczności i efektywności instrumentów terytorialnych wdrażanych na poziomie regionalnym i lokalnym w ramach środków polityki spójności 2014-2020 oraz instrumentów terytorialnych i programów sektorowych wdrażanych w ramach krajowych środków budżetowych – rekomendacje dla systemu wdrażania KSRR 2030, 2018).

Rysunek 14. Terytorialne mechanizmy wdrażania polityki spójności 2014-2020



Źródło: A. Noworól Konsulting, Analiza skuteczności i efektywności instrumentów terytorialnych wdrażanych na poziomie regionalnym i lokalnym w ramach środków polityki spójności 2014-2020 oraz instrumentów terytorialnych i programów 2018 r.

Pomimo korzyści płynących ze współpracy wciąż istnieją **bariery zarówno formalne, jak i nieformalne**, które takie procesy blokują lub spowalniają. Potrzeba współdziałania jest dostrzegana przez samorządy, jednak często brakuje lidera, który by taki proces zainicjował i prowadził. Istotne jest również wsparcie eksperckie w celu rozwoju określonych kompetencji (np. z zakresu komunikacji i zarządzania strategicznego) wśród pracowników jst lub pomocy w stworzeniu modelu współpracy. Ponadto w systemie prawa należy dostosować formy współpracy międzygminnej i powiatowej do potrzeb wspólnej realizacji i finansowania projektów, polegających często na wspólnym dostarczaniu usług przez kilka jst. Przepisy prawa regulują funkcjonowanie zinstytucjonalizowanych form współpracy z udziałem jednostek samorządu terytorialnego, którym często brak odpowiedniej elastyczności, aby mogły być stosowane nie tylko na etapie programowania działań, lecz również wspólnej ich realizacji z wykorzystaniem finansów jst.

Wyzwania dla polityki regionalnej

Wyzwaniem dla polityki regionalnej jest zwiększenie zdolności instytucjonalnej do zarządzania rozwojem zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym oraz lokalnym. Dla jakości rządzenia na poziomie regionalnym i lokalnym istotne jest udoskonalenie lub wypracowanie nowych mechanizmów współpracy w celu wzmocnienia systemu współzarządzania procesami rozwojowymi, tj. współpraca i partnerstwo pomiędzy wszystkimi szczeblami jst, a rządem, przedsiębiorcami i społeczeństwem dla rozwiązywania problemów i wykorzystywania potencjałów w funkcjonalnych układach terytorialnych. Równie ważne jest zapewnienie koordynacji horyzontalnej i wielopoziomowej działań rozwojowych na poziomie kraju i regionów. Dotyczy to również finansowania polityki rozwoju. Nacisk należy kłaść na efektywność i rzeczywistą wartość dodaną realizowanych projektów dla rozwoju społeczno-gospodarczego regionów, biorąc pod uwagę takie czynniki, jak np. wewnętrzne potencjały regionów oraz stopień dopasowania tematycznej struktury funduszy do ich potrzeb.

Wyzwanie stanowi także inicjowanie różnych form współpracy i współodpowiedzialności. Ważne jest powszechne stosowanie praktyki współpracy samorządów w zakresie m.in. przygotowywania wspólnych strategii rozwoju i realizowania wspólnych inwestycji. Istotne jest także włączenie planowania przestrzennego jako obowiązkowego elementu zarządzania rozwojem (w tym uporządkowanie systemu planowania przestrzennego). Uporządkowanie przestrzeni i efektywne nią zarządzanie wymaga oparcia na kompleksowym systemie monitorowania procesów społeczno-gospodarczych z uwzględnieniem zmian w przestrzeni.

Wyzwanie 6. Przeciwdziałanie nierównościom terytorialnym i przestrzennej koncentracji problemów rozwojowych oraz niwelowanie sytuacji kryzysowych na obszarach zdegradowanych

Polska należy do krajów o **umiarkowanym poziomie zróżnicowania międzyregionalnego na poziomie NUTS 2**. Zróżnicowanie to mierzone współczynnikiem zmienności wskaźnika PKB na mieszkańca wynosiło w 2006 r. – 18,6%, w 2016 r. – 20,8%.

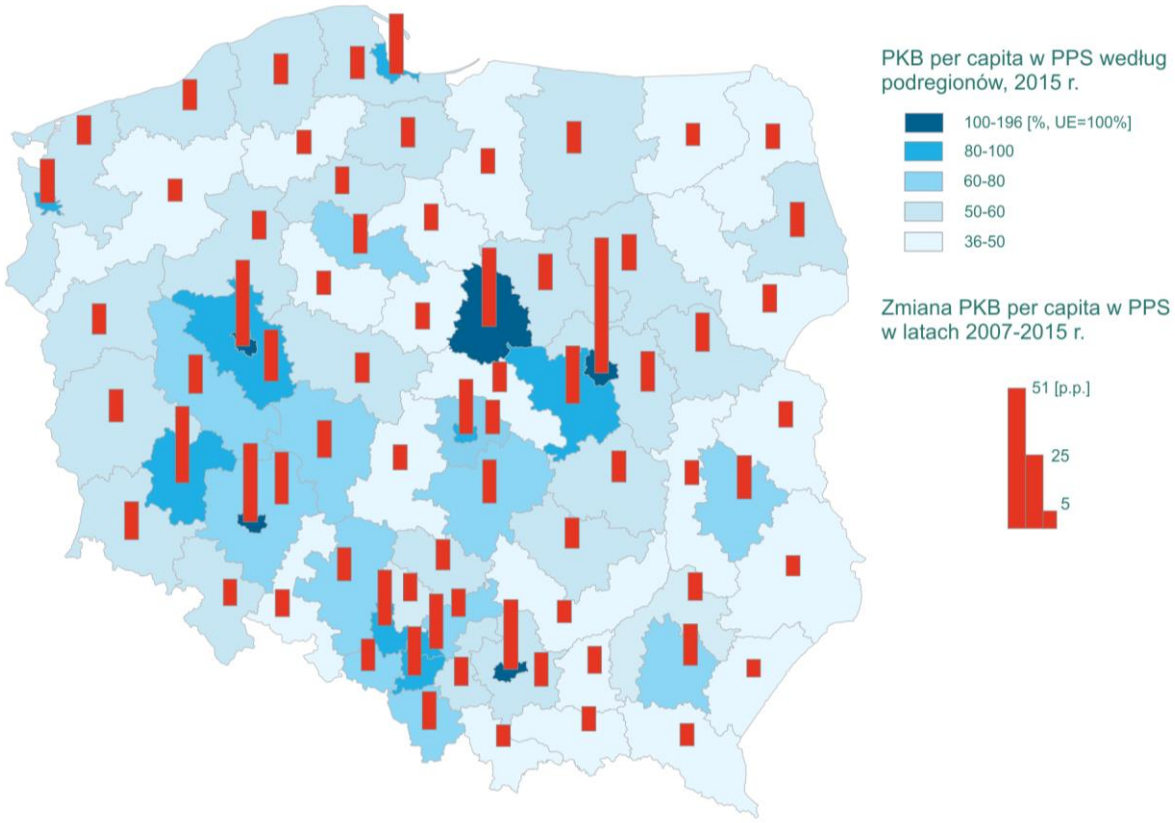
Zróżnicowanie w zakresie PKB na mieszkańca **na poziomie podregionów NUTS 3 było znacznie wyższe od odnotowanego na poziomie NUTS 2**, kształtując się w przedziale od 292% średniej krajowej w przypadku podregionu miasto stołeczne Warszawa, 197% dla podregionu miasto Poznań, powyżej 163% dla podregionu miasto Wrocław i miasto Kraków do 53% dla podregionów przemyskiego i chełmsko-zamojskiego, 57% dla nowotarskiego i 57% dla ełckiego (Rysunek 15). Należy przy tym zaznaczyć, że **stopień tego zróżnicowania powiększa się** z uwagi na fakt, że podregiony o wysokim poziomie rozwoju gospodarczego, będące na czele powyższego rankingu, odnotowały w latach 2007-2016 wyższą od średniej dynamikę PKB. W grupie tej znajdowały się przede wszystkim **duże miasta wraz z otoczeniem** (dotyczy to np. Wrocławia, Łodzi, Warszawy, Poznania i Krakowa). W konsekwencji, powiększały one przewagę nad pozostałymi podregionami w zakresie poziomu PKB per capita. Liczna grupa podregionów słabiej rozwiniętych[33] odnotowała wysoki wzrost gospodarczy, poprawiając tym samym swą pozycję w relacji do średniej krajowej. Niższe tempo rozwoju charakteryzowało **podregiony województw ze wschodniej Polski, województwa kujawsko–pomorskiego, pomorskiego, zachodniopomorskiego, małopolskiego, łódzkiego i opolskiego.**

Inny przypadek stanowi województwo mazowieckie, które cechuje się największym (w porównaniu z innymi województwami) zróżnicowaniem wewnątrzregionalnym pod względem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, spowodowanym dominującą pozycją Warszawy. Skalę występujących zróżnicowań pokazuje m.in. wskaźnik PKB per capita (PPS) regionu warszawskiego stołecznego (za 2015 r.), który wyniósł prawie 150% średniej unijnej. Jest to najwyższy wynik w Polsce, czyniący obszar metropolitalny najbogatszym spośród polskich regionów. Natomiast dla regionu mazowieckiego regionalnego wskaźnik ten wyniósł nieco ponad 60% średniej unijnej. Taka sytuacja utrudniała zarządzanie rozwojem regionu w sposób uwzględniający potrzeby poszczególnych terytoriów i wymagała stosowania zróżnicowanych instrumentów interwencji publicznej. Z tego względu, od 1 stycznia 2018 r. województwo mazowieckie zostało podzielone na dwie jednostki statystyczne NUTS 2: region warszawski stołeczny i region mazowiecki regionalny. Dzięki temu działania realizowane w województwie mazowieckim będą opowiadały na zróżnicowane potrzeby zarówno regionu mazowieckiego, jaki warszawskiego.

Negatywnym zjawiskiem, będącym efektem procesu polaryzacji rozwoju, jest postępująca **kumulacja problemów społeczno-gospodarczych w określonych obszarach kraju**. Obszary te, wykazując peryferyjność w stosunku do najsilniejszych ośrodków wzrostu, jakimi w skali kraju są stolice województw, bądź też na skutek przekształceń strukturalnych gospodarki odnotowują znaczący spadek jakości życia i pogarszanie się warunków inwestycyjnych. Odpływ mieszkańców z tych terenów, zwłaszcza ludzi młodych, jak również słaba wydajność lokalnych gospodarek powodują postępującą marginalizację i degradację społeczno-gospodarczą.

[33] Jak np. rzeszowski, kaliski, piotrkowski, lubelski, opolski, leszczyński, krakowski, siedlecki, ostrołęcki, jeleniogórski– według kryterium PKB per capita.

Rysunek 15. Produkt Krajowy Brutto per capita

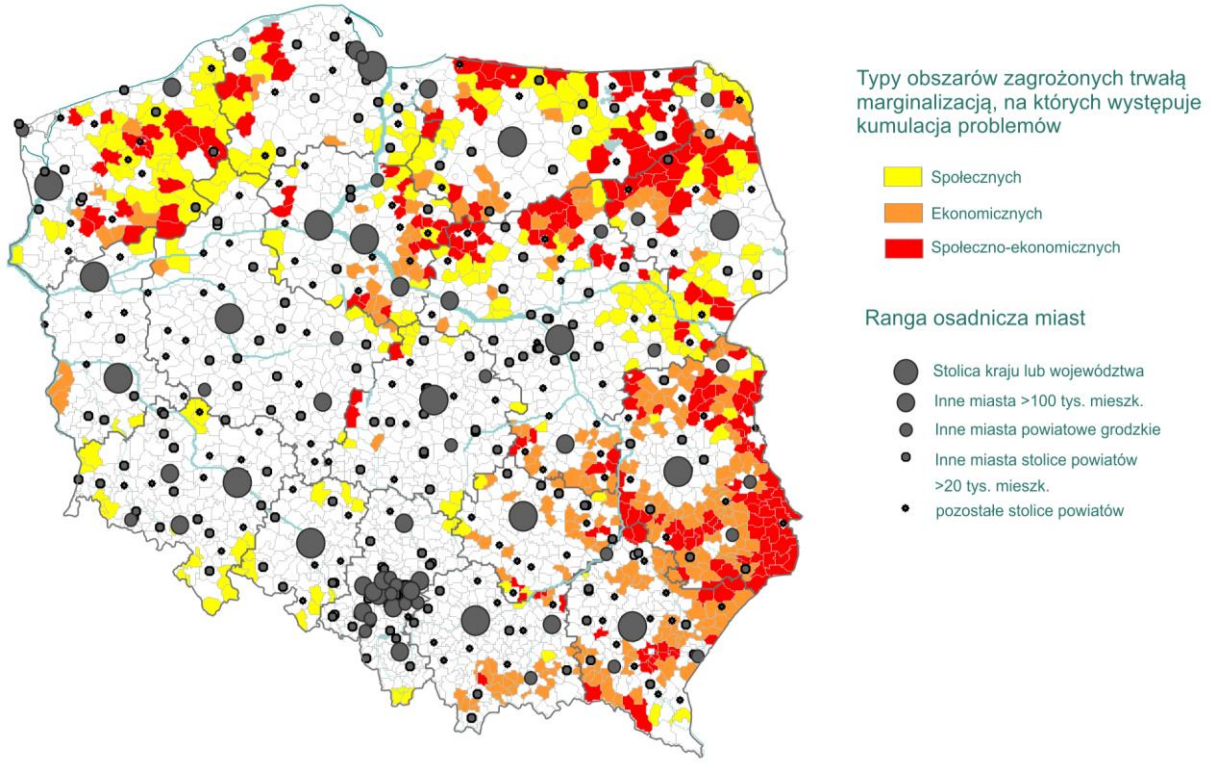


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Do grupy obszarów istotnej koncentracji problemów rozwojowych zaliczają się skupiska **gmin wiejskich** i **powiązanych z nimi funkcjonalnie małych miast,** które są **zagrożone trwałą marginalizacją**. Położone są one głównie **w pasie północnej i wschodniej części kraju**. Zaliczają się do nich także obszary przygraniczne położone na zewnętrznej granicy UE (Rysunek 16). Obszary te cechują się peryferyjnym położeniem poza obszarami dużych miast i słabą dostępnością transportową. Wyróżniają je m.in. problemy strukturalne w rolnictwie, niski stopień roli funkcji pozarolniczych w dostarczaniu mieszkańcom źródeł utrzymania[34], zmniejszanie się zaludnienia i niekorzystne zmiany w strukturach demograficznych, słaby dostęp do usług publicznych, rozdrobnienie agrarne gospodarstw w niektórych regionach (zwłaszcza w województwach Polski wschodniej) i przerost zatrudnienia rolniczego (bezrobocie ukryte w gospodarstwach rodzinnych i zatrudnienie w „szarej strefie"). Istotnym zagrożeniem jest dalsze pogarszanie się pozycji konkurencyjnej tych obszarów oraz zmniejszanie się ich udziału w procesach rozwojowych, co może prowadzić do ich trwałej społecznej i ekonomicznej marginalizacji

[34] Zwanej dezagraryzacją gospodarki lokalnej (M. Stanny, A. Rosner, *Rzecz o dezagraryzacji gospodarczej wsi*, *Polska regionów – Polska miast*, Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, IX tom, Kraków 2017).

Rysunek 16. Obszary zagrożone trwałą marginalizacją



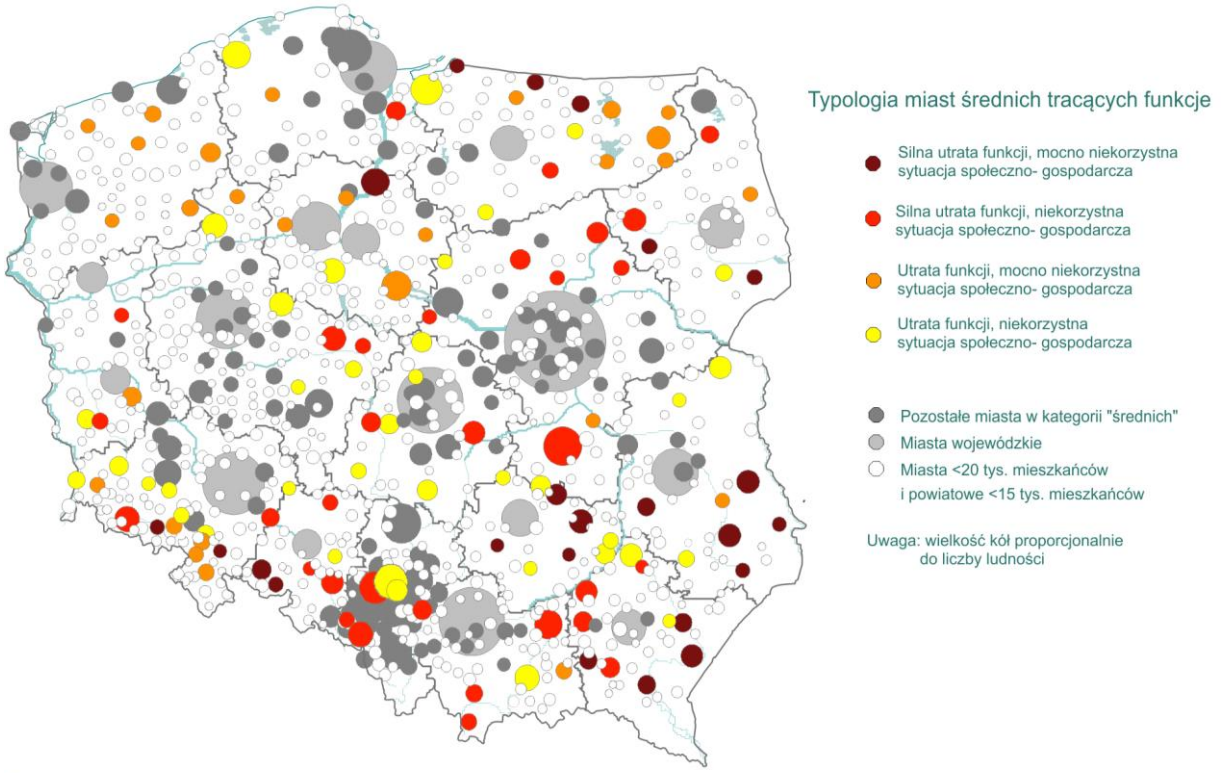
Źródło: Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, s.179 (Rysunek 12), 2017 r.

W odniesieniu do makroregionu **wschodniej Polski**[35] należy wskazać takie problemy, jak: niska wydajność pracy, niski poziom przedsiębiorczości i inwestycji prywatnych, niski poziom innowacyjności i trudności na lokalnych rynkach pracy. Oprócz bariery rozwoju, jaką jest peryferyjne i przygraniczne położenie oraz problemu z dostępnością transportową, tak wewnętrzną, jak i zewnętrzną, ważną kwestią w dalszym ciągu pozostaje dostępność komunikacyjna (w tym IT), elektroenergetyczna oraz duża emigracja młodych i wykształconych mieszkańców. Wyzwaniem dla wschodniej Polski pozostaje poprawa atrakcyjności inwestycyjnej, podniesienie konkurencyjności regionalnych gospodarek oraz długofalowe pobudzanie aktywności ekonomicznej i wzrost inwestycji prywatnych, które wpłyną na rozwój lokalnych rynków pracy i jakość życia mieszkańców.

Kolejną grupą obszarów o szczególnej koncentracji problemów rozwojowych są **miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze**[36] (Rysunek 17). Miasta te cechuje regres w rozwoju i utrata funkcji społeczno-gospodarczych i administracyjnych, odpływu ludności (zwłaszcza wykształconej w wieku produkcyjnym) do dużych ośrodków, upadku tradycyjnych lokalnych przemysłów, starzejącego się społeczeństwa zmieniającego popyt na niektóre usługi, jak również niedopasowania popytu i podaży na rynku pracy. Problemem tej kategorii obszarów jest także **niezadowalająca dostępność terytorialna**, w tym niedostateczne powiązania transportowe z innymi miastami i z obszarem funkcjonalnym w zakresie odpowiedniej jakości połączeń drogowych, kolejowych czy siatki połączeń w transporcie zbiorowym. Powoduje to **znaczące osłabienie bazy ekonomiczno-budżetowej samorządów**, grożąc degradacją nagromadzonego majątku, takiego jak nieruchomości, infrastruktura oraz dziedzictwo kulturowe.

[35] Makroregion wschodniej Polski obejmuje pięć województw: lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie.
[36] Zgodnie z definicją w słowniczku.

Rysunek 17. Miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze



Źródło: Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, s.177 (Rysunek 11), 2017 r.

Do grupy obszarów o istotnej koncentracji problemów rozwojowych, związanych ze specyficzną strukturą gospodarki zalicza się również **Śląsk**[37]. Region ten cechuje stopniowe spowalnianie tempa wzrostu gospodarczego będące konsekwencją uzależnienia regionalnej gospodarki od tradycyjnych sektorów przemysłowych. Występuje tam też największe w skali kraju zagrożenie procesami depopulacyjnymi (zwłaszcza w miastach takich jak Bytom, Zabrze, Świętochłowice czy Siemianowice Śląskie), największe w skali kraju zanieczyszczenie powietrza oraz duża liczba terenów wymagających działań w zakresie **rekultywacji** bądź **przywrócenia lub zmiany funkcji**. Mimo koncentracji problemów rozwojowych w województwie śląskim, wskazać należy także na **szereg potencjałów,** które potrzebują jednak krajowego wsparcia w celu pełnego wykorzystania. Uzasadnieniem podjęcia działań z poziomu krajowego właśnie w tym regionie jest największy udział przemysłu w tworzeniu PKB w skali kraju, największy w kraju poziom zurbanizowania, wysoki poziom eksportu, bardzo dobrze rozwinięta sieć transportowa, silna obecność branży energetycznej stanowiącej podstawę bezpieczeństwa energetycznego kraju, wysoka efektywność pozyskiwania inwestorów.

Zapotrzebowanie gmin w Polsce na niwelowanie **sytuacji kryzysowych na obszarach zdegradowanych** jest duże. Odpowiedzią na fragmentaryczne i geograficznie zogniskowane kryzysy obszarów powinna być dobrze zaplanowana **rewitalizacja,** jako narzędzie poprawy warunków życia, rozwoju gospodarczego i jakości środowiska na obszarach kryzysowych, bowiem definiuje się ją jako zintegrowane i kompleksowe przeciwdziałanie procesom degradacji w sferze społecznej oraz gospodarczej, przestrzenno-funkcjonalnej, technicznej, czy środowiskowej. Szacuje się, że w roku 2016 gminy zidentyfikowały i zakwalifikowały powierzchnię ponad 715 tys. ha jako obszary zdegradowane, co średnio stanowi ok. 14,4% powierzchni tych gmin. Dotychczasowe obserwacje i badania dowodzą, że aktywność gmin w prowadzeniu rewitalizacji w ostatnim czasie silnie wzrosła, stąd olbrzymim wyzwaniem jest utrzymanie dynamiki prowadzenia procesów rewitalizacji, aby jak najszybciej niwelować skalę istniejących obszarów zdegradowanych. Doświadczenia programów odnowy wsi oraz wdrażania PROW i LEADER są

[37] W dokumencie odnoszący się do obszaru województwa śląskiego.

w tej mierze bardzo duże. W połączeniu z doświadczeniami z rewitalizacji mogą być one doskonałą bazą budowy efektywnego i sprawnego systemu wsparcia obszarów zdegradowanych.

Wyzwania dla polityki regionalnej

Wyzwaniem dla polityki regionalnej jest zmniejszenie dysproporcji w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego podregionów oraz przeciwdziałanie kumulacji problemów społeczno-gospodarczych, szczególnie na obszarach peryferyjnych, położonych z dala od dużych ośrodków miejskich i na styku województw. Istotne jest również zmniejszanie zróżnicowań wewnątrzmiejskich oraz poprawa warunków i jakości życia mieszkańców na obszarach zdegradowanych. W związku z tym zakres interwencji i rodzaj stosowanych mechanizmów wsparcia polityki regionalnej wymaga dostosowania do potencjałów i wyzwań rozwojowych różnych typów obszarów. W kontekście zapewnienia spójności terytorialnej znaczenie ma także zwiększenie poziomu dostępu do usług (edukacyjnych, zdrowotnych, z zakresu kultury, transportowych, doradztwa biznesowego) i podstawowych dóbr warunkujących włączenie się mieszkańców tych obszarów w procesy rozwojowe. Wyzwanie stanowi również zapewnienie trwałych form współpracy partnerów krajowych i regionalnych oraz usprawnienie współpracy i koordynacji instytucji i podmiotów niepublicznych.

POLITYKA REGIONALNA 2030

Polityka regionalna w Polsce podlega systematycznej ewolucji. Podstawowymi podmiotami biorącymi udział w programowaniu i realizacji polityki regionalnej pozostają rząd i samorządy województw, a cele i sposób jej działania determinowane są od 2004 roku przez europejską politykę spójności. Utworzenie regionalnych władz samorządowych oraz objęcie Polski europejską polityką spójności umożliwiło wykształcenie się systemu polityki regionalnej rozumianego jako zespół przepisów prawa i instytucji, które współpracując, działają na rzecz rozwoju poszczególnych części Polski.

Polityka spójności jako główna polityka inwestycyjna UE realizowana w Polsce, dzięki licznym przedsięwzięciom sfinansowanym z funduszy UE, przyczyniła się do wzrostu konkurencyjności i poprawy sytuacji gospodarczej regionów. Wykorzystanie wniosków i doświadczeń z programowania, realizacji, monitorowania i ewaluacji polityki spójności w Polsce stwarza szansę na zwiększenie efektywności i lepsze ukierunkowanie dostępnych funduszy, zarówno pochodzących ze środków polityki spójności, jak i z budżetu państwa. Oczekiwanym kierunkiem będzie przeniesienie akcentów z pozycji biorcy pomocy na rzecz większej świadomości oraz odpowiedzialności za prowadzenie działań rozwojowych.

Nowe wyzwania i uwarunkowania stojące przed polityką regionalną powodują konieczność wprowadzenia bardziej zasadniczych niż do tej pory zmian w jej funkcjonowaniu. Modyfikacje sytemu wdrażania są niezbędne, aby zachował on możliwość działania w nowych warunkach determinowanych przez wpływ globalizacji i integracji europejskiej. Rozwój polskich regionów zależeć będzie od umiejętności wydobycia i wkomponowania specyficznego, endogenicznego potencjału regionów w procesy globalne.

Wprawdzie dotychczasowy system dobrze spełniał swoją rolę oferując możliwości wzrostu i rozwoju wszystkich regionów, to zastosowane rozwiązania i instrumenty nie doprowadziły do pełnego sukcesu – zlikwidowania sektorowego podejścia w realizacji działań rozwojowych oraz polepszenia efektywności inwestycji. Biorąc pod uwagę nowe wyzwania oraz konieczność zwiększenia komplementarności i efektywności działań publicznych podejmowanych na rzecz rozwoju regionalnego, w najbliższej przyszłości stosowanie zasady zintegrowanego podejścia terytorialnego będzie wzmocnione m.in. poprzez zarysowane w SOR rozwiązania. Dotyczą one większej terytorializacji polityk krajowych, w tym zasad działania instrumentów sektorowych, szerszego zastosowania mechanizmów oceny efektów terytorialnych, wprowadzenia nowych instrumentów i mechanizmów wzmocnionej koordynacji oraz współpracy na poziomie lokalnym.

Najważniejsze kierunki zmian w polityce regionalnej

Model odpowiedzialnego rozwoju - rozwój społecznie i terytorialnie zrównoważony

W SOR postawiono na aktywniejszą niż do tej pory rolę państwa i instytucji publicznych w kształtowaniu procesów rozwoju społeczno-gospodarczego i terytorialnego, nadając im jednocześnie zadania związane z inicjowaniem i zarządzaniem procesami rozwojowymi oraz wspomaganiem działalności sektora prywatnego poprzez m.in. tworzenie płaszczyzn współpracy integrujących administrację, biznes, naukę i społeczeństwo. SOR wskazując kierunki dla polityki regionalnej w większym niż dotychczas zakresie koncentruje wsparcie na tworzeniu warunków do wzrostu konkurencyjności, innowacyjności i inwestycji w wybranych branżach mających podstawowe znaczenie dla gospodarek regionalnych. Zgodnie z SOR, **rozwój odpowiedzialny to taki, który budując siłę konkurencyjną z wykorzystaniem nowych czynników rozwojowych, zapewnia udział i korzyści wszystkim grupom społecznym zamieszkującym różne miejsca naszego kraju.** Interwencja opierać się będzie także na wielowymiarowej solidarności społecznej, której celem jest troska o dobro wspólne. Oznacza to solidarność między pokoleniami teraźniejszym i przyszłymi, między poszczególnymi regionami, miastami i obszarami wiejskimi, między pracodawcami i pracownikami.

Rozwój odpowiedzialny to również rozwój zrównoważony terytorialnie, który, rozwija i efektywnie wykorzystuje miejscowe zasoby i potencjały wszystkich terytoriów, a w szczególności wspomaga rozwój tych obszarów, które mają mniejszą odporność na zjawiska kryzysowe, nie mogą w pełni rozwinąć swojego potencjału rozwojowego lub utraciły funkcje społeczno-gospodarcze.

Rodzaj interwencji zależy bezpośrednio od potrzeb i potencjałów terytorialnych. Wykorzystanie specjalizacji regionalnych, a także rozwój przedsiębiorczości i mobilizacja istniejących zasobów kapitału finansowego,

środowiskowego, ludzkiego oraz społecznego, to czynniki kluczowe dla wzmacniania procesów rozwojowych poszczególnych terytoriów.

Polityka regionalna od 2010 roku, zgodnie z modelem (polaryzacyjno-dyfuzyjnym), skupiała działania rozwojowe przede wszystkim na aglomeracjach największych miast i zakładała, że impulsy rozwojowe będą przenikały z dużych ośrodków wojewódzkich na słabiej rozwinięte obszary otaczające. Jednak zasięg oddziaływania impulsów rozwojowych płynących z obszarów wysokorozwiniętych (w szczególności z ośrodków wojewódzkich) na otoczenie (ośrodki niższego rzędu) był niewystarczający, co przyczyniło się do pogłębienia zróżnicowań wewnątrzregionalnych.

Utrzymujące się dysproporcje są konsekwencją m.in. niezrównoważenia podaży i popytu na lokalnych rynkach pracy, decyzji co do lokalizacji inwestycji, zróżnicowanego poziomu wyposażenia infrastrukturalnego i dostępności transportowej, regionalnych różnic w wydajności pracy, a także potencjału administracji publicznej. W polityce regionalnej rozszerzeniu ulegną mechanizmy i instrumenty wspierające z jednej strony rozprzestrzenianie się impulsów rozwojowych, a z drugiej wykorzystujące potencjał do ich absorpcji. Stąd też KSRR kładzie nacisk na zrównoważony rozwój całego kraju, czyli zmniejszanie dysproporcji w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego różnych obszarów – zarówno miejskich, jak i wiejskich. **Polityka regionalna będzie wspierać zintegrowane interwencje wykorzystujące miejscowe zasoby i potencjały poszczególnych terytoriów oraz dostarczanie odpowiednich impulsów dla zainicjowania trwałego wzrostu i miejsc pracy w obszarach o mniej korzystnych uwarunkowaniach rozwojowych** wynikających ze struktury społeczno-gospodarczej, peryferyjnego położenia, bądź utraty funkcji społeczno-gospodarczych. Oznacza to ukierunkowanie wsparcia na obszary zmagające się z trudnościami adaptacyjnymi i restrukturyzacyjnymi, zarówno na poziomie ponadregionalnym[38] (wschodnia Polska), regionalnym (Śląsk), jak i ponadlokalnym (obszary zagrożone trwałą marginalizacją, miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze z otaczającymi obszarami wiejskimi).

W większym niż dotychczas stopniu wykorzystany zostanie potencjał sieci osadniczej obejmującej ośrodki o różnej wielkości, znaczeniu i pełnionych funkcjach, w tym regularna struktura polskiej sieci miast, które sprzyjają procesom konwergencji społeczno-gospodarczej całego terytorium kraju.

Założenia i obszary wsparcia

Wprowadzone w KSRR 2010-2020 podejście terytorialne przełożyło się m.in. na identyfikację OSI w dokumentach strategicznych oraz dokumentach implementacyjnych, jak również znalazło odzwierciedlenie w działaniach na poziomie krajowym i regionalnym. Dotychczasowe doświadczenia z wdrażania polityki regionalnej wskazują jednak na potrzebę uporządkowania pojęć związanych z definicją *obszarów strategicznej interwencji*, *obszarów problemowych* i *obszarów funkcjonalnych*. Obowiązują różne podstawy teoretyczne i metodyczne identyfikacji OSI i obszarów funkcjonalnych, przy tym są inne oczekiwania aplikacyjne wobec nich. Istnieją w Polsce gminy, które przynależą do ponad 80 typów ww. obszarów wyznaczonych na poziomie krajowym czy regionalnym[39]. Z uwagi na niejednolite interpretacje i zróżnicowane zastosowanie pojęć tych obszarów w dokumentach przygotowywanych przez jst , nieuporządkowane zależności między nimi i obowiązujące różne typologie, nastąpi zmiana regulacji prawnych utrzymując jeden typ ww. obszarów - OSI.

Podstawą nowego podejścia terytorialnego polityki rozwoju jest lepsza niż dotychczas identyfikacja cech poszczególnych obszarów kraju, tj. rozpoznanie ich zasobów endogenicznych, wyzwań i barier rozwojowych. Nowy paradygmat polityki rozwoju regionalnego, w większym niż dotychczas stopniu, uwzględnia lokalny kontekst dla prowadzenia działań rozwojowych. Odpowiedni wybór atutów regionalnych i lokalnych, które dadzą najlepsze możliwości rozwojowe obszarów, wpływa na kształtowanie przewagi konkurencyjnej danego terytorium. Dla polityki rozwoju oznacza to **odejście od wspierania całego kraju czy regionów w jednolity sposób na rzecz większego różnicowania interwencji w zależności od problemów i potencjałów poszczególnych obszarów**. Wymaga to dobrej diagnozy terytoriów oraz występujących powiązań funkcjonalnych, w celu identyfikacji potencjałów, które później przełożą się na ich rozwój, jak również określenia obszarów, które powinny być wsparte, aby zapobiec ich peryferyjności. Takie podejście przekłada się na bardziej precyzyjne wyznaczenie

[38] Makroregion wschodniej Polski obejmuje pięć województw: lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie.
[39] Delimitacja obszarów strategicznej interwencji państwa: obszarów wzrostu i obszarów problemowych, praca zespołowa pod red. P. Śleszyńskiego, IGiPZ PAN, Warszawa 2016.

obszarów strategicznej interwencji (OSI) z punktu widzenia priorytetów polityki rozwoju, jak również na tworzenie instrumentów terytorialnych dopasowanych do ich specyficznych potrzeb rozwojowych. OSI w KSRR nie będą pokrywać obszaru całego kraju, lecz będą to dwa główne typy terytoriów: **obszary zagrożone trwałą marginalizacją** oraz **miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze**. OSI te stanowią tzw. **OSI obligatoryjne** i wspierane będą z poziomu kraju i regionu za pomocą specjalnie dedykowanych instrumentów. **OSI fakultatywne** to wschodnia Polska, Śląsk oraz wskazywane na poziomie regionalnym lub lokalnym inne obszary, takie jak subregiony, miejskie obszary funkcjonalne, obszary przygraniczne, obszary poprzemysłowe, obszary zdegradowane.

Polityka regionalna wspierać będzie również pozostałe terytoria w ramach **działań horyzontalnych ukierunkowanych na wzrost konkurencyjności polskich regionów**, poprzez identyfikowanie i wykorzystywanie potencjałów terytorialnych. Wspierane będą potencjały endogeniczne w oparciu o rodzimy kapitał i lokalne przedsiębiorstwa, które prowadzą działalność na swoim terenie. Interwencja będzie bardziej **selektywna tj. będzie wskazywać priorytetowe branże/sektory wzmacniające konkurencyjną pozycję regionów.** Oznacza to, że regiony będą dokonywały selektywnego wyboru takich specjalizacji gospodarczych, w których posiadają najlepiej rozwinięte zasoby i w ich obrębie skupiać będą swoją aktywność naukowo-badawczą oraz innowacyjną. Kluczowe znaczenie będzie miała identyfikacja specjalizacji regionu, która często może odbiegać od tradycyjnych klasyfikacji gospodarczych.

Proces koncentracji na określonych specjalizacjach okazał się dla regionów wyzwaniem. Identyfikacja inteligentnych specjalizacji była prowadzona w różnej formule i na różne sposoby. Jednak w wielu przypadkach problemem było zastosowanie zbyt szerokiego podejścia do ich określania, czy też wybór zbyt dużej liczby obszarów specjalizacji. Powodowało to rozproszenie wsparcia i przyniosło niewielką wartość dodaną. **Stopniowe zwiększanie koncentracji działań na RIS** pozwoli na realizację projektów o kluczowym znaczeniu dla rozwoju regionu. Inteligentne specjalizacje przyczynią się do powstawania nowych rynków aktywności gospodarczej prowadząc do podniesienia konkurencyjności regionów.

Instytucje, kompetencje i rosnące znaczenie współpracy

Wciąż utrzymujący się niski poziom współpracy pomiędzy podmiotami odpowiedzialnymi za wdrażanie polityk publicznych, jak i niedostateczna koordynacja, przyczyniają się z jednej strony do powielania podobnych działań lub też z drugiej - ich wzajemnego wykluczania. Prowadzi to do osłabienia efektów inwestycji publicznych, które lepiej skoordynowane mogłyby działać wzmacniająco i stymulująco dla rozwoju poszczególnych terytoriów. Słabość sieci współpracy na obszarze większości województw, w szczególności między różnymi jednostkami władz publicznych (samorządowych, ale również rządowych) również stanowi wyzwanie. Polityka regionalna będzie **koncentrować się na usprawnianiu dotychczasowych i poszukiwaniu nowych mechanizmów koordynacji międzysektorowej**, zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym. Służyć temu będą narzędzia systemowe takie jak kontrakt programowy, sektorowy, porozumienie terytorialne (patrz system realizacji). Doprowadzi to do stopniowego odchodzenia od praktyki „silosowości" na rzecz ściślejszego powiązania programowania na różnych poziomach zarządzania z planami budżetowymi polityk sektorowych prowadząc do zwiększenia efektywności wydatkowanych środków publicznych.

Pomimo stopniowego włączania samorządu lokalnego w proces kreowania rozwoju, to jednak w rzeczywistości ich rola w systemie krajowej polityki regionalnej nie była aż tak znacząca. Doświadczenia wskazują na potrzebę **zwiększenia roli i odpowiedzialności samorządów lokalnych**, jako koordynatora działań rozwojowych na swoim obszarze. Szczególnie istotne będzie pobudzanie aktywności najsłabszych ekonomicznie i instytucjonalnie jednostek samorządu terytorialnego oraz przełamywanie barier we współpracy między samorządami, jak również poprawa dialogu z przedsiębiorcami i mieszkańcami. Istotne znaczenie będzie miała współpraca sąsiadujących ze sobą gmin również tych położonych w pasie przygranicznym z partnerem po drugiej stronie granicy.

Wzmocnienie systemu współzarządzania procesami rozwojowymi włączy w procesy programowania i realizacji polityki regionalnej nie tylko lokalne samorządy terytorialne, ale także innych aktorów rozwoju m.in. **społeczeństwo obywatelskie, środowisko biznesu oraz nauki**. Dla zwiększenia skuteczności i sprawności administracji samorządowej w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki rozwoju wspierana będzie wielowymiarowa współpraca, sieciowanie oraz promowanie wprowadzania na szerszą skalę partnerstwa. Elementem wspomagającym to podejście będzie otwartość polskiej administracji samorządowej na doświadczenia

zagranicznych jednostek poprzez udział w międzynarodowych projektach umożliwiających m. in. sieciowanie, wymianę know-how.

Zwiększy się rola rządu, który będzie w sposób bardziej aktywny brał udział w rozwiazywaniu zidentyfikowanych problemów na poziomie subregionalnym. **Wyrazem partnerskiej współpracy poziomu lokalnego i regionalnego/krajowego będzie porozumienie terytorialne**, które pozwoli na projektowanie rozwiązań z poziomu krajowego/regionalnego odpowiadających potrzebom jednostek samorządu lokalnego. Usprawniona zostanie również koordynacja działań podejmowanych w ramach polityk sektorowych w różnych skalach przestrzennych (kontrakt sektorowy).

Instrumenty i mechanizmy służące realizacji polityki regionalnej

Instrumenty i mechanizmy realizacji polityki regionalnej są silnie powiązane z polityką spójności UE. Należą do nich krajowe i regionalne programy operacyjne, programy europejskiej współpracy terytorialnej oraz wprowadzone w latach 2014-2020 takie mechanizmy wdrażania, jak ZIT czy RLKS, które ukierunkowane są z jednej strony na poprawę koordynacji prowadzonej polityki, a z drugiej na zwiększenie jej lokalnego podejścia. Pomimo faktu, że ZIT są ważnym i pozytywnym doświadczeniem w kraju, ich główne założenie, które dotyczyło wspierania realizacji wspólnych międzysektorowych i zintegrowanych projektów, w praktyce napotkało na wiele trudności.

Niemniej chęć wzmocnienia podejścia terytorialnego spowodowała, iż regiony w ramach regionalnych programów operacyjnych zaprogramowały podobne do ZIT mechanizmy realizacji polityki regionalnej. Dlatego w systemie realizacji KSRR dobre praktyki **mechanizmów tworzonych oddolnie** będą podtrzymywane poprzez zwiększanie zachęt do eksperymentowania. Doświadczenia płynące z wdrażania polityki regionalnej i polityki spójności, zarówno na poziomie krajowym jak i regionalnym, posłużą do wypracowania efektywnych i skutecznych instrumentów wdrażania, odzwierciedlających zasadę zintegrowanego podejścia terytorialnego pozwalającą na dostosowanie mechanizmów ich wdrażania i zakresu wsparcia do specyficznych potrzeb rozwojowych danego terytorium. Wzrośnie rola instrumentów i mechanizmów adresowanych z poziomu krajowego bezpośrednio do subregionalnego.

Utrzymany zostanie dotychczasowy mieszany system implementacyjny polityki regionalnej oparty o regionalne programy operacyjne zarządzane przez samorządy województw i programy krajowe zarządzane przez rząd skoncentrowane na rozwoju konkurencyjności terytorium całej Polski lub wybranych województw i innych obszarów (np. obszary przygraniczne).

Wobec perspektywy ograniczenia środków UE na politykę spójności będzie rosła rola i znaczenie instrumentów rozwoju realizowanych ze środków krajowych. Dotychczas instrumenty sektorowe (resortowe) nie były w pełni wykorzystywane i skoordynowane z działaniami prowadzonymi w ramach polityki regionalnej. Zagadnieniem o kluczowym znaczeniu dla zbudowania efektywnego systemu krajowej polityki regionalnej jest wprowadzenie mechanizmów terytorialnego ukierunkowania wybranych instrumentów sektorowych (resortowych) i wdrażania ich w formule kontraktowej (kontrakt sektorowy).

Finansowanie

Kolejną istotną kwestią w analizie doświadczeń z realizacji KSRR 2010-2020 jest sposób finansowania polityki regionalnej w Polsce. Do tej pory polityka regionalna była silnie uzależniona od środków otrzymywanych w ramach polityki spójności. Dostępność funduszy europejskich oznaczała wprowadzenie na poziomie krajowym i regionalnym nowych standardów w zakresie: programowania, wyboru projektów, finansowania, audytu, monitoringu i ewaluacji. Cechą zarządzania polityką spójności w Polsce jest nadmierne skupienie na absorpcji środków finansowych, zapewnienie zgodności procedur z wymogami europejskimi, przy ograniczonej dbałości o rozwiązywanie problemów lokalnych i regionalnych.

Obecnie dominującym źródłem finansowania polityki regionalnej w Polsce są środki polityki spójności uzupełnione wkładem krajowym. Ze względu na dotychczasowy brak synergii i koordynacji różnych źródeł finansowania polityki regionalnej, jakimi są również krajowe fundusze / programy sektorowe[40] jedną ze zmian będzie terytorialne

[40] A. Noworól Konsulting, Analiza skuteczności i efektywności instrumentów terytorialnych wdrażanych na poziomie regionalnym i lokalnym w ramach środków polityki spójności 2014-2020 oraz instrumentów terytorialnych i programów sektorowych wdrażanych w ramach krajowych środków budżetowych – rekomendacje dla systemu wdrażania KSRR 2030", 2018.

ukierunkowanie środków krajowych poprzez m.in. uwzględnienie w programach rozwoju zróżnicowanego podejścia do różnych typów terytoriów, w zależności od charakterystyki danego sektora.

Wyraźnie wzmacniana będzie również rola **instrumentów zwrotnych, w tym instrumentów finansowych oraz partnerstwa publiczno-prywatnego** w finansowaniu przedsięwzięć rozwojowych ze środków publicznych. Perspektywa do 2030 roku obejmuje okres, w którym Polska będzie nadal beneficjentem funduszy spójności UE, jednak szybszy rozwój niektórych regionów kraju spowoduje, że skala wsparcia w ramach polityki spójności może zostać ograniczona. Tym samym istotne będzie poszukiwanie finansowania w ramach innych niż polityka spójności źródeł (np. CEF, Horyzont Europa, InvestEU) oraz instrumentów krajowych. Dlatego nowa polityka regionalna zakłada wyjście poza ramy funduszy strukturalnych i funduszu spójności. Rozwiązania proponowane w ramach KSRR zapewnią optymalne wykorzystanie środków unijnych dla rozwoju regionalnego, jak też umożliwią budowanie zasad i instrumentów samodzielnej krajowej polityki regionalnej. Działania te przyczynią się do budowy efektywnego systemu finansowania przedsięwzięć rozwojowych w regionach w dłuższej perspektywie. Umożliwi to przeorientowanie zasad dystrybucji środków i przeniesienie akcentów ze wsparcia bezzwrotnego na wsparcie zwrotne, zarówno w zakresie środków UE, jak i środków budżetu państwa czy innych środków publicznych (np. środków podlegających reużyciu z instrumentów finansowych) wydatkowanych na cele rozwojowe.

Tabela 1.Porównanie wybranych aspektów polityki regionalnej w ramach KSRR 2010-2020 oraz KSRR 2030

	KSRR 2010 - 2020	KSRR 2030
MODEL	**polaryzacyjno-dyfuzyjny: koncentracja na aglomeracjach**, wsparcie dyfuzji procesów rozwojowych z dużych ośrodków wzrostu na obszary sąsiadujące	**rozwój zrównoważony terytorialnie** - koncentracja wsparcia na słabszych gospodarczo obszarach i nadanie impulsów do ich rozwoju i integracji z szerszym otoczeniem
ZAŁOŻENIA STRATEGICZNE	**realizacja polityki regionalnej w znaczącej mierze oparta o zasady polityki spójności** - środki UE głównym elementem krajowej polityki regionalnej	realizacja polityki regionalnej **w większym stopniu oparta o cele wyznaczone na poziomie krajowym** i zasoby własne przy aktywniejszym uczestnictwie rządu i samorządów lokalnych oraz innych partnerów społeczno-gospodarczych
KONCENTRACJA TERYTORIALNA	**duże wojewódzkie ośrodki wzrostu, obszary wiejskie, miasta subregionalne, obszary przygraniczne, Polska wschodnia** dedykowane wsparcie z poziomu krajowego dla (programy operacyjne dla wschodniej Polski, programy EWT, ZIT	wsparcie na wszystkich poziomach zarządzania rozwojem (krajowym, regionalnym i lokalnym) dla **obligatoryjnych OSI: miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze, obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją** (Program ponadregionalny 2020+, dedykowane wsparcie w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych) **OSI fakultatywne to wschodnia Polska, Śląsk oraz** wskazywane na poziomie regionalnym lub lokalnym inne obszary, np. subregiony, miejskie obszary funkcjonalne, obszary poprzemysłowe, obszary zdegradowane, obszary przygraniczne.
KONCENTRACJA TEMATYCZNA	**wsparcie zależne od celów tematycznych polityki spójności** – w praktyce finansowane wszystkie cele tematyczne z największym komponentem wsparcia rozwoju infrastruktury	wsparcie zależne od **dobrego rozpoznania diagnostycznego potencjałów i problemów** regionów i różnego typu obszarów miejskich i wiejskich oraz wpisujące się w cele polityki spójności - zwiększenie roli i wsparcia dla rozwoju specjalizacji gospodarczych
	działania wspierające **wzrost konkurencyjności polskich regionów** w układzie europejskim (największe projekty infrastrukturalne, wsparcie dla rozwoju technologii i innowacji, przedsiębiorstwa, zasoby ludzkie) realizowane **na obszarze całego kraju,** przede wszystkim w ramach **polityki spójności** przy ograniczonym udziale innych polityk i funduszy, w tym źródeł krajowych	kontynuacja działań wspierających **wzrost konkurencyjności polskich regionów** w układzie europejskim (największe projekty infrastrukturalne, wsparcie dla rozwoju technologii i innowacji, przedsiębiorstwa, zasoby ludzkie) realizowane na obszarze **całego kraju** przy **wzrastającym udziale innych źródeł finansowania zarządzanych na poziomie europejskim** (np. CEF, Horyzont Europa, InvestEU) oraz **krajowym**
MODEL	w znacznym stopniu **zdecentralizowany**	**zdecentralizowany system programowania**

INSTYTUCJONALNY	**system programowania i realizacji polityki regionalnej**, w którym **główną rolę odgrywają samorządy województw**	**i realizacji polityki regionalnej**, w którym główną rolę odgrywają samorządy województw z aktywniejszym udziałem samorządów lokalnych i innych partnerów społeczno-gospodarczych w szczególności w rozwiązywaniu subregionalnych problemów rozwojowych (np. w ramach porozumienia terytorialnego)
	mała rola rządu w identyfikowaniu i rozwiązywaniu problemów **na poziomie subregionalnym**	**aktywniejsza rola rządu** w rozwiązywaniu zidentyfikowanych problemów i niewykorzystanych potencjałów na poziomie subregionalnym (identyfikacja OSI obligatoryjnych);
	niski stopień koordynacji działań podejmowanych w ramach polityki regionalnej (krajowej i na poziomie regionalnym) z działaniami realizowanymi w ramach polityk sektorowych – pomimo podejmowanych prób w postaci kontraktu terytorialnego)	koordynacja działań podejmowanych w ramach różnych polityk przy większym udziale w realizacji i wsparciu działań z zakresu polityki regionalnej przez ministrów sektorowych (**kontrakt sektorowy**);
MECHANIZMY WDRAŻANIA	**kontrakt terytorialny** - jeden kontrakt dedykowany właściwemu regionowi	wprowadzenie możliwości zawarcia przez samorząd województwa z rządem kilku kontraktów jednocześnie – **kontraktu programowego** (dot. dofinansowania RPO) oraz **kontraktów sektorowych (dot. terytorialnego ukierunkowania interwencji w programach rozwoju)**;
	dominują instrumenty i mechanizmy wdrożeniowe wynikające z polityki spójności UE (programy operacyjne, ZIT, RLKS, inne)	obok instrumentów i mechanizmów realizacji polityki spójności **rosnąca rola krajowych instrumentów** adresowanych do terytorium (np. programów rozwoju)
	wykształcenie mechanizmów subregionalnych (RIT, kontrakty samorządowe, inne)	na bazie doświadczeń i dobrych praktyk **wzmocnienie i rozszerzenie mechanizmów wypracowanych oddolnie na poziomie regionalnym** (np. RIT, kontrakty samorządowe, porozumienie terytorialne) testowanie nowych mechanizmów wsparcia poprzez **pilotażowe projekty**
FINANSOWANIE	finansowanie polityki regionalnej **w znacznej mierze w oparciu o środki polityki spójności UE**	**wzrost znaczenia środków krajowych**, w tym podjęcie działań na rzecz zwiększenia wkładu krajowego środków na finansowanie polityki regionalnej
	pomocnicza rola instrumentów finansowych, w tym finansowania zwrotnego	**zwiększenie roli zwrotnych form wsparcia, w tym instrumentów finansowych**, oraz upowszechnianie **PPP**

Zasady polityki regionalnej

Dla zapewnienia możliwie jak najwyższej efektywności i skuteczności prowadzonych działań w KSRR konieczne jest kierowanie się określonymi zasadami polityki regionalnej, regulującymi sposób postępowania i obszary współpracy wszystkich interesariuszy włączonych w realizację Strategii. Zasady te określają główne reguły dla planowania i realizacji działań na rzecz rozwoju regionalnego: począwszy od określania celów i priorytetów, poprzez jej wdrażanie, aż po monitorowanie i ocenę efektów.

Zasada 1: Subsydiarność

Zasada ta jest jedną z kluczowych zasad polityki rozwoju, w tym polityki rozwoju regionalnego i zakłada, że każde działanie poszczególnych polityk rozwojowych, w tym zwłaszcza polityki regionalnej, jest zaprogramowane i realizowane na możliwie najniższym, ale jednocześnie efektywnym dla danego zagadnienia, poziomie administracyjnym.

Przykład praktycznego zastosowania zasady:

⇒ strategia rozwoju ponadlokalnego jako przykład określania celów i priorytetyzacji działań rozwojowych na możliwie najniższym poziomie samorządu terytorialnego

Zasada 2: Zintegrowane podejście terytorialne

Punktem odniesienia dla działań prowadzonych w ramach polityki regionalnej jest terytorium, charakteryzujące się określonym zbiorem cech: społecznych, przestrzennych, środowiskowych, gospodarczych. Cechy te określają potencjał rozwojowy regionu, w tym zasoby, bariery oraz potrzeby rozwojowe, które odróżniają go od innych terytoriów. Zintegrowane podejście terytorialne polega na **dopasowaniu interwencji do specyfiki danego obszaru**, tak aby precyzyjnie odpowiadała ona na różnorodne potrzeby rozwojowe tego terytorium. Oznacza to potrzebę uwzględnienia kontekstu terytorialnego na etapie programowania, realizacji i monitorowania interwencji oraz **lepszej koordynacji** działań i dostępnych środków finansowych. Podejście to zakłada również konieczność zaprogramowania **instrumentów terytorialnych łączących działania o charakterze twardym oraz miękkim**, które będą wdrażane we współpracy i w partnerstwie pomiędzy administracją publiczną i interesariuszami lokalnymi (społeczno-gospodarczymi).

Przykłady praktycznego zastosowania zasady:

⇒ pakiet działań integrujący różnego rodzaju projekty np. infrastrukturalne, społeczne, edukacyjne, ochrony środowiska

Zasada 3: Partnerstwo i współpraca

Zasada ta obejmuje budowanie kultury partnerstwa i współpracy ukierunkowanej na **świadome i ustrukturyzowane współdziałanie ludzi, instytucji i organizacji oraz lepszą koordynację prowadzonych przez nich działań na rzecz rozwoju**. Zasada dotyczy również sieciowania i zawiązywania trwałych relacji opartych na zaufaniu, zarówno w ujęciu wertykalnym pomiędzy instytucjami krajowymi, wojewódzkimi i lokalnymi, jak i horyzontalnym - pomiędzy administracją publiczną i różnymi interesariuszami, z włączeniem sektora prywatnego i społecznego. Partnerstwo i współpraca opierają się na **partycypacji** rozumianej jako realny udział obywateli w podejmowaniu decyzji dotyczących regionu, na każdym etapie. Zasada ta rozumiana jest jako **współudział, współdecydowanie i współodpowiedzialność podmiotów w tworzeniu polityki i osiąganiu jej celów** w oparciu o wieloszczeblowe zarządzanie rozwojem.

Współpracy różnych podmiotów w systemie realizacji KSRR powinna również towarzyszyć **transparentność**. Oznacza ona jawność, otwartość i przejrzystość; w tym informowanie o zakresie odpowiedzialności podmiotów uczestniczących w sprawach publicznych, procesach decyzyjnych, działaniach wszystkich instytucji publicznych, efektach podejmowanych działań i wynikach monitoringu, a także mechanizmach wydatkowania funduszy publicznych.

Przykłady praktycznego zastosowania zasady:

⇒ partnerstwa miejsko-wiejskie, projekty partnerskie np. realizujące usługi publiczne

Zasada 4: Koncentracja terytorialna i tematyczna

Koncentracja terytorialna rozumiana jest jako **ukierunkowanie interwencji w ramach polityki regionalnej na rzecz wsparcia ograniczonej liczby obszarów/terytoriów**. Każdy obszar charakteryzuje się określonymi wyzwaniami, barierami bądź potencjałami, których rozwój jest szczególnie istotny z punktu widzenia spójności regionu bądź kraju. Obszary te wyróżniają się zestawem cech (funkcjonalnych, społeczno-gospodarczych, przestrzennych i innych), które wyraźnie w sposób pozytywny lub negatywny wyodrębniają je z otoczenia, pozwalając wyraźnie określić granice tego obszaru. Zapewnienie realnej koncentracji terytorialnej oznacza, że obszar interwencji nie pokrywa całego regionu bądź kraju. Z kolei koncentracja tematyczna polega na **skoncentrowaniu zasobów, środków i działań na ograniczonej liczbie dziedzin wsparcia**, priorytetowych z punktu widzenia rozwoju kraju i poszczególnych regionów. Zasada ta oznacza wspieranie tych branż, dziedzin, sektorów i nisz, które z uwagi na posiadany potencjał pozwalają na budowanie rzeczywistej przewagi konkurencyjnej danego obszaru w skali regionalnej, krajowej bądź międzynarodowej oraz stanowią siłę napędową dla rozwoju gospodarczego.

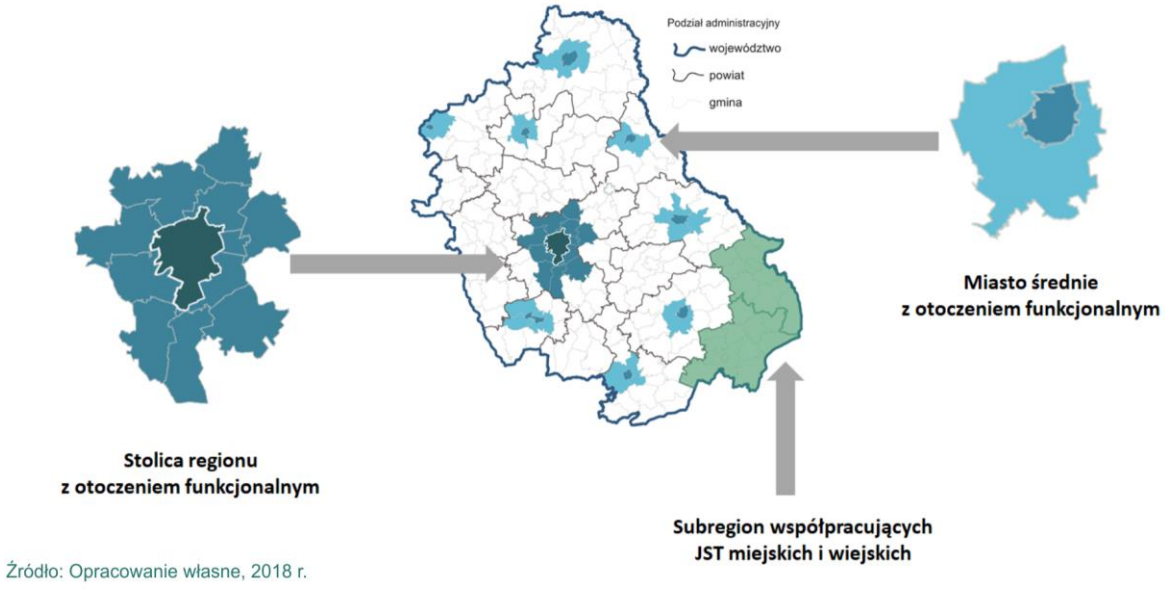
Przykłady praktycznego zastosowania zasady:

⇒ koncentracja wsparcia na obszarach strategicznej interwencji[41]

⇒ RIS

KSRR wskazuje tzw. **OSI obligatoryjne** z punktu widzenia realizacji polityki regionalnej (miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze i obszary zagrożone trwałą marginalizacją) dla wszystkich szczebli zarządzania rozwojem, które powinny zostać kolejno uwzględnione w krajowych zintegrowanych strategiach rozwoju, w strategiach rozwoju województwa oraz w ramach strategii rozwoju lokalnego. W konsekwencji oznacza to, że w krajowych zintegrowanych strategiach rozwoju powinny zostać wskazane m.in. rodzaje działań, które będą realizowane na poszczególnych obligatoryjnych obszarach strategicznej interwencji. Ponadto, istnieje możliwość wskazania na wszystkich poziomach zarządzania rozwojem dodatkowych, **fakultatywnych OSI**, o ile będzie to wiązało się z zapewnieniem konkretnych instrumentów wsparcia lub mechanizmów uzgodnień. Mogą to być wschodnia Polska, Śląsk oraz wskazywane na poziomie regionalnym lub lokalnym inne obszary, np. subregiony, miasta i obszary powiązane z nim funkcjonalnie, obszary przygraniczne, obszary poprzemysłowe, czy obszary zdegradowane.

Rysunek 18. Obszary strategicznej interwencji (przykłady)



Źródło: Opracowanie własne, 2018 r.

Przy określaniu OSI oraz zakresu kierowanej do nich interwencji należy brać pod uwagę występujące na ich terenie **uwarunkowania** oraz **powiązania funkcjonalne** - (wynikające np. z dostępu do rynku pracy, usług publicznych, zasobów środowiska, infrastruktury technicznej). Pozwalają one na identyfikację występujących na danym terenie problemów, barier lub potencjałów, co w konsekwencji prowadzi do wyboru obszarów strategicznej interwencji, do których adresowane będą instrumenty wdrożeniowe, odpowiadające na ich potrzeby rozwojowe.

Zasada 5: Podejmowanie decyzji w oparciu o dowody

Zasada ta oznacza, że **planowane działania powinny opierać się na danych** w celu zapewnienia i utrzymania wysokich standardów w zarządzaniu i realizacji polityki regionalnej. Kluczowe znaczenie ma prowadzenie polityki w oparciu o zdobyte doświadczenia, zgromadzone dane, wnioski, rekomendacje, analizy oraz ocenę jej efektywności i skuteczności. Zasada ta dotyczy także prowadzenia analiz prospektywnych, polegających na projektowaniu oceny oddziaływania równolegle z definiowaniem podstawowych założeń polityki, które jasno określą oczekiwane rezultaty oraz powiązania między środkami i celami polityki regionalnej w określonym horyzoncie czasowym. Dla realizacji tej zasady niezbędne jest funkcjonowanie odpowiedniego zaplecza analitycznego dedykowanego kształtowaniu i ocenie polityk publicznych.

[41] OSI – definicja – patrz słowniczek.

Przykłady praktycznego zastosowania zasady:

⇒ ewaluacja dokonywana na różnych etapach realizacji strategii (ex-ante, on-going, ex-post)

⇒ przeprowadzane oceny odziaływania na środowisko i/bądź oceny oddziaływania na terytorium planowanych przedsięwzięć i inicjatyw rozwojowych

Zasada 6: Warunkowość

W ramach tej zasady wsparcie publiczne jest udzielane tylko po spełnieniu określonych warunków. Warunkowość obejmuje konieczność spełnienia określonych kryteriów na różnych etapach planowania polityki rozwoju. Podstawą warunkowego przekazywania wsparcia na początku procesu planowania interwencji będzie **spełnienie warunków wstępnych** stawianych jego adresatom. Należą do nich chociażby konieczność partycypacji finansowej, wymóg przygotowania odpowiedniego dokumentu strategicznego czy planistycznego, albo obowiązek dzielenia się nabytą wiedzą z innymi samorządami lub instytucjami. Wśród warunków wstępnych mogą pojawić się również konieczność zaangażowania partnerów, obowiązek przeprowadzenia konsultacji wśród lokalnej społeczności, lub konieczność przeprowadzenia analizy opłacalności danego przedsięwzięcia, oceny własnej zdolności inwestycyjnej, tj. własnej kondycji finansowej, czyli zdolności do utrzymania infrastruktury bez ryzyka utraty płynności bieżącej budżetu.

Przykłady praktycznego zastosowania zasady:

⇒ warunkiem wstępnym udzielenia wsparcia jest np. konieczność partycypacji finansowej, przygotowania odpowiedniego planu działań, zaangażowania partnerów, przeprowadzenia konsultacji wśród lokalnej społeczności, przeprowadzenia analizy opłacalności danego przedsięwzięcia, oceny własnej zdolności inwestycyjnej tj. własnej kondycji finansowej, czyli zdolności do utrzymania infrastruktury bez ryzyka utraty płynności bieżącej budżetu

Zasada 7: Zrównoważone inwestowanie

Zasada ta oznacza jednocześnie osiąganie możliwie jak najlepszych efektów przy jak najmniejszej presji na środowisko i przestrzeń. Oznacza to oszczędne korzystanie z zasobów ziemi, unikanie nadmiernej zabudowy oraz zaniechanie degradacji krajobrazu. Dla polityki regionalnej zrównoważone inwestowanie oznacza przede wszystkim współpracę i koordynację w takich obszarach jak: planowanie rozwoju, gospodarka przestrzenna, polityka mieszkaniowa i transportowa. Zasada ta promuje również budowanie gospodarki o obiegu zamkniętym, która maksymalizuje efektywne wykorzystanie zasobów i ogranicza wytwarzanie odpadów. Celem wszystkich tych działań jest zachowanie zasobów ziemi w jak najlepszym stanie dla przyszłych pokoleń.

Zrównoważone inwestowanie wpisuje się również w zasadę **trwałego, odpowiedzialnego i zrównoważonego rozwoju,** w którym potrzeby obecnego pokolenia mogą być realizowane bez umniejszania szans przyszłych pokoleń, poprzez odpowiednie kształtowanie relacji pomiędzy konkurencyjnością gospodarki, dbałością o środowisko oraz jakością życia.

Przykłady praktycznego zastosowania zasady:

⇒ współpraca gmin w zakresie wspólnego planowania przestrzeni, np.: planowanie zwartej zabudowy, bilansowanie potrzeb w zakresie rozwoju mieszkalnictwa i infrastruktury komunalnej czy też organizowanie możliwości poruszania się przez rowerzystów i pieszych w centrach miast

⇒ współpraca gmin w ramach wspólnie opracowywanych planów transportu publicznego zgodnie z poszanowaniem środowiska naturalnego

⇒ uwzględnianie aspektów środowiskowych i przestrzennych w inwestycjach.

CEL GŁÓWNY I CELE SZCZEGÓŁOWE POLITYKI REGIONALNEJ DO 2030 ROKU

Pogłębiające się dysproporcje w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego podregionów z jednej strony oraz nierównomiernie rozłożone szanse i wyzwania płynące z procesów globalizacji, integracji europejskiej czy wpływu procesów demograficznych – z drugiej, powodują, że rolą polityki regionalnej jest świadome oddziaływanie na rozwój wszystkich terytoriów. Działania te uwzględnią bariery i problemy, z jakimi zmierzyć się muszą w szczególności słabsze gospodarczo obszary, ale i potencjały wszystkich terytoriów, które odpowiednio zidentyfikowane i wsparte przyczynią się do rozwoju całego regionu.

Decyzje dotyczące wyboru przedsięwzięć priorytetowych dla danego regionu, miasta czy obszaru wiejskiego stanowią o ich perspektywach rozwojowych. Tym samym przekładają się na zwiększenie atrakcyjności obszaru zarówno dla potencjalnych inwestorów, jak i samych mieszkańców, w konsekwencji prowadząc do poprawy jakości ich życia. Wymaga to **bardziej trafnego dopasowania zakresu interwencji polityki regionalnej do charakterystyki różnych terytoriów** oraz udoskonalenia i poprawy skuteczności, wykorzystywanych do tej pory, mechanizmów i instrumentów (organizacyjnych, prawnych i finansowych).

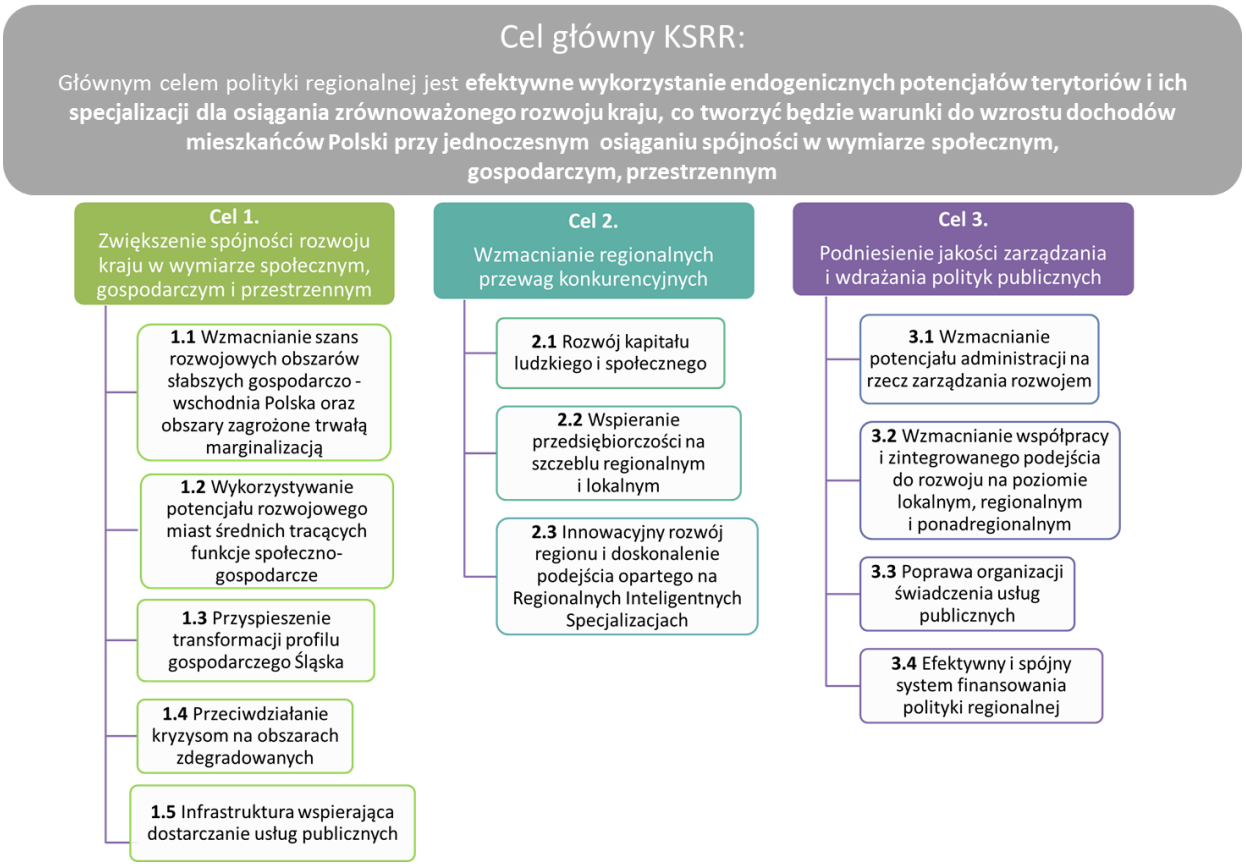
Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony uznaje różnorodność i uwzględnia specyfikę terytoriów oraz właściwe identyfikowanie ich zasobów, w celu dopasowania interwencji polityk do potrzeb poszczególnych obszarów i przezwyciężenia strukturalnych przeszkód stojących na drodze ich rozwoju. Terytorialne ukierunkowanie polityk, działania na rzecz stymulowania wewnętrznych potencjałów rozwojowych, dostosowanie interwencji do lokalnej sytuacji, przekłada się na zwiększenie skuteczności polityk rozwojowych, prowadząc tym samym do trwałego wzrostu gospodarczego oraz tworzenia miejsc pracy.

Pomimo utrzymującego się od wielu lat wzrostu gospodarczego w Polsce, zauważalny jest proces narastania nierówności rozwojowych – regiony i subregiony atrakcyjniejsze dla lokalizowania nowych, proeksportowych inwestycji rozwijają się jeszcze szybciej, zaś biedniejsze, choć także się rozwijają, relatywnie tracą swoją pozycję gospodarczą. Powoduje to wzrost zróżnicowań, przede wszystkim w sferze ekonomicznej, co pociąga za sobą w dłuższym okresie czasu zwiększenie migracji. Ponadto, część regionów jest znacznie bardziej narażona na załamania koniunktury gospodarczej ze względu na ich specjalizację ekonomiczną, koszty pracy czy poziom wykształcenia pracowników. Dla polityki regionalnej oznacza to konieczność koncentracji uwagi na **przeciwdziałaniu nadmiernym dysproporcjom rozwojowym**, zarówno między regionami, jak i w samych regionach.

Z drugiej strony, obok działań o charakterze wyrównawczym, interwencje w ramach polityki regionalnej odnosić się będą do wszystkich terytoriów uwzględniając ich pozycję rozwojową, w tym w szczególności jakość kapitału ludzkiego, rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności czy też nasycenie infrastrukturalne. Polityka regionalna w dalszym ciągu **wspierać będzie wszystkie regiony w budowaniu ich pozycji konkurencyjnej** na arenie międzynarodowej. Wspomagane będą rozumiane kompleksowo przekształcenia strukturalne: powodujące możliwości wykreowania przez regiony własnych sektorów - nisz rozwojowych lub tworzenie warunków dla pojawiania się w nich nowych inwestycji, w szczególności w sektorach wysoce produktywnych i zorientowanych eksportowo. Konieczne jest tworzenie na poziomie regionu warunków dla przedsiębiorstw tak, aby mogły sprostać globalnej konkurencji. Warunkiem koniecznym dla rozwoju przedsiębiorczości jest ułatwianie dyfuzji technologii i wiedzy na poziomie regionalnym (inwestycje w technologie, rozwój instytucji - brokerów technologii, zapewnienie infrastruktury technicznej - energetycznej, sieci szerokopasmowych).

Niepodjęcie aktywnych i zintegrowanych terytorialnie działań na wszystkich poziomach zarządzania może oznaczać, że nakładające się na siebie efekty oddziaływania globalizacji i postępu technicznego pogłębią nierówności, spolaryzują społeczeństwo i regiony.

Zważywszy na powyższe uwarunkowania polityki regionalnej został określony cel główny i cele szczegółowe wraz z kierunkami interwencji działań w perspektywie do 2030 r.



Zgodnie z tym dążeniem strategicznym, budowanie silnych, świadomych swoich szans rozwojowych regionów wpłynie na poprawę ich atrakcyjności i konkurencyjności. Możliwości i szanse tworzyć będą **trwałe formy współpracy pomiędzy regionami, miastami i obszarami wiejskimi, jak też rozwijanie partnerstw międzysektorowych**, co umożliwi przezwyciężenie barier i kreowanie rozwoju. W efekcie przyczyni się do bardziej zrównoważonego rozwoju całego kraju.

Zacieśnianie współpracy pomiędzy jst, w tym miast z sąsiadującymi z nimi gminami, zwiększy dynamikę rozwoju gospodarki lokalnej i regionalnej, m.in. dzięki łączeniu zasobów i współfinansowaniu usług. Obniży to tym samym koszty stałe funkcjonowania mniej zaludnionych, czy też peryferyjnych obszarów. Rodzaj, zakres i wymiar interwencji dedykowanej w poszczególnych przypadkach zależeć będzie bezpośrednio od potrzeb i potencjałów terytorialnych.

Identyfikowanie potencjałów i barier rozwoju poszczególnych terytoriów, w tym dotyczących współpracy z otoczeniem, rozwijanie tych powiązań, będzie wspierane z jednej strony przez instrumenty i mechanizmy polityki regionalnej, a z drugiej przez polityki sektorowe skierowane m.in. na poprawę jakości kapitału ludzkiego, kapitału społecznego, rozwój kultury, warunków rozwoju przedsiębiorczości i innowacyjności, tworzenia miejsc pracy na obszarach wiejskich, rozwój infrastruktury lokalnej i regionalnej.

Zachowana też będzie komplementarność **z pozostałymi strategiami rozwoju** i politykami publicznymi wynikającymi ze strategii średniookresowej SOR[42]. W zidentyfikowanych obszarach współpracy międzysektorowej zostanie zapewniona koordynacja na poziomie rządu. Współpraca międzyresortowa zapewniona będzie również na poziomie wdrażania projektów strategicznych wymienionych w SOR. Wiele z nich, takie jak: Racjonalny system finansowania jst, Narodowy Program Mieszkaniowy, Pakt dla obszarów wiejskich, SMUP, System Koordynacji KIS

[42] Zwłaszcza są to Strategie we wskazanych w SOR priorytetowych obszarach: innowacyjność i efektywność gospodarki, zrównoważony rozwój wsi, rolnictwa i rybactwa, kapitał ludzki, kapitał społeczny, sprawne państwo, rozwój transportu, bezpieczeństwo energetyczne i środowisko, system bezpieczeństwa narodowego

i RIS, Kompetencje w społeczeństwie informacyjnym, Dostępność Plus ma wpływ na osiągnięcie celów zarówno strategii sektorowych, jak i KSRR 2030.

Cel główny polityki regionalnej do roku 2030 realizowany będzie w oparciu o uzupełniające się **trzy cele szczegółowe.** Rolą KSRR jest powiązanie i koordynacja działań **realizujących cel horyzontalny, jakim jest** wzmacnianie konkurencyjności wszystkich regionów, miast i obszarów wiejskich (cele 2 i 3) z zapewniającym spójność rozwoju kraju wsparciem obszarów słabszych gospodarczo (cel 1).

W ramach celu 1 *Zwiększenia spójności rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym* zakłada się wsparcie o charakterze wyrównawczym ukierunkowane na przezwyciężenie barier i problemów kilku typów obszarów o mniej korzystnych uwarunkowaniach rozwojowych. Dla kształtowania trwałego wzrostu i miejsc pracy wdrażane będą zintegrowane pakiety działań, skoncentrowane na identyfikacji i wykorzystaniu zasobów oraz potencjałów obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją, miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze, makroregionu wschodniej Polski, Śląska i obszarów zdegradowanych. Na obszarach powiązanych funkcjonalnie wspierane będą inwestycje w zakresie uzupełniania braków infrastrukturalnych jako istotnego czynnika rozwojowego.

W celu 2: *Wzmacnianie regionalnych przewag konkurencyjnych* będą rozwijane i wykorzystywane instrumenty wsparcia ukierunkowane na tworzenie warunków do wzrostu konkurencyjności, innowacyjności i inwestycji w wybranych sektorach. Lepsza koncentracja na działaniach proinnowacyjnych oraz synergii pomiędzy krajowymi i regionalnymi specjalizacjami zostanie zapewniona m.in. poprzez wykorzystanie procesu przedsiębiorczego odkrywania oraz monitorowanie inteligentnych specjalizacji na poziomie krajowym i regionalnym. Jednocześnie polityka regionalna będzie się koncentrować na tworzeniu klimatu inwestycyjnego w oparciu o kapitał terytorialny oraz takie czynniki rozwoju, które mogą zostać wykreowane lub ulepszone.

W przypadku wzmacniania sprawności administracji wszystkich szczebli, w szczególności szczebla lokalnego *(cel 3 Podniesienie jakości zarządzania i wdrażania polityk ukierunkowanych terytorialnie),* nastąpi wzmocnienie inicjatyw i środków na rzecz rozwijania zdolności administracji do planowania i prowadzenia działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie. Szczególny nacisk położony zostanie na wzmacnianie współpracy pomiędzy rządem, samorządem wojewódzkim i samorządami lokalnymi oraz podmiotami niepublicznymi na rzecz osiągania celów polityki regionalnej. Istotną rolę spełni również współpraca w partnerstwach międzynarodowych dwu i wielostronnych. Na wszystkich poziomach terytorialnej organizacji kraju zostaną wdrożone przedsięwzięcia służące poprawie systemu finansowania, zarządzania, programowania i koordynowania działań społeczno-gospodarczych.

Cel 1. Zwiększenie spójności rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym

Zróżnicowania regionalne i wewnątrz-regionalne pod względem społeczno-gospodarczym są w Polsce znacznie większe w porównaniu ze standardami OECD[43]. Trwałość tych procesów może stanowić poważne zagrożenie dla przyszłego dobrobytu kraju i obywateli. Przeciwdziałanie nierównościom terytorialnym i przestrzennej koncentracji problemów rozwojowych oraz niwelowanie sytuacji kryzysowych na obszarach zdegradowanych, jest jednym z kluczowych wyzwań kraju i regionów do 2030 r.

Istotą polityki regionalnej jest zapewnienie bardziej zrównoważonego rozwoju poszczególnych części kraju (regionów, obszarów miejskich i wiejskich) w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym. W tym celu wsparcie otrzymają obszary o mniej korzystnych uwarunkowaniach rozwoju, uzyskując odpowiednie zasoby dla eliminowania barier rozwojowych i pobudzenia trwałego wzrostu.

Zgodnie z *zasadą koncentracji terytorialnej,* na poziomie krajowym zostały zdefiniowane i wyznaczone następujące **OSI:**

- obszary zagrożone trwałą marginalizacją[44],
- miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze[45],
- Śląsk,

[43] OECD Przegląd polityki rozwoju obszarów wiejskich: Polska 2018" http://www.miir.gov.pl/strony/zadania/polityka-rozwoju-kraju/raporty-i-analizy/wspolpraca-z-oecd/.
[44] Zgodnie z definicją w słowniczku.
[45] Zgodnie z definicją w słowniczku.

- wschodnia Polska.

Z punktu widzenia realizacji polityki regionalnej, za OSI obligatoryjne uznaje się: obszary zagrożone trwałą marginalizacją oraz miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze. System realizacji KSRR zakłada, że zostaną one uwzględnione w krajowych, regionalnych i lokalnych strategiach rozwoju. Śląsk, makroregion wschodniej Polski stanowią OSI fakultatywne. W ramach KSRR wsparcie uzyskają również obszary zdegradowane[46], wymagające rewitalizacji lub przywrócenia funkcji społeczno-gospodarczych (w ramach odnowy wsi).

Wymienione części kraju zmagają się z trudnościami adaptacyjnymi i restrukturyzacyjnymi i nie w pełni wykorzystują swoje możliwości rozwojowe. Główne bariery i problemy są związane z nieefektywną gospodarką i słabo funkcjonującym rynkiem pracy oraz problemami demograficznymi dotyczącymi spadku liczby ludności i starzeniem się społeczeństwa. Wdrażaniu działań rozwojowych na obszarach zagrożonych trwałą marginalizacją i w miastach średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze nie sprzyja, ponadto utrzymujące się ubóstwo, gorsza infrastruktura, w tym energetyczna, oraz niska dostępność transportowa i usługowa tych obszarów.

Analizy skuteczności i efektywności dotychczas stosowanych rozwiązań polityki regionalnej i polityk sektorowych wskazują, że **liczne średnie i mniejsze ośrodki miejskie i otaczające je obszary wiejskie** nadal charakteryzują się niskim poziomem inwestycji prywatnych i innych wskaźników społeczno-gospodarczych. Dotyczy to szczególnie ośrodków peryferyjnych, tak w ujęciu krajowym, jak i regionalnym, mimo że w wielu przypadkach luka w wyposażeniu infrastrukturalnym uległa zmniejszeniu. Efektywność wykorzystania wsparcia finansowego uzależniona jest często od wybiórczej aktywności i niewystarczającej kompetencji samorządów lokalnych[47]**.** Wiąże się to również z ich zdolnością do realizacji projektów rozwojowych, skutecznego budowania partnerstw terytorialnych i międzysektorowych w obszarach powiązanych funkcjonalnie i ubiegania się o dofinansowanie projektów rozwojowych. Szczególna koncentracja tego typu problemów występuje w skali makroregionu **wschodniej Polski.**

Istotnym czynnikiem generującym problemy o charakterze gospodarczym, społecznym i środowiskowym była transformacja ustrojowa i restrukturyzacja przemysłu prowadzona w latach 90-tych ubiegłego wieku. Dotknęła ona w szczególności ośrodki przemysłowe o silnie zakorzenionym przemyśle ciężkim. Niska konkurencyjność zakładów przemysłowych i degradacja środowiska oraz procesy depopulacyjne w znacznym stopniu osłabiają potencjał tych ośrodków. Obszarem o najwyższej koncentracji tych problemów jest **Śląsk**, dla którego koniecznym stało się wsparcie z poziomu krajowego procesów reindustrializacji, rozwoju w regionie branż kreatywnych i nowoczesnych oraz projektów rewitalizacji.

Powyższe przesłanki i uwarunkowania **uzasadniają podjęcie w ramach krajowej polityki regionalnej działań wobec wymienionych obszarów**. Kierowanie interwencji do obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją ma służyć wyeliminowaniu lokalnych barier wzrostu i optymalnego wykorzystania istniejących na miejscu, jak i w otoczeniu potencjałów gospodarczych. W przeciwnym razie stagnacja prowadzić może do pogłębiania ich problemów rozwojowych i trwałej marginalizacji. Natomiast, kompleksowe wsparcie określonej grupy miast średnich polityką regionalną wynika z roli, jaką pełnią one na obszarach poza oddziaływaniem największych aglomeracji, tj. stolic województw. Ośrodki te organizują relacje społeczno-gospodarcze i są podstawą do zapewnienia efektywnego funkcjonowania policentrycznej sieci osadniczej, umożliwiającej dostarczanie wszystkim mieszkańcom kraju dóbr i usług na odpowiednim poziomie.

W obliczu relatywnie niekorzystnej sytuacji finansowej niektórych samorządów, głównie gmin wiejskich poddawanych głębokim procesom depopulacyjnym, istotna jest realizacja projektów, które nie doprowadzą do zwiększania obciążeń finansowych samorządów z powodu niedoszacowania lub nieuwzględnienia późniejszych kosztów utrzymania zrealizowanych inwestycji.

Działania w ramach polityki regionalnej co do zasady będą miały formę zintegrowanych pakietów i będą indywidualnie dostosowane do potrzeb, problemów i możliwych do wykorzystania potencjałów rozwojowych danego terytorium. Ich celem będzie **przyspieszenie przekształceń strukturalnych, zwiększenie tempa lub zainicjowanie rozwoju społeczno-gospodarczego obszaru** w oparciu o wykorzystanie regionalnych i lokalnych potencjałów. Potrzebne będzie więc zaprogramowanie mechanizmów i instrumentów terytorialnych (zasadniczo

[46] Zgodnie z definicją w słowniczku.
[47] OECD Przegląd polityki rozwoju obszarów wiejskich: Polska 2018" http://www.miir.gov.pl/strony/zadania/polityka-rozwoju-kraju/raporty-i-analizy/wspolpraca-z-oecd/.

dedykowanych nie pojedynczym gminom, a **subregionom składającym się z grupy gmin lub gmin i powiatów tworzących obszar powiązany funkcjonalnie**), które będą wdrażane zgodnie z opisaną wcześniej *zasadą zintegrowanego podejścia terytorialnego* oraz *zasadą partnerstwa i współpracy*. Jednocześnie, elastyczność **mechanizmów wsparcia pozwoli uwzględnić ich zróżnicowane potrzeby i potencjały**.

1.1 Wzmacnianie szans rozwojowych obszarów słabszych gospodarczo

1.1.1. Tworzenie warunków do dalszego rozwoju konkurencyjnej gospodarki w makroregionie wschodniej Polski

Analiza dotychczasowego wsparcia w tym makroregionie pokazuje wyraźne efekty rozwojowe, m.in. wzrost gospodarczy we wszystkich regionach, wyrównywanie poziomu wyposażenia infrastrukturalnego, poprawę jakości zasobów ludzkich, wzmocnienie procesów zmian struktury gospodarczej. Inwestycje te nie doprowadziły jednak do znaczącego wzrostu poziomu inwestycji prywatnych i zahamowania odpływu osób, zwłaszcza młodszych i lepiej wykształconych. Zróżnicowanie rozwoju jest tu szczególnie widoczne na poziomie podregionów (korzystniejsza sytuacja dotyczy terenów położonych w otoczeniu stolic pięciu województw).

Głównym celem Strategii wobec wschodniej Polski jest **stałe podnoszenie atrakcyjności inwestycyjnej całego makroregionu, wzmacnianie konkurencyjności regionalnych gospodarek i długofalowe pobudzenie aktywności ekonomicznej**, szczególnie na tych obszarach, gdzie procesy rozwojowe zachodzą wolniej.

Cel ten będzie realizowany poprzez:

- Wzmocnienie koordynacji przedsięwzięć rozwojowych istotnych z punktu widzenia potrzeb makroregionu, finansowanych z różnych źródeł, tj. programów i inicjatyw UE[48] oraz środków krajowych, w dążeniu do:
  - lepszego dopasowania wsparcia wykorzystywanego z różnych źródeł do potrzeb i wyzwań rozwojowych (również na poziomie podregionów);
  - większego zaangażowania środków prywatnych (m.in. przy użyciu PFR oraz polityki inwestycyjnej w ramach PSI) oraz dostępnych instrumentów UE poza polityką spójności (m.in. PROW, CEF, Horyzont Europa, COSME, Kreatywna Europa).
- Współpracę ponadregionalną, poprzez:
  - współpracę w sektorze nauki i badań – w tym współpracy między uczelniami w makroregionie w zakresie badań naukowych i tworzenia komplementarnej oferty edukacyjnej, z uczelniami spoza makroregionu (krajowymi i zagranicznymi) w celu podniesienia jakości kształcenia i prowadzonych badań oraz współpraca między sektorem nauki i przedsiębiorstw;
  - uzupełnienie braków w wyposażeniu infrastrukturalnym (patrz kierunek 1.5 *Infrastruktura wspierająca dostarczanie usług publicznych*);
  - poprawę dostępności transportowej zewnętrznej i wewnętrznej - rozbudowy połączeń do makroregionu jak również między regionami w granicach makroregionu, jak i pomiędzy mniejszymi miejscowościami a ośrodkami regionalnymi oraz rozwijanie i integrowanie systemów transportu zbiorowego, w tym miejskiego;
  - tworzenie wspólnej, komplementarnej oferty gospodarczej, opartej o endogeniczne potencjały makroregionu, w tym inteligentne specjalizacje;
  - tworzenie wspólnej oferty turystycznej, kulturalnej i promocji makroregionu.
- Wzmacnianie kapitału społecznego, wzrost aktywności zawodowej oraz promocji przedsiębiorczości.

[48] Tj. PO Polska Wschodnia 2014-2020, innych krajowych programów operacyjnych, programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej, regionalnych programów operacyjnych, Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa, Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020 (PROW), Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze 2014-2020, programów i inicjatyw UE np. Horyzont Europa, CEF, COSME, czy Kreatywna Europa.

Dziedziny współpracy i współdziałania rządu i jst

Poziom krajowy	*Poziom regionalny*	*Poziom lokalny*
◦ Wzmocnienie koordynacji przedsięwzięć rozwojowych istotnych dla makroregionu wschodniej Polski (w ramach Podkomitetu ds. wymiaru terytorialnego)[49]	◦ Analizowanie regionalnych trendów rozwojowych makroregionu w ramach strategii rozwoju województw (identyfikowanie obszarów współpracy ponadregionalnej/wspólnych działań na rzecz rozwoju makroregionu)	◦ Budowanie partnerstw z innymi instytucjami publicznymi, organizacjami społecznymi, przedsiębiorcami i ich stowarzyszeniami i innymi jednostkami terytorialnymi
◦ Analizowanie trendów rozwojowych regionów i makroregionu (identyfikowanie priorytetów i obszarów współpracy rządu z samorządem regionalnym i lokalnym na rzecz rozwoju makroregionu) ◦ Uzgodnienie zakresu, zasad i systemu wdrażania, w tym finansowania wsparcia krajowego w ramach Programu Polska Wschodnia+ dla makroregionu wschodniej Polski		◦ Diagnozowanie lokalnych problemów rozwojowych i możliwych działań zaradczych oraz przygotowanie i realizacja działań rozwojowych z wykorzystaniem dostępnych mechanizmów wsparcia

1.1.2. Wzmacnianie szans rozwojowych obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją

Obszarami zagrożonymi trwałą marginalizacją, jakie wskazano w SOR, jest **grupa mniejszych miast oraz obszarów wiejskich**, które leżą peryferyjnie od dużych ośrodków miejskich, na styku granic województw i w pasach przygranicznych, w szczególności na zewnętrznej granicy UE. Mają one charakter mozaikowy i są wewnętrznie bardzo zróżnicowane pod względem problemów demograficznych, aktywności zawodowej ludności i poziomu przedsiębiorczości.

Analizując przyczyny ich marginalizacji, obejmujące uwarunkowania historyczne, przeobrażenia społeczno-gospodarcze oraz administracyjno-terytorialne, można wyróżnić następujące główne typy: obszary opóźnienia urbanizacyjnego, obszary szoku transformacyjnego /strukturalnego oraz peryferia wewnętrzne[50].

Polityka regionalna tam, gdzie występuje zagrożenie trwałą marginalizacją, skupi swoją aktywność na **promocji i wsparciu inwestycji prywatnych** wykorzystujących lokalne zasoby, na **integracji świadczenia usług** w skali obszaru powiązanego funkcjonalnie . Wspierana też będzie aktywizacja **podmiotów publicznych, prywatnych, organizacji pozarządowych i mieszkańców na rzecz rozwoju i współpracy,** w tym poprzez szersze wykorzystanie partnerstw publiczno-publicznych i międzysektorowych. Polityka regionalna dodatkowo zostanie ukierunkowana na pobudzanie procesów rozwojowych, m.in. poprzez zapewnienie lepszej dostępności komunikacyjnej i terenów

[49] Uchwałą nr 66 Komitet Koordynacyjny do spraw Polityki Rozwoju powołał Międzyresortowy Zespół ds. Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego. Planuje się, że od 2019 r. zadania Zespołu dotyczące monitorowania KSRR będzie kontynuował powstały w jego miejsce Podkomitet ds. wymiaru terytorialnego.

[50] W ramach badania IGiPZ PAN i EUROREG (2018 r.) pn. „Diagnoza obszarów problemowych w Polsce. Uwarunkowania, problemy i potencjały rozwoju społeczno-gospodarczego" wyróżniono następujące typy obszarów:

- opóźnienia urbanizacyjnego (położone głównie we wschodniej i częściowo centralnej Polsce). Na skutek wolniejszego uprzemysłowienia nie rozwinęły sieci miast w takim stopniu, w jakim miało to miejsce w innych częściach kraju (tzw. „niedokończona urbanizacja"). Można tu wyróżnić co najmniej 2 podtypy, charakteryzujące się innymi uwarunkowaniami dotyczącymi struktury osadniczej oraz agrarnej, a także cech przyrodniczych: obszary depopulacji, drenażu migracyjnego (podlasko-mazowiecki) oraz przestarzałej struktury agrarnej (lubelsko-podkarpacki);
- szoku transformacyjnego /strukturalnego (położone na obszarach głównie zachodniej i północnej Polski: województwo zachodniopomorskie, warmińsko-mazurskie). W wyniku transformacji 1989 r. przeżyły one poważne załamanie społeczno-gospodarcze. Negatywnym tego efektem był zwłaszcza upadek rolnictwa uspołecznionego oraz powiązanego z nim przetwórstwa rolno-spożywczego. Wzmocniło to niekorzystne tendencje depopulacyjne na tych obszarach;
- peryferie wewnętrzne (położone na obrzeżach aktualnych granic województw). Czynnikiem ich kryzysu jest zła dostępność przestrzenna (czasowa, komunikacyjna) do ośrodków wojewódzkich, determinująca brak możliwości efektywnego korzystania z bodźców rozwojowych, generowanych przez duże ośrodki miejskie. Po reformie administracyjnej 1999 r. z tego typu obszarów nastąpił silniejszy (względem innych obszarów) odpływ ludności;
- pozostałe i/lub mieszane - podobszary o bardziej wymagającej i niejednoznacznej klasyfikacji. Dotyczy to podobszarów z pogranicza województwa kujawsko-pomorskiego, pomorskiego i warmińsko-mazurskiego, ale również wyraziste typy, lecz zawierające pojedyncze podobszary (kłodzki, transgraniczny gubiński, górski krośnieński i in.).

inwestycyjnych. Prowadzone będą również działania w zakresie rewitalizacji i odnowy wsi w obszarach zdegradowanych (szczegółowe działania w tym zakresie proponuje kierunek interwencji 1.4).

Oczekiwanym efektem takich działań powinien być **rozwój lokalnych firm, wzrost liczby lokalnych miejsc pracy, wzrost dochodów mieszkańców oraz bazy dochodowej samorządów terytorialnych**. Korzystne będzie także **wzmocnienie powiazań funkcjonalnych obszarów wiejskich z miastami**, stanowiącymi lokalne ośrodki wzrostu w celu lepszego dostępu mieszkańców do rynku pracy oraz integracja usług, a przez to bardziej efektywne nimi zarządzanie.

Istotna dla wzmacniania szans rozwojowych obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją jest również **poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych**, zwłaszcza w zakresie zarządzania rozwojem i zdolności do partnerstwa, dialogu oraz współpracy administracji lokalnej z innymi instytucjami publicznymi, ze społeczeństwem i partnerami gospodarczymi (szczegółowe działania w tym zakresie proponuje Cel 3).

W przypadku działań dotyczących obszarów położonych wzdłuż granicy zewnętrznej UE skoncentrują się one z jednej strony na zmniejszeniu ich peryferyjności - poprzez poprawę dostępności do lokalnych i regionalnych ośrodków rozwoju, a z drugiej - na wykorzystaniu możliwości, jakie oferuje współpraca transgraniczna.

Zakres interwencji kierowany jest w szczególności do grupy gmin, lub gmin i powiatów tworzących obszar powiązany funkcjonalnie, będzie dostosowany do indywidualnych potrzeb i obejmie wybrane z poniższego katalogu działania:

- organizacja systemu wsparcia dla firm działających lokalnie poprzez promowanie postaw przedsiębiorczych, inkubowanie przedsięwzięć wykorzystujących lokalny potencjał, sieciowanie przedsiębiorstw oraz wsparcie w eksporcie usług i produktów poza rodzimy region i środowisko lokalnych konsumentów;
- poprawa dostępności usług publicznych m.in. poprzez lepszą koordynację, a docelowo integrację ich świadczenia oraz określenie lokalnych standardów ich dostępności z uwzględnieniem aspektu depopulacji oraz procesu starzenia się społeczeństwa;
- rozwijanie i integrowanie systemów transportu zbiorowego usprawniających połączenia między miastami i ich otoczeniem oraz ważnymi dla nich sąsiadującymi ośrodkami, jak również wewnątrz obszarów miejskich i wiejskich;
- racjonalne gospodarowanie przestrzenią i zapobieganie konfliktom rozwojowym dla osiągnięcia ładu przestrzennego i dostosowania przestrzeni lokalnej do potrzeb rozwoju gospodarczego i społecznego, a także działania na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska;
- uzupełnienie i dostosowanie infrastruktury technicznej (energetycznej, telekomunikacyjnej, wodno-kanalizacyjnej) i społecznej na potrzeby rozwoju gospodarczego i mieszkańców oraz modernizacja infrastruktury transportowej łączącej obszary zagrożone trwałą marginalizacją z lokalnymi, subregionalnymi i regionalnymi ośrodkami rozwoju (patrz kierunek 1.5 *Infrastruktura wspierająca dostarczanie usług publicznych)*;
- rozwój usług opartych o technologie telekomunikacyjne, a także szkolenia na rzecz włączenia cyfrowego osób wykluczonych cyfrowo i zagrożonych tym wykluczeniem;
- wsparcie kultury i rozwój kapitału społecznego, jako ważnych czynników rozwoju społeczno- gospodarczego danego obszaru, w tym integracji społeczności lokalnej na rzecz rozwoju lokalnego (m.in. poprzez tworzenie „miejsc trzecich" poza domem i pracą, pozwalających na kształtowanie postaw: sprzyjających kooperacji, kreatywności, komunikacji, powstawaniu oddolnych inicjatyw oraz wzmacnianiu integracji społecznej);
- ograniczenie skutków peryferyjnego położenia obszarów przygranicznych – poprzez wyrównanie oraz poprawę sytuacji społecznej i ekonomicznej oraz jakości życia i zwiększenie poziomu aktywności gospodarczej, działania na rzecz współpracy transgranicznej, a także otwartości granic przy jednoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa.

Dziedziny współpracy i współdziałania rządu i jst

Poziom krajowy	*Poziom regionalny*	*Poziom lokalny*
◦ Identyfikacja, diagnozowanie barier i potencjałów rozwojowych (ścieżek rozwoju) obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją ◦ Ocena skuteczności i efektywności dotychczas stosowanych interwencji rozwojowych kierowanych w ramach polityki regionalnej i polityk sektorowych (m.in. wdrażany do 2020 r. Pakiet działań dla obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją, inicjatywa Komisji Europejskiej „Catching Up Regions") ◦ Identyfikacja i upowszechnianie dobrych praktyk wypracowanych w ramach wdrażania polityki spójności w zakresie współpracy w obszarach powiązanych funkcjonalnie oraz mechanizmów wdrażania zintegrowanego podejścia terytorialnego		◦ Identyfikacja priorytetów rozwojowych w partnerstwie z lokalnymi partnerami społeczno-gospodarczymi i sąsiednimi jst (m.in. w ramach powiązań funkcjonalnych)
◦ Promowanie podejścia polegającego na ustalaniu przez jst we współpracy z mieszkańcami lokalnych standardów ogólnodostępnych usług publicznych m.in. z wykorzystaniem SMUP (i wykorzystanie takiej praktyki do identyfikacji potrzeb inwestycyjnych)		
◦ Kierowanie wsparcia doradczego (w porozumieniu z samorządem województwa) do partnerstw w obszarach powiązanych funkcjonalnie (m.in. w ramach CWD) ◦ Uzgadnianie z samorządem województwa orz lokalnymi jst zakresu wsparcia w wybranych sektorach do obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją (w ramach porozumienia terytorialnego)	◦ Diagnozowanie potrzeb i animowanie współpracy (między samorządami i między instytucjami) w obszarach powiązanych funkcjonalnie na terenie województwa (wspieranie istniejących partnerstw i inicjowanie partnerstw, tam gdzie współpraca się jeszcze nie zawiązała) ◦ Wyznaczanie priorytetów polityki rozwoju regionu ◦ Kierowanie rekomendacji dot. zmian w krajowych politykach publicznych	◦ Przygotowanie strategii rozwoju lokalnego lub strategii rozwoju ponadlokalnego lub planu działań zawierającego wiązki uzupełniających się projektów (na potrzeby zawarcia porozumienia terytorialnego) ◦ Uczestniczenie w sieciach współpracy między samorządami, upowszechnianie dobrych praktyk (m.in. w ramach w ramach Interreg) ◦ Prowadzenie polityki rozwoju w sposób zintegrowany, na podstawie dostępnych (np. w ramach prac ESPON, OECD i innych) i własnych diagnoz, z wykorzystaniem narzędzi oferowanych przez programy krajowe i regionalne[51] ◦ Budowanie tożsamości społeczności obszaru powiązanego funkcjonalnie, z wykorzystaniem narzędzi partycypacji (na etapie prac nad strategią, jak też przy wyborze inwestycji do realizacji) ◦ Animowanie i wsparcie współpracy między samorządem, partnerami społecznymi, mieszkańcami, przedsiębiorcami w zakresie działań opartych o kapitał społeczny (np. usługi o charakterze publicznym).
◦ Uzgodnienie koncepcji i realizacja Programu ponadregionalnego skierowanego do najsłabszych gospodarczo obszarów (Program 2020+)		

[51] W zależności od tego czy obszar powiązany funkcjonalnie zlokalizowany jest w jednym czy w dwóch i więcej regionach.

1.2. Wykorzystywanie potencjału rozwojowego miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze

W policentrycznym systemie osadniczym, jaki wykształcił się w Polsce, ważną rolę pełnią miasta średnie jako centra aktywności społecznej i gospodarczej dla otaczających je obszarów. **Część miast średnich zmaga się z regresem w rozwoju i stopniową utratą funkcji społeczno-gospodarczych oraz administracyjnych**.

Celem polityki regionalnej w odniesieniu do miast średnich jest **odbudowa bazy gospodarczej tych miast oraz wzmocnienie ich roli, jako centrów aktywności społecznej i gospodarczej** dla obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie**. Będzie to możliwe dzięki rozwojowi przedsiębiorczości oraz inwestycjom** generującym lokalnie atrakcyjne miejsca pracy. W rezultacie wzrosną lokalne dochody z działalności gospodarczej, wartość i konkurencyjność lokalnych firm oraz rozpoznawalność marek lokalnych produktów. Istotna również będzie poprawa jakości życia mieszkańców, m.in. poprzez rozwój usług cyfrowych zapewniony zostanie równomierny **dostęp do usług świadczonych przez instytucje publiczne**.

Rozwiązaniu problemów środowiskowych sprzyjać będzie rozwój transportu niskoemisyjnego w obszarach powiązanych funkcjonalnie. Prowadzone będą również działania rewitalizacyjne w obszarach zdegradowanych (szczegółowe działania w tym zakresie proponuje kierunek interwencji 1.4). Kluczowe jest także podejmowanie działań służących adaptacji miast do skutków zmian klimatu oraz wykorzystanie potencjału OZE.

Wykorzystywanie i rozwijanie potencjału rozwojowego miast średnich odbywać się będzie również poprzez **poprawę jakości zarządzania rozwojem i zdolności ich samorządów do budowania trwałych partnerstw publiczno-publicznych i międzysektorowych, włączenia lokalnych partnerów do programowania rozwoju oraz wykorzystania ich zasobów w realizacji projektów rozwojowych** (szczegółowe działania w tym zakresie są zaproponowane w Celu 3).

Podjęte zostaną działania na różnych polach i w ramach różnych polityk publicznych. W pierwszej kolejności wsparcie w programowaniu działań i wykorzystaniu mechanizmów wspierających integrację terytorialną zostanie skierowane do miast, których strategie rozwoju będą stawiały na współpracę i partnerstwo pomiędzy administracją publiczną różnych szczebli i różnymi interesariuszami (społeczno-gospodarczymi) i będą na tyle elastyczne, aby uwzględniały indywidualne specyfiki (potrzeby i potencjały) różnych typów miast średnich i ich obszarów powiązanych funkcjonalnie.

Działania wobec miast średnich tracących funkcje społeczno – gospodarcze będą dostosowane do ich wielkości, struktury administracyjnej, pełnionych przez nie funkcji oraz tego, w jakim aspekcie je tracą. Dla miast położonych w pobliżu wewnętrznych granic UE, ważnym kierunkiem działań jest wzmacnianie ponadlokalnych ośrodków miejskich, które wykorzystując swoje położenie geograficzne mogłyby stać się centrami życia gospodarczego i kulturowego dla terenów po obu stronach granicy.

Zakres interwencji będzie dostosowany do potrzeb danego miasta i obejmie wybrane z poniższego katalogu działania:

- wsparcie rozwoju przedsiębiorczości, kształcenia i szkolenia zawodowego, w szczególności w sektorach wpisujących się w zdefiniowane specjalizacje gospodarcze danego obszaru powiązanego funkcjonalnie, w tym pobudzenie rodzimej/lokalnej przedsiębiorczości, wsparcie rozwoju kadr dla sektora usług dla biznesu;
- pobudzanie aktywności inwestycyjnej przy wykorzystaniu istniejących krajowych źródeł finasowania, regionalnych i lokalnych w celu reindustrializacji obszarów, których potencjał przemysłowy uległ znacznemu osłabieniu;
- zwiększenie atrakcyjności migracyjno-osiedleńczej poprzez kompleksowe działania zachęcające do zamieszkania oraz osiedlania się w średnich miastach (zwłaszcza osób młodych i wykształconych), z wykorzystaniem np. instrumentów mieszkaniowych, oraz podnoszenia jakości i zakresu świadczonych usług publicznych;
- podejmowanie inicjatyw na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska oraz dostosowania/adaptacji obszarów zurbanizowanych do zmian klimatu (w dziedzinach: produkcji, usług, atrakcyjności osiedleńczej i turystyki);
- tworzenie i poprawa powiązań funkcjonalnych w miastach i ich otoczeniu, wzmocnienie roli ośrodków w świadczeniu usług publicznych wykraczających poza granice miasta, m.in. rozwijanie i integrowanie systemów transportu zbiorowego w miastach, między nimi a ich wiejskim otoczeniem i ważnymi sąsiadującymi ośrodkami;

- ograniczenie suburbanizacji i polepszenie ładu przestrzennego na obszarach o rozproszonej zabudowie oraz przeciwdziałanie dekoncentracji osadnictwa obciążającego budżety gmin koniecznością ponoszenia coraz wyższych nakładów na obsługę dróg, kanalizacji, wodociągów i dostarczania innych usług publicznych;
- zapewnienie infrastruktury transportowej łączącej ośrodki miejskie z subregionalnymi i regionalnymi ośrodkami rozwoju (patrz kierunek 1.5 *Infrastruktura wspierająca dostarczanie usług publicznych)*;
- rozwój obszarów o wysokich walorach przyrodniczych i krajobrazowych, jak też opartych o właściwości uzdrowiskowe i walory kulturowe stanowiące o ich wysokiej atrakcyjności turystycznej m.in. na potrzeby srebrnej gospodarki[52];
- aktywizacja lokalnej społeczności na rzecz pobudzania rozwoju społeczno-gospodarczego w zakresie podnoszenia kompetencji i umiejętności mieszkańców oraz wzmacnianie poczucia tożsamości i integracji społeczności lokalnej (jako czynnik m.in. przeciwdziałający decyzjom o migracji).

Dziedziny współpracy i współdziałania rządu i jst

Poziom krajowy	*Poziom regionalny*	*Poziom lokalny*
◦ Analiza sytuacji i potencjałów rozwojowych różnych typów miast średnich, analiza skuteczności i efektywności mechanizmów wsparcia, upowszechnianie dobrych praktyk ◦ Tworzenie mechanizmów wsparcia i sieciowania miast umożliwiających wymianę dobrych praktyk (np. PIM)	◦ Analizowanie trendów rozwojowych, potencjałów i obszarów oddziaływania miast w regionie ◦ Animowanie współpracy w obszarach powiązanych funkcjonalnie na terenie województwa (poprzez wsparcie istniejących obszarów i inicjowanie partnerstw) ◦ Budowanie w procesie partycypacyjnym strategii rozwoju województwa na podstawie diagnozy potrzeb formułowanej z udziałem społeczności i środowisk lokalnych w województwie (partnerstwo publiczno-publiczne i międzysektorowe) ◦ Wyznaczanie priorytetów polityki rozwoju regionu w kontekście wykorzystania potencjału miast w rozwoju obszarów powiązanych funkcjonalnie województwa i ich oddziaływania na rozwój regionu ◦ Kierowanie rekomendacji dot. zmian w krajowych politykach publicznych ◦ Wsparcie inwestycyjno-doradcze do miast średnich (Pakiet działań dla miast średnich, CWD), komplementarne do działań na poziomie krajowym	◦ Identyfikacja priorytetów rozwojowych w partnerstwie z lokalnymi partnerami społeczno-gospodarczymi i sąsiednimi jst (m.in. w ramach powiązań funkcjonalnych) ◦ Przygotowanie zintegrowanych strategii rozwoju lokalnego lub zintegrowanych strategii rozwoju ponadlokalnego lub planu działań zawierającego wiązki uzupełniających się projektów (na potrzeby zawarcia porozumienia terytorialnego). ◦ Identyfikowanie dziedzin, w których warto wprowadzać innowacje dla ożywienia lokalnej gospodarki oraz innowacje społeczne (m.in. poprzez uczestniczenie w sieciach współpracy między samorządami i w procesie uczenia się od innych) ◦ Większe wykorzystanie inżynierii finansowej, w oparciu o przemyślaną własną politykę finansową (w tym narzędzi wprowadzonych przez resort finansów – System Zarządzania Budżetami JST Besti@) ◦ Budowanie tożsamości społeczności miejskiej, z wykorzystaniem narzędzi partycypacji publicznej (na etapie prac nad strategią, jak też przy wyborze inwestycji do realizacji, np. w formule budżetu partycypacyjnego)
◦ Uzgodnienie koncepcji i realizacja Programu ponadregionalnego skierowanego do najsłabszych gospodarczo obszarów (Program 2020+) oraz wsparcia miast średnich w ramach RPO i KPO (preferencje dla miast leżących poza zasięgiem wsparcia Programu)		

[52] Srebrna gospodarka – system usług i wytwarzania dóbr ukierunkowany na wykorzystanie potencjału nabywczego osób starszych i zaspokajający ich potrzeby konsumpcyjne, bytowe oraz zdrowotne.

1.3. Przyspieszenie transformacji profilu gospodarczego Śląska

Jednym z zidentyfikowanych w SOR obszarów wymagających interwencji państwa jest województwo śląskie. Mimo pozycji jednego z najsilniejszych gospodarczo regionów Polski, **w ostatnich latach odnotowuje on osłabienie tempa wzrostu gospodarczego względem innych regionów**. Główną przyczyną takiego stanu rzeczy jest duże uzależnienie śląskiej gospodarki od tradycyjnego przemysłu górniczego i hutniczego.

W celu poprawy sytuacji na Śląsku **niezbędne jest przyspieszenie transformacji jego profilu gospodarczego**, np. poprzez rozwój innowacyjnych i wysokoproduktywnych sektorów gospodarki, takich jak: ICT, elektromobilność, branża medyczna, tzw. „zielona gospodarka" oraz przemysły wschodzące[53]. Ponadto, wsparcie uzyska modernizacja tradycyjnych sektorów przemysłowych, takich jak energetyka czy branża motoryzacyjna. Zmiana profilu gospodarczego musi pociągnąć za sobą **dostosowanie kapitału ludzkiego do potrzeb rynku pracy**, m.in. poprzez rozwój kompetencji cyfrowych czy zmiany w szkolnictwie zawodowym.

Dobrze rozwinięta infrastruktura produkcji, przesyłu oraz konsumpcji energii, a także silna obecność przemysłu wydobywczego powodują, że **województwo śląskie jest strategicznym regionem z perspektywy zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego dla całego kraju**.

Przemysł wydobywczy, który w przeszłości generował korzyści ekonomiczne, równolegle przyczyniał się do degradacji środowiska przyrodniczego, w tym przede wszystkim do pogorszenia jakości powietrza. W związku z tym, **wsparcie dla regionu z poziomu krajowego koncentrować się będzie w dużej mierze na kompleksowej poprawie jakości powietrza**. Województwo śląskie potrzebuje wsparcia zarówno w zakresie ograniczenia ubóstwa energetycznego, poprzez wymianę kotłów w domach jednorodzinnych oraz kompleksową termomodernizację, bardziej zrównoważoną i niskoemisyjną politykę transportową. Ważne jest również wsparcie wysiłków sektora prywatnego i nauki w sferze B+R, jak również działania edukacyjne, zwiększające świadomość mieszkańców nt. zagrożeń związanych ze smogiem.

Degradacja środowiska przyrodniczego, przestarzała infrastruktura oraz przede wszystkim problemy społeczne związane z transformacją regionalnej gospodarki wymuszają **podjęcie aktywnych działań w zakresie rewitalizacji, uzupełnionych działaniami w sferze aktywizacji gospodarczej oraz rekultywacji**. Działania te, zważywszy na regionalną specyfikę (duża liczba terenów poprzemysłowych i pogórniczych) będą wspierane poprzez kreowanie systemowych rozwiązań ułatwiających prowadzenie działań na terenach pokopalnianych.

Ww. działania zostały zainicjowane poprzez Program dla Śląska do 2020 r., ogłoszony w grudniu 2017 r. Program ten, będący jednym z projektów strategicznych SOR, ma na celu usprawnienie koordynacji działań rozwojowych w odniesieniu do województwa śląskiego, które są podejmowane przez różne podmioty na różnych poziomach zarządzania. Program koordynuje działania podmiotów administracji rządowej, samorządowej i partnerów prywatnych zaangażowanych w rozwój Śląska, co przyczynia się do poprawy efektywności wydatkowania środków rozwojowych. Po roku 2020 przewidziane jest lepsze ukierunkowanie środków publicznych na realizację zadań związanych z transformacją śląskiej gospodarki w kierunku gospodarki innowacyjnej, wysokoproduktywnej i niskoemisyjnej. Wnioski z implementacji tego instrumentu posłużą m.in. do podjęcia decyzji nt. zakresu interwencji oraz ewentualnego rozszerzenia zasięgu terytorialnego Programu.

Zakres interwencji powinien być dostosowany do potrzeb regionu i obejmować następujące działania:

- wzrost innowacyjności przemysłu – zarówno poprzez rozwijanie nowych wysokoproduktywnych branż, jak również modernizowanie tradycyjnych sektorów przemysłowych;
- zwiększenie poziomu inwestycji rozwojowych w regionie;
- zwiększenie aktywności zawodowej i podniesienie kwalifikacji mieszkańców regionu;
- poprawę jakości środowiska przyrodniczego, zarówno w zakresie walki ze smogiem, jak również poprzez działania w sferze rewitalizacji i rekultywacji;
- rozwój i modernizację infrastruktury transportowej (patrz kierunek 1.5 *Infrastruktura wspierająca dostarczanie usług publicznych)*;
- wykorzystanie potencjału województwa śląskiego w celu zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego kraju;

[53] Nowe lub istniejące sektory gospodarki i łańcuchy wartości, które rozwijają się w nowe gałęzie przemysłu, przyszłościowe dla rozwoju regionu. Wśród nich są tzw. przemysły kreatywne, łączące gospodarkę z kulturą i technologią oraz działalność artystyczną z przedsiębiorczością. Ponadto do przemysłów wschodzących zaliczane są takie obszary jak mobilność i usługi mobilne, tzw. medycyna spersonalizowana, ekoprzemysły (skoncentrowane na problematyce ochrony środowiska) oraz przemysły morskie.

- poprawę warunków rozwojowych miast województwa śląskiego, w tym przeciwdziałanie zjawiskom depopulacyjnym w miastach.

Dziedziny współpracy i współdziałania rządu i jst

Poziom krajowy	*Poziom regionalny*	*Poziom lokalny*
◦ Zarządzanie i wykonywanie działań na poziomie krajowym w ramach Programu dla Śląska (Podkomitet ds. Programu dla Śląska w ramach Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju) ◦ Koordynacja strategiczna realizacji Programu dla Śląska, związana z monitoringiem i oceną postępów Programu ◦ Wypracowywanie rekomendacji odnośnie modyfikacji dostępnych instrumentów realizacji Programu dla Śląska ◦ Doradztwo eksperckie w zakresie oferty wsparcia Polskiego Funduszu Rozwoju	◦ Koordynacja operacyjna działań w ramach Programu dla Śląska (Komitet Sterujący dla Programu dla Śląska przy Wojewodzie Śląskim) ◦ Bieżący monitoring przedsięwzięć i projektów zawartych w Programie dla Śląska (Komitet Sterujący dla Programu dla Śląska przy Wojewodzie Śląskim)	◦ Opiniowanie działań podejmowanych w ramach realizacji Programu dla Śląska (Wojewódzka Rada Dialogu Społecznego) ◦ Wsparcie menadżerskie w zakresie zagospodarowania inwestycyjnego gmin z województwa śląskiego (Katowicka Specjalna Strefa Ekonomiczna S.A.) ◦ Działania mające na celu wykorzystanie potencjału śląskich przedsiębiorstw (Katowicka Specjalna Strefa Ekonomiczna S.A.)

1.4. Przeciwdziałanie kryzysom na obszarach zdegradowanych

W dążeniu do zapewnienia spójności terytorialnej i wyrównywania szans obszarów borykających się z problemami rozwojowymi lub restrukturyzacyjnymi wykorzystana zostanie **rewitalizacja -** jako proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych (tj. terytoria wewnętrzne gminy, na których zidentyfikowano stan kryzysowy w sferze, przede wszystkim, społecznej, a także gospodarczej, środowiskowej, przestrzenno-funkcjonalnej lub technicznej). Ramy prawne dla prowadzenia procesów rewitalizacji w Polsce określa ustawa o rewitalizacji z dnia 9 października 2015 r. (Dz.U. 2015 poz. 1777). Określa ona nowe podejście do rewitalizacji, która ściśle wiąże poprawę stanu infrastruktury z wymiarem społecznym, a za jej główny cel stawia się wyprowadzenie ze stanu kryzysowego lokalnych mieszkańców.

Działania rewitalizacyjne można stosować zarówno w dzielnicach dużych miast, jak i w ośrodkach średnich i małych oraz na obszarach wiejskich. Ich celem jest **zmniejszanie zróżnicowań wewnątrzmiejskich /wewnątrzgminnych oraz poprawa warunków i jakości życia mieszkańców obszarów zdegradowanych.**

Działania rewitalizacyjne będą prowadzone na obszarach, które nie są w stanie poradzić sobie same ze skalą lokalnych wyzwań i problemów spowodowanych degradacją zabudowy, czy pozostałymi elementami tkanki miejskiej, licznymi problemami gospodarczymi, demograficznymi, przestrzennymi i środowiskowymi. Rewitalizacja może być wykorzystana jako jeden z impulsów przyspieszających procesy restrukturyzacyjne na obszarach zurbanizowanych, zmagających się głównie z trudnościami przemian społecznych czy degradacją materialną.

Działania w powyższych obszarach powinny być ukierunkowane m.in. na dostosowanie kompetencji zawodowych osób tracących zatrudnienie w wyniku upadku lokalnych zakładów przemysłowych i zachodzących zmian na rynku pracy, reindustrializację, rozwijanie lokalnej przedsiębiorczości, poprawę jakości środowiska przyrodniczego, podnoszenie jakości przestrzeni i dbałość o ład przestrzenny.

W przypadku obszarów wiejskich, skala i charakter koniecznych działań wspierających ich odnowę jest znacząco inny niż na obszarach miejskich. Interwencje te nie mają ściśle terytorialnego charakteru tak, jak na obszarach miejskich, np. w zakresie koncentracji zabudowy. Kompleksowy rozwój tych obszarów powinien być wspierany również poprzez instrumenty na rzecz odnowy obszarów wiejskich.

Regulacje w zakresie rewitalizacji (obszary miejskie) i odnowy wsi powinny być zbieżne co do zasad ogólnych, a jednocześnie dopasowane do struktury osadniczej. Powinny one uwzględniać specyfikę problemów, potencjał finansowy i instytucjonalny, kapitał społeczny, które są odmienne na wsi i w miastach.

Dziedziny współpracy i współdziałania rządu i jst

Poziom krajowy	*Poziom regionalny*	*Poziom lokalny*
◦ Doskonalenie systemu prowadzenia skutecznej i efektywnej rewitalizacji ◦ Promowanie dobrych praktyk i modelowych rozwiązań w zakresie rewitalizacji, prowadzenia działań informacyjno-edukacyjnych (m.in. Centrum Wiedzy o Rewitalizacji) ◦ Zaproponowanie i opracowanie (we współpracy z samorządem województwa) instrumentu dla obszarów wiejskich, adekwatnego do specyfiki i potrzeb w zakresie niwelowania sytuacji kryzysowych	◦ Analizowanie regionalnych trendów rozwojowych gmin, w tym analizowanie i monitorowanie struktur wewnątrzmiejskich oraz potrzeb obszarów wiejskich ◦ Budowanie strategii adekwatnego wsparcia finansowanego (środki unijne, środki krajowe) gmin w celu zahamowania i odwrócenia trendów degradacyjnych ◦ Opiniowanie/weryfikowanie programów rewitalizacji oraz programów odnowy wsi	◦ Prowadzenie efektywnych i skutecznych działań rewitalizacyjnych przez miasta na podstawie programów rewitalizacji ◦ Prowadzenie efektywnych i skutecznych działań naprawczych przez gminy na obszarach wiejskich na podstawie programów odnowy wsi (uwzględniających aktywizację społeczną i gospodarczej)

1.5 Infrastruktura wspierająca dostarczanie usług publicznych

Wspieranie rozwoju infrastruktury należy do jednych z ważniejszych działań podejmowanych przez władze regionalne w celu stymulowania rozwoju danego obszaru i podnoszenia jego konkurencyjności. Wysoki poziom infrastruktury technicznej i społecznej wpływa na zwiększenie atrakcyjności regionu, jak również prowadzi do ożywienia otoczenia i wzrostu dobrobytu społeczności lokalnych.

Środki dostępne w ramach unijnej polityki spójności pozwoliły na rozwój szeroko rozumianej infrastruktury oraz zmniejszenie zróżnicowania w relacjach Polska - inne kraje. Pomimo widocznych efektów w zakresie nadrabiania zapóźnień rozwojowych i likwidowania luki infrastrukturalnej, nadal istnieje potrzeba interwencji polityki regionalnej w tej sferze. Konieczne jest **kontynuowanie działań na rzecz rozwoju infrastruktury (**tam gdzie ma to uzasadnienie), w szczególności zmierzających do budowy sieci połączeń transportowych oraz modernizacji infrastruktury ochrony środowiska, energetyki, a także infrastruktury telekomunikacyjnej zapewniającej dostęp do usług cyfrowych. Istotne znaczenie odgrywa również kontynuowanie działań zmierzających do wyrównywania zróżnicowań między i wewnątrzregionalnych w dostępie do usług publicznych. Niezbędna jest koncentracja inwestycji na tych rodzajach infrastruktury, które warunkują budowanie i rozwój przewag konkurencyjnych na poziomie samorządu województwa (lub lokalnego). Tym samym rozwój infrastruktury będzie podporządkowany specyficznym, często również unikalnym, wojewódzkim lub lokalnym potrzebom, w szczególności zaś – wzmacnianiu procesów społeczno-gospodarczych. Wymusza to dalszy rozwój kompetencji planistycznych i koordynacyjnych na poziomie samorządu województwa, tak aby zapewnić selektywność wsparcia w wymiarze interwencji publicznych.

Ważną zmianą jakościową w zakresie regionalnej i lokalnej infrastruktury (w szerokim rozumieniu – od transportowej po mieszkaniową) będzie wdrożenie mechanizmów oceny nie tylko możliwości finansowania budowy, ale przede wszystkim długoterminowego użytkowania. Jednocześnie ograniczone zostaną zbędne inwestycje infrastrukturalne, które z uwagi na swój koszt utrzymania powinny być realizowane przez jednostki wyższego rzędu, bądź też w ramach partnerstw między lokalnych lub subregionalnych.

Infrastruktura techniczna i społeczna powinna być dostosowana nie tylko do potrzeb gospodarczych i społecznych, ale też wyzwań środowiskowych. Dotyczy to w szczególności miast, gdzie pojawia się problem smogu, zawłaszczania przestrzeni (niekontrolowana suburbanizacja), nieracjonalnego wykorzystania zasobów (np. budownictwo kosztem potrzebnych terenów zielonych) czy skutków zmian klimatu. Zintegrowane planowanie rozwoju miasta będzie uwzględniać powyższe wyzwania, np. w postaci inwestycji w kompleksową termomodernizację, niskoemisyjny transport czy powtórne wykorzystanie terenów już zagospodarowanych. Negatywne oddziaływanie na środowisko ma również krajowa infrastruktura energetyczna, która wymaga modernizacji. Wysoki stopień uzależnienia polskiej energetyki od węgla, przestarzała i niedoinwestowana infrastruktura, niski stopień wykorzystania odnawialnych źródeł energii i paliw alternatywnych, brak niskoemisyjnych jednostek o dużej mocy działających w podstawie systemu energetycznego oraz wysoka

energochłonność prowadzić może do ograniczenia dostępności energii oraz wpływać niekorzystnie na zmiany klimatyczne.

1.5.1. Infrastruktura transportowa

Głównym obszarem oddziaływania polityki regionalnej w zakresie wspierania infrastruktury transportowej będą działania na rzecz **poprawy dostępności polskiej przestrzeni** we wszystkich wymiarach: w skali międzynarodowej (sieć TEN-T), krajowej (łączenie ośrodków wojewódzkich), regionalnej (połączenie największych miast z ich zapleczem i mniejszymi ośrodkami) oraz lokalnej (w szczególności na obszarach wiejskich).

Kontynuowane będą inwestycje służące stworzeniu **nowoczesnego systemu transportowego**, który pozwoli sprostać potrzebom wynikającym ze wzrostu wymiany towarowej oraz mobilności mieszkańców, a także wykorzystać w pełni potencjał gospodarczy regionu. W miastach rozwijane będą **zintegrowane systemy transportu publicznego przy wykorzystaniu elektromobilności i nisko- i bezemisyjnych środków transportu**. Zwiększenie wykorzystania takiego taboru przyczyni się do poprawy jakości powietrza w miastach i ich otoczeniu ograniczając emisję zanieczyszczeń powietrza i gazów cieplarnianych.

Istotne będzie **lepsze skomunikowanie głównie obszarów miejsko-wiejskich i wiejskich z miastami ,** jak również inwestycje zwiększające dostępność do usług publicznych wewnątrz jednostek administracyjnych**.** Na obszarach wiejskich realizowane będą działania w zakresie budowy i modernizacji podstawowej infrastruktury transportowej (drogi lokalne, infrastruktura towarzysząca, ścieżki rowerowe, środki transportu zbiorowego) oraz rozwoju usług zbiorowego transportu. Podejmowane będą działania skutkujące poprawą dostępności na obszarach zmarginalizowanych, zapewniające lepsze powiązanie między obszarami wiejskimi, a ośrodkami dostarczającymi podstawowe usługi publiczne oraz ułatwiające dostęp do kluczowych dla regionu ośrodków miejskich.

Działania w ramach polityki regionalnej nakierowane zostaną również na **zwiększenie wykorzystania potencjału kolejowego w obszarze transportu międzyregionalnego, regionalnego, a także między i wewnątrz aglomeracyjnego**. W szczególności na obszarach zmarginalizowanych prowadzone będą działania modernizacyjne na liniach regionalnych i lokalnych, co stanowić będzie czynnik poprawiający ich dostępność zewnętrzną i wewnętrzną. Realizowane będą także inwestycje dostosowujące dworce kolejowe do wymagań pasażerów korzystających z usług transportu kolejowego.

1.5.2. Infrastruktura komunalna

Podejmowane w ramach polityki regionalnej działania obejmą również rozwój infrastruktury komunalnej. Pomimo odnotowanej w ostatnich latach poprawy sytuacji w tym zakresie, potrzeby są wciąż bardzo duże. Nadal utrzymują się silne zróżnicowania wewnątrzregionalne w dostępie do infrastruktury komunalnej między terenami zurbanizowanymi a obszarami wiejskimi. Jednocześnie występują zróżnicowania lokalne i regionalne w zakresie poziomu wyposażenia w infrastrukturę komunalną.

Przedsięwzięcia dotyczące zapewnienia podstawowych usług komunalnych wdrożą bardzo szeroki wachlarz działań wynikających bezpośrednio z kompetencji samorządów terytorialnych. Podstawowe obszary zainteresowania polityki regionalnej dotyczą w szczególności usług w zakresie **zaopatrzenia w wodę, oczyszczania ścieków oraz gospodarowania odpadami.**

W ramach zaopatrzenia w wodę znajdą się działania na rzecz dostępu do wody pitnej na obszarach, na których występują braki w infrastrukturze wodno-kanalizacyjnej lub jest ona zdekapitalizowana. Kolejną kwestią jest **zapewnienie uzasadnionych ekonomicznie rozwiązań dla gospodarki wodno-ściekowej**, w zakresie efektywnego oczyszczania ścieków (kanalizacja, oczyszczalnie ścieków). Służyć temu będzie wspieranie projektów budowy nowych oczyszczalni ścieków oraz rozbudowy i modernizacji istniejących oczyszczalni. Natomiast na obszarach o niskiej gęstości zaludnienia, gdzie zakładanie sieci kanalizacyjnych nie ma ekonomicznego bądź technicznego uzasadnienia, wspierane będą zintegrowane projekty dotyczące punktowych przydomowych (przyzakładowych) oczyszczalni ścieków. Warto zauważyć, że gospodarka cyrkulacyjna (o obiegu zamkniętym) stwarza nowe szanse dla gospodarki wodno-ściekowej i daje możliwość wprowadzenia innowacyjnych rozwiązań. Oprócz tradycyjnej roli systemów wodno-ściekowych, jaką jest ich oczyszczanie i przeróbka, nową ich rolą staje się produkcja różnego rodzaju zasobów (szczególnie wody i substancji biogennych) oraz energii.

Konieczne jest także **realizowanie przedsięwzięć w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz rozwoju instalacji do przetwarzania bioodpadów**. Mimo zwiększenia ilości selektywnie zbieranych odpadów komunalnych oraz wzrostu odsetka odpadów poddawanych recyklingowi istnieje potrzeba rozwijania gospodarki odpadami, będącej elementem gospodarki cyrkulacyjnej. Przedsięwzięcia polityki regionalnej w tym zakresie

dotyczyć będą przede wszystkim systemów selektywnego zbierania odpadów oraz innowacyjnych projektów dotyczących ich recyklingu.

Ważne znaczenie mieć będzie podejmowanie działań w zakresie **ograniczania emisji zanieczyszczeń powietrza**, powstających w wyniku spalania odpadów w sektorze bytowo-komunalnym. Działania w ramach tego obszaru problemowego prowadzone będą w całym kraju oraz w szczególności na terenach, na których występują znaczne przekroczenia norm jakości powietrza z systemów grzewczych. Ograniczenie zjawiska niskiej emisji na obszarach zurbanizowanych możliwe będzie dzięki rozwojowi efektywnego energetycznie niskoemisyjnego ciepłownictwa systemowego i małych kotłowni lokalnych oraz standaryzacji kotłów grzewczych na paliwa stałe oraz paliw stałych wykorzystywanych w ogrzewaniu indywidualnym i kotłowniach lokalnych.

1.5.3. Infrastruktura społeczna

Zmiany demograficzne i starzenie się społeczeństwa będą miały znaczący wpływ na zmianę zapotrzebowania na konkretne usługi publiczne i rodzaj infrastruktury społecznej. Rosnąca liczba osób o szczególnych potrzebach (seniorów oraz osób z niepełnosprawnościami) już teraz powoduje, że stają się one coraz istotniejszą grupą konsumentów. Szczególne znaczenie w tym kontekście mają **działania poprawiające dostępność przestrzeni,** dóbr i usług, które zwiększają udział np. osób starszych czy osób z niepełnosprawnościami w życiu społecznym.

Głównym obszarem oddziaływania polityki regionalnej w tym zakresie będzie poprawa dostępności przestrzeni publicznej oraz usług publicznych zarówno w aspekcie architektonicznym, jak też informacyjnym i komunikacyjnym. Będzie to możliwe poprzez modernizację lub poprawę istniejącej infrastruktury społecznej. Z kolei nowe inwestycje będą projektowane z zastosowaniem zasady projektowania uniwersalnego - tak, aby każdy mógł z łatwością z nich korzystać. Poprawa dostępności obejmie nie tylko infrastrukturę w ramach służby zdrowia oraz edukacji, ale również obiekty turystyczne, sportowe, tereny rekreacyjne oraz zabytki i miejsca kultury. Szczególnie **istotne będzie realizowanie działań w tym zakresie na obszarach małych miast i na wsi, gdzie poziom dostępności przestrzennej jest zdecydowanie niższy niż w pozostałej części kraju**. Dostępna przestrzeń publiczna przyczyni się do wykorzystania potencjału wszystkich mieszkańców, integrację międzypokoleniową, poprawę bezpieczeństwa i nowe możliwości rozwoju gospodarczego regionu.

Ważną rolę w zakresie zapewniania infrastruktury społecznej będą pełnić działania na rzecz **zwiększenia dostępności do mieszkań** na wynajem, pozwalające na większą mobilność wewnątrzkrajową. Ponadto wspierane będą przedsięwzięcia w zakresie poprawy dostępności do instytucji opieki nad dziećmi do lat trzech oraz opieki przedszkolnej.

W tym zakresie wspierane będą następujące działania:

- gospodarowanie odpadami zgodne z zasadami gospodarki o obiegu zamkniętym, która dąży do maksymalizacji wykorzystania odpadów jako surowców,
- dynamizacja przedsięwzięć na rzecz likwidacji niskiej emisji z systemów grzewczych,
- stopniowa wymiana taboru wykorzystywanego do świadczenia usług transportu publicznego na ekologiczny, niskoemisyjny i przystosowany dla osób starszych i osób z niepełnosprawnościami,
- powiązanie lokalnych i regionalnych ośrodków gospodarczych z aglomeracjami, głównymi miastami oraz ich obszarem funkcjonalnym z wykorzystaniem transportu drogowego i kolejowego,
- rozwój infrastruktury transportowej o charakterze regionalnym i lokalnym włączający obszary o słabej dostępności przestrzennej w procesy gospodarcze i rozwojowe,
- opracowywanie i wdrażanie przez miasta planów zrównoważonej mobilności miejskiej (Sustainable Urban Mobility Plan), w szczególności promowanie ruchu pieszego i rowerowego,
- stworzenie korzystnych warunków dla zwiększania podaży dostępnych cenowo mieszkań na wynajem (m.in. poprzez realizację rządowego programu Mieszkanie Plus),
- dostosowanie infrastruktury społecznej do potrzeb społeczności lokalnej i wyzwań wynikających z trendów demograficznych.

Dziedziny współpracy i współdziałania rządu i jst

Poziom krajowy	Poziom regionalny	Poziom lokalny
◦ Dokończenie budowy systemu autostrad i dróg ekspresowych, budowa sieci bazowej i kompleksowej TEN-T ◦ Budowa i modernizacja sieci kolejowej ◦ Rozwój polityk w zakresie usług społecznych (edukacja, zdrowie, kultura)	◦ Priorytetyzacja publicznych inwestycji infrastrukturalnych w celu zapewnienia dostępności usług publicznych (świadczonych zarówno fizycznie jak i zdalnie) ◦ Koordynacja polityki transportu zbiorowego w porozumieniu z samorządami lokalnymi ◦ Poprawa dostępu do usług publicznych o charakterze rozwojowym (w tym społecznych związanych m.in. z edukacją, zdrowiem, kulturą oraz gospodarczych – związanych m.in. ze wsparciem przedsiębiorczości, przyciąganiem inwestycji prywatnych) ◦ Tworzenie warunków do rozwoju elektromobilności i niskoemisyjnego transportu zbiorowego, jak i zmian postaw i zachowań mieszkańców miast dot. mobilności ◦ Kompleksowe działania na rzecz zmiany sposobu ogrzewania (ograniczenie emisji ze źródeł komunalno – bytowych) ◦ Wspieranie działań zmierzających do poprawy jakości powietrza w miastach i ich obszarach powiązań funkcjonalnych, w tym miejskich strategii niskoemisyjnych oraz adaptacji do zmian klimatycznych	
	◦ Zwiększenie dostępności infrastrukturalnej dla osób z niepełnosprawnościami i osób starszych	
◦ Identyfikacja głównych barier rozwojowych i problemów (infrastrukturalnych) w województwach (w ramach Kontraktu Sektorowego)		
◦ Zdefiniowanie roli samorządu województwa i lokalnego w zapewnieniu dostępności usług publicznych drogą cyfrową (zarówno A2C, A2B jak i A2A[54]) ◦ Rozwój cyfrowych usług publicznych koniecznych do wdrożenia z poziomu rządu ◦ Monitorowanie terytorialnego wymiaru cyfrowej dostępności, jakości i efektywności usług	◦ Zwiększanie cyfrowej dostępności, jakości i efektywności usług publicznych	

[54] A2C – usługi skierowane do obywatela (ang. Administration To Citizen), A2B – usługi skierowane do firm (ang. Administration To Business), A2A – usługi skierowane do administracji (ang. Administration To Administration).

Poziom krajowy	Poziom regionalny	Poziom lokalny
publicznych		
◦ Identyfikacja najlepszych praktyk w zakresie dostarczania usług publicznych na poziomie europejskim i ich propagowanie.	◦ Identyfikacja regionalnych i lokalnych ośrodków wzrostu oraz ich obszarów powiązań funkcjonalnych.	
	◦ Trwały (regularny) proces identyfikacji deficytów infrastrukturalnych, dotyczących infrastruktury społecznej, technicznej i transportowej.	
◦ Rozwój mechanizmów prawnych ułatwiających współfinansowanie infrastruktury społecznej, technicznej oraz transportowej przez różne poziomy administracji publicznej.	◦ Rozwój partnerstw samorządowych w zakresie planowania (lokalizacji), finansowania oraz zarządzania (udostępniania) infrastruktury społecznej. ◦ Koordynacja rozwoju infrastruktury wspierającej rozwój gospodarczy	◦ Opracowanie i realizacja strategii niskoemisyjnych
◦ Pakiet działań na rzecz wsparcia jst w programowaniu i realizacji rewitalizacji, ewaluacja dotychczas prowadzonych działań i rozwiązań prawnych, przygotowanie do realizacji tych działań po 2020 r. ◦ Wsparcie realizacji miejskich strategii niskoemisyjnych ◦ Tworzenie warunków do rozwoju elektromobilności i efektywności energetycznej		
◦ Promocja zmian u konsumentów usług publicznych (szersze wykorzystanie dystrybucji drogą cyfrową, transport zbiorowy). Realizacja polityk transporotowych dążących do zrównoważonej mobilności		
◦ Rozwój i wykorzystanie mechanizmów partnerstwa publiczno-prywatnego niezbędnych do rozwoju infrastruktury społecznej		
		◦ Rozwój współpracy w ramach obszarów powiązanych funkcjonalnie w oparciu o aktualnie dostępne możliwości

Cel 2. Wzmacnianie regionalnych przewag konkurencyjnych

Optymalne wykorzystanie posiadanych zasobów jest wyzwaniem wspólnym dla wszystkich obszarów, ale ich skala i specyfika jest w każdym regionie różna, zależnie od posiadanego **kapitału terytorialnego**[55]. Kapitał ten jest jednym z najważniejszych wyznaczników pozycji konkurencyjnej województw, a zarazem kluczowym czynnikiem długookresowego rozwoju. W działaniach wzmacniających kapitał terytorialny ważna jest współpraca wszystkich podmiotów wpływających na stan konkurencyjności regionu (zarówno tych regionalnych, jak i zewnętrznych – w tym rządowych). Dla skutecznej współpracy podmiotów istotna jest sprawność instytucji (vide Cel 3 KSRR) biorących udział w sieci interakcji na poziomie regionalnym oraz pomiędzy poziomem centralnym a regionalnym.

W układzie terytorialnym ważnym aktorem tych sieci będą miasta o wysokim potencjale gospodarczym (w tym największe aglomeracje oraz pozostałe miasta wojewódzkie). Gromadzą one potencjał, który aktywizuje i inspiruje podejmowanie różnorodnych działań rozwojowych oraz kreuje rozwój gospodarczy regionów i całego kraju. Ich rola polega m.in. na wspieraniu rozwoju i jakości życia w całym województwie poprzez m.in. uzupełnianie oferty usług świadczonych na poziomie lokalnym lub subregionalnym. Z kolei miasta małe i średnie dzięki koncentracji funkcji gospodarczych, administracyjnych i usługowych, tworzą warunki do rozwoju otaczających je obszarów wiejskich.

[55] Definicja patrz słowniczek.

Warunkiem skutecznego konkurowania polskich regionów na rynku globalnym, jest **zwiększanie stopnia ich innowacyjności.** Wzrost technologicznej innowacyjności zarówno Polski, jak i poszczególnych regionów będzie procesem stopniowym i długotrwałym. Do uzyskania realnego wpływu wyników B+R+I na gospodarkę konieczne jest dysponowanie wystarczająco dużym potencjałem badawczym i innowacyjnym. Jednoczenie gospodarka musi wykazywać wystarczającą zdolność absorpcji wyników prac badawczych i rozwojowych, co wymaga odpowiedniej liczby i zaawansowania technologicznego firm oraz wykwalifikowanych adekwatnie do potrzeb pracowników. Wzmacnianiu regionalnych przewag konkurencyjnych sprzyjać będzie także wdrażanie koncepcji inteligentnego miasta (*smart city*) polegającej na wykorzystaniu najnowszych technologii - zwłaszcza informacyjnych i komunikacyjnych - umożliwiających bardziej efektywne zarządzanie miastem oraz usprawniające życie mieszkańców i podnoszące jego jakość przy zaangażowaniu mieszkańców we współtworzenie miasta.

Na konkurencyjność w sposób szczególny wpływają regionalne uwarunkowania **rozwoju kapitału ludzkiego i społecznego**, wśród których jednym z najbardziej podstawowych jest problem depopulacji, z którym zmagają się określone obszary naszego kraju. Kapitał ludzki i społeczny są szczególnie ważne z punktu widzenia obecnego i przyszłego rynku pracy, czy kształtowania relacji nauka-biznes kluczowych dla rozwoju innowacyjności. Jakość tej relacji jest w części uwarunkowana systemowo (poziom krajowy), jednak sygnały płynące z regionów sugerują, że współpraca pomiędzy światem nauki, gospodarki a sektorem publicznym (tzw. potrójna helisa[56]) nie zachodzi w sposób zadowalający. Część przyczyn takiego stanu wynika ze specyfiki regionu (np. słabość klastrów, słabość konkretnej uczelni, poziom technologiczny firm skupionych w ramach inteligentnych specjalizacji).

W kontekście kapitału terytorialnego ważny jest również **kapitał naturalny,** który – zgodnie z koncepcją zrównoważonego rozwoju – powinien być wykorzystywany w sposób minimalizujący negatywne środowiskowe skutki procesów wzrostu gospodarczego. Utrzymywanie kapitału naturalnego, w tym jakości takich dóbr publicznych, jak powietrze, czy woda, w stanie akceptowalnym z punktu widzenia wymogów prawa oraz oczekiwań społecznych jest czynnikiem pozytywnie wpływającym na atrakcyjność inwestycyjną i osiedleńczą, a przez to – również na konkurencyjność. Pożądane są zatem np. w miastach rozwiązania oparte na środowisku naturalnym, które włączają jego elementy w przestrzeń miejską, np. zieleń i wodę, do rozwiązywania problemów miejskich i podnoszenia jakości przestrzeni w miastach. W kontekście rozwoju przedsiębiorczości i innowacyjności wśród działań wpływających pozytywnie na kapitał naturalny wskazać można promowanie transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym.

2.1 Rozwój kapitału ludzkiego i społecznego

Rozwój terytoriów w dużej mierze jest rezultatem talentów, wiedzy i przedsiębiorczości ludności na nich zamieszkującej. Regiony charakteryzujące się społeczeństwem mało mobilnym czy też biernym gospodarczo, na ogół zaliczane są do obszarów o niższym poziomie zamożności. Z kolei na poziom kapitału ludzkiego wpływ mają edukacja oraz inwestycje, które przynoszą poprawę jakości życia (np. zdrowia, ochrony środowiska czy kultury).

Biorąc pod uwagę konieczność zwiększenia aktywności zawodowej mieszkańców Polski głównym obszarem oddziaływania polityki regionalnej w zakresie kapitału ludzkiego i społecznego będą priorytetowe przedsięwzięcia i inicjatywy prowadzące do rozwijania **wysoko wykwalifikowanych zasobów pracy** oraz efektywnego wykorzystania dostępnego kapitału ludzkiego.

2.1.1. Kształcenie wyższe i zawodowe

Jednym z problemów występujących zarówno w skali kraju, jak i regionów jest niedopasowanie systemów edukacji i kształcenia do potrzeb rynku pracy[57]. Obecnie szkoły nie przekazują kompetencji oczekiwanych przez przedsiębiorców, nie istnieje też wystarczająco atrakcyjna i jednocześnie elastyczna oferta przekwalifikowania osób dorosłych. Konieczne jest wypracowanie modelu współpracy szkolnictwa z gospodarką oraz włączenie do systemu kształcenia praktyk zawodowych w przedsiębiorstwach. Niezbędny jest również aktywny udział przemysłu

[56] Odnoszona zasadniczo do regionalnych projektów innowacyjnych.

[57] Prawie 75% pracodawców podkreśla, że pracownicy nie posiadają wystarczających kompetencji do realizacji zadań zawodowych. Raport z podsumowujący 5 edycji badań Bilans Kapitału Ludzkiego, PARP i UJ, „Polski rynek pracy - wyzwania i kierunki działań"

w przygotowywaniu programów nauczania. Istotną rolę w konstruowaniu modelu współpracy szkolnictwa z przedsiębiorcami odgrywać będą sektorowe rady ds. kompetencji[58].
Działania polityki regionalnej na rzecz rozwoju wysoko wykwalifikowanych zasobów pracy będą zróżnicowane i uzależnione m.in. od wielkości ośrodków osadniczych. W miastach, w tym w szczególności w miastach wojewódzkich, w których siedzibę mają szkoły wyższe, koncentracja działań skupiać się będzie na podnoszeniu jakości i efektywności kształcenia akademickiego. Natomiast w małych i średnich miastach polityka regionalna będzie w większym stopniu wspierać działania na rzecz kształcenia zawodowego, także na poziomie wyższym. Istotne znaczenie będzie miało powiązanie szkolnictwa zawodowego z regionalnymi specjalizacjami i lokalnymi przedsiębiorcami.

2.1.2. Kształcenie ustawiczne

Rozwój potencjału osób pracujących obejmie **podnoszenie kwalifikacji oraz rozwój zasobów pracy** zdolnych do skutecznego i szerokiego absorbowania innowacji. W stosunku do pracowników o kwalifikacjach niedostosowanych do rynku pracy realizowane będą działania na rzecz dostosowania kompetencji do wymagań nowoczesnej gospodarki oraz regionalnych specjalizacji. Celem jest, aby wzrost technologii i robotyzacji skutkujący malejącym zapotrzebowaniem na pracowników wykonujących prace proste, rutynowe i powtarzalne nie przyczynił się do wzrostu bezrobocia i wykluczenia społecznego. Z kolei w przypadku osób bezrobotnych i biernych zawodowo podnoszenie kompetencji będzie powiązane z działaniami z zakresu nowoczesnego i efektywnego doradztwa zawodowego oraz pośrednictwa pracy między odbiorcami wsparcia, a potencjalnymi pracodawcami. Umożliwi to nabywanie nowych kwalifikacji zgodnych z prawidłowo zdiagnozowanym zapotrzebowaniem regionalnych i lokalnych pracodawców.

W obszarze kształcenia ustawicznego działania w dalszym ciągu koncentrować się będą na rozwoju i edukacji w obszarze kompetencji cyfrowych, w szczególności wśród dorosłych Polaków. Technologie informacyjne stanowią narzędzie podnoszenia produktywności praktycznie we wszystkich branżach oraz we wszystkich procesach składających się na działalność gospodarczą (projektowanie, procesy wewnętrzne, komunikacja z klientem itp.). Związane z nimi kompetencje należy rozumieć nie tylko jako znajomość obsługi komputera i konkretnych programów, ale także jako umiejętność weryfikacji i selekcji danych, uczenia się oraz zastosowania myślenia algorytmicznego do rozwiązywania problemów biznesowych. Rewolucja przemysłowa 4.0 będzie wymagała od pracowników ciągłego rozwoju, co pozwoli na efektywną pracę w zautomatyzowanym/cyfrowym środowisku biznesowym, w tym z wykorzystaniem sztucznej inteligencji. Działania z zakresu kształcenia ustawicznego obejmować będą zarówno mieszkańców obszarów miejskich, jak również obszarów wiejskich.

2.1.3. Zwiększanie zasobów rynku pracy i rozwój kapitału społecznego

Dla optymalnego wykorzystania zasobów ludzkich polityka regionalna wspierać będzie przedsięwzięcia dotyczące przeciwdziałania **procesom stopniowego „wypłukiwania”** z lokalnych rynków pracy osób lepiej wykształconych i bardziej przedsiębiorczych. To samo dotyczy **zachęt do powrotu wykształconych mieszkańców danych obszarów**, którzy wyemigrowali. Zjawisko to dotyczy w szczególności terenów zagrożonych trwałą marginalizacją oraz małych i średnich miast, w których notuje się regres w rozwoju społeczno-gospodarczym. Niektóre z tych obszarów postrzegane są jako mało atrakcyjne miejsca do mieszkania i prowadzenia działalności gospodarczej, w związku z tym doświadczają wyludniania się i kurczenia zasobów, a zwłaszcza zasobów osób wykształconych oraz w wieku produkcyjnym. W tym zakresie polityka regionalna wspierać będzie rozwój instrumentów integracyjnych, skierowanych zarówno do osób powracających do kraju (np. wsparcie zakładania działalności gospodarczej, uznawania kwalifikacji, doradztwo zawodowe), jak i do imigrantów przybywających do Polski (np. nauka języka polskiego, kultury i zwyczajów, poprawa dostępu do mieszkań, wsparcie w załatwianiu spraw urzędowych).

[58] Zrealizowanie projektu dotyczącego rad kompetencji umożliwi wpływ na kształt polityki w zakresie edukacji zawodowej, szkolnictwa wyższego, kształcenia ustawicznego i rynku pracy. W wyniku projektu powołana zostanie Rada Programowa ds. Kompetencji (RP). W konkursach organizowanych przez PARP wybranych zostanie 15 sektorowych rad ds. kompetencji (SR). Funkcjonowanie rad umożliwi systemowe oddziaływanie na kształt rozwiązań prawnych i funkcjonowanie edukacji formalnej i pozaformalnej. Do zadań Rady ds. Kompetencji należy m.in.: 1) rekomendowanie rozwiązań/zmian legislacyjnych w obszarze edukacji i jej dostosowania do potrzeb rynku pracy w danym sektorze, 2) współpraca przedsiębiorców z edukacją, 3) inicjowanie, zarządzanie, aktualizacja Sektorowych Ram Kwalifikacji, 4) udział w tworzeniu badań sektora i upowszechnianiu ich wyników, 5) przekazywanie informacji nt. zapotrzebowania na kompetencje w sektorze do instytucji rynku pracy.

Zmiany demograficzne obejmą także **wzrost odsetka osób starszych w społeczeństwie.** Będzie to miało znaczący wpływ na wiele obszarów, w tym na przyszły potencjał zasobów pracy. W związku z tym realizowane będą przedsięwzięcia w zakresie promocji aktywności zawodowej i społecznej seniorów.

Dłuższe funkcjonowanie na rynku pracy jest silnie powiązane z aspektem zdrowotnym. Zły stan zdrowia oraz niepełnosprawność wpływają na ograniczenie aktywności zawodowej. Istotnymi elementami działań w tym zakresie będzie profilaktyka osób pracujących, pozwalająca na wydłużenie okresu aktywności zawodowej oraz lepszą jakość życia w późniejszym wieku. Szczególną interwencją z poziomu regionalnego w zakresie **poprawy dostępności do świadczeń medycznych oraz profilaktyki** zostaną objęte obszary, na których występuje kumulacja problemów zdrowotnych mieszkańców, w tym obszary wiejskie.

W przypadku osób z niepełnosprawnościami podejmowane działania będą zwiększać dostępność usług asystenckich. Ważne będzie również **wspieranie rozwoju usług społecznych z zakresu opieki nad osobami niesamodzielnymi** (w szczególności oparte na formach zdeinstytucjonalizowanych)**.** Umożliwi to aktywizację osób w wieku aktywności zawodowej, obciążonych obowiązkami opiekuńczymi nad osobami niesamodzielnymi. Bez wystarczającego wsparcia ze strony państwa, opieka sprawowana przez członków rodziny prowadzi do wykluczenia ich z rynku pracy, a docelowo, często do wykluczenia społecznego. Z drugiej strony usługi społeczne na rzecz osób niesamodzielnych mogą sprzyjać podjęciu aktywności zawodowej przez te osoby. Dla lepszego wykorzystania zasobów pracy istotny jest również wzrost zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami. Poziom ich zatrudnienia w Polsce jest znacznie poniżej średniej UE. Przyczyną takiego stanu jest m.in. brak wiedzy pracodawców na temat form wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Dlatego ważne jest informowanie pracodawców o korzyściach płynących z zatrudniania osób z niepełnosprawnościami[59] i promowanie dobrych praktyk w tym zakresie.

Na wszystkich obszarach **wsparcie otrzymają przedsięwzięcia ukierunkowane na rozwój kapitału społecznego**, szczególnie w zakresie włączania w procesy rozwojowe lokalnych i regionalnych interesariuszy. Kluczowe będzie **zwiększanie wpływu społeczeństwa na określanie, realizację i monitorowanie polityk publicznych**, wspomaganie samoorganizacji środowisk gospodarczych oraz tworzenie i animowanie partnerstw z udziałem różnych sektorów. Samorząd lokalny i regionalny ma do dyspozycji wiele instrumentów przyczyniających się do wykorzystania i rozwoju kapitału społecznego na swoim terytorium, począwszy od narzędzi sprawnej komunikacji z mieszkańcami i interesariuszami instytucjonalnymi, uchwał promujących partycypację społeczną, projektów i inicjatyw partnerskich (międzysektorowych) po zinstytucjonalizowane formy typu rady pożytku publicznego, czy dialogu społecznego. Jest to również obszar, gdzie zidentyfikowane dobre praktyki samorządowe powinny być szeroko upowszechniane oraz wspierane doradztwem eksperckim. Innym ważnym obszarem rozwoju kapitału społecznego jest **uczestnictwo w życiu kulturalnym**. Inwestycje w kulturę poprzez wspomaganie lokalnych inicjatyw i form twórczego uczestnictwa w przedsięwzięciach kulturalnych, wspieranie organizacji czasu wolnego, imprez kulturalnych i turystycznych, współpraca z organizacjami pozarządowymi przyczyni się do podniesienia jakości życia, poczucia zakorzenienia i tożsamości kulturowej oraz przełoży się na wzrost atrakcyjności turystycznej i rozwój gospodarczy.

W tym zakresie wspierane będą następujące działania:

- wypracowanie mechanizmów motywujących uczelnie do podejmowania współpracy z przedsiębiorcami w celu kształtowania oferty dydaktycznej dostosowanej do potrzeb zgłaszanych przez przedsiębiorców,
- wzmacnianie współpracy szkół zawodowych i samorządów lokalnych z pracodawcami w celu lepszego ukierunkowania działań edukacyjnych i szkoleniowych na potrzeby zatrudnieniowe pracodawców,
- tworzenie sieci stałych powiązań: szkoły średnie (zwłaszcza zawodowe) – szkoły wyższe – pracodawcy i organizacje pracodawców, w tym w układach transgranicznych,
- zwiększanie skłonności przedsiębiorców do inwestowania w aktualizację wiedzy i rozwój kompetencji cyfrowych pracowników,
- rozwój doradztwa zawodowego oraz poprawa współpracy instytucji rynku pracy z pracodawcami,
- upowszechnianie systemów finansowania usług rozwojowych, które pozwolą na proste i szybkie finansowanie

[59] Np. zwrot kosztów na przystosowanie stanowiska pracy, ulgi we wpłatach na PFRON, refundacja składek ZUS więcej: https://poradnikprzedsiebiorcy.pl/-korzysci-plynace-z-zatrudnienia-niepelnosprawnych

usług doradczych lub szkoleniowych wybranych przez przedsiębiorcę oraz finansowanie zwrotne specjalistycznych szkoleń/kursów dla profesjonalnych kadr gospodarki,

- zachęcanie instytucji publicznych działających na poziomie regionalnym i lokalnym do wspierania działań z zakresu innowacyjności i rozwoju zasobów ludzkich,
- realizacja regionalnych programów profilaktyki wczesnego wykrywania problemów zdrowotnych osób w wieku produkcyjnym oraz zagrożeń niepełnosprawnością,
- deinstytucjonalizacja usług opiekuńczych i zdrowotnych,
- ograniczanie emigracji długookresowej poprzez wprowadzanie zachęt w polityce mieszkaniowej, prorodzinnej czy edukacyjnej skłaniających do powrotu do kraju,
- tworzenie warunków do rozwoju srebrnej gospodarki oraz ekonomii społecznej zakorzenionej lokalnie,
- zwiększanie partycypacji społecznej i wpływu obywateli (oraz organizacji pozarządowych) na życie i przestrzeń publiczną,
- promocja i kultywowanie niematerialnego dziedzictwa kulturowego na obszarach wiejskich oraz zwiększanie dostępu mieszkańców tych obszarów do dóbr i usług kultury,
- rozwijanie przemysłu kreatywnego oraz zwiększanie wykorzystania technik teleinformatycznych w dostępie do dóbr kultury,
- rozwijanie możliwości wykonywania pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy, w elastycznych godzinach pracy oraz pracy na odległość przez osoby w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy, tj. osoby z niepełnosprawnościami, osoby po 50 roku życia, kobiety.

Dziedziny współpracy i współdziałania rządu i jst

Poziom krajowy	Poziom regionalny	Poziom lokalny
◦ Wdrożenie mechanizmów współpracy analitycznej w zakresie monitorowania zgodności rozwoju regionalnych i lokalnych systemów edukacyjnych z kierunkami wskazanymi w dokumentach strategicznych, ◦ Realizacja inicjatyw ukierunkowanych na upowszechnienie edukacji wśród osób dorosłych (LLL, kompetencje cyfrowe)		
◦ Zmiany w systemie edukacji (w tym kształcenia, doskonalenia i awansu zawodowego nauczycieli) ukierunkowane na kształtowanie postaw i cech sprzyjających innowacyjności ◦ Dostosowanie podstawy programowej w szkołach wszystkich szczebli do wyzwań epoki cyfrowej ◦ Tworzenie systemowych rozwiązań zwiększających współpracę pomiędzy uczelniami a przedsiębiorstwami w zakresie procesu kształcenia na studiach wszystkich stopni ◦ Systemowa modernizacja szkolnictwa zawodowego, przy jednoczesnym wykorzystaniu jego obecnych atutów (centra kształcenia praktycznego) ◦ Eliminowanie barier systemowych współpracy przedsiębiorców i szkół branżowych ◦ Systemowe wsparcie reform edukacyjnych w ramach krajowych programów operacyjnych ◦ Przełożenie analiz rynku pracy	◦ Określenie w ramach strategii rozwoju województwa zobowiązań samorządu województwa w zakresie dopasowania oferowanego w regionie kształcenia do regionalnego rynku pracy, na bazie prowadzonych analiz rynku pracy ◦ Wykorzystanie wniosków z regionalnych PPO do tworzenia i realizacji polityki edukacyjnej i szkoleniowej ◦ Zwiększanie zaangażowania podmiotów gospodarczych we współpracę (w tym w zakresie uczestnictwa w kształceniu) z podmiotami szkolnictwa zawodowego, wyższego oraz kształcenia przez całe życie. Opracowanie instrumentów adresowanych do przedsiębiorców w tym obszarze. ◦ Zapewnienie preferencji w ramach RPO na realizację programów i strategii angażujących lokalną społeczność	◦ Rozwijanie w podległych szkołach ponadpodstawowych i branżowych kompetencji potrzebnych na współczesnym rynku pracy ◦ Koordynacja usług edukacyjnych na poziomie obszarów powiązanych funkcjonalnie w celu ich optymalizacji i dostosowania do zmian demograficznych oraz potrzeb lokalnego i subregionalnego rynku pracy ◦ Włączenie lokalnych organizacji pozarządowych w świadczenie dodatkowej oferty edukacyjnej ◦ Udzielanie stypendiów dla młodych osób zamierzających podjąć studia ◦ Budowanie platform współpracy szkół ponadpodstawowych i branżowych z przedsiębiorcami i pracodawcami, których celem byłoby przygotowanie miejsc praktycznej nauki zawodu ◦ Budowanie i wspieranie tożsamości lokalnej ◦ Poszerzanie zakresu współpracy władz lokalnych z NGO w ramach corocznie przyjmowanych „Programów współpracy z organizacjami pozarządowymi”

Poziom krajowy	Poziom regionalny	Poziom lokalny
i Krajowych Inteligentnych Specjalizacji na kierunki wspierania działań edukacyjnych i szkoleniowych ◦ Stworzenie systemowego instrumentu wspierania podnoszenia kompetencji pracowników i managerów mikro i małych przedsiębiorstw ◦ Stworzenie, na bazie strategii regionalnych i dostępnych badań, kierunków rozwoju i wsparcia branż, powiązań kooperacyjnych o charakterze ponadregionalnym lub funkcjonujących w rozproszeniu ◦ Tworzenie i wdrażanie sieci usług i programów aktywizacyjnych, rehabilitacyjnych (w szczególności dla osób z niepełnosprawnościami) – od aktywizacji społecznej do włączenia społecznego i zawodowego ◦ Zwiększenie dostępu do taniego mieszkalnictwa, rozwój mieszkalnictwa na rzecz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym ◦ Poszukiwanie innowacyjnych metod aktywizacji osób pozostających poza rynkiem pracy (np. innowacje i obligacje społeczne) ◦ Dostosowanie usług rynku pracy do zmieniających się potrzeb wynikających m.in. ze zmian demograficznych i procesów migracyjnych		◦ Zwiększanie środków przeznaczanych na budżety obywatelskie ◦ Wspieranie organizacji pozarządowych oraz korzystanie z ich wiedzy i doświadczenia przy realizacji zadań publicznych, ◦ Wspieranie działalności domów kultury, młodzieżowych klubów sportowych
	◦ Uzgodnienie na poziomie ponadlokalnym kierunków kształcenia zawodowego, zgodnych z aktualnymi i prognozowanymi potrzebami regionalnych rynków pracy ◦ Zawieranie porozumień na poziomie ponadlokalnym pomiędzy organami prowadzącymi szkoły, co do profili i kształcenia w poszczególnych szkołach branżowych ◦ jst jako partnerzy (obok jednostek naukowych, B+R/IOB/zarządów SSE, przedsiębiorstw z sektorów inteligentnej specjalizacji).	
◦ Stworzenie systemu zachęt dla jst na rzecz wdrażania i upowszechniania różnych form partycypacji społecznej ◦ Rozwój systemowego wspierania sektora organizacji pozarządowych ◦ Stworzenie krajowej platformy wsparcia lokalnego crowdfundingu (obsługiwanej przez MIiR)	◦ Szersze zastosowanie partnerstw wielosektorowych (administracji, nauki, przedsiębiorstw, społeczeństwa obywatelskiego) na rzecz rozwiązywania regionalnych i lokalnych problemów społecznych i gospodarczych, np. wykorzystując takie instrumenty jak RLKS, czy PIM ◦ Promocja aktywności zawodowej i społecznej seniorów poprzez udział w kursach, szkoleniach, zajęciach uniwersytetu trzeciego wieku, jak również pomoc kierowana do pracodawców w zakresie zapewnienie opieki zdrowotnej dla pracowników w wieku senioralnym	

2.2 Wspieranie przedsiębiorczości na szczeblu regionalnym i lokalnym

Wspieranie przedsiębiorczości to jedno z głównych zadań zarówno rządu, jak i administracji samorządowej. Działania podejmowane w ramach polityki regionalnej będą dążyć do stworzenia spójnego systemu, który zaoferuje rozwiązania i wsparcie uwzględniające zróżnicowane potrzeby dużych i małych firm. Przedsiębiorstwa potrzebują wsparcia w trzech obszarach: **dostępu do finansowania**, **rozwoju modeli biznesowych** oraz **polepszenia otoczenia prawnego i instytucjonalnego**. Jednym z najważniejszych wyzwań rządu pozostaje

w dalszym ciągu stworzenie stabilnego i przyjaznego dla przedsiębiorców otoczenia prawnego. Istotne w tym zakresie jest wejście w życie nowych, lepszych warunków prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce [60].

Wspieranie strefy gospodarczej w polityce regionalnej skupiać się będzie na **tworzeniu warunków dla rozwoju przedsiębiorczości na różnych obszarach (zarówno miejskich, jak i wiejskich) oraz rozwijaniu atrakcyjności inwestycyjnej.** W prowadzonej działalności gospodarczej wykorzystywane będą w szerszym zakresie lokalne potencjały prorozwojowe. Dotyczy to dostępnych zasobów pracy, jak również regionalnych i lokalnych instytucji prorozwojowych, zasobów środowiska oraz tradycji jako nośnika przewagi konkurencyjnej. Wspieranie przedsiębiorczości w ośrodkach miejskich (głównie w ośrodkach wojewódzkich i dużych miastach) charakteryzujących się odpowiednim potencjałem wiedzy, nauki i gospodarki obejmie w szczególności zwiększenie wykorzystania innowacji w działalności przedsiębiorstw, tworzenie przez firmy innowacji w zakresie technologii, produktów i usług oraz dostosowanie przedsiębiorstw do standardów środowiskowych. Wzmocnienie koncentracji działań proinnowacyjnych w przedsiębiorstwach oznacza wykorzystanie tych sektorów i technologii, których rozwój ma największy wpływ na innowacyjność gospodarek regionalnych i które powiązane są z krajowymi lub regionalnymi inteligentnymi specjalizacjami.

W mniejszych ośrodkach miejskich oraz na obszarach wiejskich ze względu na specyfikę tych obszarów realizowane będą działania m.in. w zakresie rozwoju wewnętrznego potencjału przedsiębiorstw, start-upów, dostępu do usług doradczych oraz wzmacniania kompetencji zarządczych. Kompetencje zarządcze konieczne są do skutecznego prowadzenia procesów innowacyjnych oraz rozwojowych przedsiębiorstw. Oferowane mechanizmy wsparcia będą różnicowane, tak aby uwzględniały nie tylko wielkość i etap rozwoju przedsiębiorstwa, ale też zróżnicowany potencjał otoczenia – inny w małych miastach i obszarach wiejskich, inny w miastach średnich i dużych.

2.2.1. Wzmacnianie Instytucji Otoczenia Biznesu

Szczególnie istotnym warunkiem dla rozwoju przedsiębiorczości jest dostęp do informacji o oferowanym wsparciu, zmianach w przepisach prawnych czy warunkach prowadzenia działalności gospodarczej oraz dostęp do usług rozwojowych i innowacyjnych. Podmioty wspierające przedsiębiorczość i rozwój innowacyjności (IOB)[61] rozproszone są zarówno terytorialnie, jak również pod względem źródeł finansowania, rodzajów prowadzonej działalności, czy statusu prawnego. Wszystko to wpływa na ich niewielką rozpoznawalność wśród przedsiębiorców i niedostosowanie oferty IOB do potrzeb przedsiębiorców. Zatem polityka regionalna podejmować i inicjować będzie przedsięwzięcia w zakresie zapewnienia przedsiębiorstwom zróżnicowanego wachlarza dostępu do najwyższej jakości usług rozwojowych i innowacyjnych, dostosowanych do lokalnych warunków gospodarczych.

Ważnym kierunkiem działań będzie dalsze **rozwijanie potencjału** IOB, a także **profesjonalizacja** ich działalności poprzez oferowanie usług dopasowanych do indywidualnych potrzeb przedsiębiorców. Z jednej strony odbywać się to będzie poprzez upowszechnienie popytowego modelu finansowania usług innowacyjnych i rozwojowych, przy czym popyt na usługi niefinansowe IOB nie powinien zależeć od dostępności zewnętrznego finansowania, a od zdolności IOB do przekonania przedsiębiorców, że za wysokiej jakości świadczone usługi warto zapłacić. Stąd elementem interwencji polityki regionalnej będzie oddziaływanie na jakość usług m.in. poprzez rozwój rejestru instytucji świadczących usługi dla przedsiębiorców.

Pomocnym narzędziem będzie w tym obszarze **Baza Usług Rozwojowych**[62], w której przedsiębiorcy znajdą dostęp do usług doradczych, szkoleniowych, dotyczących umiędzynarodowienia działalności, promocji gospodarczej, obsługi inwestora, czy transferu technologii. W dalszej kolejności wpływ na jakość usług IOB będzie miało stosowanie mechanizmów akredytacyjnych, monitorowanie efektywności (w tym monitorowanie wyników wspieranych firm), sieciowanie oraz wspieranie ich specjalizacji pod kątem specyfiki branżowej i potencjału innowacyjnego docelowej grupy przedsiębiorstw (segmentacja wsparcia).

[60] Dnia 30 kwietnia 2018 r. weszły w życie zmiany prawne pod nazwą Konstytucja biznesu, na którą składa się pięć aktów prawnych, które mają ułatwić rozpoczęcie działalności gospodarczej oraz jej prowadzenie.

[61] Instytucje otoczenia biznesu – prywatne i publiczne (np. agencje rozwoju regionalnego czy lokalnego), partnerzy społeczni i gospodarczy – organizacje pracodawców, regionalne, subregionalne czy branżowe, ośrodki transferu technologii, parki i inkubatory, działające przy uczelniach, uczelnie, spółki zarządzające SSE.

[62] https://uslugirozwojowe.parp.gov.pl/ Baza dostawców usług rozwojowych prowadzona przez PARP.

2.2.2. Wsparcie dla biznesu

Wspieranie zarówno istniejących, jak też nowo zakładanych przedsiębiorstw skupiać się będzie na tworzeniu warunków sprzyjających rozwojowi ich działalności (np. poprzez polepszenie otoczenia prawnego i instytucjonalnego) oraz zachęcaniu do ekspansji na nowe rynki, w tym nowe lokalne rynki zbytu, jak też umiędzynarodowienie działalności oraz rozwijanie zaawansowanych form współpracy międzynarodowej. Istotnym elementem polityki przedsiębiorczości staje się **promocja patriotyzmu gospodarczego**.

W związku z tym, że na poziomie lokalnym szczególne znaczenie mają firmy rodzinne, które stanowią przeszło 30%[63] wszystkich firm sektora MSP w Polsce, odrębne działania w zakresie **wspierania przedsiębiorstw** będą dedykowane właśnie tym firmom. Stają one dzisiaj w obliczu zmiany pokoleniowej (aż 40% przedsiębiorstw w ciągu najbliższych 5 lat), która z reguły jest momentem zwrotnym w funkcjonowaniu przedsiębiorstwa. Wprowadzenie rozwiązań w zakresie sukcesji firm rodzinnych zwiększy szansę na to, aby polskie firmy korzystały z wieloletnich doświadczeń i tradycji, powiększając swą wartość i gospodarczy potencjał.

Kolejną grupą przedsiębiorstw, posiadających specyficzne potrzeby są firmy działające na obszarach wiejskich oddalonych od dużych ośrodków miejskich. Mają one ograniczony dostęp do usług rozwojowych – szkoleniowych, doradczych czy proinnowacyjnych. Rozwojowi przedsiębiorstw na terenach wiejskich służyć powinno także zwiększenie ich zdolności eksportowych.

Osobny mechanizm wsparcia będzie skierowany do **PES**. Podmioty te, z uwagi na brak wystarczających zabezpieczeń finansowych albo ryzyko związane z podejmowanymi inwestycjami, są wykluczone z możliwości pozyskania finansowania na rynku komercyjnym lub możliwości te są bardzo ograniczone. Szczególnie w przypadku podmiotów ekonomii społecznej prowadzących działalność gospodarczą instrument pożyczkowy odgrywa ważną rolę w ich rozwoju – umacnia pozycję na rynku, zmusza do długofalowego planowania. Ważnym elementem udzielanego wsparcia jest doradztwo dla pożyczkobiorcy zarówno podczas procesu aplikowania, jak i na etapie realizacji działań finansowanych z pożyczki. W tym celu konieczna jest współpraca operatora pożyczek z instytucjami powołanymi do wspierania PES, czyli Ośrodkami Wsparcia Ekonomii Społecznej. Ośrodki te powinny zostać włączone w sieć podmiotów informujących o dostępnych instrumentach finansowych i dotacjach oraz przygotowywać potencjalnych beneficjentów do aplikowania o dostępne środki.

2.2.3. Wsparcie dla lokalizacji inwestycji zewnętrznych

Duże znaczenie dla kształtowania aktywności gospodarczej na danym obszarze ma również jego **atrakcyjność inwestycyjna**. Wpływ na to mają również **czynniki stanowiące o potencjale regionu**, tj. kapitał terytorialny. Dotychczasowe działania podejmowane w ramach polityki regionalnej wpłynęły na wyposażenie regionów w infrastrukturę techniczną, społeczną, dostępność transportową. Jednak tylko w niektórych województwach zwiększyło to atrakcyjność inwestycyjną w takim zakresie, by przyczynić się do pozyskania kapitału zewnętrznego w formie bezpośrednich, dużych inwestycji gospodarczych będących cennym motorem rozwoju.

Mając powyższe na uwadze, polityka regionalna będzie **wspierała władze samorządowe w tworzeniu klimatu inwestycyjnego** w oparciu o elementy, w które obszar został wyposażony naturalnie oraz takie, które mogą zostać wykreowane lub ulepszone. **Wsparcie dla napływu inwestycji zewnętrznych w regionach** wspomagane będzie również poprzez budowanie spójnych i konkurencyjnych ofert inwestycyjnych wykorzystujących inwestycje dla wzmocnienia efektu rozwojowego oraz dla wprowadzania i tworzenia rozwiązań innowacyjnych. Ważne w tym kontekście jest wzmocnienie kompetencji lokalnych władz i urzędników w zakresie przygotowania oferty inwestycyjnej oraz aktywnego poszukiwania i kompleksowej obsługi inwestora.

Polityka regionalna odnosząca się do wzmacniania regionalnych systemów inwestycji zostanie skoncentrowana w szczególności na **przyciąganiu inwestycji do średnich miast** tracących funkcje społeczno-gospodarcze. Atutem terytorialnym Polski w tym zakresie jest gęsta i równomierna sieć średnich miast, która powinna zostać silniej powiązana i wykorzystana jako baza funkcjonowania sieci instytucji otoczenia biznesu, zapewniających wszystkim przedsiębiorcom dostęp do usług o określonym standardzie. Wiele z tych miast jednak traci funkcje rozwojowe.

[63] https://www.parp.gov.pl/images/PARP_publications/pdf/2009_firmy_rodzinne_szanse.pdf
http://www.ibrpolska.pl/aktualnosci/przyszlosc-firm-rodzinnych-sukcesorzy-przed-trudna-decyzja-o-przejeciu-firmy-rodzicow/

Mobilizacja znaczących prywatnych inwestycji może odwrócić trend powiększających się dysproporcji terytorialnych na poziomie podregionów w zakładaniu i rozwoju przedsiębiorstw. Konieczne jest zatem zarówno **wsparcie rozwoju lokalnych przedsiębiorców, jak i przyciąganie kapitału spoza regionu.**

Narzędziem zwiększania atrakcyjności inwestycyjnej regionów są PSI. Zmienione zasady działania SSE wprowadzają preferencje dla inwestycji podejmowanych na obszarach o wysokim poziomie bezrobocia, dla mikro, małej oraz średniej przedsiębiorczości oraz w miastach tracących funkcje społeczno-gospodarcze. Otwarcie możliwości uzyskania wsparcia dla MSP zwiększy napływ inwestycji w rejony słabiej rozwinięte, które na obecnym etapie rozwoju nie są w stanie sprostać wymaganiom dużych inwestorów, jak infrastruktura czy dostępność zasobów ludzkich. **Szczególnymi preferencjami w ramach przyciągania inwestycji zewnętrznych obejmowani będą inwestorzy** mający wpływ na konkurencyjność i innowacyjność regionalnych gospodarek oraz **wpisujący się w RIS.**

W tym zakresie wspierane będą następujące działania:

- tworzenie inicjatyw wspierających lokalnych przedsiębiorców (Lokalne Centra Kompetencji), szczególnie przedsiębiorstw MŚP mających potencjał rozwojowy,
- tworzenie przez samorząd lokalny warunków do sieciowania przedsiębiorstw,
- opracowanie planów zagospodarowania przestrzennego dla terenów rozwojowych,
- rozwój kompetencji lokalnych władz w zakresie poszukiwania i obsługi inwestorów,
- stałe badanie zapotrzebowania na usługi IOB i profilowanie zarówno wsparcia oferowanego przedsiębiorcom, jak i kierunków rozwoju IOB,
- zwiększanie dostępu do kredytów dla małych gospodarstw rolnych w połączeniu ze wsparciem kompetencji w zakresie zarządzania działalnością biznesową w celu zagwarantowania racjonalnych inwestycji[64],
- planowanie środków na dofinansowanie usług rozwojowych dedykowanych przedsiębiorstwom na obszarach wiejskich - w szczególności usług doradczych w zakresie zarządzania,
- oferowanie firmom rodzinnym wsparcia szkoleniowego, doradczego i psychologicznego w obszarze przygotowania ich do sukcesji, przygotowania sukcesorów oraz innych sposobów zapewnienia ciągłości funkcjonowania firmy, także jej sprzedaży[65],
- wzmacnianie wsparcia marketingowego na poziomie regionalnym, w tym marketingu terytorialnego. Obecnie LGD podejmują takie inicjatywy, jednak często mają one wąski charakter, dotyczą np. tradycji kulinarnych czy turystyki[66],
- wsparcie proeksportowych działań przedsiębiorstw.

Dziedziny współpracy i współdziałania rządu i jst

<table>
<tr><th>Poziom krajowy</th><th>Poziom regionalny</th><th>Poziom lokalny</th></tr>
<tr><td colspan="2">◦ Stworzenie stabilnych i przejrzystych warunków prawnych dla rozwoju biznesu – Konstytucja dla biznesu,</td><td>◦ Współpraca z samorządem województwa w tworzeniu i wdrażaniu regionalnych priorytetów polityki gospodarczej
◦ Uwzględnianie priorytetów polityki gospodarczej w polityce edukacyjnej, w szczególności: planowaniu kierunków kształcenia zawodowego</td></tr>
<tr><td>◦ Zapewnienie warunków dla silniejszej strategicznej współpracy międzyregionalnej w celu budowania trwałych powiązań między regionalnymi systemami innowacji,</td><td colspan="2">◦ Animacja ekosystemu przedsiębiorczości innowacyjnej,
◦ Rozwój współpracy w zakresie wsparcia przedsiębiorczości między samorządami lokalnymi, szczególnie poprzez identyfikowanie pól do</td></tr>
</table>

[64] Raport OECD nt. rozwoju obszarów wiejskich (RURAL POLICY REVIEWS: POLAND), 2018.
[65] Proponowane wsparcie należy oprzeć na przygotowanej i przetestowanej na kilkuset firmach metodologii 6S.
[66] Raport OECD nt. rozwoju obszarów wiejskich (RURAL POLICY REVIEWS: POLAND), 2018.

Poziom krajowy	Poziom regionalny	Poziom lokalny
◦ Określenie ram krajowego systemu koordynacji wsparcia przedsiębiorczości, ◦ Organizacja krajowej sieci wymiany informacji i dobrych praktyk nt. kryteriów i procesów wyboru między podmiotami wybierającymi projekty z zakresu przedsiębiorczości, innowacyjności i B+R do wsparcia ze środków publicznych, ◦ Preferencje dla projektów sieciowych (partnerskich) w ramach programów krajowych, ◦ Wsparcie tworzenia powiązań sieciowych aglomeracji miejskich w skali międzynarodowej i krajowej jako ośrodków wzrostu i rozwoju, ◦ Realizacja projektu Innowacyjnych Partnerstw Terytorialnych[67],	ponadlokalnej współpracy. ◦ Współpraca z zarządzającymi SSE w celu określenia priorytetów inwestycyjnych na terenie danego obszaru oraz przyciągania inwestycji	
◦ Zapewnienie skutecznych mechanizmów koordynacji i demarkacji wsparcia przedsiębiorstw z różnych źródeł, na różnych etapach działalności gospodarczej, ◦ Zwiększenie koordynacji wsparcia z PROW i PS na rozwój działalności pozarolniczej na terenach wiejskich	◦ Upowszechnienie dobrych praktyk identyfikacji zasobów (materialnych, organizacyjnych, środowiskowych i kulturowych), będących przewagą konkurencyjną do wykorzystania gospodarczego np. w formie laboratoriów polityki publicznej , ◦ Zaprojektowanie regionalnych instrumentów wsparcia odzwierciedlających potrzeby przedsiębiorców działających na terenie województwa, ◦ Wdrożenie mechanizmów wsparcia przedsiębiorstw działających na terenach rolniczych – dofinansowanie usług rozwojowych, program rozwój eksportu, transfer technologii – współpraca z przedstawicielami środowiska naukowego.	
◦ Koordynacja sieciowania, profesjonalizacji i monitorowania działalności IOB, zastosowanie badania losów klientów ◦ Zgromadzenie usług rozwojowych dla przedsiębiorców na portalu internetowym Baza Usług Rozwojowych; modyfikacja tej Bazy poprzez dodanie modułu transakcyjnego ◦ Inwentaryzacja sprzętu IOB i stworzenie bazy infrastruktury badawczej do wykorzystania przez przedsiębiorców	◦ Wskazanie instytucji, bądź ich sieci, dysponujących pełną informacją dla przedsiębiorców dotyczącą warunków prowadzenia działalności gospodarczej oraz dostępnych instrumentów wsparcia, działania start-upów ◦ Wzmocnienie zaangażowania lokalnych i regionalnych organizacji przedsiębiorców, w proces świadczenia usług dla przedsiębiorców ◦ Koordynacja usług IOB ponadlokalnych ◦ Stworzenie systemu zachęt dla przedsiębiorców do korzystania z usług i sprzętu IOB oraz uczelni (np. poprzez dodatkowe punkty na etapie oceny projektów)	◦ Wsparcie przedsiębiorców w dostępie do IOB, informowanie i promowanie świadczonych usług przez regionalny punkt informacyjny oraz usług dostępnych na platformie Baza Usług Rozwojowych

[67] Nowa inicjatywa projektowa w ramach KSRR, szerzej opisana w załączniku.

2.3. Innowacyjny rozwój regionu i doskonalenie podejścia opartego na Regionalnych Inteligentnych Specjalizacjach

Poziom i zdolność do bycia innowacyjnym jest podstawowym determinantem konkurencyjności krajowych i regionalnych gospodarek. Polska charakteryzuje się niskim na tle Europy poziomem innowacyjności oraz dużym zróżnicowaniem w tym zakresie na poziomie regionalnym.

Dotychczasowe zmiany w unijnej i krajowej polityce innowacyjności oraz polityce rozwoju regionalnego stworzyły możliwość lepszego i bardziej efektywnego wykorzystania wewnętrznych potencjałów poszczególnych regionów poprzez identyfikację i wsparcie **KIS** i **RIS**. Są one punktem odniesienia dla działań krajowych i regionalnych wspierających przedsiębiorczość i innowacje. Dotychczasowe doświadczenia wskazują jednak, że istnieje wiele barier dla praktycznego zastosowania koncepcji inteligentnych specjalizacji do prowadzenia aktywnej i selektywnej polityki na poziomie regionalnym. Zalicza się do nich m.in. utrzymanie zaangażowania przedstawicieli przedsiębiorstw w proces wyłaniania i aktualizacji inteligentnych specjalizacji, posiadanie odpowiednich zachęt dla interesariuszy na rzecz ich zaangażowania w proces, ograniczoną aktywność w poszukiwaniu projektów o kluczowym znaczeniu dla realizacji strategii rozwojowych, czy niewystarczającą koordynację działań między poziomem regionalnym i krajowym. Nie bez znaczenia jest też fakt, że niektóre z RIS zostały określone zbyt szeroko, dlatego koncentracja wsparcia i osiągnięcie masy krytycznej jest trudne.

Dalsze wspieranie polityki innowacyjnej, w zakresie inteligentnych specjalizacji, realizowane będzie poprzez działania służące zintensyfikowaniu i pogłębieniu współpracy na linii kraj-region, w szczególności w zakresie monitorowania inteligentnych specjalizacji oraz zaangażowaniu we wspólne projekty, wpisujące się tematycznie w KIS i RIS. Wypracowany zostanie również przy udziale regionów, **zintegrowany system wsparcia innowacyjności**, określający wspólne cele i mechanizmy wsparcia oraz najbardziej adekwatny poziom ich realizacji w układzie kraj-region z wykorzystaniem potencjału i możliwości szerokiego grona podmiotów istotnych dla systemu innowacyjności i funkcjonujących na obu tych poziomach. Służyć to będzie poprawie procesów i warunków niezbędnych dla skutecznego wdrażania innowacji w skali całego kraju, jak i poszczególnych województw.

2.3.1. Koncentracja na działaniach proinnowacyjnych

Działania polityki regionalnej na szczeblu krajowym wspierać będą wzmocnienie przepływu informacji, rekomendacji i dobrych praktyk wynikających z procesów PPO w ramach KIS i RIS. Poprawa efektów tego procesu wymaga lepszej komunikacji między władzami publicznymi różnych szczebli. Należy zwiększyć zdolność samorządów lokalnych do identyfikacji rozwojowych branż na ich obszarach oraz – przy założeniu, że wesprą one dane branże w ramach własnych instrumentów, np. poprzez ulgi w podatkach lokalnych – zapewnić im możliwość wpływu na kierunki wsparcia definiowane w ramach instrumentów regionalnych czy nawet, w uzasadnionych przypadkach, krajowych.

Zarówno regiony o niskich, jak i o średnich dochodach, a więc słabiej rozwinięte, powinny koncentrować się na interwencjach poprawiających konkurencyjność istniejących przedsiębiorstw oraz nowych inwestorach poprzez sprzyjanie działaniom innowacyjnym. Skupianie się jedynie na przyciąganiu jakichkolwiek inwestorów (w celu czasowego ograniczania bezrobocia) prowadzi do utrwalania struktury gospodarki regionów z przeważającym udziałem tradycyjnych przemysłów pracochłonnych o niskiej wartości dodanej[68].

W odniesieniu do miast koncepcja „**smart city**" jest odpowiedzią na potrzebę innowacyjnych rozwiązań w zarządzaniu i funkcjonowaniu tych obszarów, w oparciu o nowe technologie, ale też partycypację społeczną i aktywny „czynnik ludzki". Zaawansowane technologicznie i innowacyjne rozwiązania w zarządzaniu miastem i realizacji polityk publicznych przyczyniają się do poprawy życia w mieście, ale też podnoszą jego atrakcyjność i efektywność zarządzania.

Ważnym instrumentem będzie **wspieranie rozwoju klastrów oraz innych ustrukturyzowanych form współpracy gospodarczej**. Polityka regionalna w ramach polityki klastrowej będzie oddziaływać na wykorzystanie potencjału konkurencyjnego i przekształcanie skupisk firm w dynamiczne klastry z wysokim poziomem konkurencji i współpracy, interakcji i efektów zewnętrznych. Istotne jest powiązanie działań rozwojowych dotyczących klastrów z regionalnymi inteligentnymi specjalizacjami. Utworzenie organizacji klastrowej lub sieci współpracy powinno być wspierane przez władze na szczeblu regionalnym przez pogłębianie współpracy między środowiskami gospodarki,

[68] Adam A. Ambroziak, Ocena polityki spójności w kontekście funkcjonowania rynku wewnętrznego UE w świetle siódmego raportu kohezyjnego, raport z 2017 r. zamówiony przez MIiR.

administracji i nauki w celu uzyskania większej spójności działania klastra, a także rozwoju nowych produktów i usług innowacyjnych klastrów. Jednocześnie na poziomie regionalnym, analogicznie do Krajowych Klastrów Kluczowych (KKK) uzyskujących preferencje w krajowych programach operacyjnych, województwa wykorzystując proces przedsiębiorczego odkrywania mogą dokonać wyboru regionalnych klastrów kluczowych wyznaczających lub wpisujących się w regionalne inteligentne specjalizacje.

2.3.2. Stymulowanie wzrostu innowacyjności w regionach

W procesie tworzenia i stymulowania innowacji istotne znaczenie mają **ośrodki naukowo-badawcze, zwłaszcza rozwój funkcji B+R zarówno na rzecz przedsiębiorców (sprzedaż rozwiązań), jak i prowadzenia badań naukowych**, które mogłyby zostać skutecznie skomercjalizowane. Prowadzone interwencje mające na celu wsparcie przedsiębiorców w komercjalizacji badań naukowych wskazują na konieczność dalszego wzmacniania współpracy pomiędzy uczelniami a przedsiębiorcami.

Generowanie innowacji w dużej mierze determinowane jest poprzez znaczny potencjał gospodarczy danego terytorium, zazwyczaj silnie powiązany również z kapitałem ludzkim i skorelowany z potencjałem badawczym. Zatem innowacje tworzone są przede wszystkim w ośrodkach miejskich, zwłaszcza w aglomeracjach. W związku z tym przedmiotem polityki regionalnej w tym zakresie będzie pobudzanie innowacyjności w średnich i małych miastach, które charakteryzują się mniejszym potencjałem naukowym oraz niższym poziomem rozwoju gospodarczego. Dla zwiększenia innowacji na tych obszarach ważne będzie ich silniejsze **powiązanie z instytucjami o relatywnie dużym potencjale innowacyjnym, zlokalizowanymi w metropolitalnych, regionalnych lub subregionalnych ośrodkach.**

Duży nacisk w regionalnej polityce gospodarczej w obszarze wsparcia innowacji będzie położony na **stworzenie i wzmacnianie ekosystemu sprzyjającego rozwojowi start-upów,** a więc młodych firm technologicznych. Przedsięwzięcia realizowane na szczeblu regionalnym powinny być powiązane z priorytetami ogólnopolskimi, ale również tworzyć wsparcie dla młodych firm w branżach i obszarach wskazanych przez region jako priorytetowe. Ze względu na swoją specyfikę start-upy powstają głównie w ośrodkach wojewódzkich, natomiast działania polityki regionalnej nakierowane będą na stworzenie warunków do ich rozwoju również w małych i średnich miastach. Ważne jest, aby zapewnić młodym firmom dostęp do profesjonalnych usług doradczych na każdym etapie ich rozwoju tj. od fazy inkubacji, poprzez rozwój, aż po ekspansję międzynarodową. Oferowane wsparcie kapitałowe, doradcze i instytucjonalne będzie zachęcać również podmioty z zagranicy do zakładania start-upów i rozwijania ich działalności w Polsce.

Natomiast w celu optymalnego wykorzystania potencjału największych polskich aglomeracji polityka regionalna wspierać będzie działania w zakresie wzmacniania innowacyjności i konkurencyjności polskich aglomeracji na arenie międzynarodowej.

Stymulowanie innowacji wymaga również zmiany sposobu zarządzania przedsiębiorstwami, **stworzenia kultury otwartości na eksperymentowanie, ryzyko** i błędy. Ten obszar kompetencji właścicieli i kadry zarządzającej firm można doskonalić poprzez kompleksowe programy szkoleniowo-doradcze. Działania takie są podejmowane w ramach Akademii Menadżera Innowacji - projektu strategicznego w SOR. Jego kontynuacja powinna być realizowana na szczeblu regionalnym i być skierowana do branż uznawanych za priorytetowe (poprzez wyższy poziom dofinansowania) i dostępna zarówno dla dużych firm, jak i MSP zarejestrowanych na terenie regionu. Wsparcie to powinno być powiązane z dostosowaniem firm do zmian wymaganych przez Przemysł 4.0.[69]

Dla skuteczności inicjowania procesów innowacyjnych niezbędne jest zapewnienie odpowiedniego środowiska wspierającego współpracę pomiędzy przedstawicielami rożnych sektorów gospodarki w regionie. Istotną rolę odgrywają tutaj władze regionalne – pełniące rolę lidera i koordynatora działań na swoim terytorium oraz inicjujące współpracę z otoczeniem. Należy dodać, że w świetle spodziewanego wzmocnienia znaczenia współpracy ponadregionalnej w polityce innowacyjności po 2020 r. istnieje potrzeba stworzenia warunków dla bardziej intensywnego włączenia się polskich regionów do takiej współpracy[70].

[69] Więcej informacji w tym zakresie znajduje się w SOR.

[70] Spośród aktualnie istniejących modeli tej współpracy należy wymienić Tematyczne Platformy Inteligentnych Specjalizacji (Wspólna inicjatywa KE i regionów utworzona w grudniu 2015 r. skoncentrowana na modernizacji przemysłu, energii i przemysłu rolno-spożywczego) czy Inicjatywa Vanguard („New Growth Through Smart Specialisation" - na rzecz nowego wzrostu gospodarczego dzięki inteligentnej specjalizacji (sieć 30 regionów, które podjęły wzajemne zobowiązania do wykorzystania strategii inteligentnych specjalizacji))

W tym zakresie wspierane będą następujące działania:

- wzmacnianie kompetencji pracowników uczelni zajmujących się sprzedażą usług uczelni i jednostek naukowych, komercjalizacją wyników badań i kontaktami z biznesem,
- budowanie kultury współpracy biznesu i nauki przy zaangażowaniu władz regionu,
- dalszy rozwój instrumentów wsparcia dla firm dedykowanych tworzeniu innowacji oraz odrębnych instrumentów dedykowanych wspieraniu sektora MŚP,
- wspieranie rozwoju start-upów poprzez budowanie ekosystemu wspierającego osoby przygotowujące się do założenia firmy, a następnie do pozyskania inwestora, w obszarze kompetencji prawnych, finansowych i zarządczych,
- wzmacnianie powiązań pomiędzy instytucjami badawczymi, a przedsiębiorstwami zlokalizowanymi w szczególności na obszarach wiejskich,
- zdynamizowanie współpracy i wymiany informacji pomiędzy prywatnymi przedsiębiorstwami a uczelniami w ramach centrów transferu technologii (model brokera innowacji, który świadczy usługi w zakresie transferu wiedzy oraz pełni rolę pośrednika w budowaniu powiązań pomiędzy przedstawicielami różnych sektorów gospodarki),
- koordynacja regionalnych instrumentów wspierania innowacyjności z instrumentami finansowania na poziomie krajowym i międzynarodowym (budżet państwa, unijne instrumenty wspierania B+R np.: programy ramowe „Horyzont 2020" i „Horyzont – Europa"),
- wzmacnianie proeksportowo ukierunkowanych firm i klastrów gospodarczych,
- koordynacja KIS i RIS pod kątem potencjałów i barier,
- wzmacnianie regionalnych systemów promocji inwestycji.

Dziedziny współpracy i współdziałania rządu i jst

Poziom krajowy	Poziom regionalny	Poziom lokalny
◦ Zapewnienie trwałego funkcjonowania i stałe doskonalenie PPO ◦ Upowszechnienie i wykorzystywanie rezultatów PPO w ramach innych polityk publicznych, w szczególności polityki edukacyjnej oraz wsparcia przedsiębiorstw		◦ Uwzględnianie priorytetów polityki gospodarczej regionu przy wspieraniu przedsiębiorców oraz przyciąganiu inwestycji zewnętrznych ◦ Udział w procesie decyzyjnym dotyczącym lokowania przedsiębiorstw w PSI
◦ Realizacja działań mających doprowadzić do koordynacji prowadzonych polityk klastrowych na poziomie krajowym i regionalnym – m.in. w ramach Grupy roboczej ds. polityki klastrowej ◦ Promowanie wdrażania nowoczesnych rozwiązań w zarządzaniu i funkcjonowaniu miast (koncepcja „smart city") ◦ Realizacja we współpracy z samorządem regionalnym projektu strategicznego System koordynacji Krajowych Inteligentnych Specjalizacji i Regionalnych Inteligentnych Specjalizacji oraz projektu Zintegrowany system wsparcia innowacyjności w Polsce	◦ Skoordynowanie polityki wspierania klastrów regionalnych z RIS - inicjowanie współpracy, zawiązanie partnerstwa, diagnoza obszaru i wybór inteligentnych specjalizacji, wyznaczenie kierunków dla działań i projektów, zapewnienie regulacji prawnych, promocja, informacja, organizacja, kontakt i współpraca z MIiR, ◦ Sieciowanie i budowa regionalnego partnerstwa w tworzeniu i prowadzeniu polityki innowacyjnej przy szerszym zaangażowaniu sektora nauki, przedsiębiorców i organizacji pozarządowych (model „poczwórnej helisy") ◦ Powiązanie decyzji inwestycyjnych w zakresie (nowej) infrastruktury badawczej z możliwościami	◦ Promowanie wśród lokalnych przedsiębiorców współpracy i tworzenie przestrzeni do sieciowania (seminaria, warsztaty, wykłady eksperckie) ◦ Wykorzystanie możliwości jakie dają inicjatywy międzynarodowe (takie jak np. Urban Innovative Actions – UIA) skierowane do miast w zakresie sieciowania i zdobywania doświadczeń. ◦ Udział w międzynarodowych projektach współpracy terytorialnej Interreg. ◦ Aktywizacja sieciowania lokalnych aktorów gospodarczych ◦ Stała analiza lokalnych firm w celu identyfikacji specjalizacji gospodarczych obrazujących lokalny potencjał, w powiązaniu

Poziom krajowy	Poziom regionalny	Poziom lokalny
	absorpcyjnymi regionalnej gospodarki ° Zapewnienie funkcjonowania systemu monitorowania RIS	z priorytetami określonymi na poziomie regionalnym

Cel 3. Podniesienie jakości zarządzania i wdrażania polityk ukierunkowanych terytorialnie

Polityka regionalna jako polityka ukierunkowana terytorialnie wskazuje na sprawne instytucje oraz relacje pomiędzy nimi jako kluczowe elementy kapitału terytorialnego. To dzięki instytucjom powstaje przestrzeń gospodarcza oraz określane są standardy i normy zachowań uczestników procesów gospodarczych, co przekłada się na zdolność poszczególnych przemysłów i sektorów do generowania wyższej jakości dodanej produktu lub usługi. Instytucje te odpowiadają za kreowanie popytu na produkty i rozwiązania, a poprzez to stymulują powstawanie wysokopłatnych i lepszych miejsc pracy[71]. Od sprawnego zarządzania portfelami powiązanych projektów, pozyskania środków na rozbudowę infrastruktury, znalezienia inwestorów czy też przygotowania i realizacji kompleksowych zintegrowanych projektów zależy wykorzystanie potencjałów rozwojowych terytoriów.

Rolą administracji samorządowej każdego szczebla jest identyfikacja w oparciu o rzetelne dane własnych zasobów, potencjałów, uzgadnianie działań i inwestycji wspólnych z sąsiednimi samorządami, oddolne, partycypacyjne wypracowywanie najlepszych dla danego terytorium rozwiązań. Odpowiedzialność za rozwój rozkłada się na wszystkich jego uczestników, dlatego wzrasta znaczenie umiejętności zarządczych i koordynacyjnych w granicach jst, ale też pomiędzy jst w skali subregionu i regionu.

W tym kontekście różne są wyzwania stojące przed samorządami szczebla wojewódzkiego i lokalnego, w tym administracją miast dużych, średnich i małych.

Administracje **samorządów województw i dużych miast** zarządzając od 2007 r. dużymi portfelami projektów polityki spójności wykształciły kadry zdolne programować, wdrażać, monitorować i ewaluować działania na rzecz rozwoju. Niemniej jednak udoskonalane będą mechanizmy współpracy instytucji publicznych na różnych poziomach zarządzania i w relacjach z sektorem społecznym i prywatnym. Rolą **miast wojewódzkich** jest wspieranie rozwoju i jakości życia nie tylko w obszarze metropolitalnym, ale w całym województwie poprzez otwarcie się na współpracę z innymi jst. Współpraca samorządów wojewódzkich z samorządami dużych miast, w tym miast wojewódzkich, wykorzystywanie doświadczenia istniejących platform współpracy i budowa nowych powiązań pomiędzy jst różnej wielkości pozwoli lepiej wykorzystać potencjał rozwojowy województw.

Miasta duże i średnie są głównymi centrami aktywności społecznej i gospodarczej. Ich pozycja wpływa bezpośrednio na obszary powiązane z nimi funkcjonalnie, w tym tereny wiejskie oraz małe miasta, często w trudnej sytuacji społeczno-ekonomicznej. Od administracji samorządowej wymaga się umiejętności współpracy i planowania strategicznego w skali całego subregionu oraz stworzenia warunków trwałego rozwoju przy udziale podmiotów publicznych, społecznych i prywatnych.

Małe miasta to centra zarządzania rozwojem w skali otaczających je **obszarów wiejskich**. W ich przypadku szczególnego znaczenia nabiera zdolność administracji samorządowej do optymalizacji kosztów i organizacji usług publicznych z uwzględnieniem zachodzących zmian demograficznych i wynikających z nich potrzeb lokalnych i możliwości finansowych jednostek samorządu terytorialnego.

Dlatego też lokalna administracja samorządowa wymaga wzmocnienia kompetencyjnego, w szczególności w zakresie zarządzania strategicznego. Zdolność ta obejmuje zarówno umiejętność przygotowania i realizacji kompleksowych przedsięwzięć przyczyniających się do rozwoju lokalnego, jak i umiejętność pozyskiwania nań funduszy, zarówno publicznych, jak i prywatnych. Umiejętności te nabierają szczególnego znaczenia na obszarach zagrożonych marginalizacją - wiejskich, przechodzących restrukturyzację rolnictwa oraz w małych i średnich miastach, zwłaszcza tracących swoje funkcje społeczno-gospodarcze. W tych przypadkach nieadekwatne są uniwersalne rozwiązania, a działania rozwojowe powinny być dostosowane do potrzeb i możliwości tych

[71] SOR

konkretnych obszarów, z udziałem lokalnych interesariuszy i angażujące jednostki samorządu gminnego, powiatowego i wojewódzkiego.

3.1 Wzmacnianie potencjału administracji na rzecz zarządzania rozwojem

Poprawa jakości działania administracji samorządowej zostanie osiągnięta przez podniesienie kompetencji urzędników w zakresie analizy danych, planowania finansowego, zamówień publicznych, procedur wewnętrznych oraz samooceny. Podstawowym warunkiem **wzmacniania mechanizmów zarządzania strategicznego** na poziomie regionalnym oraz rozwoju współpracy między samorządami jest wzmacnianie potencjału regionalnej administracji publicznej. Poziom kompetencji zatrudnionych kadr urzędniczych, ich profesjonalna wiedza, umiejętności oraz postawy, stanowią istotny wyznacznik jakości tych zasobów. Dlatego warto upowszechniać szkolenia wśród decydentów (w tym radnych) i pracowników instytucji zaangażowanych w realizację polityk publicznych.

W dążeniu do zapewnienia wysokiej jakości decyzji publicznych istotne jest **wzmacnianie potencjału analityczno-ewaluacyjnego urzędów** i współpraca w tym zakresie regionalnych jednostek analitycznych z innymi tego typu jednostkami. Budowanie spójnego systemu analitycznego, jak i kultury posługiwania się wiedzą opartą na dowodach jest zadaniem długoterminowym zarówno administracji rządowej, jak i samorządowej. Dodatkowo należy dostosować metodologię statystyki publicznej do potrzeb systemu monitorowania rozwoju miast (standaryzacja danych, poziom zbierania danych poniżej poziomu gminnego) oraz obszarów powiązań funkcjonalnych, w tym miejskich obszarów funkcjonalnych.

Istotnym warunkiem racjonalizacji gospodarki budżetowej jest **analiza kosztów i korzyści ekonomiczno-społecznych**, dokonywana z wykorzystaniem nowoczesnych instrumentów służących racjonalizacji gospodarki. Niestety, znacząca część władz jednostek samorządu stosuje pasywny, mało efektywny, biurokratyczny model zarządzania. Praktykują one jednoroczny cykl zarządzania, w bardzo ograniczonym stopniu stosują analizy kosztów, słabo radzą sobie również z rachunkami efektywności. Mając to na uwadze, w celu podnoszenia sprawności administracji samorządowej, upowszechniane będzie stosowanie analizy kosztów i korzyści w jednostkach samorządu terytorialnego.[72]

W przypadku **WPF** samo stworzenie ram prawnych dla procesu jej opracowywania okazuje się niewystarczające. Powodem może być brak odpowiedniej kultury planowania strategicznego oraz niedostatecznego zrozumienia roli wieloletniej prognozy finansowej jako instrumentu planowania strategicznego, który pozwala na utrzymanie długookresowej równowagi finansowej w samorządach.

Stosując procedurę zamówień publicznych samorządy powinny kierować się zasadą zrównoważonego rozwoju**, integrując politykę zakupową z celami gospodarczymi, społecznymi, środowiskowymi i innowacyjnymi**. W tym celu wprowadzone zostanie spójne otoczenie instytucjonalno-regulacyjne polityki zakupowej państwa. Przedstawiciele administracji publicznej zostaną przeszkoleni w zakresie lepszego wykorzystania istniejących instrumentów zlecania zadań publicznych z uwzględnieniem klauzul społecznych i aspektów ekologicznych. Wdrożenie praktyki sięgania przez instytucje rządowe i samorządy po dobre praktyki w tym zakresie przyczyni się do efektywnego gospodarowania zasobami rzeczowymi i finansowymi, kreowania popytu na proekologiczne i prospołeczne towary i usługi oraz innowacyjne rozwiązania.

Zarządzanie jednostkami samorządu terytorialnego staje się coraz bardziej skomplikowane, dlatego coraz bardziej przydatne w tym zakresie jest stosowanie **kontroli zarządczej**. Koncepcja tej kontroli jako systemu wsparcia zarządzania jednostkami sektora finansów publicznych zakłada, że jednostki te powinny co najmniej raz w roku dokonać samooceny zarządzania.

Sprawna administracja to również administracja korzystająca z nowoczesnych technik informacyjno-komunikacyjnych (ICT) w relacji z mieszkańcami i innymi samorządami.

W świetle nowego modelu rozwoju, jaki został określony w SOR, od samorządów wymaga się lepszego **planowania i zarządzania strategicznego**, w tym stosowania w praktyce zasad selektywności, zintegrowanego podejścia oraz działania w partnerstwie. Prowadzenie racjonalnej urbanizacji i polityki zagospodarowania przestrzennego, ograniczanie skutków niekontrolowanej suburbanizacji oraz planowanie inwestycji w pierwszej kolejności na terenach uprzednio zagospodarowanych wymaga lepszego zespolenia planowania przestrzennego

[72] Przykładem takich analiz mogą być przygotowywane obecnie przez JST „analizy przedrealizacyjne" służące podjęciu decyzji o rozpoczęciu procedury przygotowywania projektów w formule PPP.

z planowaniem społeczno-gospodarczym. Tak rozumiane zintegrowane planowanie strategiczne wymaga współpracy pomiędzy samorządami w obrębie obszaru powiązanego funkcjonalnie w zakresie wspólnego planowania inwestycji, rozbudowy i modernizacji sieci transportowych, wykorzystania terenów pod zabudowę mieszkaniową, działalność gospodarczą, usługową, ochronę terenów zielonych.

Dla osiągnięcia tego stanu konieczna jest zarówno promocja kształcenia kompetencji **liderów samorządowych**, jak i zbudowanie systemu **wsparcia doradczego** dla samorządów terytorialnych wszystkich szczebli, precyzyjnie odpowiadającego na zdiagnozowane potrzeby i dostępnego z poziomu regionalnego. Projekt strategiczny CWD ma doprowadzić do wypracowania modelu doradztwa w oparciu o istniejące zasoby instytucji doradczych zarówno publicznych, jak i niepublicznych. Samorząd województwa powinien dysponować instrumentem wsparcia doradczego wobec jst, które zgłaszają problemy w realizacji swoich zadań lub też wyniki monitorowania rozwoju wskazują na taką potrzebę.

Podsumowując, wzmocnienie sprawności administracji samorządowej powinno obejmować działania na rzecz:

- podniesienia kompetencji analitycznych w administracji, w tym współpraca regionalnych jednostek analitycznych ze sobą i z ośrodkami krajowymi oraz upowszechnienie analizy kosztów i korzyści;
- dostosowania metodologii statystyki publicznej do potrzeb monitorowania miast (poziom poniżej gminnego) i obszarów powiązań funkcjonalnych (w tym miejskich obszarów funkcjonalnych); rozbudowa lokalnych, regionalnych i krajowych centrów wiedzy nt. obszarów miejskich;
- przeglądu zadań własnych poszczególnych szczebli jst i zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz opracowanie demarkacji zadań między tymi jst i dostosowanie tych zadań do dochodów
- wdrożenia mechanizmów pozwalających na ocenę skuteczności i efektywności instytucji publicznych, w tym stosowania narzędzi samooceny, jak CAF lub Planowanie Rozwoju Instytucjonalnego[73];
- organizacji wsparcia doradczego (w tym w ramach CWD) dla samorządów w zakresie poprawy skuteczności planowania strategicznego na poziomie lokalnym i regionalnym (zintegrowane strategie rozwoju lokalnego i ponadlokalnego oraz związku metropolitalnego, strategie ponadregionalne) oraz wypracowywania strategicznych projektów lub zintegrowanych pakietów działań;
- upowszechnienia wsparcia eksperckiego i wymiany dobrych praktyk dla jst zgłaszających potrzebę wsparcia (doradztwo m.in. w przygotowaniu projektów inwestycyjnych, pilotażowych, partnerskich, stosowania przepisów prawa pzp i innych ustaw);
- podniesienia jakości decyzji administracyjnych poprzez upowszechnienie szkolenia decydentów, w pierwszej kolejności poprzez likwidację przeszkód prawnych w tym zakresie;
- kształcenia liderów samorządowych w oparciu o dobre praktyki Akademii Liderów Samorządowych (wielokrotnej edycji studiów podyplomowych dla skarbników i sekretarzy, zwłaszcza z gmin wiejskich i miejsko-wiejskich) i inne;
- upowszechnienia wśród samorządów narzędzia prognozowania finansowego w celu poprawy jakości zarządzania finansowego i utrzymania długookresowej równowagi finansowej, w tym upowszechnienia stosowania Systemu Zarządzania Budżetami JST Besti@;
- podnoszenia kompetencji w zakresie stosowania ustawy prawo zamówień publicznych, w tym poprzez upowszechnienie dobrych praktyk, w szczególności w zakresie zamówień odpowiedzialnych społecznie i „zielonych" zamówień, zwiększanie popytu na innowacyjne rozwiązania w sektorze publicznym;
- podnoszenia kompetencji w zakresie planowania przestrzennego, w tym poprzez upowszechnianie dobrych praktyk dotyczących wspólnego planowania inwestycji, rozbudowy i modernizacji sieci transportowych,

[72] Metoda CAF powstała z inicjatywy Europejskiej Sieci ds. Administracji Publicznej, organizacji zrzeszającej urzędników służby cywilnej krajów członkowskich UE. Dostarcza ona łatwego w użyciu narzędzia, dzięki któremu organizacje sektora publicznego mogą wykorzystać metody zarządzania jakością w celu doskonalenia wyników swojej działalności. CAF z jednej strony poszerza świadomość o funkcjonowaniu urzędu poprzez ujawnienie ukrytych zależności i mechanizmów, a z drugiej pokazuje braki w obszarze zarządzania. Zastosowanie CAF pozwala na ustalenie sposobów pracy, które powodują, że organizacja działa lepiej i skutecznie, co w rezultacie przyczynia się do kształtowania nowej kultury pracy opartej na rzetelności, profesjonalizmie oraz współpracy. Te same funkcje oferuje polski system funkcjonujący od lat pod nazwą PRI (Planowanie Rozwoju Instytucjonalnego), który dodatkowo jest systemowo zintegrowany z poszczególnymi standardami w ramach kontroli zarządczej. Oba systemy mają podobne funkcjonalności, ale używa ich nadal niewielki procent jednostek samorządu.

wykorzystania terenów pod różne formy zabudowy, działalności gospodarczej, ochrony terenów, wykorzystania GIS w planowaniu przestrzennym.

Dziedziny współpracy i współdziałania rządu i jst

Poziom krajowy	*Poziom regionalny*	*Poziom lokalny*
◦ Konsolidacja i wzmocnienie systemu zarządzania rozwojem; badanie kondycji administracji samorządowej przez ośrodki analityczne krajowe i regionalne; ◦ Dostosowanie statystki publicznej do potrzeb monitorowania rozwoju miast i obszarów powiązanych funkcjonalnie ◦ Wypracowanie procedury przygotowania zintegrowanych strategii rozwoju (gospodarczo-społeczno-przestrzennych) na poziomie lokalnym i wojewódzkim w oparciu o uzgodniony *System zarządzania rozwojem Polski*;	◦ Podniesienie kompetencji analitycznych poprzez współpracę jednostek analitycznych regionalnych ze sobą i z ośrodkiem krajowym; ◦ Upowszechnienie analizy kosztów i korzyści; ◦ Upowszechnienie stosowania narzędzi prognozowania finansowego w celu poprawy zarządzania finansowego i utrzymania długookresowej równowagi finansowej; ◦ Upowszechnienie stosowania Systemu Zarządzania Budżetami JST Besti@[74];	◦ Nawiązywanie przez samorządy współpracy z regionalnymi jednostkami analitycznymi, korzystanie z analiz, ewaluacji, baz danych; ◦ Upowszechnienie analizy kosztów i korzyści; ◦ Podniesienie jakości decyzji publicznych poprzez upowszechnienie szkolenia radnych i innych decydentów; ◦ Upowszechnienie stosowania narzędzi prognozowania finansowego w celu poprawy zarządzania finansowego i utrzymania długookresowej równowagi finansowej; ◦ Upowszechnienie stosowania Systemu Zarządzania Budżetami JST Besti@;
◦ Wypracowanie racjonalnego modelu funkcjonowania CWD w oparciu o istniejące instytucje publiczne; ◦ Upowszechnienie zintegrowanego planowania przestrzennego ze społeczno-gospodarczym ◦ Promowanie i wdrażanie dobrych praktyk dotyczących planów zamówień publicznych, zamówień odpowiedzialnych społecznie i „zielonych" zamówień oraz zamówień innowacyjnych.		

3.2 Wzmacnianie współpracy i zintegrowanego podejścia do rozwoju na poziomie lokalnym, regionalnym i ponadregionalnym

Zintegrowane podejście do rozwoju, uwzględniające powiązania funkcjonalne ponad granicami administracyjnymi gmin lub powiatów, wymaga, aby polityka regionalna oferowała i udoskonalała instrumenty pozwalające terytorializować polityki publiczne. Powinna to czynić nie tylko przez współpracę między rządem a samorządem województwa, ale także w skali lokalnej, ponadlokalnej, regionalnej, a nawet ponadregionalnej. Koncentracja polityki regionalnej na obszarach powiązanych funkcjonalnie sprzyja lepszemu pobudzaniu i mobilizowaniu lokalnych potencjałów. Wymaga również budowania sieci współpracy pomiędzy instytucjami, sektorami i samorządami. Zastosowanie takiego podejścia wprowadza nową jakość w zarządzaniu rozwojem na poziomie lokalnym.

Zasadniczą **rolę w inicjowaniu i koordynowaniu działań rozwojowych pełni samorząd województwa.** Rolą samorządu województwa jest stałe usprawnianie mechanizmów współpracy z samorządami lokalnymi

[74] Nowy nieobowiązkowy moduł służy jednostkom samorządu terytorialnego do wewnętrznych analiz różnych opcji Wieloletniej Prognozy Finansowej przed wybraniem jednej z nich jako formalnego projektu, który jest udostępniany RIO do oceny i przesyłany do rady gminy, powiatu, sejmiku. Dzięki temu każda z nowych, planowanych inwestycji może zostać przeanalizowana pod względem możliwych konsekwencji dla przyszłych dochodów i wydatków bieżących oraz majątkowych, przychodów oraz rozchodów. Zagregowany wynik jest automatycznie przenoszony na prognozę WPF w kolejnych latach – pokazując wpływ nowych przedsięwzięć na składniki wzorów wynikających z art. 242 i 243 Ustawy o finansach publicznych, czyli wpływ na zachowanie równowagi finansowej w zakresie wydatków bieżących w układzie wieloletnim.* [*Czajkowski J. M., Potkański T., *Proste wskaźniki finansowe do oszacowania możliwości realizacji w najbliższych latach przez JST nowych przedsięwzięć. Nowa funkcjonalność na platformie BeSTi@*, w: *Finanse Komunalne*, 2016, 12, s. 20-50].

i interesariuszami w granicach województwa, jak i z administracją sąsiednich województw w celu identyfikacji i wykorzystania potencjałów rozwojowych.

Współpraca ta powinna dotyczyć nie tylko „prymusów", ale również samorządów bez doświadczenia współpracy. Działania w tym zakresie powinny uwzględniać nie tylko zachęcanie lokalnej administracji do współpracy w ramach obszarów powiązanych funkcjonalnie, ale również włączanie ich do decyzji podejmowanych na poziomie regionu. Dotyczy to zarówno etapu przygotowywania strategicznych dokumentów, monitorowania rozwoju, jak i ewaluacji podejmowanych działań. Lepsza koordynacja działań rozwojowych, umiejętność kreowania rozwiązań, integrowania interesariuszy wokół strategicznych celów i ukierunkowanie ich na osiąganie rezultatów przyczyni się do wzmacniania procesów współzarządzania i współodpowiedzialności zarówno w układzie horyzontalnym, jak i pomiędzy poziomami zarządzania. Lepsza współpraca i znajomość problemów/potencjałów jst pozwoli samorządowi województwa trafnie posługiwać się takimi narzędziami polityki regionalnej, jak **porozumienie terytorialne.** Pozwoli również skuteczniej identyfikować obszary strategicznej interwencji i efektywniej wykorzystywać dostępne środki finansowe. Szczególna jakość relacji samorządu województwa z samorządami lokalnymi jest wymagana na obszarach o charakterze problemowym, zagrożonych marginalizacją. Powinny być one włączane i zachęcane do oddolnego strategicznego planowania działań naprawczych. Współpraca z takimi samorządami wymaga działań animacyjnych i mentoringu z poziomu regionu i /lub sąsiadujących jst. Sąsiadujące ze sobą gminy, tworzące obszar powiązany funkcjonalnie i deklarujące chęć do wzajemnej współpracy, mogą w partnerstwie opracować zintegrowaną **strategię rozwoju ponadlokalnego** i wspólnie zaplanować i realizować przedsięwzięcia **ukierunkowane na rozwój i podniesienie konkurencyjności subregionu**, a nie jedynie finansowanie projektów poszczególnych gmin. Z kolei miasta wojewódzkie wymagają często włączenia samorządu wojewódzkiego w działania integrujące zarządzanie miejskim obszarem powiązań funkcjonalnych.[75] Przy pomocy mechanizmu wdrażania ZIT miasto i obszar powiązany z nim funkcjonalnie mogą realizować wspólne przedsięwzięcia, co sprzyja wyjściu poza sztywne granice administracyjne jst i zapewnia większe możliwości oddziaływania projektów. Realizacja ZIT przekłada się na promowanie partnerskiego modelu współpracy różnych jednostek administracyjnych, zwiększeniu efektywności podejmowanych interwencji poprzez realizację zintegrowanych projektów odpowiadających w sposób kompleksowy na potrzeby i problemy miast i miejskich obszarów funkcjonalnych, a także zwiększaniu ich wpływu na kształt i sposób realizacji działań realizowanych na ich obszarze.

Dla rozwoju regionalnego ważne jest promowanie i wzmocnienie współpracy pomiędzy różnymi kategoriami miast oraz w ich obszarach powiązań funkcjonalnych. Zgodnie z zasadą współzarządzania i współodpowiedzialności za rozwój konieczne jest szersze włączenie w procesy planowania i realizacji działań rozwojowych podmiotów publicznych, przedsiębiorców i ich organizacji, ruchów obywatelskich, organizacji pozarządowych. Mechanizmem wdrażania funduszy strukturalnych ułatwiającym realizację projektów społeczności lokalnych jest RLKS. Mechanizm ten będzie kontynuowany w odniesieniu do projektów lokalnych angażujących organizacje pozarządowe i grupy mieszkańców.

Potrzeba **wymiany wiedzy i doświadczeń** oraz wspólnego wypracowywania rozwiązań w interesujących obszarach jest realizowana przez samorządy miast i ich partnerów m.in. poprzez PIM[76], projekt Human Smart Cities[77], a także inicjatywy międzynarodowe jak np. URBACT czy Agenda Miejska UE.

Powiązane gospodarczo, społecznie i komunikacyjnie obszary odgrywają ważną rolę również na terenach przygranicznych, gdzie celem polityki regionalnej (krajowej i europejskiej) jest zmniejszanie stopnia

[75] Strategiczne ustalenia sformalizowane w postaci strategii rozwoju ponadlokalnego lub mniej formalnego porozumienia determinują często możliwości sprawnego zarządzania portfelami powiązanych projektów, pozyskania środków na rozbudowę infrastruktury, sprawnej organizacji usług publicznych, znalezienia inwestorów czy też realizacji działań z zakresu wzmocnienia zasobów ludzkich. Koordynacja i integracja działań może przyczynić się do obniżenia kosztów jednostkowych usług publicznych, co wydaje się być istotne w kontekście obiektywnie wzrastających wydatków bieżących na utrzymanie nowo wybudowanej infrastruktury drogowej, komunalnej czy społecznej oraz presji społeczności lokalnych na dalszy wzrost jakości usług, co wiąże się z dalszymi nakładami, a także koniecznością obsługi i spłaty zadłużenia.

[76] Jest to sieć miast – wolontariuszy na terenie kraju, umożliwiająca uczenie się od innych i promowanie wiedzy w zakresie prowadzenia przez miasta zintegrowanej polityki miejskiej z wykorzystaniem instrumentu lokalnego partnerstwa zrzeszającego partnerów społeczno-gospodarczych i mieszkańców.

[77] Projekt, który popularyzuje inteligentne rozwiązania w polskich miastach, kładzie również nacisk na wymianę doświadczeń i wiedzy między samorządami miejskimi.

peryferyjności.[78] Kluczowym kierunkiem interwencji polityki regionalnej w tym względzie będzie wspomaganie procesu integracji obszarów przygranicznych z głównymi obszarami aktywności gospodarczej dzięki zapewnianiu rozwoju powiązań funkcjonalnych po obu stronach granicy. Ważna będzie w tym kontekście rozbudowa połączeń wyżej wymienionych obszarów (w pierwszej kolejności zlokalizowanych w nich miast regionalnych) z najważniejszymi ośrodkami miejskimi położonymi po drugiej stronie granicy (zwiększy to również dostępność zza granicy), a także z centrum kraju.

Sprawnej realizacji wspólnych przedsięwzięć o charakterze transgranicznym będą służyć zintegrowane strategie rozwoju lokalnego i ponadlokalnego, jeśli będą uwzględniać szanse rozwojowe wynikające z bliskości sąsiedniego kraju, a przygotowujące je samorządy zadbają o przeprowadzenie procesu uzgodnień i konsultacji z partnerami po drugiej stronie granicy. Przygotowane w ten sposób, stałyby się bazą do planowania działań w ramach programów współpracy przygranicznej współfinansowanych z UE.

Sposobem identyfikacji i kreowania nowych możliwości rozwoju dla regionu jest współpraca sąsiadujących regionów oraz współpraca z regionami europejskimi. Zintegrowane strategie ponadregionalne powinny powstawać z inicjatywy regionów i być wynikiem uzgodnień samorządów regionalnych, lokalnych oraz partnerów społeczno-gospodarczych w zakresie wspólnych celów i działań stwarzających dodatkowe możliwości rozwoju dla regionów biorących w nich udział.

Obok współpracy regionów (głównie z północy kraju) w ramach Strategii UE dla Regionu Morza Bałtyckiego duże szanse rozwojowe dla polskich regionów stwarza nowa inicjatywa powołania Strategii Makroregionalnej UE dla Obszaru Karpat79. Przygotowany w ramach współpracy zainteresowanych krajów projekt Strategii przewiduje szereg przedsięwzięć i inicjatyw służących partnerskiej współpracy w oparciu o wyzwania i potencjały makroregionu Karpat. Zakłada się m.in. realizację kluczowego dla rozwoju gospodarczego Europy środkowo-wschodniej i południowej projektu transportowego Via Carpatia, który po połączeniu z korytarzem Via Baltica udrożni transport z północy na południe Europy.

Na wzmocnienie współpracy i zintegrowanego podejścia do rozwoju powinny złożyć się następujące działania:

- inicjowanie i animowanie współpracy i partnerstwa w obszarach powiązań funkcjonalnych; rozwijanie powiązań i integracja funkcjonalna zarządzania obszarami wiejskimi i miejskimi na poziomie lokalnym i ponadlokalnym;
- organizacja procesu uczenia się samorządów od siebie poprzez wymianę dobrych praktyk;
- budowa kapitału społecznego poprzez wspieranie powstawania i rozwoju lokalnych organizacji społecznych, sieciowanie ich, wspieranie profesjonalizacji ich działania, szczególnie na obszarach wiejskich, gdzie potrzeby w tym zakresie są największe;
- doskonalenie mechanizmów współpracy i partnerstwa ponadregionalnego i międzysektorowego (sektor publiczny, prywatny i pozarządowy); poprawa mechanizmów komunikacji międzyinstytucjonalnej;
- stosowanie porozumienia terytorialnego jako sposobu uzgadniania i finansowania priorytetowych przedsięwzięć na poziomie ponadlokalnym i lokalnym;
- budowanie sieci współpracy do realizacji wspólnych, zintegrowanych projektów wynikających ze współpracy transgranicznej oraz makroregionalnej;
- wsparcie tworzenia powiązań sieciowych w skali krajowej i międzynarodowej oraz powiązań funkcjonalnych między miastami posiadającymi komplementarne zasoby lub komplementarną strukturę społeczną i gospodarczą;

[78] Do 2030 r. zmniejszy się stopień peryferyjności obszarów przygranicznych poprzez zwiększenie ich dostępności w relacjach wewnątrzkrajowych i międzynarodowych. Zwiększy się integracja obszarów leżących po obu stronach granicy z państwami należącymi do UE poprzez realizację wielopłaszczyznowej współpracy transgranicznej, co prowadzić będzie do stopniowego kształtowania transgranicznych obszarów funkcjonalnych. Obszary te sprawniej niż dotychczas wykorzystywać będą potencjał ludzki, środowiskowy, turystyczny, edukacyjny oraz kulturalny dla celów rozwojowych.

[79] Polska zainicjowała prace nad makroregionalną strategią UE dedykowaną obszarowi Karpat. Ma ona docelowo obejmować 5 państw UE (Czechy, Polskę, Rumunię, Słowację i Węgry) oraz 3 państwa graniczące z UE (Mołdawię, Serbię i Ukrainę). Strategia pozwoli wydobyć potencjały regionów tworzących obszar Karpat i wykorzystać je dla zintensyfikowania rozwoju społeczno-gospodarczego tego makroregionu.

- Promowanie działań mających na celu szersze uczestnictwo miast w międzynarodowych inicjatywach (m.in. takich jak Urban Innovative Actions, URBACT, Agenda Miejska UE).

Dziedziny współpracy i współdziałania rządu i jst

Poziom krajowy	*Poziom regionalny*	*Poziom lokalny*
◦ Dostosowanie form współpracy międzygminnej i powiatowej do potrzeb wspólnej realizacji i finansowania projektów oraz bardziej efektywnej realizacji usług publicznych; ◦ Wypracowanie koncepcji i realizacja kontraktu i porozumienia terytorialnego; ◦ Włączenie i wsparcie miast oraz ich związków w inicjatywy skierowane do miast z poziomu UE, w tym partnerstwa Agendy Miejskiej UE, URBACT, UIA, Horyzont Europa; ◦ Badanie mechanizmów współpracy między samorządami i efektywności rozwiązań w ramach obszarów powiązań funkcjonalnych ◦ Wzmocnienie współpracy transgranicznej na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym zarówno na granicy zewnętrznej, jak i wewnętrznej UE.	◦ Inicjowanie i animowanie współpracy i partnerstwa w obszarach powiązań funkcjonalnych (zapewnienie równowagi w partnerstwach o silnym ośrodku rdzeniowym i gminami na obrzeżu); ◦ Stosowanie porozumienia terytorialnego jako zintegrowanego instrumentu polityki rozwoju wspierającego rozwój obszarów powiązań funkcjonalnych w regionie; ◦ Organizacja współpracy międzysektorowej (uczelnie-biznes-instytucje publiczne-organizacje pozarządowe) i między samorządowej (np. fora subregionalne); ◦ Współpraca ponadregionalna i europejska, w tym w ramach programów Interreg; ◦ Inicjowanie działań mających na celu doskonalenie umiejętności liderów samorządowych; ◦ Organizacja wsparcia doradczego dla samorządów lokalnych.	◦ Wspólne z innymi jst tworzącymi obszar powiązań funkcjonalnych opracowywanie strategii rozwoju dla obszaru partnerstwa (strategii rozwoju ponadlokalnego) i stosowanie porozumień terytorialnych; ◦ Nawiązywanie współpracy władz publicznych z lokalnymi instytucjami badawczymi w celu zapewnienia zaplecza intelektualnego i eksperckiego; ◦ Wdrażanie metod partycypacji publicznej, powstawania i rozwoju działalności organizacji pozarządowych, zachęty do profesjonalizacji ich funkcjonowania, w tym podmiotów ekonomii społecznej; ◦ Uczestniczenie w różnych formach sieciowania samorządów (np. Partnerskiej Inicjatywie Miast, w programach Interreg); ◦ Korzystanie z doradztwa w ramach CWD.

3.3 Poprawa organizacji świadczenia usług publicznych

Istotnym zadaniem państwa jest stworzenie optymalnych warunków prawnych i organizacyjnych do rozwoju wysokiej jakości usług publicznych w celu podniesienia poziomu jakości życia. Sposób dostarczania usług publicznych będzie się różnił w zależności od struktury demograficznej, przestrzennej, kondycji finansowej jst. **Optymalizacja kosztów i podniesienie efektywności** są możliwe poprzez współpracę samorządów, w szczególności w ramach obszarów powiązań funkcjonalnych. Współpraca na rzecz integracji świadczenia i optymalizacji sposobu dostarczania usług powinna obejmować nie tylko sąsiadujące jst, ale włączać również organizacje pozarządowe, podmioty ekonomii społecznej oraz innych interesariuszy.

Samorządy powinny poprawić mechanizmy komunikacji z mieszkańcami oraz zagwarantować partycypacyjny sposób wypracowywania strategii realizacji usług dostosowanych do potrzeb i oczekiwań mieszkańców. Zadaniem rządu jest udoskonalenie na ścieżce legislacyjnej istniejących form współpracy pomiędzy sektorami i samorządami, tak aby możliwa była koordynacja, a docelowo **integracja świadczenia usług realizowanych** przez kilka samorządów. Obecnie funkcjonująca forma stowarzyszenia gmin - niewystarczająca do potrzeb wspólnej realizacji i finansowania projektów i dostarczania usług - zostanie odpowiednio zmodyfikowana.

W przypadku usług społecznych rekomenduje się dążenie do zwiększenia dostępności i jakości usług w wyniku przejścia z usług instytucjonalnych na usługi świadczone w społeczności lokalnej **(deinstytucjonalizacja usług).** Większe włączenie podmiotów ekonomii społecznej, wielofunkcyjnych gospodarstw rolnych, innowacyjnych startupów w dostarczanie usług na poziomie lokalnym może przyczynić się do rozwoju kapitału społecznego, który

warunkuje integrację społeczną i partycypację obywatelską, a jednocześnie zapewnia większą dostępność usług. Dobrym przykładem mogą być w tym zakresie usługi opiekuńcze czy pielęgnacyjne.

Rozwiązywanie realnych problemów społecznych, ochrony środowiska, edukacyjnych wiąże się z koniecznością poszukiwania i zastosowania innowacyjnych rozwiązań. Dotychczasowe doświadczenia we wdrażaniu projektów innowacji społecznych uczą, że nie wystarczy wypracować innowację, ale należy znaleźć skuteczny sposób wprowadzenia jej w życie. **Innowacje powinny być elementem planowania strategicznego** w obszarze większym niż jedna gmina, gdzie ich zastosowanie powiązane jest z analizą finansową, możliwością przełożenia na specyfikację zamówienia publicznego, analizą korzyści dla biznesu, administracji, społeczeństwa. Ważne jest, aby samorządy mogły udostępniać swoje rozwiązania innym samorządom poprzez różne platformy wymiany doświadczeń, czy doradztwo. Podobnie ważne jest, by badały skuteczność zastosowanych rozwiązań poprzez monitoring jakości usług.

Decyzje podejmowane w jst w zakresie nakładów inwestycyjnych i sposobu dostarczania usług publicznych powinny być oparte na wiedzy. Ogólnokrajowy **SMUP**, przyniesie wiele korzyści. System ten ma umożliwić rzetelne porównania między jednostkami publicznymi, a tym samym pozwolić na debatę z mieszkańcami i opieranie decyzji władz publicznych różnych szczebli i podmiotów prywatnych na rzetelnych informacjach. Dzięki pozyskanym z systemu monitorowania rzetelnym informacjom zmniejszy się ryzyko podejmowania nietrafionych decyzji. Oprócz korzystania z dostępnych informacji statystycznych samorządy powinny rozwijać kompetencje w zakresie posługiwania się **narzędziami monitorowania usług publicznych, badania ich jakości** oraz satysfakcji odbiorców w skali lokalnej.

Włączanie obywateli w planowanie, realizację i ocenę usług poprzez stworzenie możliwości artykułowania potrzeb i proponowania własnych rozwiązań to ważny element optymalizacji świadczenia usług i podnoszenia jakości życia. Konieczne jest rozwijanie i wykorzystanie w tym celu nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych ułatwiających komunikację z mieszkańcami.

Finansowanie usług publicznych wymaga upowszechnienia korzystania z instrumentów inżynierii finansowej oraz możliwości, jakie niesie ze sobą partnerstwo publiczno-prywatne. Kolejną z alternatywnych form finansowania inwestycji mogą być obligacje społeczne, oparte na mechanizmie płatności za rezultat. W mechanizmie tym pieniądze wypłacane są nie za samo wykonanie zadania, ale dopiero za osiągnięcie rezultatu[80].

Poprawa organizacji świadczenia usług publicznych na poziomie lokalnym powinna obejmować:

- wprowadzenie powszechnego ogólnokrajowego systemu monitoringu usług publicznych udostępniającego dane na temat kluczowych usług publicznych świadczonych na odpowiednim poziomie jst;
- upowszechnienie wśród samorządów dostępnych, przetestowanych narzędzi monitoringu jakości usług publicznych i jakości życia oraz stosowanie zachęt do regularnego monitorowania tej sfery;
- włączenie mieszkańców w proces oceny jakości życia i jakości usług publicznych, badania potrzeb oraz dostarczania usług publicznych lokalnie;
- wykorzystanie danych z monitorowania jakości usług publicznych na poziomie lokalnym w krajowej bazie statystyki publicznej służącej standaryzacji usług oraz benchmarkingowi, czyli porównywaniu jakości świadczonych usług z podmiotami uznanymi za najlepsze w danej dziedzinie; koordynacja działań sąsiadujących jst w zakresie planowania i dostarczania usług, integracja ich świadczenia;
- promowanie przez rząd i samorządy województw efektywnych modeli współpracy pomiędzy samorządami i sektorami w obszarach powiązań funkcjonalnych w zakresie koordynacji i integracji zarządzania usługami publicznymi;
- adaptację dobrych praktyk w zakresie podnoszenia jakości i dostępności usług publicznych, w tym innowacyjnych sposobów świadczenia usług i uspołecznionych procesów monitoringu ich jakości;
- promocję ekonomii społecznej jako jednego ze źródeł innowacyjności w realizacji usług publicznych na rzecz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym;

[80] Rozwiązanie to jest jednak dopiero testowane i wymaga udoskonalenia.

- wypracowanie rozwiązań prawnych odpowiadających aktualnym potrzebom i pozwalających jst lepiej koordynować, a tam gdzie będzie to efektywne ekonomicznie - integrować dostarczanie usług publicznych.

Obszary współpracy i współdziałania rządu i jst

Poziom krajowy	*Poziom regionalny*	*Poziom lokalny*
◦ Budowa zlokalizowanego w GUS systemu monitorowania usług publicznych; rozbudowa systemu o wskaźniki społeczne ◦ Podjęcie działań koordynacyjnych dla określenia zakresu monitorowania i lepszego dostosowania danych statystycznych (w tym poprzez zaangażowanie wszystkich gestorów), ze szczególnym uwzględnieniem ministerstw i podległych im jednostek ◦ Wypracowanie rozwiązań umożliwiających sprawne przekazywanie danych do statystyki publicznej na temat świadczonych przez jst usług ◦ Dostosowanie formy współpracy międzygminnej i powiatowej do potrzeb wspólnej realizacji i finansowania projektów i dostarczania usług (m.in. wspólne dostarczanie usług przez kilka jst przy wykorzystaniu różnych rozwiązań prawnych) ◦ Zachęty dla samorządów, aby we współpracy z mieszkańcami, wypracowały lokalne standardy usług publicznych ◦ Opracowanie krajowej strategii deinstytucjonalizacji usług opiekuńczych	◦ Współpraca samorządów wojewódzkich z samorządami lokalnymi w celu upowszechniania wśród nich narzędzi monitoringu jakości usług publicznych i ich wykorzystania w planowaniu strategicznym ◦ Upowszechnienie dostępnych narzędzi monitoringu jakości usług publicznych wśród samorządów wojewódzkich	◦ Upowszechnienie dostępnych narzędzi monitoringu jakości usług publicznych w samorządach lokalnych ◦ Włączenie do procesu monitowania jakości usług lokalnych organizacji społecznych i samych mieszkańców ◦ Upublicznianie efektów monitoringu ◦ Wspólne planowanie i dostarczanie usług publicznych w obszarach powiązanych funkcjonalnie (integracja świadczenia usług) ◦ Wymiana dobrych praktyk między jst w zakresie wdrażania innowacji w sposobie dostarczania usług ◦ Wspieranie rozwoju podmiotów ekonomii społecznej świadczących usługi publiczne ◦ Poprawa dostępności usług społecznych świadczonych w ramach społeczności lokalnej (zamiast usług instytucjonalnych) i wzmacnianie potencjału lokalnych społeczności do samodzielnego świadczenia usług

3.4 Efektywny i spójny system finansowania polityki regionalnej

Źródłem finansowania polityki rozwoju w Polsce są w znaczącej mierze środki pochodzące z EFSI. Decentralizacja interwencji strukturalnej na poziom województw stanowi istotny czynnik wpływający na jakość realizowanej polityki regionalnej.

Jednak zasady, którymi kieruje się europejska polityka spójności nie są stosowane w przypadku wdrażanych polityk sektorowych finansowanych ze źródeł krajowych. Powstał w ten sposób dualny system finansowania i realizacjipolityki rozwoju, który wpływa na zachowania wszystkich podmiotów uczestniczących niezależnie od szczebla - na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym, jak również ostatecznych odbiorców tej polityki, czyli mieszkańców.

Przezwyciężenie tego dualizmu może nastąpić poprzez budowę spójnego systemu finansowania polityki rozwoju oraz stosowanie przez wszystkich aktorów systemu, w szczególności dysponentów, niezależnie od źródeł finansowania, jednolitych zasad. Jest to istotne wyzwanie zarówno dla rządu, jak i samorządów w Polsce i wymaga intensywnej współpracy pomiędzy różnymi szczeblami zarządzania na rzecz wypracowania i przyjęcia adekwatnego systemu w tym zakresie.

Inwentaryzacja wszystkich dostępnych publicznych **źródeł finansowania** oraz **instrumentów wsparcia** przedsięwzięć rozwojowych dotycząca zarówno podstaw prawnych, skali środków przeznaczanych na poszczególne

instrumenty, jak i zasad ich dystrybucji, pozwoli lepiej ukierunkować wydatkowanie środków publicznych, uniknąć rozproszenia wsparcia, kreowania fragmentarycznych rozwiązań, jak również konkurowania instrumentów.

W celu utworzenia efektywnego i spójnego systemu finansowania polityki rozwoju zostaną podjęte następujące działania:

- **Analiza zakresu zadań własnych poszczególnych szczebli jst** i adekwatności środków, jakimi one dysponują. Pomoże to określić, które z tych zadań powinny być realizowane wyłącznie z wykorzystaniem środków własnych jst, a które z udziałem finansowania zewnętrznego. Dotyczy to również finansowania pozyskanego na rynku bankowym, w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, emisji obligacji lub inwestycji kapitałowych w samorządowe spółki. Zostanie dokonany **przegląd dotacji celowych oraz innych form wsparcia** (np. subwencja) na zadania z zakresu polityki rozwoju realizowane przez jst, w szczególności zadania własne, pod kątem możliwości ich przeformułowania i lepszego dopasowania do rzeczywistych potrzeb samorządów;
- **Przegląd systemu korekcyjno-wyrównawczego** i **redystrybucji środków publicznych z poziomu krajowego do budżetów jst** pod kątem alokacji terytorialnej i zgodności z celami polityki regionalnej państwa. W wyniku przeglądu zostanie opracowany zmodyfikowany system wyrównywania dochodów jst, który pozwoli na lepsze ukierunkowanie środków, uwzględniające potrzeby wydatkowe związane z realizacją zadań publicznych w jst o niskim potencjale dochodowym. Opracowanie systemu umożliwi również wzmocnienie motywacji większych jst do aktywnego pozyskiwania dodatkowych dochodów i do ograniczenia stałych obciążeń wydatkowych.
- **Ocena** adekwatności istniejących **instrumentów wsparcia** i zasad ich dystrybucji. W przypadku niezaadresowania danego obszaru potrzeb odpowiednim instrumentem konieczne jest podjęcie działań w celu jego opracowania i wdrożenia.
- **Wzmacnianie mechanizmów umożliwiających ocenę skali wsparcia inwestycji** z krajowych środków publicznych w ujęciu przedmiotowym, podmiotowym i terytorialnym na wzór narzędzi stosowanych do monitorowania środków w ramach polityki spójności. Analogicznie do rozwiązań, jakie obowiązują w zakresie środków UE, efektywność finansowania z krajowych środków publicznych powinna podlegać nie tylko kontroli (jak to się dzieje obecnie), ale również ewaluacji. **Badania efektywności wsparcia** udzielanego z krajowych środków publicznych mają charakter jednostkowy, w efekcie wiele instrumentów wsparcia i zasady ich udzielania funkcjonują na niezmienionych zasadach od wielu lat. W celu zapewnienia mechanizmów wzmacniania efektywności systemu finansowania ze środków publicznych powinny zostać wzmocnione procedury wdrażania **rekomendacji z analiz i ewaluacji**;
- **Wypracowanie systemu nastawionego na rezultaty** udzielanego wsparcia. Wsparcie udzielane z krajowych środków publicznych powinno uwzględniać dobre praktyki i doświadczenia płynące z realizacji interwencji z udziałem środków UE.
- **Wypracowanie mechanizmów finansowania, angażujących środki pochodzące z różnych źródeł, łagodzących skutki zmniejszającego się wsparcia ze środków UE**. Mimo utrzymania współfinansowania rozwoju regionalnego ze środków EFSI niezbędne wydają się zmiany oraz nowe mechanizmy wsparcia angażujące środki UE, ale z większym wykorzystaniem finansów pochodzących z innych źródeł. Regiony powinny w większym stopniu uzupełniać finansowanie swojej polityki rozwoju z innych źródeł niż budżet polityki spójności. Wspierany będzie w regionach rozwój potencjału umożliwiający ubieganie się o środki z programów zarządzanych centralnie przez KE. Osobne działania podjęte zostaną w kierunku systemowej aktywizacji spółek przemysłowych/spółek skarbu państwa i jednostek B+R w zakresie aplikowania do programów zarządzanych centralnie przez KE. Kontynuowane będą działania służące podniesieniu jakości projektów przygotowywanych przez jst, jednocześnie - w uzasadnionych przypadkach - niewykluczone będzie wsparcie jst w finansowaniu wkładu własnego w projektach realizowanych z udziałem środków europejskich.
- **Zagospodarowanie środków wycofanych z instrumentów inżynierii finansowej** uruchomionych w programach operacyjnych w latach 2007-2013 oraz instrumentów finansowych i pomocy zwrotnej uruchomionych w programach operacyjnych w latach 2014-2020 w formie wsparcia zwrotnego. Środki te uzupełnią niedobory finansowe wynikające ze zmniejszenia budżetu polityki spójności, ale ich efektywność zależy od zastosowania mechanizmów zapobiegających duplikowaniu instrumentów wsparcia z różnych źródeł. Dysponentem środków wycofanych z instrumentów inżynierii finansowej i instrumentów finansowych dwóch kolejnych perspektyw alokowanych w krajowych programach operacyjnych jest minister właściwy do

spraw rozwoju regionalnego. Z uwagi na możliwość wykorzystania potencjału i zasobów już istniejących w wyspecjalizowanych podmiotach nadzorowanych przez sektor rządowy, środki na realizację instrumentów finansowych będą przekazywane w zarządzanie tym właśnie podmiotom i to one będą udzielały wsparcia na rzecz ostatecznych odbiorców. Zakłada się, że kluczową rolę odegrają tu podmioty działające w ramach Grupy PFR, w szczególności BGK, jak również – w przypadku projektów środowiskowych – Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

- Współpraca z sektorem prywatnym, w tym bankowym, w celu **angażowania środków tego sektora,** tak by poprzez partycypację w inwestycjach publicznych zwiększać nakład środków prywatnych (m.in. PPP) na finansowanie rozwoju;
- **Zwiększanie zakresu finansowania zwrotnego w inwestycjach publicznych** przy jednoczesnym ograniczaniu skali finansowania bezzwrotnego (subwencje, dotacje). Głównym powodem wzmocnienia pozycji finansowania zwrotnego jest wielkość zasobów możliwych do przeznaczenia na ten cel niewspółmierna do skali potrzeb. Głównym celem zaś – jak największa kwota środków angażowana w finansowanie przedsięwzięć, przy jednoczesnej maksymalizacji efektów mnożnikowych i dźwigni.
- **Kontynuacja tworzenia na poziomie regionalnym przez zarządy województw** wyspecjalizowanych instytucji finansujących działania rozwojowe, tzw. **RFR**, w celu integracji zasobów i koordynacji systemu w obszarze wsparcia zwrotnego. Na poziomie RFR będą budowane kompetencje w zakresie bezpośredniego udzielania wsparcia w formie zarówno pomocy zwrotnej jak i instrumentów finansowych, a także nowych form finansowania jakimi są partnerstwo publiczno-prywatne czy emisja obligacji. Zasadne jest również wyposażenie samorządów województw w wiedzę co do wsparcia kapitałowego, dlatego w regionalnych funduszach rozwoju należy rozwijać również kompetencje w tym zakresie. Zarządy województw będące dysponentami znacznej kwoty środków w systemie wsparcia zwrotnego (większość środków w formie instrumentów finansowych w okresie 2007-2013, jak również 2014-2020 jest realizowana w ramach regionalnych programów operacyjnych) są odpowiedzialne **za koordynację wsparcia zwrotnego ze środków publicznych oferowanego w regionach.**

Dziedziny współpracy i współdziałania rządu i jst

Poziom krajowy	*Poziom regionalny*	*Poziom lokalny*
◦ Przegląd zadań własnych poszczególnych szczebli jst oraz zadań zleconych z zakresu administracji rządowej pod kątem jasnego podziału zadań między jst oraz dostosowania ich do dochodów ◦ Nowelizacja ustawy o dochodach jst i innych właściwych ustaw ◦ Wsparcie stosowania PPP, w tym wdrożenie systemu instrumentów finansowych na rzecz przygotowania inwestycji w formule PPP i upowszechnienie dobrych praktyk ◦ Przygotowanie uzupełniającej się oferty pomocy zwrotnej, instrumentów finansowych, dotacji na potrzeby inwestycji publicznych; zwiększenie udziału finansowania zwrotnego w inwestycjach publicznych ◦ Budowa spójnego i efektywnego systemu finansowania zwrotnego	◦ Przygotowanie regionalnych strategii inwestycyjnych i baz inwestycji w formule PPP ◦ Utworzenie przez zarządy województw (tam, gdzie jeszcze nie istnieją) regionalnych funduszy rozwoju posiadających kompetencje w zakresie pomocy zwrotnej, instrumentów finansowych, emisji obligacji, wsparcia kapitałowego ◦ Koordynacja i konsolidacja funduszy poręczeniowych i pożyczkowych oraz rozszerzenie profilu ich działalności o wsparcie zwrotne dla jst ◦ Opracowanie zasad współpracy i podpisanie porozumień trójstronnych dotyczących wzmacniania kompetencji samorządów województw do finansowania rozwoju w formie wsparcia zwrotnego pomiędzy ministrem właściwym ds. rozwoju regionalnego, właściwy zarząd województwa i BGK	◦ Identyfikacja i przygotowanie inwestycji w formule PPP ◦ Przygotowanie wieloletnich planów inwestycji ze wskazaniem różnych źródeł finansowania i koordynacja realizacji inwestycji ◦ Podnoszenie potencjału podmiotów aplikujących do programów zarządzanych przez KE

SYSTEM REALIZACJI KSRR

System realizacji KSRR służy wdrożeniu zasad oraz celów polityki regionalnej do 2030 r. Realizacja kompleksowej interwencji publicznej wiąże się ze **sprawnie funkcjonującymi podmiotami publicznymi na różnych poziomach zarządzania** - określeniem ich zadań, wzajemnych relacji czy odpowiedzialności związanych z zarządzaniem rozwojem. Jednocześnie realizacja celów polityki regionalnej niesie za sobą konieczność **wyposażenia** poszczególnych podmiotów w podstawowe **instrumenty wykonawcze i mechanizmy, w tym rozwiązania prawno-legislacyjne i instytucjonalne** służące realizacji potrzeb rozwojowych danego terytorium. Kluczową rolą jest **lepsze skoordynowanie całości interwencji publicznej** (resortowych polityk sektorowych) adresowanej do poszczególnych obszarów przy **wykorzystywaniu różnych źródeł finansowania**.

W systemie wdrażania KSRR **wykorzystuje się wnioski oraz doświadczenia z istniejących rozwiązań** (dalsze doskonalenie formuły kontraktu terytorialnego) **i dobre praktyki** w zakresie wieloletniego programowania interwencji publicznej, koordynowania różnych instrumentów, monitorowania i ewaluacji oraz współpracy. Nowymi elementami systemu są rozwiązania instytucjonalne, które wynikają z przebudowy systemu zarządzania rozwojem kraju (m.in. wprowadzenie Podkomitetu ds. wymiaru terytorialnego w ramach Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju) [81]. Obok zwiększenia terytorialnego oddziaływania sektorowych programów rozwoju w OSI określonych w KSRR, zakłada się większe włączenie w główny nurt polityki rozwoju podmiotów niepublicznych, w szczególności środowiska biznesu, środowiska naukowego oraz społeczeństwa obywatelskiego.

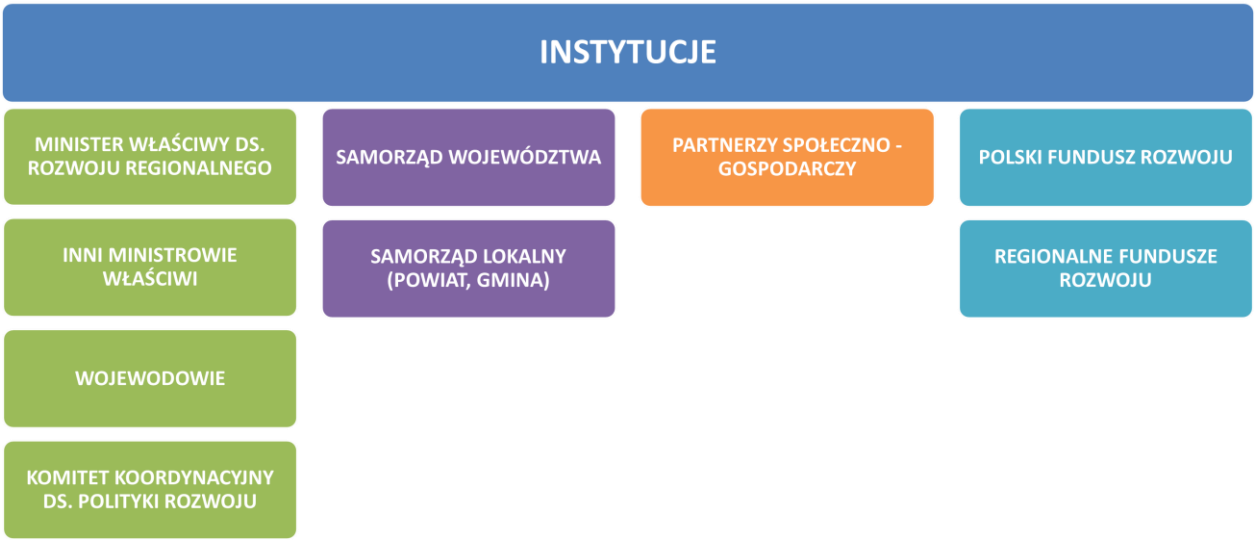
Zasadnicze elementy systemu realizacji KSRR zostały przedstawione w następujących blokach:

- Instytucje - rozumiane jako podmioty publiczne mające wpływ na realizację polityki regionalnej na różnych poziomach zarządzania; ponadto partnerzy społeczni i gospodarczy oraz instytucje finansujące rozwój,
- Mechanizmy uzgodnień służące określeniu podejmowanych przez rząd i samorząd przedsięwziąć prorozwojowych ukierunkowanych na osiąganie wspólnych celów wyznaczonych w stosunku do określonego terytorium, sposobu finansowania, realizacji oraz koordynacji,
- Dokumenty programowe polityki regionalnej – programy operacyjne (krajowe i regionalne), programy rozwoju oraz projekty strategiczne,
- Formy wsparcia finansowego - pomoc zwrotna i bezzwrotna
- Źródła finasowania polityki regionalnej.

1. *Instytucje*

Otoczenie instytucjonalne stanowią podmioty, których rola i zadania umożliwiają sprawną realizację polityki regionalnej, współpracę i komunikację. Dotyczy to rządu i jego terenowych organów, jak i samorządów województw i samorządów lokalnych (gminnych i powiatowych).

[81] System zarządzania rozwojem Polski przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 29 października 2018 r.



Główne zadania i odpowiedzialność podmiotów w procesie planowania strategicznego, programowania, realizacji, finansowania oraz oceny efektów KSRR wynikają z przepisów ustawowych oraz ich planowanych zmian[82]:

- **Instytucje rządowe**

Kreowanie i wdrażanie polityk publicznych, w tym polityki regionalnej, jest jednym z kluczowych zadań **rządu**. Rada Ministrów, zgodnie ze swoimi kompetencjami, zatwierdza cele rozwojowe państwa oraz sposób ich osiągania.

W odniesieniu do polityki regionalnej kluczowa rola **Rady Ministrów** wiąże się z przyjęciem KSRR i zatwierdzaniem ewentualnych zmian oraz zatwierdzaniem instrumentów realizacji polityki regionalnej - programów rozwoju realizowanych przez ministrów sektorowych i programów operacyjnych.

Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego odpowiada za całokształt polityki regionalnej, kreuje ją, definiuje priorytety, proponuje narzędzia realizacji, współpracuje z zarządami województw, prowadzi konsultuje z partnerami społecznymi i gospodarczymi. Celem ministra właściwego ds. polityki rozwoju w perspektywie do 2030 r. jest skuteczniejsza koordynacja działań rozwojowych mających wymiar terytorialny[83], zarówno na etapie programowania, jak i realizacji interwencji (narzędzie oceny zgodności strategii i programów rozwoju z SOR i z celami KSRR, propozycje nowych instrumentów terytorialnych). W związku z powyższym, minister właściwy ds. rozwoju regionalnego:

- odpowiada za tworzenie podstaw prawnych, standardów metodologicznych, organizacyjnych i instytucjonalnych dla realizacji polityki rozwoju oraz określa zasady, na jakich powinien być realizowany rozwój regionalny przez podmioty zaangażowane w ten proces,
- reprezentuje rząd w kontaktach z KE, w szczególności w celu uzgodnienia programów służących realizacji polityki spójności (w przypadku regionalnych programów operacyjnych z udziałem samorządów regionalnych) oraz w zakresie wspólnotowej debaty na temat przyszłości polityki spójności; przekazuje wyniki tej debaty partnerom na poziomie krajowym i regionalnym,
- inicjuje w kraju debatę na temat polityki regionalnej i prowadzi ją z ministrami właściwymi oraz zarządami województw, a także współpracuje z organizacjami międzynarodowymi w zakresie rozwoju regionalnego,
- odpowiada za przygotowanie i aktualizację średniookresowej strategii rozwoju kraju[84] i zarządza jej realizacją,
- opracowuje KSRR i ewentualne zmiany we współpracy z innymi ministrami właściwymi, samorządami województw i innymi partnerami, a także zarządza jej realizacją,

[82] Kompetencje wynikają z przepisów ustawowych, tj. ustawy o zppr i ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2016 r. poz. 486, z późn. zm.). Planowana nowelizacja ustawy o zppr - 2019 r.
[83] Wymiar terytorialny tj. ukierunkowanie i dopasowanie transferów środków publicznych do specyfiki i potrzeb danych terytoriów/obszarów.
[84] Tj. SOR.

- wydaje zalecenia i rekomendacje w zakresie przygotowania projektów strategii rozwoju województw, strategii rozwoju gminy i innych strategii,
- bierze udział przy opracowywaniu krajowych dokumentów strategicznych przez ministrów właściwych, opiniuje realizowane przez nich programy rozwoju pod kątem ich ukierunkowania terytorialnego,
- przeprowadza ocenę spójności sektorowych strategii rozwoju i strategii rozwoju województw z SOR oraz programów rozwoju z SOR i KSRR,
- negocjuje i zawiera przy udziale ministrów właściwych z zarządami województw kontrakt sektorowy w celu określenia szczegółowego zakresu sektorowych programów rozwoju z uwzględnieniem wymiaru terytorialnego,
- przygotowuje projekt kontraktu programowego we współpracy z zarządem województwa oraz negocjuje i zawiera go z zarządem województwa.
- przygotowuje, negocjuje i zawiera z samorządami lokalnymi porozumienia terytorialne,
- opracowuje dokumenty operacyjne, w tym krajowe programy operacyjne, niezbędne do wdrażania w Polsce europejskiej polityki spójności i jest odpowiedzialny za zapewnienie ich spójności z postanowieniami właściwych dokumentów strategicznych,
- koordynuje wykorzystanie w formie wsparcia zwrotnego środków podlegających reużyciu z instrumentów inżynierii finansowej oraz instrumentów finansowych i pomocy zwrotnej,
- monitoruje przebieg procesów rozwojowych na poziomie kraju i regionów, prowadzi analizy, prognozy i badania z zakresu polityki rozwoju, w szczególności przygotowuje raport nt. rozwoju regionalnego Polski,
- koordynuje proces i system ewaluacji na poziomie krajowym i regionalnym.

Inni ministrowie właściwi, jako członkowie Rady Ministrów, odpowiedzialni za poszczególne polityki publiczne. Kluczowe zadania ministrów właściwych polegają na realizacji strategii rozwojowych oraz instrumentów sektorowych (m.in. programów rozwoju). Biorą jednocześnie aktywny udział w programowaniu i wdrażaniu polityki regionalnej. W szczególności ministrowie właściwi:

- odpowiadają za realizację krajowych polityk publicznych z uwzględnieniem terytorialnego wymiaru interwencji, poprzez m.in. ujmowanie wymiaru terytorialnego w strategiach rozwoju[85], programach rozwoju, w tym programów wieloletnich,
- przygotowują programy rozwoju, które będą podlegały opinii ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego pod kątem uwzględnienia wymiaru terytorialnego, w tym OSI obligatoryjnych,
- współpracują z ministrem właściwym ds. rozwoju regionalnego przy przygotowaniu projektu kontraktu sektorowego, a następnie uczestniczą w negocjacjach z samorządem województwa zakresu kontraktu sektorowego,
- analizują skutki i efekty realizowanych polityk publicznych, w tym w odniesieniu do ich oddziaływania na rozwój poszczególnych terytoriów.

Ważną rolę w polityce regionalnej odgrywają **wojewodowie** poprzez wspieranie Rady Ministrów w koordynacji na poziomie regionu działań wynikających z KSRR. Wojewodowie:

- mogą wspomagać /uczestniczyć w realizacji działań w regionie podejmowanych przez ministrów właściwych, które mają regionalny charakter oddziaływania, w tym mogą monitorować wdrażanie w regionie wybranych projektów strategicznych i flagowych wynikających z SOR[86],
- uczestniczą w kreowaniu dialogu społecznego i współpracują w tym zakresie z marszałkiem województwa, przedstawicielami organizacji związkowych, przedstawicielami organizacji pracodawców, zasiadającymi w regionalnych instytucjach dialogu społecznego (Wojewódzkich Radach Dialogu Społecznego).

[85] Strategia rozwoju w rozumieniu art. 9 ustawy o zppr.
[86] W systemie realizacji Programu dla Śląska Wojewoda Śląski przewodniczy pracom Komitetu Sterującego, koordynującego wdrażanie Programu.

Samorząd terytorialny

Do realizacji polityki regionalnej niezbędny jest udział samorządów terytorialnych: regionalnych (wojewódzkich) i lokalnych (gminnych i powiatowych). Przez samorządy terytorialne są realizowane zadania dotyczące rozwoju regionalnego. Formy ich zaangażowania zostały szczegółowo opisane poniżej.

Kluczową rolę w polityce regionalnej, obok ministra właściwego ds. polityki regionalnej, pełnią **samorządy województw.** Samorząd województwa jest podmiotem zobowiązanym do programowania rozwoju oraz zarządzania nim na poziomie regionalnym, koordynowania działań rozwojowych, a także pełni rolę animatora sieci współpracy partnerów na szczeblu regionalnym.

W związku z tym samorząd województwa:

- diagnozuje sytuację i potencjały/trendy rozwojowe (ścieżki rozwojowe) różnego typu obszarów (w tym OSI wskazane w KSRR), monitoruje sytuację w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego i ocenia skuteczność i efektywność dotychczas stosowanych interwencji rozwojowych kierowanych w ramach polityki regionalnej i polityk sektorowych do regionu (m.in. w ramach różnego typu obserwatoriów funkcjonujących na terenie województwa, jak ROT),
- prowadzi politykę rozwoju województwa i określa, na podstawie diagnozy potrzeb formułowanych z udziałem społeczności i środowisk lokalnych w województwie (partnerstwo międzysektorowe) strategię rozwoju województwa, spójną z krajowymi celami polityki rozwoju, w tym celami polityki regionalnej, oraz zarządza realizacją, w tym monitorowaniem, tej strategii w województwie,
- identyfikuje i upowszechnia dobre praktyki wypracowane w ramach wdrażania polityki spójności w zakresie współpracy w obszarach powiązań funkcjonalnych oraz instrumentów terytorialnych,
- opiniuje rozwiązania w zakresie polityki regionalnej, przyjmowane na poziomie krajowym i europejskim,
- uczestniczy, na zasadach partnerskich, w opracowaniu i aktualizacji KSRR oraz jej konsultacjach,
- uczestniczy, na zasadach partnerskich, w opracowaniu dokumentów strategicznych niezbędnych do wdrażania w Polsce europejskiej polityki spójności,
- przygotowuje i zarządza programami na szczeblu regionalnym, z uwzględnieniem odpowiedzialności finansowej,
- negocjuje wspólnie z ministrem właściwym ds. rozwoju regionalnego z KE treść regionalnych programów operacyjnych oraz ich zmian,
- animuje platformę współpracy z partnerami (samorządami i partnerami społeczno-gospodarczymi) działającymi na rzecz rozwoju regionu, poprzez angażowanie ich w proces programowania i realizacji polityki regionalnej na poziomie województwa oraz wspieranie istniejących partnerstw i inicjowanie/powoływanie partnerstw dla obszarów powiązanych funkcjonalnie[87], tam gdzie współpraca się jeszcze nie zawiązała,
- koordynuje przygotowanie i realizację na poziomie regionalnym kontraktu programowego, zawiera kontrakt programowy z ministrem właściwym ds. rozwoju regionalnego,
- współuczestniczy w wypracowaniu i uzgadnianiu z samorządem lokalnym porozumień terytorialnych i monitoruje ich realizację,
- koordynuje przygotowanie, negocjacje i realizację kontraktu sektorowego na poziomie regionalnym, jest odpowiedzialny za współpracę z jst i włączanie ich w realizację kontraktu sektorowego,
- zapewnia efektywne zagospodarowanie środków wycofanych z instrumentów inżynierii finansowej oraz instrumentów finansowych i pomocy zwrotnej w formie wsparcia zwrotnego, których jest dysponentem, poprzez stworzenie instytucji finansowych – regionalnych funduszy rozwoju, których funkcjonowanie określi ustawa,

[87] Sąsiadujące ze sobą gminy, powiązane ze sobą funkcjonalnie i deklarujące chęć do wzajemnej współpracy, mogą utworzyć partnerstwo w celu koordynacji realizacji ich zadań publicznych w zakresie prowadzenia polityki rozwoju.

- uczestniczy aktywnie w pracach Podkomitetu ds. wymiaru terytorialnego i zapewnia wdrażanie rekomendacji przyjętych przez Podkomitet dotyczących skuteczności, efektywności i użyteczności wdrażanej interwencji i stosowanych instrumentów terytorialnych.

Samorząd lokalny prowadzi politykę rozwoju na poziomie powiatowym i gminnym i odpowiada za dostarczanie podstawowych usług publicznych przypisanych mu ustawowo. Większa odpowiedzialność samorządu lokalnego powinna się wyrażać we wzroście aktywności w sferze gospodarczej, przełamywaniu barier we współpracy między sąsiednimi samorządami oraz poprawie dialogu z partnerami niepublicznymi (przedsiębiorcami, mieszkańcami). Wartością dodaną silniejszego zaangażowania lokalnych społeczności i innych kluczowych interesariuszy w rozwój lokalny jest skuteczniejsze planowanie strategiczne i efektywniejsza realizacja działań rozwojowych oraz ich ocena.

W związku z tym samorząd lokalny:

- pobudza i wspiera inicjatywy służące rozwojowi społeczno-gospodarczemu na szczeblu lokalnym, w szczególności inicjuje na szczeblu lokalnym partnerską współpracę w celu właściwego programowania i realizacji wsparcia,
- realizuje zadania w zakresie identyfikacji priorytetów rozwojowych, w konsultacjach z lokalnymi partnerami społeczno-gospodarczymi i sąsiednimi samorządami (pojedyncza gmina może przygotować strategię rozwoju lokalnego lub gminy/powiaty sąsiadujące powiązane ze sobą funkcjonalnie na terytorium stanowiącym zwarty układ terytorialny charakteryzujących się wspólnymi dla jednostek uwarunkowaniami społecznymi i gospodarczymi - mogą opracować w wybranym zakresie wspólną strategię zwaną strategią rozwoju ponadlokalnego, które to strategie są spójne z celami strategicznymi określonymi w strategii rozwoju województwa),
- uczestniczy w procesie przygotowywania i zawierania porozumień terytorialnych i kontraktów sektorowych w zakresie przedsięwzięć realizowanych przez samorząd lokalny,
- animuje i wspiera współpracę między samorządami, partnerami społecznymi, mieszkańcami, przedsiębiorcami w zakresie działań opartych o kapitał społeczny (np. usługi o charakterze publicznym),
- inicjuje współpracę z sąsiadującymi gminami, tworzącymi obszar powiązań funkcjonalnych deklarującymi chęć wzajemnej współpracy w celu koordynacji realizacji ich zadań publicznych w zakresie prowadzenia polityki rozwoju.

Podmioty wspomagające realizację polityki regionalnej

Głównym podmiotem wspomagającym proces koordynacji programowania i wdrażania polityki rozwoju oraz strategicznego monitorowania i oceny instrumentów jest **KK PR** powołany przez Prezesa Rady Ministrów, który przewodniczy temu gremium lub wyznacza swojego przedstawiciela[88]. KK PR powołał **Międzyresortowy Zespół ds. Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030**[89], do którego zadań należy w szczególności opracowanie aktualizacji KSRR oraz przyporządkowanie projektów strategicznych wymienionych w SOR, a także nowych projektów, zgłoszonych przez różne instytucje. Po akceptacji KSRR przez KK PR oraz przyjęciu przez RM, dotychczasowy Międzyresortowy Zespołu ds. Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030 zostanie zastąpiony przez **Podkomitet do spraw wymiaru terytorialnego**[90]**.** Podkomitet do spraw wymiaru terytorialnego przejmie zadania związane z monitorowaniem KSRR (patrz: *Monitorowanie i ewaluacja*), a jego głównym zadaniem będzie:

- skuteczna koordynacja polityk sektorowych i instrumentów finansowanych z rożnych źródeł, realizujących cele polityki regionalnej,

[88] Szczegółowe zadania KK PR określa ustawa o zppr. W skład KK PR wchodzą członkowie RM powołani Zarządzeniem Nr 21 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 marca 20109 r. w sprawie Komitetu Koordynacyjnego do spraw Polityki Rozwoju. Przewodniczący KK PR może powoływać doraźne zespoły konsultacyjne oraz zapraszać do nich przedstawicieli strony samorządowej, środowiska akademickiego, społeczno-gospodarczego.

[89] Uchwałą nr 66 Komitet Koordynacyjny do spraw Polityki Rozwoju powołał Międzyresortowy Zespół ds. Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego.

[90] Patrz: SOR - koordynacja strategiczna realizacji SOR.

- sformułowanie rekomendacji dla polityk sektorowych i polityki regionalnej (w tym dla poszczególnych regionów) dotyczących skuteczności, efektywności i użyteczności wdrażanej interwencji i stosowanych instrumentów.

Podkomitet, korzystając z prerogatywy zaproszenia do udziału w obradach przedstawicieli strony samorządowej, będzie forum dyskusji i zapleczem eksperckim dla decyzji podejmowanych przez KK PR.

W ramach KK PR kontynuowane będzie funkcjonowanie **Podkomitetu ds. Programu dla Śląska**, którego głównym celem jest koordynacja strategiczna realizacji Programu dla Śląska, jako jednego z narzędzi polityki regionalnej prowadzonej z poziomu centralnego, we współpracy z partnerami regionalnymi. Koordynację operacyjną, w tym możliwość monitorowania wydatkowania środków na rzecz realizacji celów Programu zapewni Komitet Sterujący Programu dla Śląska przy Wojewodzie Śląskim[91], który stanowi obecnie główne forum współpracy na rzecz wdrażania Programu mającego na celu zmianę profilu gospodarczego regionu. Jego podstawowym założeniem w dalszym ciągu będzie wzmocnienie koordynacji wydatkowania środków pochodzących z różnych źródeł.

Partnerzy społeczno-gospodarczy

Istotną rolę w polityce regionalnej odgrywa nie tylko sama interwencja, mająca swój wyraz w konkretnych inwestycjach czy programach wsparcia, ale również związane z nią procesy współpracy, partycypacji oraz komunikacji. Dotyczy to nie tylko relacji między poszczególnymi instytucjami, ale również relacji pomiędzy administracją oraz partnerami społeczno-gospodarczymi (tj. organizacjami pracodawców, związkami zawodowymi, organizacjami pozarządowymi, jednostkami naukowym). Współpraca administracji rządowej i samorządowej z tymi partnerami na wszystkich etapach procesów związanych z planowaniem i realizacją działań rozwojowych zapewnia ich lepszą skuteczność i efektywność. Czyni to zarówno poprzez budowanie szerokiego wsparcia społecznego i zaufania między podmiotami publicznymi i ich partnerami, jak też silniejsze włączenie lokalnych społeczności i innych kluczowych interesariuszy w rozwój lokalny.

Do głównych obszarów zaangażowania partnerów należy:

- aktywny udział w konsultacjach społecznych zintegrowanych strategii rozwoju na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym i w procesie wdrażania strategii, w tym projektów służących realizacji celów polityki regionalnej (w formule rożnego typu partnerstw),
- udział w różnego typu formach współpracy służących realizacji celów polityki regionalnej, tj. w pracach komitetów monitorujących i innych ciał o charakterze koordynacyjnym powoływanych na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, jak też w realizacji porozumień terytorialnych,
- wdrażanie przedsięwzięć w formule współpracy z podmiotami publicznymi (samorząd województwa, samorządy lokalne, zarządy SSE).

Polski Fundusz Rozwoju i Regionalne Fundusze Rozwoju

PFR to grupa instytucji finansowych i doradczych dla przedsiębiorców, samorządów i osób prywatnych. Oferta PFR obejmuje pakiety usług finansowych i pozafinansowych, skonstruowane pod konkretną potrzebę co umożliwia tworzenie kompletnego rynku pozyskiwania kapitału i instrumentów wzrostu na każdym etapie rozwoju danego przedsięwzięcia.

Grupa PFR oferując instrumenty służące rozwojowi samorządów (głównie finansowanie infrastruktury, partnerstwo publiczno-prywatne, kredyty na rozwój edukacji), czy przedsiębiorstw (głównie kapitał na rozwój, gwarancje bankowe czy doradztwo i finansowanie eksportu) inwestuje w zrównoważony rozwój społeczny i wzrost gospodarczy kraju i służy wypełnianiu luki rynkowej w finansowaniu na zasadach komercyjnych oraz współpracy przy przygotowaniu i dystrybucji programów w obszarach, w których te luki w rynku występują. Realizuje m.in. programy: Gwarancje De Minimis dla małych i średnich przedsiębiorstw, Start in Poland, Program Budowy Kapitału, Program Mieszkań na Wynajem, Narodowy Program Mieszkaniowy w zakresie budowy mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach (w tym z opcją dojścia do własności) na zasadach rynkowych w ramach

[91] W jego pracę zaangażowani są najważniejsi partnerzy regionalni, w tym przedstawiciele samorządu województwa, Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego, Katowickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej, Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii oraz ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego. Jednocześnie,

pakietu „Mieszkanie+”[92]. W ofercie dla samorządów i sektora publicznego znajdują się: Pakiet dla średnich miast, Finanse na wzrost, Płynność finansowa, Finansowanie infrastruktury, Finansowanie mieszkalnictwa i Obsługa Inwestora[93].

Jednocześnie w województwach dla wykorzystania zasobu środków powracających z poprzedniej perspektywy finansowej powstają **RFR**. Perspektywa finansowa UE 2014–2020 przyniosła wzrost znaczenia finansowania zwrotnego dla rozwoju, a równocześnie następują sukcesywnie zwroty środków z istniejących w poprzedniej perspektywie finansowej działań zakładających wykorzystanie instrumentów finansowych. Środki te tworzą zasób, który może być wykorzystany do rozbudowy instrumentów zwrotnych w ramach poszczególnych województw. Wobec przewidywanego ograniczenia dostępności środków UE po 2020 r. konieczna jest budowa silnej lokalnej bazy finansowej w ramach województw, która pozwoli na efektywne współdziałanie z kapitałem prywatnym w realizacji regionalnej polityki rozwoju. Baza ta powinna uwzględniać działalność prowadzoną przez pośredników finansowych w danym regionie – celem uniknięcia wystąpienia efektu wypierania. RFR mogą ułatwić i zdynamizować przebudowę gospodarki regionów. Należy je traktować jako istotny podmiot realizowania polityki rozwoju prowadzonej przez samorządy województw, głównie w obszarze innowacji, przedsiębiorczości, inwestycji na obszarach miejskich oraz redukcji energochłonności – adekwatnie do specyfiki i potencjałów rozwojowych regionów, w szczególności poprzez zapewnienie finansowania dla priorytetów rozwoju określonych w ramach strategii rozwoju województw.

2. *Mechanizmy uzgodnień rządu z samorządem terytorialnym*

Zwiększenie skuteczności państwa w osiąganiu celów związanych z **rozwojem terytorialnie zrównoważonym i społecznie wrażliwym** wymaga z jednej strony dostosowania interwencji publicznej do specyficznych potrzeb i potencjałów rozwojowych danego obszaru, z drugiej zaś podniesienia potencjału absorpcyjnego jst. Z tego względu istotne jest wzmocnienie poczucia współodpowiedzialności kluczowych interesariuszy i ich skłonności do partnerskiej współpracy na rzecz powodzenia realizacji działań rozwojowych.

Zintegrowane podejście terytorialne stanowiące jedną z kluczowych zasad krajowej polityki regionalnej oznacza dążenie do maksymalizowania korzyści związanych z wdrażaniem palety dostępnych instrumentów i mechanizmów rozwojowych, oddziałujących terytorialnie, poddanych systematycznej analizie i ocenie wpływu na różne typy obszarów, w których są wdrażane.

Biorąc powyższe pod uwagę, głównymi mechanizmami, które wzmacniają współpracę i zintegrowane podejście do rozwoju na poziomie lokalnym, regionalnym i ponadregionalnym są: **kontrakt terytorialny i porozumienie terytorialne.**

Kontrakt terytorialny: programowy i sektorowy

Doświadczenia z realizacji kontraktu terytorialnego wskazują na konieczność usprawnienia i urealnienia dotychczasowej jego formy, poprzez **odejście od modelu jednego kontraktu dedykowanego właściwemu regionowi** - wprowadza się możliwość zawarcia przez samorząd województwa kilku typów kontraktu terytorialnego – kontraktu programowego oraz kontraktów sektorowych.

Kontrakt programowy to mechanizm uzgodnień pomiędzy rządem a samorządem województwa stanowiący zobowiązanie stron do realizacji zadań, ukierunkowanych na osiąganie wspólnych celów wyznaczonych w stosunku do określonego w nim terytorium. Umowa pomiędzy stronami określa zasady, kierunki i warunki dofinansowania programu operacyjnego służącego realizacji umowy partnerstwa na lata 2021-2027 przygotowanego przez zarząd województwa, w tym przedsięwzięcia priorytetowe realizowane w tym programie. Rezultaty ustaleń w kontrakcie zdecydują o wielkości i ukierunkowaniu alokacji danego regionalnego programu operacyjnego.

Kontrakt może wskazywać w wybranych obszarach zidentyfikowane przedsięwzięcia dla krajowych programów operacyjnych, tj. projektów pozakonkursowych.

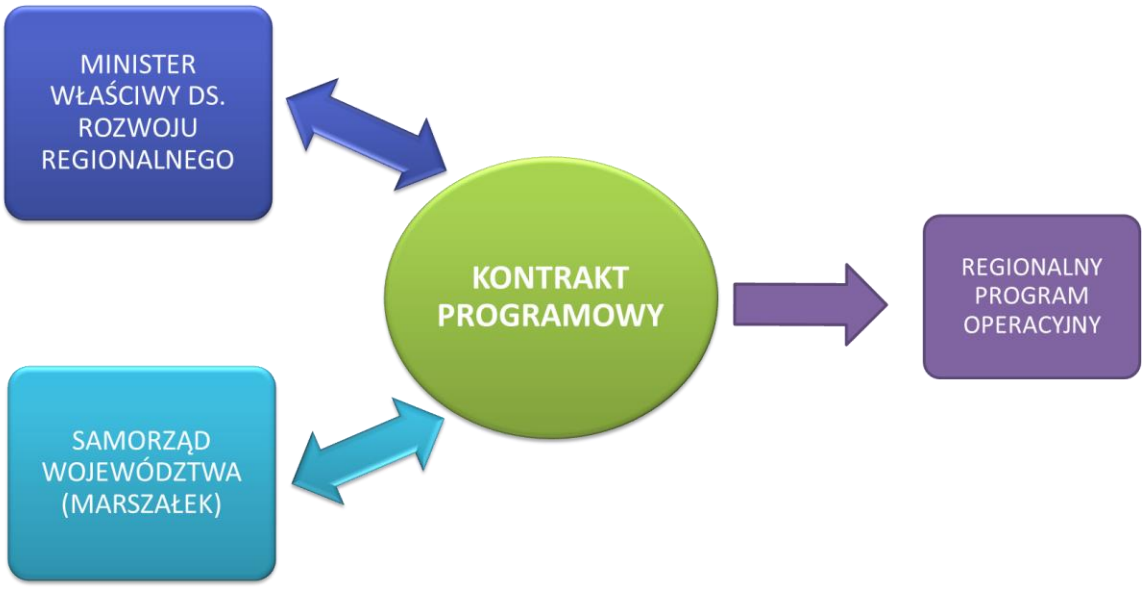
Podmioty uczestniczące w przygotowaniu i realizacji kontraktu programowego:

[92] Programy te opisane są w Załączniku nr 1.
[93] Szczegóły dot. oferty PFR dostępne są na: pfr.pl/pl/oferta.

a) minister właściwy ds. rozwoju regionalnego – koordynuje przygotowanie i realizację na poziomie krajowym kontraktu programowego,

b) samorząd województwa – koordynuje przygotowanie i realizację na poziomie regionalnym kontraktu programowego.

Kontrakt programowy swym zakresem nie wykracza poza obszar województwa i powinien uwzględniać specyficzne potrzeby wskazanych na poziomie krajowym lub regionalnym OSI.



Kontrakt sektorowy to mechanizm uzgodnień pomiędzy ministrem właściwym ze względu na zakres objęty kontraktem sektorowym, ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego a zarządem województwa/zarządami województw, określający zasady realizacji programów rozwoju przygotowywanych przez właściwych ministrów w zakresie interwencji ukierunkowanej terytorialnie w regionie. Jest mechanizmem fakultatywnym, niezwiązanym ze środkami UE, który może być wykorzystany do uzgadniania realizacji wybranych sektorowych programów rozwoju w zakresie interwencji ukierunkowanej terytorialnie w regionach. W przypadku każdego programu rozwoju przygotowywanego przez ministra właściwego, minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego w opinii o zgodności ze średniookresową strategią rozwoju kraju wskazuje, czy i w jakim zakresie interwencja ma wymiar terytorialny istotny z punktu widzenia krajowej strategii rozwoju regionalnego.

Kontrakt sektorowy będzie służył uzgodnieniu z przedstawicielami zarządów województw zakresu i sposobu realizacji programu rozwoju w odniesieniu do tzw. części terytorialnej, jeśli taka zostanie wyodrębniona w programie rozwoju. Ustalenia kontraktu sektorowego, w formie umowy, będą więc stanowiły uszczegółowienie systemu realizacji danego programu rozwoju w odniesieniu do interwencji ukierunkowanej terytorialnie.

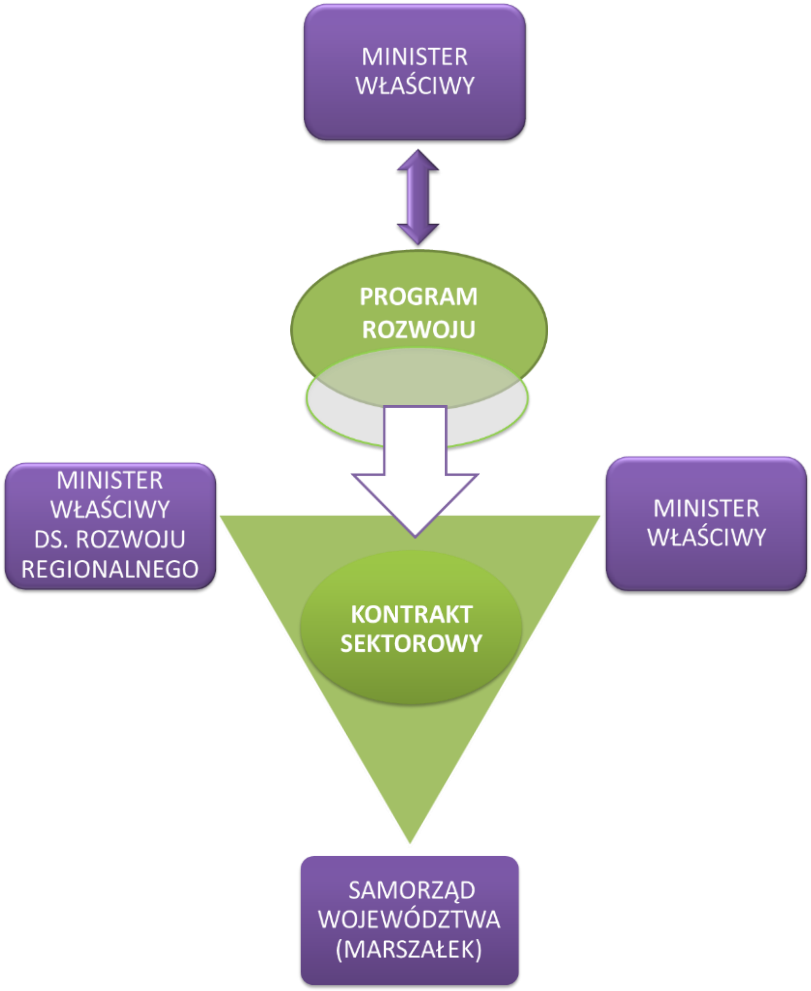
Warunkiem zawarcia kontraktu sektorowego jest zagwarantowanie wkładu finansowego na realizację przedsięwzięć przewidzianych do realizacji w części ukierunkowanej terytorialnie właściwego programu rozwoju, zarówno po stronie rządowej, jak i samorządowej. Kontrakt sektorowy jest podpisywany przez wszystkie strony uczestniczące w negocjacjach.

Podmioty uczestniczące w przygotowaniu i realizacji kontraktu sektorowego:

a) minister właściwy – przygotowuje program rozwoju, w którym jest wydzielony zakres interwencji ukierunkowanej terytorialnie, przygotowuje projekt kontraktu sektorowego we współpracy z ministrem właściwym ds. rozwoju regionalnego, a następnie uczestniczy w negocjacjach z samorządem województwa zakresu kontraktu sektorowego, zapewni wkład finansowy po stronie rządowej,

b) minister właściwy ds. rozwoju regionalnego – opiniuje projekt programu rozwoju w zakresie zgodności ze średniookresową strategią rozwoju kraju, współpracuje z ministrem właściwym przy przygotowaniu projektu kontraktu sektorowego, negocjuje z samorządem województwa zakres kontraktu sektorowego przy udziale ministra właściwego,

c) samorząd województwa – koordynuje przygotowanie, negocjacje i realizację kontraktu sektorowego na poziomie regionalnym, jest odpowiedzialny za współpracę z samorządem lokalnym i włączanie jst w realizację kontraktu sektorowego, zapewni wkład finansowy po stronie samorządowej, w tym środki z budżetu województwa na współfinansowanie.



Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego określi w oddzielnym dokumencie ramowym zasady funkcjonowania kontraktu programowego i sektorowego.

Porozumienia terytorialne

Porozumienie terytorialne ma na celu lepszą integrację działań rozwojowych, podejmowanych/inicjowanych z poziomu lokalnego lub regionalnego, uwzględniających specyficzne uwarunkowania terytorialne[94]. Podstawą dla określania zakresu tematycznego porozumienia terytorialnego jest strategia rozwoju ponadlokalnego, strategia rozwoju gminy lub plany działań, odzwierciedlające m. in. oddolne inicjatywy rozwojowe. Ma ono służyć przede wszystkim uzgadnianiu interwencji istotnych z punku widzenia społeczności lokalnych.

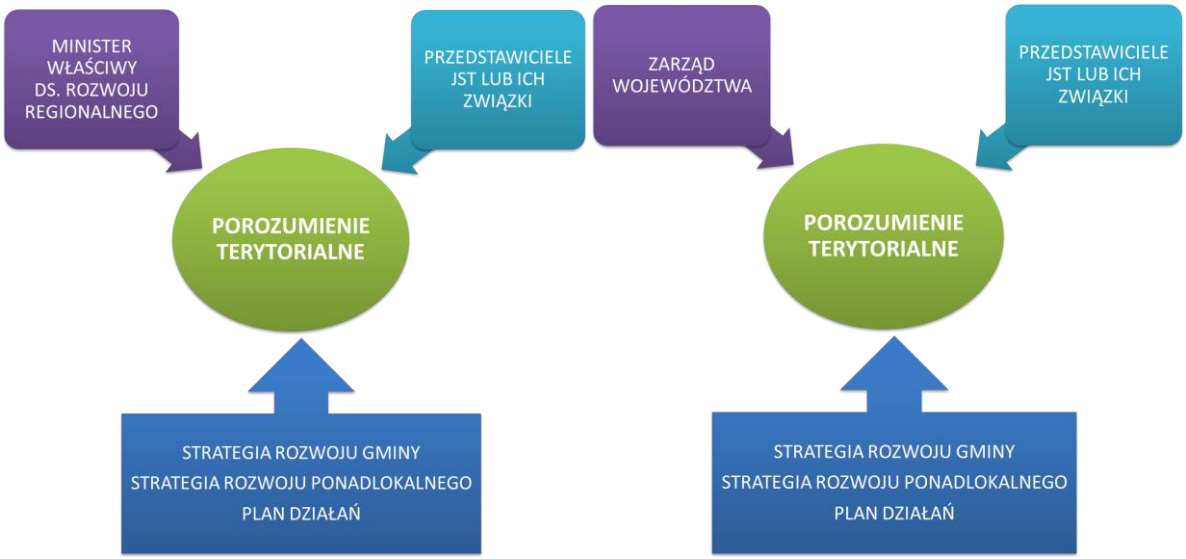
Porozumienie terytorialne to mechanizm uzgodnień pomiędzy zarządem województwa albo ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego a lokalnymi jednostkami samorządu terytorialnego lub ich związkami. Określa ono kierunki rozwoju lub przedsięwzięcia priorytetowe, które mają istotne znaczenie dla rozwoju lokalnej jednostki

[94] Idea porozumienia terytorialnego bazuje na doświadczeniach władz samorządowych, np. woj. zachodniopomorskiego w zakresie Kontraktu Samorządowego, woj. lubelskiego - Strategiczne Inwestycje Terytorialne, woj. małopolskiego – Suberegionalny Program Rozwoju (SPR).

samorządu terytorialnego objętej porozumieniem. Stronami porozumienia terytorialnego może więc być zarząd województwa i przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego znajdujących się na terenie danego województwa (gmin, powiatów, związków i porozumień międzygminnych lub stowarzyszeń gmin). Zakłada się również możliwość zawierania porozumienia terytorialnego z przedstawicielami samorządu lokalnego przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego w przypadku, gdy uzasadnia to zakres interwencji wskazany w krajowej strategii rozwoju regionalnego.

Wypracowanie przez przedstawicieli samorządów zestawu przedsięwzięć wskazanych w porozumieniu terytorialnym powinno odbywać się z zaangażowaniem partnerów społeczno-gospodarczych, stowarzyszeń i organizacji pozarządowych, środowiska naukowo-akademickiego, podmiotów prywatnych i innych partnerów zaangażowanych w rozwój lokalny. Dzięki zastosowaniu podejścia partycypacyjnego w procesie programowania strategicznego i wdrażania interwencji możliwe jest lepsze rozpoznanie przewag lokalnego potencjału i przezwyciężenie barier rozwojowych i problemów społeczno-gospodarczych danego obszaru. Stosowanie takiego podejścia w perspektywie prowadzi do wzmacniania tożsamości lokalnej wspólnoty i integracji społecznej.

Istotnym efektem porozumienia terytorialnego będzie wzmacnianie zdolności instytucjonalnej jst szczebla lokalnego do skutecznego zarządzania procesami rozwojowymi. jst, które nie będą posiadały zdolności instytucjonalnych ani doświadczeń we współpracy z innymi jst oraz przygotowaniu dokumentów strategicznych będą mogły uzyskać wsparcie ze strony samorządu województwa lub ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego w formule działania CWD (szerzej: Cel 3)

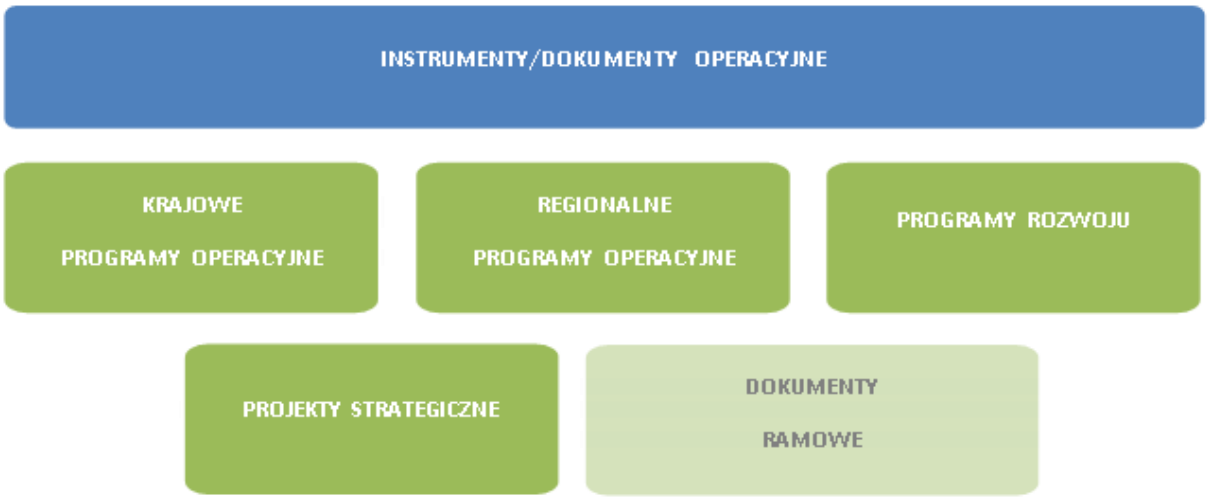


Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego określi w oddzielnym dokumencie ramowym zasady funkcjonowania porozumienia terytorialnego.

3. *Dokumenty programowe polityki regionalnej*

Część dotychczasowych instrumentów realizacji polityki regionalnej ma swoje źródło w polityce spójności. Tym samym zawiera w wymiarze programowym, jak i prawnym rozwiązania przewidziane w systematyce UE. Interwencja polityki regionalnej jest przede wszystkim realizowana poprzez programy operacyjne, w szczególności regionalne programy operacyjne, zarządzane przez samorządy województw, zarządzany centralnie program operacyjny dedykowany Polsce Wschodniej, a po roku 2020 także Program ponadregionalny skierowany do najsłabszych gospodarczo obszarów (Program 2020+) oraz programy Interreg, w tym na zewnętrznych granicach lądowych UE. Pozostałe krajowe programy operacyjne, co do zasady realizują politykę sektorową, biorąc pod uwagę kontekst terytorialny. Instrumenty te są wspierane przez Wspólną Politykę Rolną i Wspólną Politykę Rybołówstwa.

W ramach programów operacyjnych współfinasowanych ze środków UE kontynuowane będą dotychczasowe europejskie mechanizmy wdrażania polityki spójności: ZIT, RLKS, a także inne mechanizmy współpracy wypracowane na poziomie regionalnym i subregionalnym.



Krajowe programy operacyjne

Krajowe programy operacyjne będą uwzględniały cele polityki regionalnej i zostaną ukierunkowane na:

- innowacje, inteligentny wzrost - wsparcie wszystkich etapów tworzenia innowacji,
- rynek pracy i adaptacyjność, włączenie społeczne i walkę z ubóstwem, edukację,
- dobre rządzenie,
- czyste powietrze, niską energochłonność, czystą energię, ograniczenie ekstremalnych skutków zmian klimatu, czystą wodę, ochronę przed powodziami i suszą, różnorodność biologiczną i ochronę przyrody oraz gospodarkę o obiegu zamkniętym,
- bezpieczeństwo energetyczne,
- dostępność transeuropejską i międzyregionalną
- spójność terytorialną.

Architektura krajowych programów operacyjnych zostanie określona w odrębnym dokumencie ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego przygotowanym na potrzeby programowania i negocjacji perspektywy finansowej 2021-2027.

Uniwersalny zakres interwencji nie w pełni bierze pod uwagę potencjały i bariery poszczególnych terytoriów, dlatego wymiar terytorialny, jako jedna z głównych zasad znajdzie swoje odzwierciedlenie w tym, że część interwencji krajowych programów operacyjnych będzie skierowana na zidentyfikowane w KSRR dwa typy obszarów strategicznej interwencji (OSI obligatoryjne), tj. miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze i obszary zagrożone trwałą marginalizacją. OSI obligatoryjne powinny, tam gdzie to zasadne, uzyskać preferencje w ramach krajowych programów operacyjnych.

Krajowe programy operacyjne w formule programów ponadregionalnych obejmą interwencją obszary, tj.:

- Polska Wschodnia, w której w dalszym ciągu utrzymuje się najwyższa w kraju koncentracja obszarów dotkniętych problemami społeczno-gospodarczymi;
- obszary zagrożone trwałą marginalizacją i miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze.

Program Polska Wschodnia+

Analiza dotychczasowego wsparcia w makroregionie pokazuje wyraźne efekty rozwojowe, jednak skala zapóźnienia i problemy demograficzne sprawiają, że konieczne jest kontynowanie programu wspierającego rozwój we wschodniej Polsce. Zakłada się, że interwencje realizowane w ramach programu powinny być w szczególności

skoncentrowane na uzupełnieniu braków w wyposażeniu infrastrukturalnym, poprawie warunków rozwoju przedsiębiorczości i tworzeniu trwałych i dobrych jakościowo miejsc pracy, poprawie atrakcyjności inwestycyjnej całego makroregionu. Wpłynie to w efekcie na podniesienie konkurencyjności regionalnych gospodarek oraz długofalowe pobudzenie aktywności ekonomicznej.

Rysunek 19. Terytorialny zasięg Programu Polska Wschodnia+

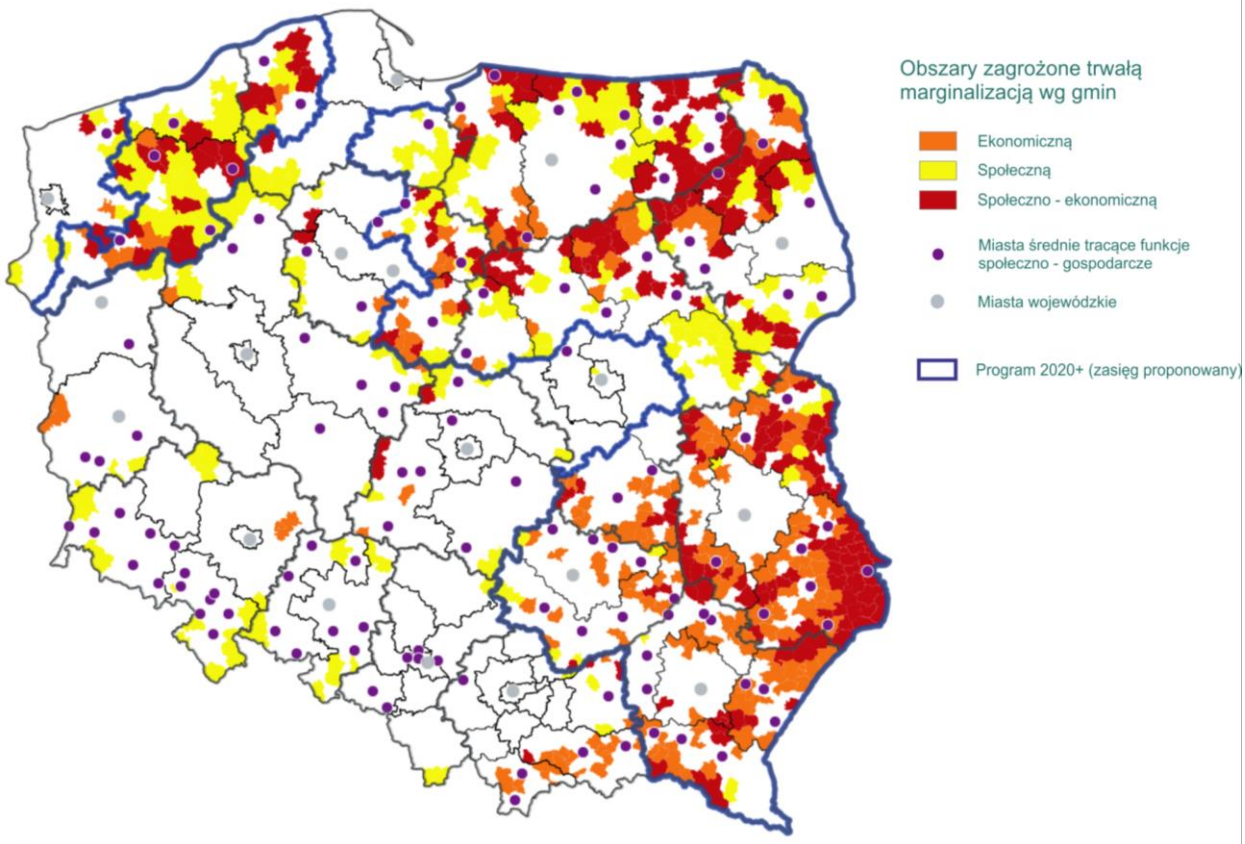
Źródło: Opracowanie własne.

Ponadregionalny program skierowany do najsłabszych gospodarczo obszarów (Program 2020+)

Szczególnym adresatem interwencji, o charakterze ponadregionalnym będą terytoria uznane w KSRR jako obszary strategicznej interwencji (OSI obligatoryjne), w których kumulacja negatywnych zjawisk przestrzennych, społecznych i gospodarczych wykracza poza granice administracyjne oraz gdzie wyeliminowanie zidentyfikowanych problemów/ wykorzystanie istniejących potencjałów wymaga, z jednej strony przemyślanego planu działania, z drugiej aktywnej współpracy wielu interesariuszy, w tym samorządów różnych szczebli, często z różnych województw.

Poniższa mapa przedstawia indykatywny zasięg Programu ponadregionalnego skierowanego do najsłabszych gospodarczo obszarów 2020+ (***Program 2020+***).

Rysunek 20. Terytorialny zasięg Programu 2020+[95]



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju.

Zakłada się, że interwencja ponadregionalna będzie kierowana m.in. na: likwidowanie barier rozwojowych, poprawę atrakcyjności inwestycyjnej, rozwój lokalnej przedsiębiorczości, aktywizację lokalnych zasobów ludzkich, pobudzanie lokalnych inicjatyw gospodarczych czy społecznych, a także poprawę dostępu mieszkańców do podstawowych usług publicznych.

Na bazie dotychczasowych doświadczeń, wspólnie z samorządami województw, wypracowany zostanie dedykowany zakres działań w formule zintegrowanego pakietu. Zaproponowane formy wsparcia powinny być elastyczne, uwzględniać zróżnicowane potrzeby i endogeniczne potencjały ww. obszarów.

Z uwagi na fakt, że podejście partycypacyjne, angażujące funkcjonalnie powiązane jst, a także społeczność lokalną i kluczowych interesariuszy rozwoju umożliwia lepsze rozpoznanie przewag lokalnego potencjału oraz skuteczniejsze niż dotychczas przezwyciężenie barier rozwojowych i problemów społeczno-gospodarczych, zaprojektowane mechanizmy wsparcia powinny zachęcać, tam gdzie to wskazane, do partnerstwa i współpracy pomiędzy wszystkimi interesariuszami. Ważne, aby samorządy lokalne przedstawiały wspólną strategię rozwoju ponadlokalnego lub plan działań, który będzie odpowiadać na zidentyfikowane, wnikliwie zdiagnozowane potrzeby oraz bazować na dobrze rozpoznanym potencjale endogenicznym całego obszaru. Warunkiem otrzymania wsparcia

[95] Indykatywny zasięg programu został wyznaczony na bazie dotychczasowego zasięgu PO dla Polski wschodniej oraz dodatkowo rozszerzony na obszary wyznaczone na poziomie podregionów na podstawie dwóch wskaźników. Pierwszy wskaźnik dotyczy udziału liczby gmin zmarginalizowanych w ogólnej liczbie gmin w podregionie, natomiast drugi wskaźnik udziału powierzchni gmin zmarginalizowanych w powierzchni ogólnej podregionu. Kryterium delimitacji zasięgu Programu to udział powierzchni gmin zmarginalizowanych w powierzchni podregionów (NUTS 3) oraz liczba gmin zmarginalizowanych w podregionach na poziomie powyżej 30% .

– zgodnie z zasadą warunkowości – powinno być zobowiązanie się samorządów lokalnych do zapewnienia wkładu własnego, w tym finansowego, do realizacji zaplanowanych w strategii/ planie przedsięwzięć.

Regionalne programy operacyjne

Istotnym instrumentem terytorialnym będą RPO. Programy będą tworzone dla każdego regionu z uwzględnieniem sytuacji społeczno-gospodarczej, planów rozwoju, potrzeb danego obszaru oraz zgodnie z zasadami realizacji wymiaru terytorialnego polityki spójności opracowanymi przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego.

Podstawą realizacji programu będzie zawarcie kontraktu programowego pomiędzy ministrem ds. rozwoju regionalnego i zarządem województwa (vide *Kontrakt programowy*).

W RPO zostaną uwzględnione OSI obligatoryjne wskazane w KSRR. Mogą też być wskazane w RPO inne obszary (OSI fakultatywne) w ujęciu regionalnym, będące komplementarnymi wobec wyznaczonych z poziomu krajowego. ***OSI w RPO powinny zostać priorytetowo wsparte w zakresie zdefiniowanych wyzwań i celów***.

Uwzględnienie OSI obligatoryjnych może być podstawą do współfinansowania z poziomu krajowego projektów regionalnych, subregionalnych i lokalnych, uwzględnionych w odpowiednich strategiach.

Wysokość środków na realizację RPO będzie wynikała z ustalonego przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego algorytmu podziału środków oraz z indywidualnych negocjacji w ramach kontraktu programowego.

Interwencja dla regionu Warszawskiego stołecznego

W związku z rewizją klasyfikacji NUTS 2016 obowiązującą od 1 stycznia 2018 r. - na podstawie NUTS2 województwo mazowieckie, stanowiące dotychczas jedną jednostkę statystyczną tego poziomu, zostało podzielone na dwie jednostki statystyczne:

- Region Warszawski stołeczny, który obejmuje Warszawę wraz z dziewięcioma powiatami: legionowskim, mińskim, nowodworskim, otwockim, wołomińskim, grodziskim, piaseczyńskim, pruszkowskim i warszawskim zachodnim,
- Region Mazowiecki regionalny, który obejmuje pozostałą część województwa mazowieckiego.

Mając powyższe na uwadze, KSRR zakłada ustanowienie odrębnego programu dla Regionu Warszawskiego stołecznego albo jego realizację jako część jednego wspólnego programu dla Mazowsza lub poprzez koperty finansowe w programach operacyjnych krajowych.

Programy współpracy terytorialnej Interreg

Podstawowym celem programów współpracy terytorialnej Interreg będzie pogłębianie integracji, poprzez otwieranie społeczeństw na różnice kulturowe oraz budowanie wzajemnego zaufania, a także współpracę instytucjonalną.

W transgranicznym wymiarze współpraca terytorialna, w tym na zewnętrznych lądowych granicach UE, będzie służyć łączeniu potencjałów i tworzeniu synergii pomiędzy istniejącymi i powstającymi potencjałami obszarów przygranicznych, dla których bazę wzrostu stanowić będą inwestycje krajowe i regionalne. Dotyczy to zarówno potencjałów miejskich (ośrodków wzrostu), centrów lokalnych czy regionalnych, jak i potencjałów dotychczas rozproszonych, na obszarach poza centrami (obszary wiejskie, leśne itp.). Działania w ramach tych programów powinny redukować bariery w funkcjonowaniu obszarów przygranicznych i w konsekwencji zmniejszać stopień peryferyzacji pogranicza.

W ponadnarodowym wymiarze współpraca terytorialna będzie m.in. pomagać w koordynacji działań zwiększających integrację przestrzenną i funkcjonalną europejskich regionów.

Programy rozwoju i inne instrumenty finansowane ze środków krajowych

Wobec perspektywy ograniczenia środków UE na politykę spójności będzie rosła rola i znaczenie programów rozwoju[96] oraz programów wieloletnich[97]. Realizacja polityki regionalnej do 2030 r. z krajowych środków

[96] Ustawa o zppr

publicznych będzie odbywała się przede wszystkim przez programy rozwoju realizujące cele strategii rozwoju, o których mowa w ustawie o zppr .

Instrumenty sektorowe (resortowe) często nie funkcjonowały jako programy rozwoju i stanowią potencjalny, niewykorzystany w pełni zasób finansowania polityki regionalnej. Zagadnieniem o kluczowym znaczeniu dla zbudowania efektywnego systemu krajowej polityki regionalnej jest więc wypracowanie mechanizmów terytorialnego nakierowania instrumentów sektorowych (resortowych) i wdrażania ich w formule kontraktu sektorowego (vide *Kontrakt sektorowy*).

Nie jest wykluczone kierowanie interwencji ze środków krajowych do danego terytorium indywidualnie, w postaci dotacji celowych. W szczególności będzie to możliwe, kiedy sytuacja na określonym terytorium w danym obszarze/sektorze (np. zdrowie, edukacja, infrastruktura) będzie miała charakter jednostkowy i nie będzie zasadne tworzenie dedykowanego programu rozwoju.

Projekty strategiczne

Procesowi tworzenia instrumentów wdrażania polityki regionalnej do 2030 r. służy zainicjowane w SOR podejście projektowe. W odniesieniu do KSRR przekłada się ono na wyodrębnienie w Obszarze Rozwój zrównoważony terytorialnie takich projektów jak *Pakiet działań dla miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze, PIM, Pakiet działań na rzecz wsparcia samorządów w programowaniu i realizacji rewitalizacji, Pakiet działań dla obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją, CWD, System koordynacji KIS i RIS, Program dla Śląska*. Do 2020 r., minister właściwy ds. rozwoju regionalnego realizuje projekty, które mają na celu wypracowanie skutecznych mechanizmów wsparcia polityki regionalnej. Jednym z efektów realizacji projektów pilotażowych będzie kontynuacja przetestowanych rozwiązań w postaci działań systemowych.

Jednocześnie, w każdym z pozostałych obszarów tematycznych SOR identyfikuje się projekty, których realizacja będzie miała wpływ na osiągnięcie celów KSRR (patrz: Załącznik 1. Projekty strategiczne istotne dla realizacji celów KSRR).[98]

W KSRR proponowane są też nowe inicjatywy. Dotyczą one w szczególności zwiększenia zachęt do tworzenia oddolnie innowacyjnych, eksperymentalnych rozwiązań: *Lokalny crowd-funding, Akcelerator Projektów Pilotażowych, Innowacyjne partnerstwa terytorialne, LIDER+*.

Dokumenty ramowe

KSRR towarzyszyć będą odrębne dokumenty, które doprecyzują zasady funkcjonowania instrumentów oraz mechanizmów wdrożeniowych. Dotyczyć będą m.in. porozumienia terytorialnego, kontraktu programowego, kontraktu sektorowego.

4. *Formy wsparcia*

Budowa efektywnego systemu finansowania inwestycji rozwojowych wymaga stosowania różnych **form wsparcia adekwatnych do specyfiki realizowanych przedsięwzięć, oczekiwanych rezultatów z ich realizacji, a także statusu podmiotów, które są odpowiedzialne za realizację tych przedsięwziąć korzystających przy tym ze wsparcia ze środków publicznych.**

W ramach krajowego, jak i regionalnego systemu finansowania inwestycji wspierających rozwój społeczno-gospodarczy wyróżniamy zarówno formy wsparcia bezzwrotnego, jak i zwrotnego. Do instrumentów finansowania bezzwrotnego zalicza się wsparcie w formie dotacji i subwencji czy finansowana z krajowych funduszy celowych np. pochodzących ze środków NFOŚiGW. Natomiast wsparcie zwrotne stanowią przede wszystkim kredyty i pożyczki (udzielane na zasadach rynkowych oraz preferencyjnych), poręczenia i gwarancje, finansowanie typu venture capital, seed capital, jak również pomoc zwrotna.

[97] W rozumieniu ustawy o finansach publicznych są nimi np. Program ochrony brzegów morskich, Programy wsparcia finansowego inwestycji w infrastrukturę w ochronie zdrowia, Gospodarka wodno-ściekowa w aglomeracjach, Program GEPARD II Część 1) wspieranie innowacyjnych rozwiązań w zakresie transportu bezemisyjnego";Program „GEPARD II – transport niskoemisyjny. Część 2) Strategia rozwoju elektromobilności"; Program „GEPARD II – transport niskoemisyjny. Część 3) Śląsk – zagłębie bezemisyjnego transportu publicznego", instrument ukierunkowany terytorialnie LEMUR – Energooszczędne Budynki Użyteczności Publicznej, Narodowy Program Zwalczania Chorób Nowotworowych, program wieloletni „Senior+" na lata 2015–2020

Pomoc zwrotną jako jedną z możliwych form wsparcia wprowadzono w *ustawie z dnia 7 lipca 2017 r. o* zmianie ustawy o zasadach realizacji programów *w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 oraz niektórych innych ustaw.* Stanowi ona relatywnie nową formę wsparcia, łączącą w sobie elementy wsparcia dotacyjnego oraz podlegającego zwrotowi, przy czym proporcja między obiema formami może ulegać zmianie w trakcie realizacji danej inwestycji jak również w fazie operacyjnej, kiedy osiągane są rezultaty danego przedsięwzięcia.

Zaletą instrumentów finansowania zwrotnego jest m.in. zwiększenie odpowiedzialności podmiotu odpowiedzialnego za realizację inwestycji w zakresie podejmowanych działań i ich skutków. W celu poprawy działania systemu finansowania inwestycji prorozwojowych ze środków publicznych sukcesywnie zwiększany będzie udział wsparcia w formie zwrotnej.

Finansowanie bezzwrotne, w tym w formie dotacji i subwencji będzie kierowane w szczególności na przedsięwzięcia niegenerujące dochodów, o niskiej stopie zwrotu z inwestycji lub też bardzo długim okresie zwrotu, jednocześnie wpisujące się w podstawowe zadania państwa lub właściwych samorządów. Dotyczyć to będzie również przedsięwzięć obarczonych dużym ryzykiem, które bez zaangażowania środków publicznych nie miałyby szansy na realizację.

Formułą realizacji inwestycji promowaną przez rząd wśród jst jest PPP. Służy ono przede wszystkim podwyższeniu efektywności wydatków publicznych dzięki wykorzystaniu *know-how* partnerów prywatnych i niezależnej kontroli założeń projektowych przez zaangażowane w proces instytucje finansowe. Przygotowanie wybranych projektów PPP rząd wspiera poprzez zapewnienie kompleksowego doradztwa o charakterze prawnym, finansowym i technicznym. Zmiany legislacyjne[99], opracowanie szczegółowych wytycznych i wzorów umów do wykorzystania przez podmioty publiczne, aż po organizowane w całym kraju szkolenia, warsztaty i wizyty studyjne mają służyć do rozszerzenia zakresu PPP na takie dziedziny jak np. budownictwo mieszkań na wynajem, centra sportowo-rekreacyjne, parkingi, szkoły, siedziby władz publicznych czy gospodarka komunalna, ale również budowa dróg i autostrad, portów czy lotnisk.

5. *Źródła finansowania*

Przedsięwzięcia podejmowane na podstawie i zgodnie z KSRR będą finansowane ze:

- Środków budżetu państwa: Cele KSRR będą realizowane w ramach programów rozwoju lub poprzez inne instrumenty finansowane z części budżetu państwa będących w gestii poszczególnych ministrów lub wojewodów.
  Ponadto budżet państwa zapewni środki na współfinansowanie dla projektów realizowanych ze źródeł zagranicznych.
- Środków budżetów jst: jst będą uczestniczyć w realizacji celów KSRR poprzez zapewnienie wymaganego współfinansowania dla projektów realizowanych ze źródeł zagranicznych.
- Unijnych funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (polityka spójności): Cele KSRR do 2020 r. będą realizowane w ramach regionalnych programów operacyjnych na lata 2014-2020 oraz Programu Operacyjnego Polska Wschodnia na lata 2014-2020 wraz z krajowym wkładem publicznym. Prawdopodobna alokacja dla Polski w perspektywie 2021-2027 będzie wynosiła ok. 64,4 mld euro, co oznacza spadek w stosunku do obecnej perspektywy o 23%.
  W zależności od wyników negocjacji z KEoraz późniejszych rozstrzygnięć na forum krajowym w zakresie ukierunkowania środków polityki spójności, odpowiednia kwota środków zostanie przeznaczona na realizację programów operacyjnych mających oddziaływanie regionalne.
- Środków wycofanych z instrumentów inżynierii finansowej w okresie 2007-2013 oraz instrumentów finansowych i pomocy zwrotnej w okresie 2014-2020, podlegających ponownemu wykorzystaniu w formie wsparcia zwrotnego.
- Innych środków publicznych, w tym środków ze źródeł zagranicznych (np. środki European Investment Bank (EBI), programy realizowane wraz z m.in. Bankiem Światowym, środki Azjatyckiego Banku Inwestycji

[99] Nowelizacja ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. 2009 nr 19 poz. 100

Infrastrukturalnych, Norweski Mechanizm Finansowy), innych instrumentów funkcjonujących w oparciu o środki publiczne, jak np. instrumenty Banku Gospodarstwa Krajowego w ramach oferty Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju.

- Środków prywatnych: Realizacja celów KSRR będzie wymagała również zaangażowania środków prywatnych, w szczególności w zakresie zapewnienia współfinansowania projektom współfinansowanym ze środków UE. Dotyczyć to będzie środków finansowych sektora bankowego i leasingowego oraz przedsiębiorstw.

Wszystkie wskazane źródła powinny tworzyć efektywny i spójny system finansowania polityki rozwoju regionalnego.

RAMY FINANSOWE KRAJOWEJ STRATEGII ROZWOJU REGIONALNEGO

Środki krajowe przeznaczone na realizację celów KSRR nie będą stanowiły odrębnego zasobu finansowego, ale pochodziły będą przede wszystkim z zasobów pozostałych ośmiu strategii rozwoju, w których właściwe środki zostaną „oznaczone" jako przyczyniające się do realizacji celów KSRR. Tym samym realizacja poszczególnych strategii zintegrowanych będzie miała skutek w postaci realizacji celów KSRR, w różnym zakresie i wymiarze, zależnym od charakteru tych strategii. Środki unijne w ramach wybranych krajowych[100] i regionalnych programów operacyjnych w pełnym zakresie wpisują się w realizację KSRR.

Oznaczenie środków w innych strategiach rozwoju

Oznaczenie środków, tj. przypisanie do poszczególnych strategii środków rozwojowych budżetu państwa, nastąpiło w wyniku analizy każdego rozdziału i przyporządkowaniu wydatków do odpowiednich strategii, zgodnie z zakresami strategii dostępnych w projektach lub w dokumencie *Aktualizacja strategii rozwoju wynikająca z przyjętej przez RM w dniu 14 lutego 2017 r. Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r,) – zakres oraz sposób realizacji prac*.

W ramach **SRT** realizowane będą m.in. inwestycje w niskoemisyjne/zeroemisyjne środki transportu, inwestycje drogowe i kolejowe, śródlądowe drogi wodne i porty, infrastruktura na potrzeby czystego transportu miejskiego, inteligentne systemy transportowe, ścieżki rowerowe i piesze. Zadania z zakresu gospodarki ściekowej i ochrony wód, gospodarki odpadami, ochrony powietrza i klimatu, ochrony przed zagrożeniami naturalnym oraz wywołanymi działalnością człowieka realizowane będą w ramach **Polityki ekologicznej państwa 2030**. Projekty mające na celu zapewnienie powszechnego dostępu do energii pochodzącej z różnych źródeł, w tym energii odnawialnej, energii jądrowej, efektywność energetyczna, bezpieczeństwo energetyczne uzyskają wsparcie w ramach **Polityki energetycznej Polski**. **SP** będzie służyła ukierunkowaniu wsparcia na inwestycje produkcyjne w MSP, procesy badawcze i innowacyjne, inwestycje w infrastrukturę, w tym na rzecz badań naukowych i innowacji, wsparcie ekologicznych procesów produkcyjnych. Na realizację projektów z zakresu ochrony zdrowia, oświaty i wychowania, edukacyjnej opieki wychowawczej, mieszkalnictwa, pozostałej infrastruktury społecznej oraz rozwoju zasobów ludzkich zostanie ukierunkowane wsparcie **SRKL** . W ramach **SRKL** uzyskają wsparcie projekty z zakresu ochrony, rozwoju i promowania dóbr publicznych w dziedzinie kultury i dziedzictwa, inicjatywy w zakresie rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność, promowanie przedsiębiorczości społecznej i integracji zawodowej w przedsiębiorstwach społecznych, a także strategie rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność. Natomiast **SSP** obejmie swym zakresem usługi i aplikacje w zakresie e-administracji, dostęp do informacji sektora publicznego,

[100] W perspektywie 2014-2020 jest to PO Polska Wschodnia.

rozwiązania informatyczne na rzecz aktywnego i zdrowego starzenia się, usługi i aplikacje w zakresie e-zdrowia oraz usługi i aplikacje TIK dla MSP.

Konwencja opracowywania ram finansowych

Ramy finansowe wszystkich strategii rozwoju, w tym KSRR, zostały opracowane w oparciu o klasyfikację wydatków rozwojowych (KWR) sektora instytucji rządowych i samorządowych[101]. Zgodnie z KWR wydatki rozwojowe są to środki pieniężne wydatkowane w ramach polityki rozwoju państwa przez jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych na rzecz jednostek nienależących do tego sektora, prowadzące do pozytywnych przemian społeczno-gospodarczych, w szczególności wzrostu konkurencyjności, produktywności oraz zwiększenia spójności społecznej i gospodarczej.

Zgodnie z przyjętą konwencją, ramy finansowe strategii określają środki finansowe nie tylko na finansowanie przewidzianych do realizacji nowych działań, ale wszystkie środki o charakterze rozwojowym, które wpisują się swoim zakresem w strategię. Dodatkowo, uwzględniono wydatki, które pośrednio wspierają działania rozwojowe określone w KWR.

Założenia dotyczące prognoz wydatków do 2030 r.

Zgodnie z zapisami SOR ciężar finansowania inwestycji publicznych będzie przenoszony w większym stopniu na środki krajowe (zarówno publiczne, jak i prywatne). Wiąże się to z faktem, że zadania dotychczas realizowane ze środków polityki spójności będą stopniowo finansowane w oparciu o krajowe środki publiczne (tj. z budżetu centralnego, jak i z budżetów samorządowych – przy wzroście roli tych ostatnich w finansowaniu wysiłku rozwojowego). Aktualność tych zamierzeń zyskuje na znaczeniu w obliczu spodziewanego, dość znacznego, zmniejszenia – i to zarówno w stosunku do okresu 2014-2020, jak i wcześniejszych oczekiwań – w perspektywie finansowej 2021-2027 puli środków dostępnych dla Polski zarówno w ramach polityki spójności jak i Wspólnej Polityki Rolnej UE.

Ponieważ realizacja przedsięwzięć rozwojowych KSRR musi odbywać się przy zachowaniu stabilności makroekonomicznej, a w szczególności stabilności sektora finansów publicznych, należy mieć na uwadze konieczność prowadzenia polityki budżetowej uwzględniającej ograniczenia związane z obowiązującymi regułami fiskalnymi, w tym z dążenie do osiągnięcia i utrzymania średniookresowego celu budżetowego (tzw. MTO).

Dlatego też, niezależnie od konieczności zwiększenia zaangażowania kapitału prywatnego w realizację celów rozwojowych KSRR, konieczne jest utrzymanie - w warunkach ograniczonego napływu środków polityki spójności - „przestrzeni fiskalnej" niezbędnej do realizacji zamierzeń KSRR. Podstawowym uwarunkowaniem „przestrzeni fiskalnej" będzie stabilizująca reguła wydatkowa, a w pewnym stopniu również niektóre dodatkowe działania po stronie dochodowej.

Biorąc pod uwagę ogólną kondycję makroekonomiczną gospodarki polskiej w najbliższych kilkunastu latach, prognozy zarówno instytucji krajowych jak i renomowanych ośrodków międzynarodowych wskazują na możliwość utrzymania się stosunkowo wysokiego tempa wzrostu gospodarczego. Zgodnie z Wytycznymi Ministerstwa Finansów w latach 2025-2030 tempo wzrostu gospodarczego w ujęciu realnym będzie wahać się od 3% w 2025 r. do 2,7% w 2030 r., co przełoży się na średnie roczne tempo wzrostu w tym okresie na poziomie 2,8%. Wraz ze wzrostem gospodarczym zakłada się, co do zasady, wzrost dochodów sektora finansów publicznych, co powinno umożliwić finansowanie działań KSRR w zakresie ich planowanej realizacji ze środków publicznych.

[101] KWR została opracowana przez MIiR wraz z zespołem ekspertów pod kierownictwem dr hab. Michała Bitnera z Uniwersytetu Warszawskiego.

Tabela 2.Szacunkowa tabela finansowa KSRR (mln zł)

KRAJOWA STRATEGIA ROZWOJU REGIONALNEGO (mln zł)	Inna strategia	lata 2018-2020	lata 2021-2025
WYDATKI ROZWOJOWE BUDŻETU PAŃSTWA ZGODNIE Z DEFINICJĄ KWR (SKONSOLIDOWANE, ZA WYJĄTKIEM DOTACJI DLA JST)			
25. Kultura fizyczna		**5,2**	**8,7**
926 Kultura fizyczna	SRKL	5,2	8,7
39. Transport		**1,1**	**1,8**
600 Transport i łączność	SRT	1,1	1,8
85. Wojewodowie		**8 707,8**	**14 512,9**
010 Rolnictwo i łowiectwo	SZRWRR	0,0	0,0
801 Oświata i wychowanie	SRKL	4 555,1	7 591,8
851 Ochrona zdrowia	SRKL	184,5	307,5
854 Edukacyjna opieka wychowawcza	SRKL	874,1	1 456,9
600 Transport i łączność	SRT	3 020,1	5 033,5
900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska - dotacje dla jst (par. 221, 203, 633)	PEkoP	15,4	25,6
925 Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody - dotacje dla jst (par. 223, 203, 653)	PEkoP	58,6	97,6
Razem		**8 714,1**	**14 523,4**
WYDATKI WSPIERAJĄCE ROZWÓJ, NIE OBJĘTE KWR			
29. Obrona narodowa		**6,4**	**10,6**
752 Obrona narodowa	SSP	6,4	10,6
34. Rozwój regionalny		**1,4**	**6,8**
750 Administracja publiczna	SP	1,4	6,8
85. Wojewodowie		**1260,5**	**2100,7**
600 Transport i łączność	SRT	12,8	21,4
700 Gospodarka mieszkaniowa	SRKL	11,6	19,3
710 Działalność usługowa	SSP	0,1	0,1
754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	SSP	13,9	23,1
851 Ochrona zdrowia	SRKL	101,0	168,3
852 Pomoc społeczna	SRKL	840,9	1 401,5
855 Rodzina	SRKL	258,8	431,3
900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	PEkoP	21,4	35,7
Razem		**1268,34**	**2118,1**
WYDATKI POZOSTAŁYCH JEDNOSTEK SEKTORA INSTYTUCJI RZĄDOWYCH I SAMORZĄDOWYCH (W PRZYPADKU BRAKU DANYCH O OSTATECZNYCH WYDATACH JEST TO KWOTA DOTACJI Z BP DLA JEDNOSTKI)			
dotacje z BP dla innych jednostek sektora w ramach części 85, dział 851		**5 682,0**	**9 470,0**
Razem		**5 682,0**	**9 470,0**
WYDATKI W RAMACH POLITYKI SPÓJNOŚCI i WSPÓŁFINANSOWANIE (RPO i PO PW)			
B+R i przedsiębiorczość		**21 165,8**	**18 766,7**
Energia		**3 555,5**	**3 152,3**
Infrastruktura społeczna		**3 333,2**	**2 955,2**
Kultura, turystyka, rewitalizacja		**237,3**	**345,9**
Rozwój zasobów ludzkich		**27 336,2**	**24 429,3**
Społeczeństwo Informacyjne		**1 391,2**	**1 233,5**
Środowisko		**4 731,4**	**4 194,8**
Transport		**29 941,4**	**26 546,0**
Razem		**91 692,0**	**81 623,7**
SUMA KOŃCOWA		**107 356,4**	**107 735,2**

MONITOROWANIE I EWALUACJA

Monitorowanie KSRR jest ściśle powiązane z monitorowaniem polityk publicznych w krajowym systemie zarządzania rozwojem. Proces monitorowania KSRR dostarcza informacji na temat postępów i efektów wdrażania strategii, współuczestnicząc jednocześnie w procesie monitorowania SOR.

Za organizację procesu monitorowania KSRR i czuwanie nad jego prawidłowym przebiegiem odpowiada minister właściwy ds. rozwoju regionalnego. W tym celu przygotowuje **raport nt. rozwoju regionalnego Polski.**

Przygotowywany corocznie raport zawiera dwie części: analityczno-diagnostyczną wraz z monitoringiem realizacji celów strategicznych oraz część zawierającą ocenę procesów wdrażania KSRR z wnioskami i rekomendacjami. W części pierwszej analizowane są istotne zmiany w sytuacji społeczno-gospodarczej kraju i regionów w różnych przekrojach terytorialnych na tle lat poprzednich. Analiza ta pozwala na podsumowanie procesów społeczno-gospodarczych i przestrzennych zachodzących na różnych poziomach zarządzania krajem oraz prezentację kluczowych wyzwań rozwojowych, przed jakimi stoją poszczególne regiony i różne typy obszarów wskazane w KSRR. Omawiane w raporcie zjawiska są analizowane i mierzone poprzez zestaw wskaźników społeczno-gospodarczych, w tym zawartych w systemie wskaźników monitorowania KSRR. W drugiej części opracowanie zawiera ocenę postępów i efektów realizacji celów KSRR w oparciu o ww. wskaźniki oraz dostępne analizy i ewaluacje. Raport uwzględniając wymiar terytorialny, odzwierciedla oddziaływanie polityk publicznych i programów między innymi na obszary określone w KSRR jako wymagające interwencji współfinansowanych ze środków publicznych.

Sporządzenie raportu, będącego podstawowym elementem monitorowania KSRR jest koordynowane przez **KOT**. Do głównych zadań KOT należy prowadzenie monitoringu i analiz dotyczących realizacji polityk ujętych w kluczowych dokumentach strategicznych oraz monitoring sytuacji społeczno-gospodarczej kraju i regionów. Obserwatorium wspomaga procesy decyzyjne w zarządzaniu krajem, przyczynia się do podwyższania ich skuteczności i efektywności dzięki dostarczaniu informacji o zachodzących procesach społeczno-gospodarczych oraz rekomendacji w zakresie modyfikacji polityk publicznych ukierunkowanych terytorialnie.

W procesie monitorowania KSRR zapleczem analityczno-informacyjnym w obszarze sytuacji i procesów społeczno-gospodarczych w kraju i regionach jest **GUS**[102]. Wraz z KOT bierze udział w kształtowaniu systemu monitorowania oceny realizacji polityk publicznych (także w wymiarze terytorialnym), uczestnicząc w sporządzaniu raportu nt. rozwoju regionalnego Polski.

W systemie analityczno-monitoringowym polityki regionalnej funkcjonują również inne podmioty - m.in. **ROT i WOBR**.

Tworzone przez samorządy województw ROT prowadzą badania, opracowują analizy i wspierają zarządzanie polityką rozwoju na poziomie regionalnym. Ich zadaniem jest zbieranie danych z różnych źródeł i przygotowanie najważniejszych informacji o zmianach społeczno-gospodarczych zachodzących w regionach, które następnie mają być wykorzystywane przy podejmowaniu decyzji strategicznych, a także operacyjnych. Obserwatoria regionalne tworzą system współpracy i przepływu informacji między najważniejszymi podmiotami publicznymi na poziomie regionalnym biorącymi udział w planowaniu i realizacji polityki rozwoju w celu monitorowania i oceny całości interwencji publicznej mającej wpływ terytorialny. W procesie tym należy podkreślić wagę współpracy ROT z WOBR.

WOBR to specjalistyczne ośrodki działające w strukturach organizacyjnych 16 Urzędów Statystycznych, które funkcjonują przede wszystkim jako zaplecze analityczno-informacyjne w obszarze monitorowania sytuacji i procesów społeczno-gospodarczych w regionach. Ich głównymi zadaniami są bieżące analizowanie i udostępnianie danych o charakterze społeczno-gospodarczym i przestrzennym, inicjowanie i realizacja badań dotyczących poszczególnych regionów, publikacja wyników badań i analiz, organizowanie stałego dostępu do informacji statystycznej różnym grupom odbiorców, edukowanie w obszarze wiedzy statystycznej.

Powyższe podmioty działają poprzez realizację własnych działań analitycznych oraz wymianę informacji między podmiotami zaangażowanymi w realizację polityki rozwoju, jak również poprzez współpracę z instytucjami prowadzącymi działalność badawczą, edukacyjną i informacyjną w obszarze zarządzania rozwojem.

[102] Departament odpowiedzialny za koordynację badań przestrzennych.

Zadania związane z monitorowaniem realizacji KSRR zostały przypisane przez KK PR **Międzyresortowemu Zespołowi ds. Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030**[103]. Są to m.in.:

- prowadzenie monitoringu strategicznego realizacji KSRR (monitorowanie i ocena realizacji celów rozwojowych i efektów projektów strategicznych), w tym akceptacja corocznych sprawozdań na potrzeby SOR,
- analiza i ocena postępów realizacji polityki regionalnej oraz skutków terytorialnych realizacji polityk sektorowych w tym ocena efektów interwencji kierowanych do różnych typów obszarów wykazanych w KSRR (obszarów OSI: obszary zagrożone trwałą marginalizacją i miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze),
- analiza kluczowych procesów i zjawisk mających wpływ na politykę regionalną, ze szczególnym uwzględnieniem oddziaływania polityk i strategii wspólnotowych UE na politykę regionalną w Polsce,
- upowszechnianie dobrych praktyk inicjatyw oddolnych w zakresie współpracy terytorialnej i współpracy projektowej (międzysektorowej) jako odpowiedzi na przezwyciężenie barier rozwojowych danego terytorium czy sektora.

Podkomitet do spraw wymiaru terytorialnego[104] w swoich pracach będzie opierał się na wynikach monitorowania oraz dostępnych analizach i ewaluacjach, w tym raporcie nt. rozwoju regionalnego Polski.

Monitorowanie projektów strategicznych

Lista projektów strategicznych strategii uwzględnia projekty strategiczne zawarte w SOR właściwe dla obszaru, jak też nowe projekty. Lista tych projektów ma charakter otwarty, bieżące zarządzanie procesem zmian w projektach strategicznych prowadzi Rządowe Biuro Monitorowania Projektów w KPRM. Ewentualne zmiany dotyczące realizowanych projektów zatwierdzane są uchwałami Rady Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych i uwzględniane w portfelu projektów strategicznych, zarządzanym przez Radę. Zatwierdzone zmiany są odzwierciedlane na liście projektów strategicznych strategii w trakcie kompleksowej aktualizacji dokumentu.

Projekty strategiczne zawarte w strategii podlegają cyklicznemu monitoringowi strategicznemu oraz bieżącemu monitoringowi operacyjnemu prowadzonemu w ramach narzędzia informatycznego w postaci systemu MonAliZa.

Monitoring projektów w systemie MonAliZa odbywa się w ramach jednolitego systemu monitorowania obowiązującego wszystkie projekty. Zasady zarządzania projektami objętymi monitoringiem powinny uwzględniać specyfikę organizacji, zakres projektu oraz dobre praktyki i rekomendowane standardy.

Wyznaczeni liderzy projektów przekazują dane niezbędne do zasilenia systemu MonAliZa, a także za jego pośrednictwem wskazują m.in. ryzyka i osiągnięte rezultaty. Projekty – dla celów zarządczych – mogą być łączone w programy za których realizację odpowiadają kierownicy programów.

System wskaźników KSRR

Wskaźniki ujęte w KSRR są uszczegółowieniem i uzupełnieniem zestawu wskaźników Celu II SOR (Tabela 3). Podstawą monitorowania realizacji KSRR będzie zestaw wskaźników obrazujących oczekiwane rezultaty realizacji strategii na poziomie celów szczegółowych (Tabela 4). Opisy zamieszczonych w tabeli nr 4 wskaźników stanowią załącznik nr 2 do KSRR.

[103] Uchwałą nr 66 Komitet Koordynacyjny do spraw Polityki Rozwoju powołał Międzyresortowy Zespół ds. Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego. Planuje się, że od 2019 r. zadania Zespołu dotyczące monitorowania KSRR będzie kontynuował powstały w jego miejsce Podkomitet ds. wymiaru terytorialnego.

[104] Patrz: SOR (dokument przyjęty 14 lutego 2017 r. przez RM) - koordynacja strategiczna realizacji SOR.

Tabela 3.Wskaźniki monitorowania celu głównego KSRR, zgodne z celem II SOR

Wskaźnik	jednostka miary wskaźnika	poziom terytorialny	wartość wskaźnika w roku bazowym	wartość pośrednia i docelowa wskaźnika w roku 2025 i 2030	źródło danych
Udział nakładów inwestycyjnych sektora prywatnego w inwestycjach ogółem	%	1) POLSKA 2) Średnia dla 4 wybranych województw z najniższą wartością wskaźnika	1) 69,6 (2016) 2) 56,9[105] (2016)	zbliżenie poziomu wybranych województw do poziomu średniej krajowej	GUS
Zróżnicowanie wartości dodanej brutto na 1 pracującego na poziomie regionów (NUTS2)	%	NUTS 2 1) ogółem 2) sekcja A	1)15,7[106] (2015) 2) 45,6[107] (2015)	utrzymanie poziomu	GUS
Zróżnicowanie PKB na 1 mieszkańca na poziomie podregionów (NUTS3)	%	NUTS 3	34,7[108] (2015)	utrzymanie poziomu	GUS
Relacja przeciętnych rocznych dochodów do dyspozycji netto na 1 osobę w gospodarstwie domowym na wsi do miasta	%	POLSKA	71,6 (2016)	72,0 (2020) 75,0 (2030)	GUS

Tabela 4.Wskaźniki monitorowania celów szczegółowych KSRR

L. p.	Wskaźnik	jednostka miary wskaźnika	poziom terytorialny	wartość wskaźnika w roku bazowym	opisowa prognozowana wartość pośrednia wskaźnika roku 2025	opisowa prognozowana wartość docelowa wskaźnika w roku 2030[109]	źródło danych
Cel szczegółowy 1: SPÓJNOŚĆ – Zwiększenie spójności rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym							
1	Współczynnik aktywności zawodowej wg BAEL	%	1)POLSKA 2) Średnia dla 4 województw z najniższą wartością wskaźnika	2017) 1) 56,4 2) 54,0	1) utrzymanie poziomu 2) zbliżenie poziomu województw do poziomu średniej krajowej	1) utrzymanie poziomu 2)zbliżenie poziomu województw do poziomu średniej krajowej	GUS
2	udział osób w gospodarstwach korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej w liczbie ludności ogółem	osoby	1) POLSKA 2) Średnia dla 4 województw z najwyższą wartością wskaźnika	(2017) 1) 5,7 2) 8.25[110]	1)utrzymanie trendu spadkowego 2)zbliżenie poziomu województw do poziomu średniej krajowej	1)utrzymanie trendu spadkowego 2)zbliżenie poziomu województw do poziomu średniej krajowej	GUS
3	Udział powierzchni objętej obowiązującymi planami zagospodarowania przestrzennego w powierzchni całkowitej ogółem	%	1) POLSKA 2) Średnia dla 4 województw z najniższą wartością wskaźnika	(2017) 1) 30,50 2) 9,43 [111]	1)utrzymanie trendu wzrostu 2)zbliżenie poziomu województw do poziomu średniej	1)utrzymanie trendu wzrostu 2)zbliżenie poziomu województw do poziomu średniej	GUS

[105] dla 2016 r.: *opolskie, kujawsko-pomorskie, warmińsko-mazurskie i zachodniopomorskie* (województwa z najniższymi wartości wskaźnika)
[106] Zmiana wartości wskaźnika w stosunku do wersji SOR wynika z weryfikacji danych z rachunków regionalnych za lata 2010-2015,
[107] Zmiana wartości wskaźnika w stosunku do wersji SOR wynika z weryfikacji danych z rachunków regionalnych za lata 2010-2015,
[108] Zmiana wartości wskaźnika w stosunku do wersji SOR wynika z weryfikacji danych z rachunków regionalnych za lata 2010-2015,
[109] W przypadku wskaźników, dla których nie podano na tym etapie prac wartości (brak danych) – MiiR we współpracy z ewaluatorem dokona szacunku wartości wskaźnika,
[110] Warmińsko-mazurskie, kujawsko-pomorskie, świętokrzyskie i podlaskie.
[111] Kujawsko-pomorskie, podkarpackie, lubuskie, warmińsko-mazurskie,

					krajowej	krajowej	
Cel szczegółowy 2: KONKURENCYJNOŚĆ – Wzmacnianie regionalnych przewag konkurencyjnych							
4	Udział przychodów netto ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów na eksport	%	POLSKA	(2016) 23,0	utrzymanie trendu wzrostu	utrzymanie trendu wzrostu	GUS
			śr. dla 122 miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze	21,6	utrzymanie trendu wzrostu	utrzymanie trendu wzrostu	GUS
			śr. dla 255 miast średnich	30,1	utrzymanie trendu wzrostu	utrzymanie trendu wzrostu	GUS
			śr. dla miast małych (poniżej 20 tys.)	23,8	utrzymanie trendu wzrostu	utrzymanie trendu wzrostu	GUS
5	Nakłady inwestycyjne (w cenach bieżących) na 1 mieszkańca	zł	1) POLSKA 2) Średnia dla 4 województw z najniższą wartością wskaźnika	(2016) 1) 6361 2) 3884[112]	1) utrzymanie trendu wzrostu 2) zbliżenie poziomu województw do poziomu średniej krajowej	1) utrzymanie trendu wzrostu 2) zbliżenie poziomu województw do poziomu średniej krajowej	GUS
6	Odsetek osób dorosłych uczestniczących w kształceniu lub szkoleniu (w wieku 25–64 lata)	%	1) POLSKA 2) Średnia dla 4 województw z najniższą wartością wskaźnika	(2016) 1) 3,7 2) 2,35[113]	1) odwrócenie trendu spadkowego i zbliżenie wartości wskaźnika do poziomu 7,7 – 10,0% 2) zbliżenie poziomu województw do poziomu średniej krajowej	1) odwrócenie trendu spadkowego i zbliżenie wartości wskaźnika do poziomu 7,7 – 10,0% 2) zbliżenie poziomu województw do poziomu średniej krajowej	GUS
7	Wskaźnik przeżywalności przedsiębiorstw – trzy lata od założenia działalności gospodarczej (osoba fizyczna)[114]	%	POLSKA	84,7	utrzymanie trendu wzrostu	utrzymanie trendu wzrostu	GUS
8	Odsetek przedsiębiorstw przemysłowych współpracujących w zakresie działalności innowacyjnej	%	1) POLSKA 2) Średnia dla 4 województw z najniższą wartością wskaźnika	(2017) 1) 5,8 2) 4,1[115]	1) 3,7 2) zbliżenie poziomu województw do poziomu średniej krajowej	1) 2,8 2) zbliżenie poziomu województw do poziomu średniej krajowej	GUS
Cel szczegółowy 3: SPRAWNA ADMINISTRACJA NA RZECZ ROZWOJU – Podniesienie jakości zarządzania i wdrażania polityk ukierunkowanych terytorialnie							
9	Wydatki majątkowe gmin na 1 mieszkańca dla miast wojewódzkich	zł	śr. dla miast wojewódzkich	(2016) 770	utrzymanie trendu wzrostu	utrzymanie trendu wzrostu	GUS
10	Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem budżetów gmin	%	POLSKA	(2017) 13,4	utrzymanie trendu wzrostu	utrzymanie trendu wzrostu	GUS
			śr. dla 122 miast tracących funkcje	10,7	utrzymanie trendu wzrostu	utrzymanie trendu wzrostu	GUS

[112] Świętokrzyskie, lubelskie, podlaskie, kujawsko-pomorskie,
[113] Podkarpackie, warmińsko-mazurskie, wielkopolskie, zachodniopomorskie,
[114] Odsetek przedsiębiorstw powstałych w 2014 r. i aktywnych do 2017 r. (aktywne do 2016 r. =100). Trend wyliczony na podstawie danych za 2016 i 2017,
[115] Łódzkie, lubuskie, warmińsko-mazurskie i podlaskie.

			społeczno-gospodarcze[116]				
			śr. dla 255 miast średnich[117]	12,1	utrzymanie trendu wzrostu	utrzymanie trendu wzrostu	GUS
			śr. dla miast małych (poniżej 20 tys.)[118]	13,8	utrzymanie trendu wzrostu	utrzymanie trendu wzrostu	GUS
			śr. dla 627 gmin zmarginalizowanych	13,1	utrzymanie trendu wzrostu	utrzymanie trendu wzrostu	GUS
11	Liczba fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych wpisanych do rejestru REGON na 10 tys. mieszkańców	szt.	POLSKA	(2017) 38,0	utrzymanie trendu wzrostu	utrzymanie trendu wzrostu	GUS
			dla miast wojewódzkich	54,6			
			dla miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze	34,83			
			dla miast średnich	33,74			
			dla miast małych	36,95			
			dla gmin zmarginalizowanych	33,40			
12	Odsetek osób w wieku 16-74 lata korzystających z Internetu w kontaktach prywatnych z administracją publiczną w ciągu ostatnich 12 miesięcy	%	1) POLSKA 2) Średnia dla 4 województw z najniższą wartością wskaźnika	(2017) 1) 30,8 2) 25,9[119]	1) 45,6 (2023) 2) zbliżenie poziomu województw do poziomu średniej krajowej	1) utrzymanie trendu wzrostu 2) zbliżenie poziomu województw do poziomu średniej krajowej	GUS/Eurostat

[116] W wyliczeniach dla miast w gminach miejsko-wiejskich uwzględniono budżet całej gminy ze względu na brak danych dotyczących budżetów dla miast
[117] Ibidem
[118] Ibidem
[119] Podlaskie, podkarpackie, świętokrzyskie i lubelskie

Źródłem danych dla wskaźników wybranych do monitorowania celów KSRR jest statystyka publiczna. Ze względu na ograniczoną dostępność danych w przekrojach terytorialnych, dla których zaplanowano interwencję (Śląsk, miasta wojewódzkie, miasta tracące funkcje społeczno-gospodarcze, miasta średnie, gminy zmarginalizowane) nie wszystkie obszary wsparcia mogą być monitorowane na odpowiednio niskich poziomach - stąd niejednolity sposób prezentacji wskaźników.

Do przygotowania informacji sprawozdawczej z KSRR wykorzystywany będzie przede wszystkim system STRATEG. Prezentowane w Tabeli 4 wskaźniki będą monitorowane w przekrojach terytorialnych, dla których zaplanowano interwencję pod warunkiem ich dostępności w statystyce publicznej. Takie rozwiązanie zapewni poprawność metodologiczną wybranych do KSRR wskaźników.

Ewaluacja KSRR na poziomie krajowym i regionalnym

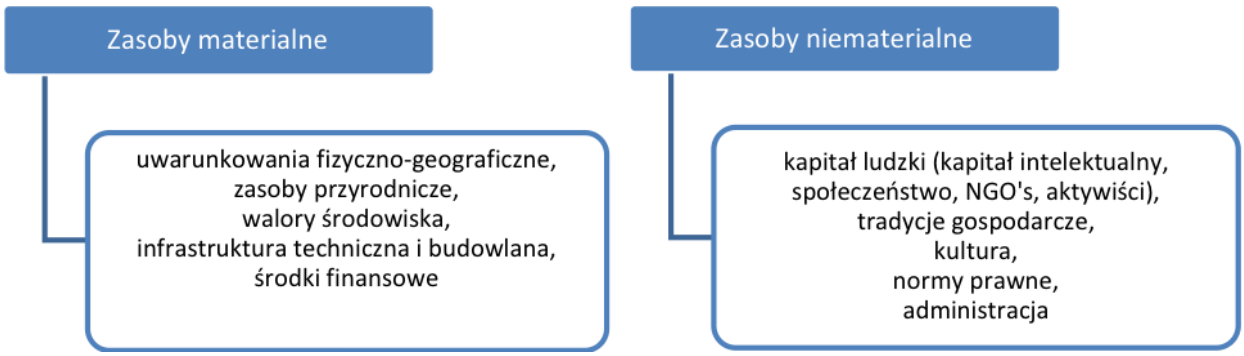
Krajowa Jednostka Ewaluacji, podlegająca ministrowi właściwemu ds. rozwoju regionalnego, będzie przeprowadzała badania ewaluacyjne ukierunkowane na określenie trafności, użyteczności i skuteczności realizacji KSRR. Ponadto prowadzić będzie działania mające na celu uwzględnienie kwestii oddziaływania terytorialnego w adekwatnych procesach ewaluacyjnych, prowadzonych przez inne jednostki funkcjonujące w ramach administracji publicznej.

Proces ewaluacji polityki regionalnej będzie realizowany również we współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego. Prowadzenie badań i analiz będzie służyć dostarczeniu wniosków i rekomendacji dla władz krajowych i regionalnych, m.in. poprzez forum **Podkomitetu ds. wymiaru terytorialnego w ramach KK PR**. Rekomendacje wynikające z badań realizowanych w obszarze polityki spójności będą wdrażane i monitorowane wg. adekwatnych przepisów określonych w wytycznych ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego.

W celu zapewnienia komplementarności i spójności podejmowanych działań ewaluacyjnych prowadzona będzie także ścisła współpraca z innymi jednostkami analityczno-badawczymi administracji publicznej, realizującymi analizy i ewaluacje polityki regionalnej. Powyższa współpraca w szczególności będzie dotyczyła jednostek funkcjonujących w ramach systemu ewaluacji polityki spójności oraz KOT i ROT.

SŁOWNICZEK

Kapitał terytorialny – zbiór elementów stanowiących o potencjale terytorium, na który składają się zasoby materialne i niematerialne, czynniki instytucjonalne oraz sposób interakcji pomiędzy nimi. Analiza kapitału terytorialnego jest niezbędna do zidentyfikowania potencjału endogenicznego danego terytorium. Kapitał terytorialny jest jednym z najważniejszych wyznaczników pozycji konkurencyjnej terytorium, a zarazem kluczowych czynników dla zapewnienia długookresowego rozwoju.



Kontrakt programowy – to mechanizm uzgodnień pomiędzy ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego a zarządem województwa, określający zasady, kierunki i warunki dofinansowania programów operacyjnych służących realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności na lata 2021-2027 opracowanych przez zarząd województwa, w tym przedsięwzięcia priorytetowe realizowane w tych programach.

Kontrakt sektorowy – to mechanizm uzgodnień pomiędzy ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego, ministrem właściwym ze względu na zakres objęty kontraktem sektorowym a zarządem województwa/zarządami województw, określający zasady realizacji programów rozwoju przygotowywanych przez właściwych ministrów w zakresie interwencji ukierunkowanej terytorialnie.

Miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze – 122 miasta wybrane spośród miast średnich na podstawie wielowskaźnikowej metodyki opracowanej na potrzeby SOR[120]. Są to miasta powyżej 20 tys. mieszkańców z wyłączeniem miast wojewódzkich oraz mniejsze, z liczbą ludności pomiędzy 15-20 tys. mieszkańców będące stolicami powiatów. Kategoria miast średnich obejmuje miasta różnej wielkości, w których występuje tracenie funkcji w następujących obszarach: gospodarczych funkcji kontrolnych, przemysłowych, turystycznych, handlowych, kultury, dostępności do szkolnictwa wyższego oraz zagrożenia depopulacją (mapa miast – patrz Rysunek 17).

Obszar strategicznej interwencji (OSI) – wskazany w strategii rozwoju obszar o zidentyfikowanych lub potencjalnych powiązaniach funkcjonalnych lub o szczególnych warunkach społecznych, gospodarczych lub przestrzennych, decydujących o występowaniu barier rozwoju lub trwałych, możliwych do aktywowania, potencjałów rozwojowych, do którego kierowana jest interwencja publiczna łącząca inwestycje finansowane z różnych źródeł, w tym w szczególności gospodarcze, infrastrukturalne i w zasoby ludzkie, lub rozwiązania regulacyjne.

Obszary zagrożone trwałą marginalizacją – zróżnicowane przestrzenne pod względem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, jak i funkcji gospodarczych skupiska gmin wiejskich i powiązanych z nimi funkcjonalnie małych miast, w których nastąpiła kumulacja negatywnych zjawiska społecznych i ekonomicznych. Obszary te zostały wyznaczone na podstawie wielowskaźnikowej metodyki opracowanej na potrzeby SOR[121].

Obszar zdegradowany – obszar, na którym zidentyfikowano stan kryzysowy z powodu koncentracji negatywnych zjawisk społecznych oraz ekonomicznych, środowiskowych, przestrzenno-funkcjonalnych lub technicznych. Ustawa o rewitalizacji z dnia 9 października 2015 r. w art. 9 ust. 1 formułuje przesłanki, które należy uwzględnić przy wyznaczaniu obszaru zdegradowanego.

[120] Delimitacja miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze, P. Śleszyński, IGiPZ PAN, Warszawa 2016.
[121] Delimitacja obszarów strategicznej interwencji państwa: obszarów wzrostu i obszarów problemowych, praca zespołowa pod red. P. Śleszyńskiego, IGiPZ PAN, Warszawa 2016.

Najczęściej za obszary zdegradowane uznaje się niektóre fragmenty miast, choć problem może dotyczyć również obszarów wiejskich.

Potencjał endogeniczny - to specyficzna dla danego obszaru (regionu, powiatu, gminy, obszaru powiązanego funkcjonalnie) cecha, która może być podstawą jego dalszego rozwoju (przynoszącą korzyści społeczne i ekonomiczne) nie tylko ze względu na obiektywnie korzystne uwarunkowanie, które stanowi, ale często także ze względu na fakt odróżniania danego obszaru od jego sąsiedztwa (potencjał endogeniczny jako cecha różnicująca obszary). Potencjał endogeniczny może być przewagą konkurencyjną i w ujęciu regionalnym może stanowić podstawę do budowy specjalizacji gospodarczej, natomiast w ujęciu lokalnym - powinien być podstawą dla budowy strategii rozwoju.

Porozumienie terytorialne – umowa zawierana pomiędzy zarządem województwa albo ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego a lokalnymi jednostkami samorządu terytorialnego lub ich związkami, określająca w szczególności przedsięwzięcia priorytetowe, które mają istotne znaczenie dla rozwoju jednostek samorządu terytorialnego objętych porozumieniem.

Powiązania funkcjonalne – istotne powiązania strukturalno-przestrzenne, społeczno-ekonomiczne, infrastrukturalne lub inne stanowiące o potencjale terytorialnym – charakterze, dynamice, szansach i możliwościach rozwoju danego terytorium. Celem identyfikacji powiazań funkcjonalnych jest lepsze adresowanie działań rozwojowych i efektywniejsze wykorzystywanie dostępnych zasobów materialnych i niematerialnych.

Subregion – część regionu (województwa) składająca się z grupy gmin lub gmin i powiatów wyodrębniona ze względu na zespół charakterystycznych cech i powiązań funkcjonalnych przez zarząd województwa w porozumieniu z tworzącymi ten obszar lokalnymi jst; poziom ponadlokalny; podregion.

Wymiar makroregionalny - odnosi się do regionów europejskich o zbliżonych cechach fizycznogeograficznych, współpracujących ze sobą w ramach strategii makroregionalnych UE (np. Strategia UE dla Regionu Morza Bałtyckiego).

Wymiar ponadregionalny – odnosi się do przylegających regionów (województw), współpracujących ze sobą w ramach nieobligatoryjnych strategii ponadregionalnych (np. Strategia Rozwoju Polski Południowej do roku 2020).

SPIS RYSUNKÓW, TABEL I WYKRESÓW

Rysunek 1. Prognoza zmian liczby ludności 8
Rysunek 2. Prognoza ludności gmin 9
Rysunek 3. Ludność według poziomu wykształcenia 10
Rysunek 4. Bezrobocie rejestrowane 11
Rysunek 5. Organizacja non-profit 13
Rysunek 6. Produktywność 16
Rysunek 7. Cyfryzacja usług w przedsiębiorstwach 20
Rysunek 8. Wybrane elementy sieci drogowej 21
Rysunek 9. Miejski transport publiczny - pasażerowie 23
Rysunek 10. Ubóstwo energetyczne 24
Rysunek 11. Średni poziom dochodów własnych ogółem budżetów gmin z lat 2010-2016 na 1 mieszkańca (w zł) 27
Rysunek 12. Wielkość dochodów własnych budżetów gmin w przeliczeniu na mieszkańca 28
Rysunek 13. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego 29
Rysunek 14. Terytorialne mechanizmy wdrażania polityki spójności 2014-2020 31
Rysunek 15. Produkt Krajowy Brutto per capita 33
Rysunek 16. Obszary zagrożone trwałą marginalizacją 34
Rysunek 17. Miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze 35
Rysunek 18. Obszary strategicznej interwencji (przykłady) 44
Rysunek 19. Terytorialny zasięg Programu Polska Wschodnia 97
Rysunek 20. Terytorialny zasięg Programu 2020+ 98

Tabela 1. Porównanie wybranych aspektów polityki regionalnej w ramach KSRR 2010-2020 oraz KSRR 2030 41
Tabela 2. Szacunkowa tabela finansowa Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego (mln zł) 104
Tabela 3. Wskaźniki monitorowania celu głównego KSRR, zgodne z celem II SOR 107
Tabela 4. Wskaźniki monitorowania celów szczegółowych KSRR 107

Wykres 1. Produktywność (WDB na pracującego) w województwach w 2015 r.(%), Polska=100 14
Wykres 2. Regionalne zróżnicowanie produktywności według rodzajów działalności w 2015 r. (tys. zł) 15
Wykres 3. Nakłady i zatrudnienie w B+R (średnia z lat 20142016, zmiana względem średniej z lat 2009-2011) 17
Wykres 4. Liczba przedsiębiorstw niefinansowych prowadzących działalność gospodarczą na 1000 mieszkańców, 2017 r. 18
Wykres 5. Odsetek dzieci objętych opieką w przedszkolach w 2016 r. 25

Załącznik 1. Projekty strategiczne istotne dla realizacji celów KSRR

Projekty strategiczne SOR		
1.	**Pakiet działań dla obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją**	Zestaw działań z zakresu m.in.: rozwoju lokalnej przedsiębiorczości, aktywizacji lokalnych zasobów ludzkich, pobudzania lokalnych inicjatyw gospodarczych i społecznych, a także poprawy dostępu mieszkańców do podstawowych usług publicznych. Jednym z elementów będzie rewitalizacja obszarów defaworyzowanych, w tym po byłych państwowych gospodarstwach rolnych. Celem podjęcia tych działań jest osiągnięcie wymiernych efektów gospodarczych związanych z rozwojem przedsiębiorczości i ze wzrostem poziomu inwestycji na obszarach zagrożonych marginalizacją.
2.	**Infrastruktura dla rozwoju obszarów wiejskich**	Kompleksowy i zintegrowany pakiet działań określający interwencje z różnych źródeł krajowych i UE, niezbędne dla zwiększenia dostępności mieszkańców obszarów wiejskich do podstawowych usług publicznych i poprawy ich jakości, obejmujący m.in.: – poprawę dostępności komunikacyjnej obszarów wiejskich - wsparcie inwestycji z zakresu gospodarki wodno- ściekowej - budowę i modernizację na obszarach wiejskich bazy usług społecznych i kulturalnych, w tym szkół i przedszkoli, obiektów zdrowia oraz wsparcie tworzenia centrów aktywności mieszkańców wsi, w tym na bazie infrastruktury szkolnej - wyeliminowanie terytorialnych różnic w możliwości dostępu do szerokopasmowego Internetu
3.	**Pakiet działań na rzecz wsparcia samorządów w programowaniu i realizacji rewitalizacji**	Upowszechnianie rewitalizacji jako ważnego elementu rozwoju miast, zapewniającego trwałość zasad i instrumentów, kompleksowość, mechanizmy finansowania, usprawnienia prawno-instytucjonalne oraz przejrzysty system monitorowania i ewaluacji oraz budowa systemu bieżącego monitorowania działań rewitalizacyjnych.
4.	**Program ponadregionalny skierowany do najsłabszych gospodarczo obszarów (Program 2020+)**	Program skierowany do najsłabszych gospodarczo obszarów (zw. Programem 2020+), który będzie wdrażany po 2020 roku i obejmie obszary o najniższym poziomie PKB, borykające się z problemami rozwojowymi, czyli m.in. obszary zagrożone trwałą marginalizacją i średnie miasta tracące funkcje społeczno-gospodarcze. W ramach Programu 2020+ realizowany będzie kompleksowy pakiet działań z zakresu rozwoju lokalnej przedsiębiorczości, aktywizacji lokalnych zasobów rynku pracy, lokalnych inicjatyw gospodarczych i społecznych, a także poprawy dostępu mieszkańców do podstawowych usług publicznych, co w długotrwałej perspektywie powinno przełożyć się na nie pogłębianie się dysproporcji w rozwoju ekonomicznym podregionów.
5.	**Centrum Wsparcia Doradczego**	Odpowiedź na potrzebę wsparcia administracji samorządowej szczebla lokalnego zwłaszcza na obszarach zagrożonych trwałą marginalizacją w przygotowaniu projektów rozwojowych, wieloaspektowych i zintegrowanych, które mają duże oddziaływanie na poprawę sytuacji społeczno-gospodarczej obszaru funkcjonalnego. Projekt przyczyni się do wzrostu sprawności administracyjnej w samorządach lokalnych i w efekcie lepszego wdrażania polityk publicznych.
6.	**Zintegrowane Inwestycyjne Terytorialne PLUS**	Optymalizacja realizacji ZIT w Polsce. Celem projektu jest zwiększenie efektywności i usprawnienie wdrażania obecnie realizowanego instrumentu ZIT. Po roku 2020 koncentracja na wypracowaniu zasad realizacji ZIT 2020+ z funduszy unijnych oraz rozwiązań krajowych umożliwiających sprawną współpracę jst i realizację wspólnych strategii rozwojowych w miejskich obszarach funkcjonalnych.
7.	**Pakiet dla średnich miast**	Dotyczy miast powyżej 20 tys. mieszkańców oraz miast powyżej 15 tys. mieszkańców będących stolicami powiatów z wyłączeniem miast wojewódzkich (aktualnie to 255 miejscowości w całej Polsce). Na szczególne wsparcie mogą liczyć 122 ośrodki miejskie, które w największym stopniu zagrożone są utratą funkcji społeczno-gospodarczych. Opiera się na dwóch filarach: z jednej strony jest to wsparcie w podejmowaniu inwestycji publicznych, z drugiej zaś tworzenie warunków dla inwestycji prywatnych.
8.	**Program dla Śląska**	Program, którego celem jest zmiana profilu gospodarczego regionu, stopniowe zastępowanie tradycyjnych sektorów gospodarki, takich jak górnictwo i hutnictwo, nowymi przedsięwzięciami w sektorach bardziej produktywnych, innowacyjnych i zaawansowanych technologicznie. Do 2020 r. program jest realizowany przez koordynację polityk sektorowych, a także działań realizowanych na poziomie regionalnym oraz z wykorzystaniem środków prywatnych, w celu lepszego ukierunkowania terytorialnego dostępnych strumieni finansowania. Po roku 2020 wprowadzone zostaną dodatkowe instrumenty, związane z dostosowaniem krajowych programów operacyjnych do celów Programu dla Śląska, przede wszystkim w obszarze promocji inwestycji oraz innowacyjności.
9.	**Akademia Menedżera Innowacji**	Program skierowany do menedżerów przedsiębiorstw, służący przekazaniu wiedzy, rozwojowi umiejętności oraz kształtowaniu postaw i zachowań stymulujących powstawanie innowacyjnych rozwiązań w firmach, wprowadzanie ich na rynek i zarządzanie nimi. Efektem ma być większa skłonność i zdolność firm do stymulowania procesów innowacyjnych i czerpania z nich korzyści biznesowych, a w konsekwencji oparcie swych przewag konkurencyjnych na innowacjach.
10.	**Inicjatywa na rzecz umiejętności**	Program promujący uczenie się w różnych formach przez całe życie, obejmujący ponadresortowe podejście do kształcenia kompetencji i umiejętności Polaków, oparty na

		nowym modelu kształcenia dorosłych bazującym na edukacji pozaformalnej, uznawaniu efektów edukacji innej niż formalna (pozaformalnej i uczenia się nieformalnego) oraz szerszej dostępności do usług zintegrowanych dla obywateli, w których oferty edukacyjne połączone są z usługami z innych zakresów (promocja przedsiębiorczości i zatrudnienia, wsparcie rodziny, uczestnictwo kulturze, aktywność społeczna).
11.	**Kompetencje w społeczeństwie informacyjnym**	Działania na rzecz włączenia obywateli w kreowanie społeczeństwa informacyjnego przez ograniczenie zjawiska wykluczenia cyfrowego oraz rozwój umiejętności cyfrowych na każdym poziomie.
12.	**Narodowy Program Mieszkaniowy**	Dokument określający główne cele i środki realizacji polityki mieszkaniowej państwa w horyzoncie średniookresowym (do 2030 r.). Program obejmuje zarówno działania regulacyjne (odnoszące się do procesu inwestycyjnego w budownictwie oraz zarządzania istniejącym zasobem mieszkaniowym), jak również działania finansowe (wspierające określone obszary budownictwa mieszkaniowego). Kluczowym elementem Programu jest pakiet „Mieszkanie+" obejmujący następujące instrumenty: 1) budowę powszechnie dostępnych mieszkań na wynajem o umiarkowanym czynszu (w tym mieszkań z opcją dojścia do własności przez najemcę) na zasadach rynkowych, przy wykorzystaniu m. in. gruntów publicznych oraz 2) wsparcie przedsięwzięć społecznego budownictwa czynszowego, w ramach którego funkcjonują odrębne instrumenty dostosowane do sytuacji finansowej ostatecznych beneficjentów (budownictwo socjalne i komunalne dla najuboższych, budownictwo towarzystw budownictwa społecznego dla osób o przeciętnych dochodach). Dodatkowo w ramach działań społecznych pakietu od 1 stycznia 2019 r. funkcjonować będzie program dopłat do czynszu.
13.	**Nowe szanse dla wsi**	Program aktywizacji zawodowej rolników oraz osób związanych z rolnictwem dla potrzeb pozarolniczego rynku pracy, z wykorzystaniem instrumentów finansowanych ze środków polityki spójności, PROW 2014-2020 oraz krajowych instrumentów rynku pracy.
14.	**Nowoczesne kadry dla polskiego przemysłu (szkolnictwo zawodowe**)	Model współpracy szkolnictwa zawodowego z gospodarką w tym m.in. kształcenie połączone z praktyką zawodową u pracodawcy, aktywny udział przemysłu w przygotowaniu programów nauczania, rozwój centrów kształcenia praktycznego, modułowej oferty edukacyjnej, kwalifikacyjnych kursów zawodowych itp
15.	**Polityka rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP)**	Działania prowadzące do wzrostu efektywności wydatków publicznych w zakresie dostarczania wysokiej jakości usług i infrastruktury oraz zwiększenia zaangażowania kapitału, specjalistycznej wiedzy i doświadczenia sektora prywatnego w projekty publiczne, dzięki stworzeniu lepszego klimatu dla inwestycji publicznych wykorzystujących mechanizm PPP.
16.	**Polscy eksporterzy na rynkach zagranicznych**	Działania zwiększające umiędzynarodowienie wybranych sektorów MSP, wpisujących się w obszary Krajowych Inteligentnych Specjalizacji oraz wzmacniających wizerunek Polski i polskiej gospodarki. Będą one realizowane w ramach projektów: "Promocja gospodarki w oparciu o polskie marki produktowe - Marka Polskiej Gospodarki - Brand", "Polskie Mosty Technologiczne" i "Umiędzynarodowienie Krajowych Klastrów Kluczowych" z Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój oraz "Internacjonalizacja MSP" z Programu Operacyjnego Polska Wschodnia. Efektem podjętych działań będzie wzrost umiędzynarodowienia polskich przedsiębiorstw posiadających innowacyjne produkty, usługi lub technologie.
17.	**Polska Platforma „Przemysłu 4.0"**	Krajowy integrator odpowiedzialny za doprowadzenie do transformacji krajowego przemysłu do poziomu określanego jako „Przemysł 4.0" (Industry 4.0).
18.	**Polski Fundusz Rozwoju**	Instytucja prorozwojowa o dużym potencjale inwestycyjnym i z profesjonalnym nadzorem właścicielskim. Połączenie potencjału poszczególnych instytucji pozwoli osiągnąć efekt synergii i zwiększy możliwości pozyskiwania finansowania z rynku, umożliwiając realizację dużych projektów. PFR będzie pełnić ważną rolę m.in. w polityce inwestycyjnej, tj. jednego punktu obsługi inwestora (one stop shop).
19.	**Profesjonalne IOB**	Wsparcie procesu rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich i w małych miastach przez integrację instytucji otoczenia biznesu posiadających ofertę dla klienta na obszarach wiejskich, ich promocję oraz podwyższenie jakości i efektywności świadczonych usług. Działanie na rzecz rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich i w małych miastach.
20.	**Program Start in Poland**	Instrument ukierunkowany na stworzenie ekosystemu sprzyjającego rozwojowi startupów w Polsce na każdym etapie ich rozwoju, tj. od fazy inkubacji, przez rozwój, aż po ekspansję międzynarodową. Ma on również zachęcać podmioty z zagranicy do zakładania start-upów i rozwijania ich działalności w Polsce. W ramach programu wykorzystany jest potencjał dużych spółek, w tym spółek Skarbu Państwa, współpracujących z młodymi firmami charakteryzującymi się wysokim potencjałem rozwoju.
21.	**Przestrzeń dla wszystkich**	Standardy dostępności definiujące rozwiązania techniczne i przestrzenne, zgodne z zasadami projektowania uniwersalnego, w celu zapewnienia pełnej dostępności przestrzeni publicznej (w tym dostosowywania środków transportu) do potrzeb osób o ograniczonej sprawności lub mobilności.
22.	**Reforma szkolnictwa wyższego**	Reforma zorientowana na poszukiwanie nowych rozwiązań w zakresie wykorzystania potencjału badawczo-naukowego i dydaktycznego uczelni, dotycząca systemu szkolnictwa wyższego i zarządzania nim. Zakłada ona większą dywersyfikację systemu

		szkolnictwa wyższego: funkcjonalne wyłonienie uczelni badawczych, wzmocnienie znaczenia uczelni zawodowych (skupionych przede wszystkim na kształceniu praktycznym, włączającym praktyków w proces kształcenia, ukierunkowanych na dostarczanie lokalnemu i regionalnemu rynkowi pracy specjalistów w deficytowych obszarach), wsparcie uczelni akademickich o istotnym znaczeniu dla rozwoju regionów, a także stworzenie nowej formuły współpracy między uczelniami: federacji podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki. Reforma przewiduje ponadto nowe ścieżki kariery pracowników akademickich, zwiększenie autonomii finansowej uczelni oraz wprowadzenie nowych strumieni finansowych takich jak: "Inicjatywa doskonałości – uczelnia badawcza", "Regionalna Inicjatywa Doskonałości" czy "Dydaktyczna inicjatywa Doskonałości". Reforma obejmuje także zmiany m.in. w systemie ewaluacji jakości działalności naukowej, ustroju uczelni, w zasadach kształcenia na studiach wyższych oraz związanej z nowym modelem kształcenia doktorantów
23.	**System koordynacji Krajowych Inteligentnych Specjalizacji i Regionalnych Inteligentnych Specjalizacji**	Utworzenie i wdrożenie modelu koordynacji KIS i RIS w celu zsynchronizowania wsparcia i zapewnienia komplementarności i synergii działań obejmującego m.in. animację wspólnych projektów mających związek z KIS i RIS, analizy barier legislacyjnych, organizacyjnych, instytucjonalnych, finansowych, itp., opracowanie map innowacji wskazujących aktywność przedsiębiorstw w aplikowaniu o środki publiczne, a także identyfikacja sektorów, w których przedsiębiorcy nie aplikują o wsparcie publiczne i odznaczają się dużym potencjałem rozwojowym i wysokimi nakładami prywatnymi na działalność B+R; wypracowanie wspólnych planów działań. Projekt strategiczny przewidziany do przygotowania i realizacji do 2020 r.
24.	**Zintegrowany system wsparcia Innowacyjności**	Wypracowanie z regionami, przedsiębiorcami i środowiskiem naukowym oraz innymi partnerami wspólnych celów polityki innowacyjności, kierunków działań, w tym instrumentów wsparcia pożądanych produktów i procesów wraz z określeniem poziomu ich wdrożenia w układzie kraj-region. Projekt strategiczny przewidziany do przygotowania i realizacji po 2020 r.
25.	**Partnerska Inicjatywa Miast**	Program wymiany oraz promocji wiedzy między miastami oraz innymi podmiotami, zaangażowanymi w kształtowanie i realizację polityki miejskiej. Program służyć identyfikacji dobrych praktyk stosowanych przy kluczowych wyzwaniach rozwojowych i rozpowszechnianiu ich na poziomie lokalnym, wzajemnemu uczeniu się, a także przełożeniu wniosków i rekomendacji w zakresie poszczególnych zagadnień na poziom krajowy.
26.	**Odnowiony Kontrakt Terytorialny**	Do 2020 r. - działania skoncentrowane na priorytetyzacji przedsięwzięć kluczowych dla rozwoju kraju i regionów oraz zapewnieniu tam, gdzie będzie to możliwe, preferencji w ich finansowaniu zarówno z funduszy unijnych, jak i środków krajowych. System prowadzenia negocjacji zostanie zmodyfikowany w taki sposób, aby od samego początku strony: rządowa i samorządowa pracowały nad zidentyfikowaniem istotnych z punktu widzenia kraju i regionu inwestycji, jak również możliwości zapewnienia ich finansowania. Nowy KT będzie miał przełożenie na architekturę i wysokość alokacji programów operacyjnych po 2020 r., w tym podział interwencji kraj-region oraz zindywidualizowanie programów regionalnych. Zmieniona zostanie ustawa o zppr, umożliwiając zawieranie kontraktów nakierowanych na rozwój obszarów funkcjonalnych pomiędzy rządem, samorządem województwa i innymi samorządami i partnerami. Konieczna będzie zmiana realizowanych przez poszczególne resorty programów rządowych dla uwzględnienia przedsięwzięć kontraktowych. Po 2020 r. – Kontrakt Terytorialny wdrażany będzie w formule Kontraktu Programowego i Kontraktu Sektorowego. , wykorzystywany również na poziomie funkcjonalnym, będzie służył realizacji pakietów zintegrowanych przedsięwzięć rozwojowych obejmujących przedsięwzięcia m.in.: instytucjonalne, doradcze, inwestycyjne, uwzględniające kompleksowo potrzeby obszarów których dotyczy i ukierunkowany na wzrost i rozwój gospodarczy. Przedsięwzięcia, które znajdą się w Kontraktach Terytorialnych wypracowywane będą wspólnie przez stronę rządową, samorządową, przedsiębiorców, środowiska naukowe oraz lokalnych liderów. Kontrakt będzie polegał na wykorzystaniu i rozwijaniu mechanizmów terytorialnych wdrażanych w ramach RPO w latach 2014-2020 poprzez zaangażowanie instytucji krajowych. W obszarach, w których analogiczne instrumenty nie funkcjonują, minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego promował będzie oraz zachęcał samorządy województw, będące koordynatorami działań w regionach, do stosowania i rozwijania instrumentów terytorialnych. Dodatkowo, Kontrakt Terytorialny integrował będzie środki unijne z krajowymi, w tym pozyskanymi w wyniku zmian w systemie korekcyjno-wyrównawczym i systemie dotacji z budżetu państwa dla jst.
27.	**Racjonalny system finasowania jst**	Główne kierunki zmian ustaw o dochodach jst i innych właściwych ustaw i aktów prawnych dotyczą: – zwiększenia zróżnicowania źródeł dochodów własnych w finansowaniu działalności jst, by zachęcić jest do bardziej racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi; – „zatrzymania" w regionach środków finansowych, które nie podlegają rzeczywistym transferom międzyregionalnym (dotyczy środków finansowych , które podlegają transferowi na szczebel centralny, a następnie wracają do regionu pod inną postacią); – powiązania zmian w algorytmie mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego z potrzebami wydatkowymi jst oraz ich potencjałem dochodowym; zmiany te będą sprzyjać realizacji

		celów polityki regionalnej.
28.	**Rządowy Program na rzecz Rozwoju oraz Konkurencyjności Regionów poprzez Wsparcie Lokalnej Infrastruktury Drogowej**	Program mający na celu zintensyfikowanie działań na rzecz podniesienia rozwoju i wzrostu konkurencyjności regionów poprzez: 1) rozwój infrastruktury drogowej o charakterze lokalnym w celu poprawy dostępności komunikacyjnej dla przedsiębiorców i społeczności lokalnych do ośrodków życia gospodarczego i społeczno-kulturalnego oraz terenów inwestycyjnych; 2) powiązanie lokalnych ośrodków gospodarczych z regionalnymi i krajowymi przez budowę lub przebudowę dróg gminnych lub powiatowych oraz węzłów łączących te drogi z drogami wyższego rzędu (wojewódzkich i krajowych); 3) poprawę bezpieczeństwa na drogach lokalnych przez inwestycje w bezkolizyjne rozwiązania transportowe, skrzyżowania, sygnalizację świetlną, ciągi piesze lub pieszo-rowerowe.
29	**Program Mosty dla Regionów**	Program mający na celu uzupełnienie lokalnej infrastruktury drogowej o brakujące przeprawy mostowe w ciągach dróg będących w zarządzaniu jst, tj. na drogach gminnych, powiatowych czy wojewódzkich, a przez to poprawę wewnętrznej spójności komunikacyjnej regionów Polski.
30.	**Krajowy Program Kolejowy do 2023 r.,**	Program zapewniający połączenie do 2023 r. ośrodków wojewódzkich zmodernizowanymi liniami kolejowymi, co najmniej do średniej prędkości kursowania pociągów pasażerskich 100 km/h oraz wdrażanie Europejskiego Systemu Zarządzania Ruchem Kolejowym (ERTMS) na najważniejszych szlakach kolejowych.
31.	**Program Wieloletni "Pomoc w zakresie finansowania kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową, w tym jej utrzymania i remontów do 2023 roku"**	Program przyczyniający się do poprawy dostępności transportowej i spójności komunikacyjnej poszczególnych regionów kraju
32.	**Program Inwestycji Dworcowych na lata 2016-2023**	Program zwiększenia liczby dworców kolejowych spełniających współczesne wymagania pasażerów korzystających z usług transportu kolejowego w ramach różnego rodzaju segmentów przewozów pasażerskich.
33.	**Rozwój transportu intermodalnego**	Określenie działań, w tym niezbędnych inwestycji w infrastrukturę transportu, zapewniających zwiększenie przewozów intermodalnych
34.	**Unowocześnienie parku taboru kolejowego**	Poprawa warunków świadczenia usług związanych z przewozem towarów i pasażerów.
35.	**Projekt „Wspólny Bilet”**	Wprowadzenie ułatwień dla podróżnego w zakresie planowania podróży, rezerwacji, zakupu biletu na podróż koleją. Projekt ma umożliwić pasażerowi zakup jednego biletu na cały przejazd koleją (wszystkie pociągi łączące punkt odjazdu z punktem przyjazdu), niezależnie od kanału sprzedaży i przewoźnika.

Nowe inicjatywy projektowe		
1.	**Lola;ny crowd-funding**	W ramach projektu, aktorzy lokalni (np. jst, grupy mieszkańców, organizacje pożytku publicznego) będą mogły ubiegać się o dofinansowanie inicjatyw o zasięgu lokalnym, skierowanych do lokalnej społeczności. Inicjatywy zakwalifikowane do udziału w projekcie zostaną umieszczone na platformie crowd-fundingowej programu, gdzie prowadzona będzie dobrowolna zbiórka środków. Inicjatywy, które zbiorą określoną kwotę minimalną, otrzymają dodatkowe finansowanie realizowane w ramach akceleratora projektów innowacyjnych. Środki w ramach LCF można będzie zbierać zarówno na realizację zgłaszanego projektu na różnych jego etapach (np. np. budowa, modernizacja, zakup, organizacja wydarzenia o charakterze lokalnym), jak również działalność bieżącą w ramach funkcjonującej inicjatywy (np. wsparcie działalności świetlicy, która ma problemy finansowe i grozi jej zamknięcie).
2.	**Akcelerator Projektów Pilotażowych**	System finansowania przedsięwzięć wynikających z realizacji projektów pilotażowych takich jak np. local crowd-funding, PIM, Lider+, czy też Innowacyjne Partnerstwo Terytorialne. Mechanizm wskazywał będzie źródła finansowania (regionalne programy operacyjne, krajowe programy operacyjne, środki budżetu państwa, inne źródła) oraz warunki i sposób ich ukierunkowania na wsparcie przedsięwzięć wynikających z realizacji projektów pilotażowych. Wsparcie będzie mogło być udzielone na np. zasilenie finansowe platformy local crowd-fundingowej, realizację przedsięwzięć (dokumentacja projektowa, dokumenty strategiczno-planistyczne, małe projekty infrastrukturalne, działania miękkie) wynikające z przygotowywanych przez miasta w ramach PIM, Miejskich Inicjatyw Działań (MID).
3.	**Innowacyjne partnerstwa terytorialne**	Celem realizacji projektu jest opracowanie i przetestowanie nowych innowacyjnych instrumentów, zarówno finansowych, jak i niefinansowych, przyczyniających się do zminimalizowania lub redukcji barier rozwojowych oraz wzmocnienia aktywności gospodarczej w zdiagnozowanych niszach / potencjałach rozwojowych dominujących na wybranym obszarze. Utworzone Partnerstwa złożone będą z przedsiębiorców oraz ośrodków akademickich współpracujących z podmiotami publicznymi (władze lokalne i regionalne), dzięki czemu wypracowane innowacje będą mogły zostać rozprzestrzenione na teren całego regionu. W procesie wypracowywania instrumentów zastosowany zostanie model partycypacyjny polegający na animowaniu uczestników

		Partnerstwa oraz innych interesariuszy zainteresowanych udziałem w procesie, co w efekcie przyczyni się również do stworzenia sprzyjającego środowiska współpracy. We wdrożeniowej fazie projektu, Partnerstwa opracują plany działań dla wybranych samorządów lub organizacji, na potrzeby rozwiązania zidentyfikowanych problemów lub rozwoju wybranych nisz gospodarczych. Zakłada się, że efekty osiągnięte w ramach realizacji projektu będą trwałe oraz możliwe do zaadaptowania na innych obszarach, na których zidentyfikowano podobne problemy.
4.	**LIDER+**	Projekt strategiczny wspierania rozwoju regionalnego, służący budowaniu partnerstw wiejsko-wiejskich oraz miejsko – wiejskich, w szczególności na obszarach wskazanych w SOR i KSRR jako obszary zagrożone trwałą marginalizacją. Projekt ten ma na celu aktywizację partnerskiej współpracy oraz wzmocnienie i zachęcanie do wymiany wiedzy między samorządami terytorialnymi na obszarach wiejskich oraz w małych miastach poprzez organizację sieci tematycznych, pozwalających uczyć się od siebie, w celu rozpoznania i przeanalizowania dobrych praktyk i innowacyjnych rozwiązań, a także wypracowania konkretnych działań na poziomie lokalnym, wokół zidentyfikowanych wcześniej zagadnień, np. starzenia się społeczeństwa, rozwoju lokalnej przedsiębiorczości, tworzenia miejsc pracy poza rolnictwem, planowania przestrzennego.

Załącznik 2. Opisy wskaźników monitorowania celu głównego i celów szczegółowych KSRR

Lp.	Wskaźnik	Opis wskaźnika
	Cel główny	
1	**Udział nakładów inwestycyjnych sektora prywatnego w inwestycjach ogółem**	Dane o nakładach inwestycyjnych obejmują nakłady finansowe lub rzeczowe, których celem jest stworzenie nowych środków trwałych lub ulepszenie (przebudowa, rozbudowa, rekonstrukcja lub modernizacja) istniejących obiektów majątku trwałego, a także nakłady na tzw. pierwsze wyposażenie inwestycji. Wartość nakładów inwestycyjnych prezentowana jest wg sektorów gospodarki narodowej. Podziału nakładów inwestycyjnych według województw dokonano na podstawie faktycznej lokalizacji inwestycji. W przypadku wybranych województw wskaźnik jest definiowany jako łączny udział grupy 4 województw o najniższym udziale inwestycji sektora prywatnego w inwestycjach ogółem, znacznie niższym niż przeciętnie w Polsce (w roku 2014 do grupy wybranych województw zalicza się województwa: podlaskie, pomorskie, warmińsko-mazurskie i zachodniopomorskie).
2	**Zróżnicowanie wartości dodanej brutto na 1 pracującego na poziomie regionów (NUTS 2)**	Zróżnicowanie jest mierzone wskaźnikiem dyspersji, który jest definiowany jako suma wartości bezwzględnych różnic między wojewódzkimi, a krajową wartością dodaną brutto na 1 pracującego, ważonych udziałem liczby pracujących poszczególnych województw, wyrażona w procentach krajowej wartości dodanej brutto na 1 pracującego (ogółem / sekcja A).
3	**Zróżnicowanie PKB na 1 mieszkańca na poziomie podregionów (NUTS 3)**	Zróżnicowanie jest mierzone wskaźnikiem dyspersji, który jest definiowany jako suma wartości bezwzględnych różnic między wartościami dla podregionów a krajową wartością PKB na 1 mieszkańca, ważonych udziałem liczby ludności poszczególnych podregionów, wyrażona w procentach krajowego PKB na 1 mieszkańca.
4	**Relacja przeciętnych rocznych dochodów do dyspozycji netto na 1 osobę w gospodarstwie domowym na wsi do miasta**	Udział rocznego przeciętnego dochodu do dyspozycji gospodarstw domowych mieszkających na wsi do przeciętnego dochodu do dyspozycji gospodarstw domowych mieszkających w miastach, wyrażony w %.
	Cel szczegółowy 1: Spójność kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym	
5	**Współczynnik aktywności zawodowej wg BAEL**	Procentowy udział aktywnych zawodowo (15-64 lata) w liczbie ludności ogółem. Dane przeciętne w roku.
6	**Udział osób w gospodarstwach domowych korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej w ludności ogółem**	Osoby w gospodarstwach domowych korzystające ze środowiskowej pomocy społecznej to wszyscy członkowie gospodarstw domowych, które otrzymały pomoc materialną lub w formie usług bez względu na to kto i jakie świadczenia otrzymał za pośrednictwem ośrodka pomocy społecznej zgodnie z ustawą z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r. nr 175 z późn. zm.) na podstawie kryterium dochodowego.
7	**Udział powierzchni objętej obowiązującymi planami zagospodarowania przestrzennego w powierzchni całkowitej ogółem [%]**	*Udział powierzchni, która została objęta obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w powierzchni geodezyjnej ogółem. W planie miejscowym określa się obowiązkowo, m.in.: - przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu; - zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego; - zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej; - linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy; - zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej.*
	Cel szczegółowy 2: Wzmacnianie regionalnych przewag konkurencyjnych	
8	**Udział przychodów netto ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów na eksport**	stosunek sumy przychodów netto ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów na eksport do sumy przychodów netto ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów ogółem
9	**Nakłady inwestycyjne (w cenach bieżących) na 1 mieszkańca**	Wartość nakładów finansowych i rzeczowych wyrażona w złotych w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Nakłady inwestycyjne to nakłady finansowe lub rzeczowe, których celem jest stworzenie nowych środków trwałych lub ulepszenie (przebudowa, rozbudowa, rekonstrukcja lub modernizacja) istniejących obiektów majątku trwałego, a także nakłady na tzw. pierwsze wyposażenie inwestycji. Nakłady inwestycyjne dzielą się na nakłady na środki trwałe oraz pozostałe nakłady.
10	**Odsetek osób dorosłych uczestniczących w kształceniu lub szkoleniu (w wieku 25–64 lata)**	Udział osób w wieku 25–64 lata uczących się i dokształcających się w ludności ogółem w tej samej grupie wieku. Wśród form kształcenia osób dorosłych można wyróżnić: kształcenie formalne, kształcenie pozaformalne, kształcenie nieformalne.
11	**Wskaźnik przeżywalności przedsiębiorstw – trzy lata od założenia działalności gospodarczej (osoba fizyczna)** [122]	Wskaźnik naliczony dla przedsiębiorstw (osób fizycznych) powstałych w roku n-3 jako odsetek przedsiębiorstw w roku n do aktywnych w roku n-1 (aktywne w roku n-1=100)

[122] Odsetek przedsiębiorstw powstałych w 2014 r. i aktywnych do 2017 r. (aktywne do 2016 r. =100)

12	**Odsetek przedsiębiorstw przemysłowych współpracujących w zakresie działalności innowacyjnej**	Udział przedsiębiorstw przemysłowych współpracujących w zakresie działalności innowacyjnej w ogólnej liczbie przedsiębiorstw przemysłowych o liczbie pracujących 10 osób i więcej, wyrażony w %.
	Cel szczegółowy 3: Podniesienie jakości zarządzania i wdrażania polityk publicznych	
13	**Wydatki majątkowe gmin na 1 mieszkańca dla miast wojewódzkich**	*Suma wydatków gmin przeznaczanych na wydatki majątkowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca.*
14	**Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem budżetów gmin**	Stosunek wartości wydatków inwestycyjnych do wartości wydatków ogółem poniesionych przez gminy.
15	**Liczba fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych wpisanych do rejestru REGON na 10 tys. mieszkańców**	Liczba podmiotów gospodarki narodowej - fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych wpisanych do rejestru REGON w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców.
16	**Odsetek osób w wieku 16-74 lata korzystających z Internetu w kontaktach z administracją publiczną w ciągu ostatnich 12 miesięcy**	Odsetek osób w wieku 16-74 lata korzystających z Internetu w kontaktach prywatnych z administracją publiczną (w ciągu ostatnich 12 miesięcy).