

Warszawa, dnia 8 sierpnia 2013 r.

Poz. 641

**UCHWAŁA Nr 121
RADY MINISTRÓW**

z dnia 11 lipca 2013 r.

w sprawie przyjęcia zaktualizowanej „Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020”

Na podstawie art. 14a ust. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, z późn. zm.¹⁾) Rada Ministrów uchwala, co następuje:

§ 1. Przyjmuje się zaktualizowaną „Strategię rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020”, zwaną dalej „Strategią”, stanowiącą załącznik do uchwały.

§ 2. Koordynowanie i nadzorowanie Strategii powierza się ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego.

§ 3. Traci moc uchwała nr 278/2008 Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2008 r. w sprawie przyjęcia Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

Prezes Rady Ministrów: *D. Tusk*

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1241, z 2011 r. Nr 279, poz. 1644, z 2012 r. poz. 1237 oraz z 2013 r. poz. 714.

Załącznik do uchwały nr 121 Rady Ministrów
z dnia 11 lipca 2013 r. (poz. 641)



*Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego
Polski Wschodniej do roku 2020*

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

***Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020.
Aktualizacja***

Warszawa, 2013 r.

SPIS TREŚCI

WROWADZENIE. Uzasadnienie podjęcia prac aktualizujących <i>Strategię rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020</i> i ich kluczowe uwarunkowania.....	5
STRESZCZENIE.....	12
PRZEBIEG PRAC AKTUALIZACYJNYCH I PROCES KONSULTACJI <i>STRATEGII</i>	14
1. POZYCJA ROZWOJOWA POLSKI WSCHODNIEJ NA TLE KRAJU ORAZ UNII EUROPEJSKIEJ. DIAGNOZA I TRENDRY ROZWOJOWE	18
1.1. Pozycja konkurencyjna regionów Polski Wschodniej.....	18
1.2. Przyczyny niskiej pozycji rozwojowej i konkurencyjnej Polski Wschodniej.....	20
1.3. Podsumowanie.....	23
2. INNOWACYJNOŚĆ MAKROREGIONU POLSKI WSCHODNIEJ – DIAGNOZA.....	24
2.1. Potencjał sektora naukowo-badawczego w Polsce Wschodniej.....	27
2.1.1. Działalność badawczo-rozwojowa i kadry	27
2.1.2. Uczestnictwo ośrodków naukowych z Polski Wschodniej w sieciach współpracy	28
2.1.3. Potencjały rozwojowe ośrodków naukowo-badawczych.....	29
2.2. Potencjał innowacyjny sektora przedsiębiorstw w Polsce Wschodniej.....	30
2.2.1. Nakłady i aktywność innowacyjna przedsiębiorstw oraz poziom komercjalizacji innowacji.....	30
2.2.2. Bariery dla prowadzenia działalności innowacyjnej przez przedsiębiorstwa w Polsce Wschodniej	32
2.2.3. Potencjały: wiodące endogeniczne ponadregionalne specjalizacje gospodarcze.....	33
2.3. Powiązania nauki z biznesem i współpraca w ramach potrójnej helisy	35
3. ZASOBY PRACY W MAKROREGIONIE POLSKI WSCHODNIEJ – DIAGNOZA.....	36
3.1. Jakość zasobów pracy i sytuacja na rynku pracy w makroregionie Polski Wschodniej	38
3.1.1. Aktywność zawodowa ludności Polski Wschodniej.....	38
3.1.2. Poziom wykształcenia ludności Polski Wschodniej	39
3.1.3. Poziom przedsiębiorczości w Polsce Wschodniej.....	40
3.1.4. Umiejętności cyfrowe ludności Polski Wschodniej	40
3.2. Grupy w szczególnie trudnej sytuacji na makroregionalnym rynku pracy.....	41
3.2.1. Długotrwale bezrobotni.....	41
3.2.2. Osoby młode	41
3.3.3. Absolwenci	42
3.3.4. Osoby w wieku 55+ i kobiety	42
4. INFRASTRUKTURA TRANSPORTOWA I ELEKTROENERGETYCZNA W MAKROREGIONIE POLSKI WSCHODNIEJ – DIAGNOZA.....	44
4.1. Dostępność transportowa zewnątrzregionalna.....	47
4.2. Dostępność transportowa wewnątrzregionalna	50
4.3. Infrastruktura elektroenergetyczna.....	51
5. ANALIZA SWOT	54
6. POLSKA WSCHODNIA W 2020 ROKU – WIZJA STRATEGICZNA, WYZWANIA I SZANSE ROZWOJOWE	55
7. CEL GŁÓWNY I STRATEGICZNE KIERUNKI DZIAŁAŃ DLA POLSKI WSCHODNIEJ	57
7.1. INNOWACYJNOŚĆ	58
7.1.1. Budowa trwałych przewag konkurencyjnych w oparciu o wiodące endogeniczne ponadregionalne specjalizacje gospodarcze	58

7.1.2. Wzmocnienie potencjału sektora nauki i badań	59
7.2. ZASOBY PRACY I JAKOŚĆ KAPITAŁU LUDZKIEGO	60
7.2.1. Przeciwdziałanie wykluczeniu na makroregionalnym rynku pracy	61
7.2.2. Wzmocnienie potencjału nowoczesnych kadr dla gospodarki opartej na wiedzy	62
7.3. INFRASTRUKTURA TRANSPORTOWA I ELEKTROENERGETYCZNA.....	63
7.3.1. Przełamywanie barier związanych z peryferyjnym położeniem.....	63
7.3.2. Wzmocnienie spójności wewnętrznej Polski Wschodniej.....	64
7.3.3. Wzmocnienie bezpieczeństwa elektroenergetycznego Polski Wschodniej	65
8. TABELA WSKAŹNIKÓW.....	66
9. SYSTEM REALIZACJI, MONITOROWANIA I EWALUACJI	69
9.1. System realizacji.....	69
9.1.1. Wdrażanie Strategii	69
9.1.2. Kontrakt terytorialny	70
9.1.3. Strategia wykorzystania Funduszy Europejskich przez Polskę	71
9.1.4. Programy operacyjne współfinansowane ze środków Unii Europejskiej w ramach polityki spójności.....	71
9.1.5. Instytucje zaangażowane we wdrażanie Strategii.....	71
9.2. Monitorowanie	72
9.2.1. Roczny raport monitoringowy <i>Strategii</i>	73
9.2.2. Okresowy raport z realizacji <i>Strategii</i>	73
9.3. Ewaluacja	73
9.3.1. Instytucje zaangażowane w proces monitorowania i ewaluacji.....	74
10. RAMY FINANSOWE	74

WROWADZENIE. Uzasadnienie podjęcia prac aktualizujących Strategię rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020 i ich kluczowe uwarunkowania

Makroregion Polski Wschodniej stanowi zwarty obszar o najniższym poziomie rozwoju gospodarczego w Polsce i jeden z najsłabszych w Unii Europejskiej. Charakter problemów niekorzystnie wpływających na sytuację społeczno-gospodarczą i perspektywy rozwoju tego obszaru w znacznej mierze mają wymiar strukturalny, będący konsekwencją historycznych uwarunkowań. Są one dodatkowo negatywnie wzmacniane skutkami peryferyjnego położenia makroregionu na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej, za którą znajdują się w dużej mierze obszary jeszcze słabiej rozwinięte.

Podstawowa charakterystyka makroregionu Polski Wschodniej¹

Makroregion Polski Wschodniej składa się z pięciu województw: **Mapa nr 1: Makroregion Polski Wschodniej**

- lubelskiego,
- podkarpackiego,
- podlaskiego,
- świętokrzyskiego,
- warmińsko-mazurskiego.

Wschodnia granica makroregionu jest jednocześnie granicą państwa polskiego, Unii Europejskiej (UE) oraz strefy Schengen. Makroregion sąsiaduje z pięcioma państwami - od północy z Rosją i Litwą, w centralnej części z Białorusią, od południowo-wschodu z Ukrainą, a od południa ze Słowacją², co czyni obszar makroregionu obszarem tranzytowym.

Polska Wschodnia obejmuje 31,7% powierzchni kraju i zamieszkuje go ponad 8 mln osób, co stanowi 21% ludności kraju. Makroregion jest obszarem o **niskiej gęstości zaludnienia** – na każdy kilometr kwadratowy przypada zaledwie 86 osób, wobec średniej krajowej wynoszącej 122³.



Źródło: www.outsourcingportal.pl

Województwa Polski Wschodniej charakteryzuje **niski poziom degradacji przyrodniczej**, co manifestuje się występowaniem stosunkowo niewielu terenów zdegradowanych przez przemysł oraz relatywnie niewielkim zanieczyszczeniem powietrza. Makroregion dysponuje **dużym ilościowym i jakościowym potencjałem ziemi rolniczej** – prawie 31% krajowych zasobów użytków rolnych przypada na ten obszar, stanowiąc prawie połowę jego powierzchni.

Polskę Wschodnią cechuje **niski stopień urbanizacji**. W Polsce średnio 61% ludności zamieszkuje miasta, natomiast w makroregionie wskaźnik ten kształtuje się na poziomie 49%. Niski poziom urbanizacji analizowanego obszaru jest odzwierciedleniem rzadkiej sieci miejskiej i struktury wielkościowej miast. Na jedno miasto w makroregionie przypada 472 km², podczas gdy w Polsce wskaźnik ten kształtuje się na poziomie 346 km². W Polsce Wschodniej znajdują się jedynie 3 miasta zamieszkałe przez ponad 200 tys. mieszkańców każde (Lublin, Białystok, Kielce) oraz 3 ośrodki miejskie z liczbą mieszkańców od 100 do 200 tys. Dominują miasta bardzo małe, do 5 tysięcy mieszkańców. Przeciętna liczba mieszkańców miast w województwach Polski Wschodniej jest o około ¼ niższa niż średnio w kraju (25,8 tys.)

¹ Wszystkie dane zaprezentowane w ramce są danymi za 2010 r.

² Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego, zewnętrzna granica Unii Europejskiej na terenie Polski liczy 1163 km, co stanowi 33% długości granicy państwowej RP. Najdłuższy odcinek przypada na granicę z Ukrainą – 535 km (46%), nieco mniejszy z Białorusią – 418 km (36%) i najkrótszy z Federacją Rosyjską (Obwodem Kaliningradzkim) – 210 km (18%).

³ Wszystkie dane wykorzystane w ramce są danymi za 2010 r.

Ze względu na specyfikę sytuacji społeczno-gospodarczej **Polska Wschodnia jest obszarem szczególnego zainteresowania polityki regionalnej** wymagającym podejmowania dodatkowych działań, umożliwiających nadrobienie zapóźnień i zdynamizowanie rozwoju. Skutecznie wdrożone przyczynią się one do zwiększenia spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej całego kraju. Przejawem takiego myślenia o makroregionie było przyjęcie przez Radę Ministrów w 2008 r. *Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020* – pierwszej i, jak dotąd, jedynej tego typu rządowej strategii skierowanej do grupy województw. Dodatkowo, w ramach wieloletnich ram finansowych Unii Europejskiej na lata 2007–2013, makroregion został objęty specjalnym, dedykowanym ponadregionalnym wsparciem w postaci *Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013*⁴, stając się istotnym beneficjentem europejskiej polityki spójności. Jednak charakter i skala wyzwań stojących przed Polską Wschodnią w kontekście zmieniających się uwarunkowań krajowych, europejskich i globalnych sprawiły, że niezbędna jest kontynuacja i intensyfikacja działań publicznych, prowadzących do skutecznego wykorzystania wewnętrznych potencjałów makroregionu i przełamania barier, utrudniających i spowalniających zachodzące w nim procesy rozwojowe.

Strategia rozwojowa dla Polski Wschodniej, adekwatnie identyfikując kluczowe wyzwania rozwojowe stojące przed makroregionem i sposób ich zaadresowania, powinna wpisywać się w najważniejsze uwarunkowania krajowe i europejskie, tak aby mogła stanowić podstawę dla planowania skutecznych działań o charakterze operacyjnym. Od chwili przyjęcia *Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020* w grudniu 2008 r. uwarunkowania te uległy istotnym przeobrażeniom ze względu na uchwalenie nowych unijnych i krajowych dokumentów o charakterze strategicznym, przesądzających o kierunkach działań rozwojowych w perspektywie do 2020 r., a nawet 2030 r. (unijna strategia *Europa 2020*, *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020*, *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, *średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2020* i *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2030*), stanowiących w znacznej mierze odpowiedź na zmieniające się uwarunkowania rozwojowe, w tym znaczące spowolnienie gospodarcze, które dotknęło Europę.

Kierując się dążeniem do skutecznego i trwałego zdynamizowania procesów rozwojowych w Polsce Wschodniej, **Ministerstwo Rozwoju Regionalnego oraz samorządy województw Polski Wschodniej podjęły wspólną inicjatywę odnowienia rządowej *Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020***, czego wyrazem było podpisanie w czerwcu 2011 r. przez Ministra Rozwoju Regionalnego i marszałków województw Polski Wschodniej wspólnej deklaracji w tej sprawie⁵. Wolą wszystkich stron było uwzględnienie w aktualizowanym dokumencie najistotniejszych nowych uwarunkowań europejskiej polityki spójności i krajowej polityki, w tym uwarunkowań o charakterze formalno-prawnym⁶, odnosząc je do specyfiki wyzwań i szans rozwojowych, stojących przed makroregionem. Sposób myślenia o średniookresowej wizji strategicznej dla Polski Wschodniej i optymalnym podejściu do jej realizacji był silnie zdeterminowany przyjęciem w deklaracji kilku **kluczowych zasad organizujących i ukierunkowujących proces aktualizacji Strategii**, do których należały:

- 1) **zasada partnerstwa i współpracy;**
- 2) **zasada subsydiarności;**
- 3) **zasada selektywności celów i tematycznej, geograficznej i finansowej koncentracji działań** przy jednoczesnym **wsparciu dla endogennych potencjałów;**
- 4) **zasada mierzalności strategicznych celów;**
- 5) **zasada wieloszczeblowego zarządzania.**

⁴ Więcej informacji na temat programu jest dostępnych pod adresem www.polskawschodnia.gov.pl

⁵ Pełen tekst deklaracji jest dostępny pod adresem:

http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_regionalna/Strategia_rozwoju_polski_wschodniej_do_2020

⁶ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, z późn. zm.) oraz *Założenia systemu zarządzania rozwojem* przyjęte przez Radę Ministrów w kwietniu 2009 r.

Proces przygotowania zaktualizowanej Strategii od samego początku przebiegał w pełnym partnerstwie i w ścisłej współpracy Ministerstwa Rozwoju Regionalnego z samorządami województw Polski Wschodniej, a ostateczny zakres i zawartość Strategii stanowi wynik wspólnej dyskusji i uzgodnień obu stron.

Zaktualizowana Strategia wypełnia lukę pomiędzy uniwersalną, horyzontalną polityką wobec wszystkich polskich regionów sformułowaną w *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020* a polityką rozwoju poszczególnych regionów w Polsce Wschodniej, wyrażoną w *Strategiach Rozwoju Województw*. Stanowi odpowiedź na potrzebę zidentyfikowania dodatkowego, makroregionalnego poziomu potrzeb i celów rozwojowych w perspektywie do 2020 r., komplementarną z krajowymi⁷ i regionalnymi strategiami rozwoju. *Selektywność celów* i będąca jej konsekwencją *tematyczna, finansowa i geograficzna koncentracja działań* zidentyfikowanych w makroregionalnej Strategii pozwolą na osiągnięcie masy krytycznej niezbędnej do skutecznego *wzmacniania endogennych potencjałów Polski Wschodniej* oraz przełamywania kluczowych barier dla rozwoju za pomocą zintegrowanych i skoordynowanych przedsięwzięć. *Mierzalność strategicznych celów* umożliwi monitorowanie skuteczności prowadzonych działań i ich ewentualne korekty. Z kolei wdrażanie Strategii zgodnie z *zasadą wieloszczeblowego zarządzania* przyczyni się do osiągnięcia niezbędnej komplementarności podejmowanych inicjatyw rozwojowych i wzmocni efekt synergii.

Prace nad aktualizacją *Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020* były systematycznie wspierane przez **środowisko eksperckie**: eksperta wiodącego – dr Pawła Sameckiego oraz ekspertów tematycznych. Ich rolą było dostarczenie specjalistycznej wiedzy na temat procesów zachodzących w makroregionie Polski Wschodniej na tle analogicznych zjawisk zachodzących w skali całej Polski i Unii Europejskiej⁸ oraz dbałość o zachowanie logicznej spójności i metodologicznej poprawności prowadzonych prac.

Niezwykle istotne było również **aktywne zaangażowanie przedstawicieli samorządów województw Polski Wschodniej**⁹, którzy uczestniczyli w procesie aktualizacji przez cały okres jego trwania i swoją wiedzą merytoryczną na temat specyfiki i kontekstu zjawisk społeczno-gospodarczych i przestrzennych zachodzących w poszczególnych regionach Polski Wschodniej w znacznym stopniu przyczynili się do podniesienia jakości ostatecznego dokumentu.

Procesowi aktualizacji dokumentu towarzyszyły również **działania informacyjne** skierowane do opinii publicznej, a także **aktywna rola partnerów społecznych i gospodarczych** w procesie opiniowania i konsultowania projektu zaktualizowanej Strategii.

Uwarunkowania unijne i krajowe w kontekście aktualizacji *Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020*

Istotną zmianą w kontekście programowania polskiej polityki rozwoju było przyjęcie przez Radę Europejską w czerwcu 2010 r. dokumentu ***EUROPA 2020. Strategia na rzecz inteligentnego***

⁷ DSRK 2030, KPZK 2030, SRK 2020, KSRR 2010-2020 oraz pozostałe osiem zintegrowanych strategii rozwoju (Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, Strategia Rozwoju Transportu, Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego, Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko, Strategia Sprawne Państwo, Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP, Strategia Zrównoważonego Rozwoju Rolnictwa i Wsi).

⁸ Wszystkie ekspertyzy przygotowane na potrzeby aktualizacji Strategii są dostępne na stronie http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_regionalna/Strategia_rozwoju_polski_wschodniej_do_2020

⁹ Szczegółowe informacje dot. współpracy z przedstawicielami władz samorządowych Polski Wschodniej w ramach procesu aktualizacji Strategii znajdują się w załączniku nr 1.

*i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*¹⁰. Dokument ten wytycza ramy procesów rozwojowych dla całej UE i stanowi nowy, długookresowy program rozwoju społeczno-gospodarczego Wspólnoty, zastępując obowiązującą w latach 2000–2010 Strategię Lizbońską. Strategia EUROPA 2020 wyznacza trzy priorytety rozwojowe:

- 1) **wzrost inteligentny**, rozumiany jako budowanie gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach;
- 2) **wzrost zrównoważony** (promocja bardziej efektywnego wykorzystania zasobów do budowania bardziej konkurencyjnej i „zielonej” gospodarki) oraz
- 3) **wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu** (zwiększenie aktywności zawodowej, podnoszenie kwalifikacji i walka z ubóstwem).

W komunikacie Komisji Europejskiej w sprawie przeglądu budżetu UE z czerwca 2011 r.¹¹ politykę spójności przedstawiono jako politykę o charakterze rozwojowym, przyczyniającą się do wzrostu gospodarczego i reform strukturalnych we wszystkich regionach UE i zaproponowano **koncentrację tematyczną polityki spójności na wybranych priorytetach, związanych z realizacją celów strategii EUROPA 2020**. Europejska polityka spójności ma niezwykle istotne znaczenie z punktu widzenia Polski ze względu na jej rolę jako ważnego źródła inwestycji wspierających zmiany strukturalne w polskiej gospodarce oraz wzmacniających procesy rozwojowe na poziomie regionów. Z tego względu niezbędne było wpisanie strategicznych kierunków działań dla Polski Wschodniej w szersze cele rozwojowe sformułowane w strategii EUROPA 2020.

Krajowe uwarunkowania uległy również głębokim zmianom, co było spowodowane przyjęciem przez Radę Ministrów w 2009 r. **nowego systemu zarządzania rozwojem w Polsce**¹². Motywacją do jego zaprojektowania był zamiar stworzenia sprawnego mechanizmu programowania strategicznego, zapewniającego realizację strategicznych celów rozwojowych państwa. Stało się to możliwe dzięki wzmocnieniu roli polityki rozwoju jako nadrzędnej wobec wszystkich polityk sektorowych, dziedzinowych i regionalnych oraz wprowadzeniu nowej generacji hierarchicznych długo i średniookresowych dokumentów strategicznych, integrujących społeczny, gospodarczy i przestrzenny wymiar działań rozwojowych. Konsekwencją przyjęcia nowego systemu było uporządkowanie katalogu obowiązujących dokumentów strategicznych i zredukowanie ich liczby. Jesienią 2012 r. Rada Ministrów przyjęła średniookresową Strategię Rozwoju Kraju 2020, a w lutym 2013 r. – Długookresową Strategię Rozwoju Kraju. Sukcesywnie zatwierdzono także dziewięć zintegrowanych strategii rozwoju, które zastąpiły dotychczasowe strategie sektorowe.

Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030 – trzecia fala nowoczesności¹³ (DSRK 2030) formułuje długofalowy projekt cywilizacyjny realizowany w Polsce w perspektywie do 2030 r. i wskazuje obowiązujący model rozwoju kraju. Strategicznym celem jest poprawa jakości życia Polaków, której miarami będą wzrost wartości PKB *per capita*, zwiększenie spójności społecznej oraz zmniejszenie nierównomierności o charakterze terytorialnym. Proponowany model rozwoju opiera się na **trzech zasadniczych filarach**:

- 1) **budowaniu podstaw dla innowacyjności kraju** (odrabianie zaległości cywilizacyjnych poprzez działania o charakterze infrastrukturalnym i modernizującym powiązane z budową nowych przewag konkurencyjnych opartych o szeroko pojęty kapitał intelektualny);

¹⁰ Pełen tekst strategii EUROPA 2020 jest dostępny pod adresem: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:PL:PDF>

¹¹ Tekst komunikatu dostępny pod adresem: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT_COM:2011:0500\(01\):FIN:PL:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT_COM:2011:0500(01):FIN:PL:PDF)

¹² *Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski* – dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 27 kwietnia 2009 r., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009 i ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, z późn. zm.).

¹³ Pełen tekst DSRK 2030 w wersji przyjętej przez Radę Ministrów jest dostępny pod adresem: <https://mac.gov.pl/wp-content/uploads/2013/02/Strategia-DSRK-PL2030-RM.pdf>

- 2) **terytorialnym równoważeniu rozwoju** (tworzenie warunków dla szerokiego promieniowania i rozprzestrzeniania się korzyści rozwojowych z „biegunów wzrostu”, czyli głównie miast, oraz stymulowanie potencjałów rozwojowych pozostałych obszarów – ośrodków regionalnych, lokalnych, obszarów wiejskich);
- 3) **solidarności międzypokoleniowej (pakiet działań będących odpowiedzią na przemiany społecznych wzorców życia oraz wyzwania związane z trendami demograficznymi).**

W DSRK 2030 wiele uwagi poświęcono geografii rozwoju i wyzwaniom związanym ze zmniejszaniem skali różnicowań w jakości życia i potencjale wzrostu występującymi między poszczególnymi częściami kraju, co stanowi kluczowe zadanie państwa w perspektywie do 2030 r. W tym kontekście wskazano na **konieczność szczególnego uwzględnienia w planowaniu działań rozwojowych sytuacji w Polsce Wschodniej**, gdzie obserwowane zapóźnienia rozwojowe w największym stopniu blokują potencjał tego obszaru.

Drugim w hierarchii dokumentów strategicznych jest **Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2020**¹⁴ (SRK 2020), która odnosząc się do kluczowych przesądzeń sformułowanych w DSRK 2030, wytycza strategiczne obszary i interwencje, niezbędne dla osiągnięcia rozwojowych celów w perspektywie do 2020 r. Szczególny nacisk został położony na działania służące wzmocnieniu regionalnych potencjałów, najbardziej obiecujących w kontekście zapewnienia trwałości efektu rozwojowego. Z tego względu SRK 2020 nie odnosi się do całego spektrum działań państwa we wszystkich obszarach jego funkcjonowania, ale koncentruje się na wybranych. Trzy obszary strategiczne – **sprawne i efektywne państwo, konkurencyjna gospodarka oraz spójność społeczna i terytorialna** – stanowią odpowiedź na zidentyfikowane wyzwania rozwojowe. Kluczowym zadaniem państwa jest zapewnienie wewnętrznej spójności kraju, umożliwiającej uczestniczenie w rozwoju wszystkim regionom oraz niedopuszczenie do nadmiernych różnicowań przestrzennych. **Polska Wschodnia została wskazana** – obok peryferyjnych obszarów wiejskich, obszarów przygranicznych i tracących dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze – **jako obszar koncentracji procesów marginalizacji**, wymagający podjęcia ukierunkowanych działań mających na celu wzmocnienie mechanizmów dyfuzji oraz pogłębienie przestrzennej integracji.

Kolejnym dokumentem kluczowym dla kreowania strategicznej wizji rozwojowej dla Polski Wschodniej jest przyjęta przez Radę Ministrów w lipcu 2010 r. jedna ze zintegrowanych strategii rozwoju – **Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie**¹⁵ (KSRR 2020), wprowadzająca nowy sposób myślenia o polityce regionalnej w Polsce¹⁶. Dokument ten wyznacza trzy zasadnicze cele tej polityki, również wobec obszarów miejskich i wiejskich, i wskazuje instrumenty ich realizacji. Jednym z celów – obok **wspomagania wzrostu konkurencyjności wszystkich polskich regionów i podnoszenia efektywności realizowanych działań rozwojowych** – jest **budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie procesom marginalizacji** zachodzących na zidentyfikowanych w KSRR 2020 obszarach problemowych, które charakteryzują się niskim potencjałem rozwojowym, wynikającym z kumulacji negatywnych zjawisk społeczno-gospodarczych. Ze względu na diagnozowane wyzwania rozwojowe stworzono **typologię obszarów problemowych (strategicznej interwencji polityki regionalnej)**, wobec których przewiduje się podejmowanie ukierunkowanych interwencji służących zdynamizowaniu procesów restrukturyzacyjnych i podniesieniu jakości życia mieszkańców. **Makroregion Polski Wschodniej**, ze względu na obserwowane znaczne opóźnienia rozwojowe w stosunku do reszty kraju¹⁷, został zidentyfikowany jako

¹⁴ Pełen tekst SRK 2020 jest dostępny pod adresem:

http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_rozwoju/SRK_2020/Documents/SRK_2020_112012_1.pdf

¹⁵ Pełen tekst KSRR 2020 jest dostępny pod adresem:

http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/polityka_rozwoju/Documents/KSRR_13_07_2010.pdf

¹⁶ Nowy paradygmat rozwoju regionalnego zakłada dynamizowanie procesów rozwojowych zachodzących w poszczególnych regionach i podnoszenie ich konkurencyjności poprzez zróżnicowane terytorialne i zintegrowane podejście do wspierania regionalnych endogennych potencjałów. Szerzej na ten temat patrz: KSRR 2020, str. 14–17.

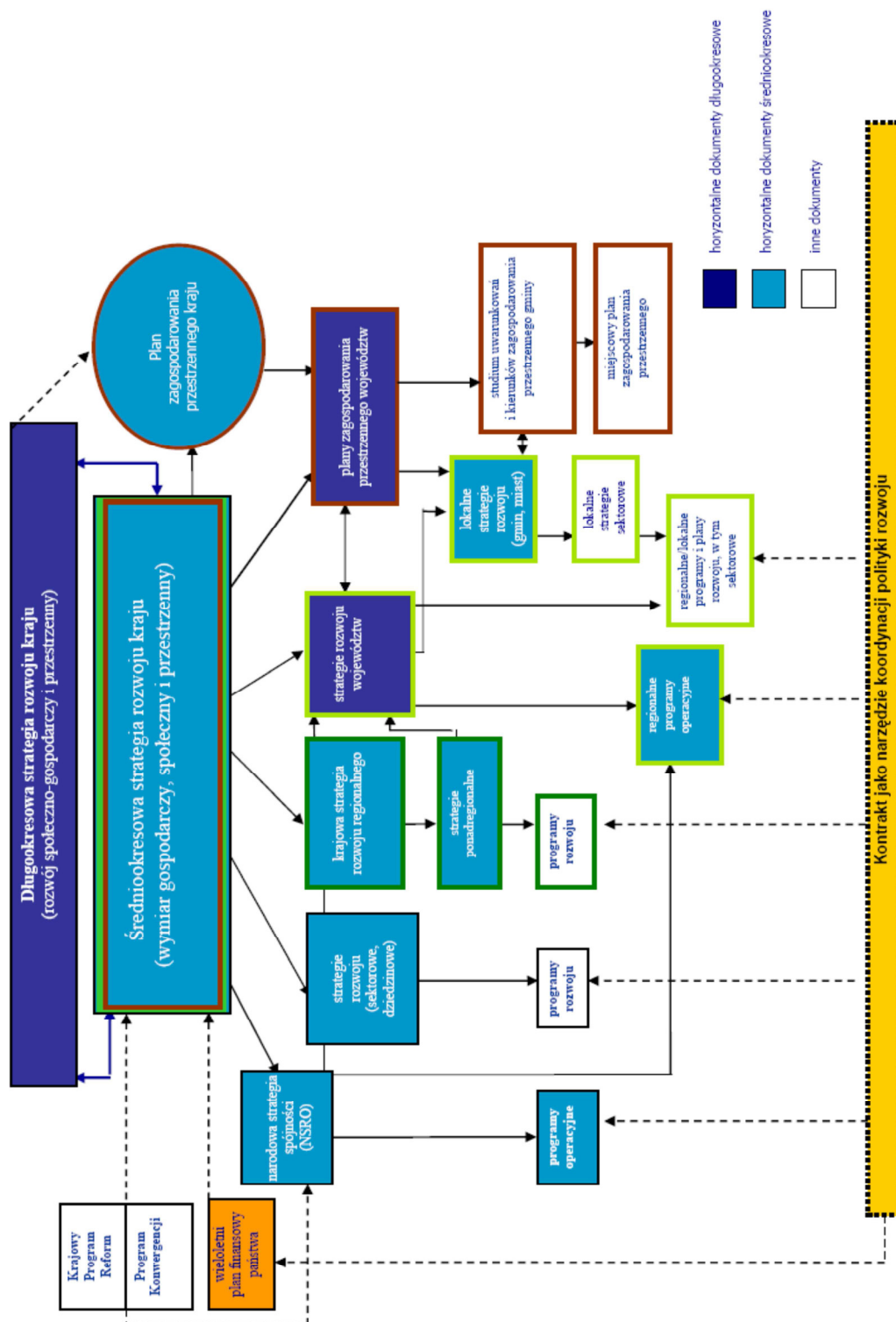
¹⁷ Mierzone wartością PKB *per capita*.

jedyny w Polsce obszar problemowy o znaczeniu krajowym, wobec którego ukierunkowana interwencja rozwojowa powinna być realizowana przy **szczególnym, dodatkowym wsparciu z poziomu centralnego**.

Istotnym nowym uwarunkowaniem była również przyjęta przez Radę Ministrów w grudniu 2011 r. **Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030**¹⁸ (KPZK 2030), stanowiąca najważniejszy dokument strategiczny dotyczący zagospodarowania przestrzennego terytorium Polski. Dokument ten wprowadza współzależność celów polityki przestrzennej z celami polityki regionalnej, zrywając z dotychczasową dychotomią planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego. Zgodnie z przyjętym w KPZK 2030 zintegrowanym podejściem do rozwoju, przestrzeń kraju postrzegana jest jako obszar różnicowania przebiegu i efektów zachodzących procesów społeczno-gospodarczych, środowiskowych i kulturowych, a proponowana wizja rozwoju akcentuje **znaczenie uwarunkowań przestrzennych dla optymalnego wykorzystania endogenicznych potencjałów**. Celem polityki zagospodarowania przestrzennego jest skuteczne wykorzystywanie potencjału całego terytorium Polski dla osiągnięcia celów rozwojowych, zgodnie z założeniem terytorialnego równoważenia rozwoju. W KPZK 2030 zidentyfikowano również **obszary wymagające szczególnego wsparcia procesów rozwojowych**, ze względu na niski potencjał rozwojowy i niewystarczającą integrację przestrzenną z resztą kraju, negatywnie wpływającą na perspektywy ich rozwoju. **Obszar Polski Wschodniej został wskazany jako jeden z trzech tego typu obszarów, wobec których niezbędna jest skoordynowana interwencja, wzmacniająca spójność przestrzenną i endogenne potencjały, realizowana na podstawie makroregionalnej strategii**.

¹⁸ KPZK 2030 jest aktualnie jedynym dokumentem planistycznym o charakterze rządowym; o ostatecznym kształcie planowania zagospodarowania przestrzennego na poziomie krajowym zdecyduje reforma systemu planowania przestrzennego w Polsce, przewidziana w zapisach *KPZK 2030* oraz w art. 61 ustawy z dnia 13 lipca 2012 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 951) oraz art. 47a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647, z późn. zm.). Pełen tekst KPZK 2030 jest dostępny pod adresem: http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_przestrzenna/KPZK/Aktualnosci/Documents/KPZK2030.pdf

Rysunek nr 1: Strategia dla Polski Wschodniej w systemie krajowych dokumentów strategicznych



Źródło: Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 27 kwietnia 2009 r. (zob. również przypis nr 18).

STRESZCZENIE

Makroregion Polski Wschodniej, który konstytuują województwa lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie, **należy do najsłabiej gospodarczo rozwiniętych i najmniej konkurencyjnych regionów w Polsce i Unii Europejskiej**. W latach 2002–2009 udział makroregionu w PKB Polski zmniejszał się i ten trend – dodatkowo wzmocniany niekorzystnymi prognozami demograficznymi, przewidującymi kurczenie się zasobów pracy – utrzyma się w perspektywie do 2020 r., jeśli nie zostaną podjęte skuteczne działania dynamizujące procesy rozwojowe na tym obszarze. Biorąc pod uwagę przewidywane niższe tempo rozwoju krajów unijnych w latach 2009–2020 prognozuje się, że makroregion zmniejszy dystans rozwojowy w stosunku do średniej unijnej, jednak wartość PKB *per capita* makroregionu będzie nadal o prawie połowę niższa od średniej wartości dla UE-27.

Ze względu na specyfikę sytuacji społeczno-gospodarczej **Polska Wschodnia jest obszarem szczególnego zainteresowania polityki regionalnej**, czego przejawem było przyjęcie w 2008 r. rządowej *Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020* – pierwszej i, jak dotąd, jedynej strategii skierowanej do grupy województw oraz objęcie makroregionu specjalnym, dedykowanym ponadregionalnym *Programem Operacyjnym Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013* współfinansowanym ze środków unijnej polityki spójności. Charakter i skala wyzwań stojących przed Polską Wschodnią wymagają kontynuacji działań rozwojowych w warunkach nowych krajowych, europejskich i globalnych wyzwań w ramach nowego paradygmatu rozwoju, sformułowanego m.in. w ramach unijnej strategii *Europa 2020*. W wyniku porozumienia zawartego w 2011 r. między ministrem ds. rozwoju regionalnego i marszałkami województw Polski Wschodniej zdecydowano – w partnerstwie i ścisłej współpracy z samorządami województw Polski Wschodniej i przy znaczącym wsparciu środowiska eksperckiego – o przeprowadzeniu **głębokiej aktualizacji dokumentu strategicznego**, tak by mógł on stanowić podstawę dla planowania skutecznych działań o charakterze operacyjnym w perspektywie do 2020 r.

Zaktualizowana Strategia stanowi odpowiedź na potrzebę zidentyfikowania dodatkowego, makroregionalnego poziomu potrzeb i celów rozwojowych, komplementarną z krajowymi i regionalnymi strategiami rozwoju. **Selektywność celów** i będąca jej konsekwencją **tematyczna, finansowa i geograficzna koncentracja działań** zidentyfikowanych w makroregionalnej Strategii pozwolą na osiągnięcie masy krytycznej niezbędnej do skutecznego **wzmacniania endogennych potencjałów Polski Wschodniej** oraz przełamywania kluczowych barier dla rozwoju za pomocą zintegrowanych i skoordynowanych przedsięwzięć. **Mierzalność strategicznych celów** umożliwi monitorowanie skuteczności prowadzonych działań i ich ewentualne korekty. Z kolei wdrażanie Strategii zgodnie z **zasadą wieloszczeblowego zarządzania** przyczyni się do osiągnięcia niezbędnej komplementarności podejmowanych inicjatyw rozwojowych i wzmocni efekt synergii.

Z przeprowadzonych na potrzeby aktualizacji *Strategii* analiz wynika, że dwa główne czynniki, które w znacznej mierze odpowiadają za rozmiar luki rozwojowej dzielącej Polskę Wschodnią od bardziej rozwiniętych regionów w kraju i UE-27 to **niska wydajność pracy oraz niewykorzystane zasoby pracy**. Niska wydajność pracy jest efektem specyfiki branżowej gospodarek województw makroregionu i niższej niż średnio w kraju produktywności poszczególnych sektorów. Makroregion Polski Wschodniej cechuje na tle kraju **bardzo wysokie zaangażowanie zasobów pracy w sektorze rolniczym**, charakteryzującym się znacznie niższą wydajnością pracy niż pozostałe sektory gospodarki. Z kolei niższa wydajność pracy w poszczególnych sektorach gospodarki jest efektem **gorszego wyposażenia województw Polski Wschodniej w kluczowe regionalne aktywa: potencjał technologiczny i innowacyjny, jakość zasobów pracy oraz wyposażenie w infrastrukturę**.

Diagnoza barier i potencjałów w trzech wskazanych obszarach stała się podstawą do sformułowania wizji rozwojowej, która koncentruje się na **trzech szansach rozwojowych**, których właściwe wykorzystanie może w największym stopniu przyczynić się w średnim okresie do zwiększenia wydajności pracy i poprawy pozycji rozwojowej makroregionu. Pierwsza z nich to **podnoszenie poziomu innowacyjności makroregionalnej gospodarki, bazujące na ugruntowanych wiodących specjalizacjach gospodarczych**, przy jednoczesnym wzmocnieniu potencjału sektora nauki i badań do kreowania aplikowalnych rozwiązań o charakterze

innowacyjnym oraz potencjału sektora przedsiębiorstw do ich absorpcji i komercyjnego wykorzystania. Drugą szansą jest **aktywizacja zasobów pracy i poprawa jakości kapitału ludzkiego**, co będzie sprzyjać większemu włączeniu społecznemu, zwłaszcza grup defaworyzowanych, oraz systematycznemu podnoszeniu i wzmacnianiu umiejętności i kompetencji kadr, zdolnych do skutecznego działania w warunkach gospodarki opartej na wiedzy i generowania dodatkowych impulsów rozwojowych. Trzecią szansą na zdynamizowanie procesów rozwojowych w Polsce Wschodniej jest **zbudowanie intensywnych powiązań społeczno-gospodarczych z lepiej rozwiniętym otoczeniem**, dla których warunkiem niezbędnym jest zintegrowana i efektywna **infrastruktura powiązań komunikacyjnych**, zarówno zewnętrznych – z krajowymi biegunami wzrostu, jak i wewnętrznych, wzmacniających terytorialną spójność makroregionu. Rozwój infrastruktury transportowej i **elektroenergetycznej**, towarzyszący intensyfikacji procesów innowacyjnych i wzmocnieniu kapitału ludzkiego, jest niezbędnym środkiem przyczyniającym się do osiągnięcia tych celów. Szanse te stały się podstawą dla wyznaczenia strategicznych kierunków działań.

Skoordynowana realizacja zintegrowanych działań zaproponowanych w *Strategii* w formie menu i stanowiących odpowiedź na zidentyfikowane bariery i szanse rozwojowe w ramach **trzech strategicznych obszarów: INNOWACYJNOŚĆ – ZASOBY PRACY – INFRASTRUKTURA** przyczyni się w dłuższym okresie do **wzrostu wydajności pracy we wszystkich sektorach gospodarki** oraz do **zmian w strukturze zatrudnienia** (stopniowe zmniejszenie zatrudnienia w rolnictwie i zwiększenie w pozostałych sektorach gospodarki), co z kolei przełoży się na **wzrost dochodów mieszkańców** makroregionu. W efekcie zdynamizowane zostaną **procesy restrukturyzacyjne makroregionalnych gospodarek**. Działania te, bazujące na endogennych uwarunkowaniach i wpisujące się w model rozwoju promowany w unijnych i krajowych dokumentach strategicznych, będą miały również pozytywny wpływ na odwrócenie niekorzystnych trendów związanych z odpływami migracyjnymi ludności z makroregionu oraz zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej Polski Wschodniej. W efekcie ich realizacji w 2020 r. **Polska Wschodnia będzie makroregionem dynamicznie rozwijającym się z poszanowaniem zasady zrównoważonego rozwoju, stopniowo i systematycznie poprawiającym swoją pozycję rozwojową i konkurencyjną w kraju oraz w Unii Europejskiej**, który dzięki ponadregionalnym specjalizacjom gospodarczym skutecznie konkuruje w kraju i za granicą; dysponuje nowoczesnymi kadrami dla gospodarki opartej na wiedzy i skutecznie przeciwdziała społecznemu wykluczeniu oraz jest obszarem komunikacyjnie dostępnym oraz wewnętrznie terytorialnie spójnym.

System realizacji *Strategii* opiera się na instytucjach i mechanizmach ustanowionych dla zarządzania krajową polityką rozwoju, w szczególności do zarządzania środkami pochodzącymi z Unii Europejskiej i przeznaczonymi na realizację polityki spójności w latach 2014–2020. Wdrażanie *Strategii* odbywa się poprzez **programy operacyjne polityki spójności Unii Europejskiej**. Najważniejszym elementem umożliwiającym przejście z poziomu *Strategii* do poziomu programowania stanowi **kontrakt terytorialny**, negocjowany między stroną rządową i samorządową¹⁹. Źródłem finansowania przedsięwzięć realizujących cele *Strategii* będą **środki Unii Europejskiej, budżetu państwa i samorządów wojewódzkich, powiatowych i gminnych** (w ramach współfinansowania lub wkładu własnego do projektów), **inne środki publiczne** (np. fundusze celowe) oraz **środki prywatne** (wkład własny beneficjentów do projektów). Proces wdrażania *Strategii* podlega **monitorowaniu i ewaluacji**, co służy zwiększaniu skuteczności i efektywności działań przyczyniających się do osiągnięcia jej celów.

¹⁹ Zgodnie z KSRR 2020 kontrakt terytorialny „obejmuje, mieszczące się w obszarach strategicznej interwencji, przedsięwzięcia priorytetowe rozumiane jako najważniejsze z punktu widzenia rządu i samorządów województw działania, które mają istotne znaczenie rozwojowe dla terytorium, na którym jest realizowana interwencja oraz służą realizacji celów polityki regionalnej uzgodnionych między stroną rządową i samorządową w trakcie negocjacji kontraktu” (KSRR 2020, rozdział 7.3.3.).

PRZEBIEG PRAC AKTUALIZACYJNYCH I PROCES KONSULTACJI STRATEGII

1.1. Zaangażowanie samorządów województw Polski Wschodniej i środowiska eksperckiego w proces aktualizacji *Strategii*

Prace związane z aktualizacją *Strategii* toczyły się na forum **zespołu roboczego**, składającego się z przedstawicieli Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, wskazanych przez Marszałków przedstawicieli Urzędów Marszałkowskich województw Polski Wschodniej oraz eksperta wiodącego. W ramach 9 warsztatowych spotkań, w których uczestniczyli również przedstawiciele środowiska eksperckiego wspierający proces aktualizacji w wybranych obszarach tematycznych, zaprezentowano ekspertyzy zlecone na potrzeby aktualizacji *Strategii*²⁰, jak również omówiono i przedyskutowano projekty poszczególnych części *Strategii*. Uwagi zgłaszane przez przedstawicieli samorządów województw miały istotny wpływ na kształt aktualizowanego dokumentu, podnoszący jego jakość i silniej osadzając zarówno część diagnostyczną, jak i kierunkową w makroregionalnej specyfice społeczno-gospodarczej.

Dodatkowo, projekt *Strategii* był prezentowany i poddawany pod dyskusję na trzech posiedzeniach **Komisji ds. Polski Wschodniej Związku Województw RP**, a uwagi i wnioski zgłaszane przez członków tego gremium były uwzględniane w toku prowadzonych prac. Projekt *Strategii* został również skonsultowany na forum **Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego** i pozytywnie przez to gremium zaopiniowany.

1.2. Ocena ex ante projektu zaktualizowanej *Strategii*

Projekt zaktualizowanej *Strategii* został poddany kompleksowej **ocenie ex ante**, którą na zlecenie MRR przeprowadziła w okresie listopad 2012 r. – luty 2013 r. firma **ECORYS Polska sp. z o.o.** W wyniku przeprowadzonego badania, ewaluator sformułował propozycję w zakresie systemu monitorowania i ewaluacji *Strategii* oraz szereg zaleceń i rekomendacji odnośnie do ocenianego dokumentu. Raport końcowy z badania ewaluacyjnego wraz z tabelą rekomendacji był przedmiotem odrębnego spotkania z przedstawicielami Urzędów.

Większość rekomendacji została przyjęta, a ich uwzględnienie w tekście *Strategii* skutkowało przede wszystkim:

- **przeredagowaniem dokumentu** w sposób zwiększający jego przejrzystość i komunikatywność (lepsze wyeksponowanie logiki podejścia przyjętego w projekcie zaktualizowanej *Strategii* ze szczególnym uwzględnieniem kwestii związanych z selektywnością celów i koncentracją działań),
- **wzmocnieniem uzasadnienia dla wyboru trzech strategicznych kierunków działań** (innovacyjność, zasoby pracy, dostępność), w tym z szerszym wykorzystaniem krajowej i zagranicznej literatury przedmiotu,
- **uzupełnieniem części diagnostycznej** (m.in. w zakresie klastrów w Polsce Wschodniej) i uspojnieniem jej z ramami finansowymi,
- **doprecyzowaniem zapisów systemu realizacji *Strategii*** (m.in. wskazanie listy programów operacyjnych i określenie, w jakim zakresie będą one realizowały poszczególne kierunki strategiczne wskazane w *Strategii*),

²⁰ Pełna lista ekspertyz zleconych przez MRR na potrzeby aktualizacji *Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020* jest dostępna pod adresem:

http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_regionalna/strategia_rozwoju_polski_wschodniej_do_2020/dokumenty/strony/dokumenty_i_expertyzy.aspx

- w projekcie *Strategii* umieszczono także zaproponowany przez ewaluatora system monitorowania (w tym tabelę wskaźników monitorowania wraz z szacunkowymi wartościami docelowymi) oraz ewaluacji.

Rekomendacje, które nie zostały uwzględnione dotyczyły przede wszystkim poszerzenia zakresu tematycznego *Strategii* o nowe obszary (m.in. transgraniczność, rolnictwo, polityka rodzinna), co z jednej strony stało w sprzeczności z kompromisem wypracowanym w tym zakresie z województwami Polski Wschodniej, z drugiej zaś naruszało zasadę selektywności celów i koncentracji działań przyjętą w pracach aktualizacyjnych.

1.3. Opinia Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko projektu zaktualizowanej *Strategii*

Projekt zaktualizowanej *Strategii* był również konsultowany z **Generalną Dyrekcją Ochrony Środowiska** (GDOŚ) w celu stwierdzenia, czy konieczne jest przeprowadzenie dla dokumentu strategicznej oceny oddziaływania na środowisko w trybie ustawy z dnia 3 października 2008 r. *o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*²¹. W dniu 10 kwietnia 2013 r. GDOŚ zdecydował o **odstąpieniu od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko**, argumentując swoją decyzję tym, że z punktu widzenia możliwości znaczącego oddziaływania na środowisko zaktualizowane zapisy *Strategii* można potraktować jako mało istotne. Ponadto GDOŚ wskazał, że część działań wskazanych w zaktualizowanym dokumencie jest zgodna z zapisami *Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020* w wersji przyjętej przez Radę Ministrów w grudniu 2008 r., dla której została przeprowadzona strategiczna ocena oddziaływania na środowisko²². W tym zakresie ważność zachowują zalecenia sformułowane w jej toku. Z kolei nowe działania wynikające ze zaktualizowanej *Strategii* są zgodne z zapisami dokumentów strategicznych wyższego rzędu, które zostały już poddane odpowiedniej ocenie środowiskowej. Dodatkowym argumentem na rzecz odstąpienia od obowiązku przeprowadzenia oceny był fakt, że programy operacyjne unijnej polityki spójności, wskazane w *Strategii* jako główne instrumenty realizacji wskazanych w niej celów rozwojowych, w przypadku spełnienia określonych kryteriów kwalifikujących również będą podlegały takiej ocenie. W związku z tym GDOŚ stwierdził, że nie istnieje ryzyko, aby działania mogące potencjalnie znacząco wpływać na środowisko nie zostało poddane odpowiedniej ocenie środowiskowej.

1.4. Konsultacje międzyresortowe projektu zaktualizowanej *Strategii*

W dniach 12–29 kwietnia 2013 r. zostały przeprowadzone konsultacje międzyresortowe projektu zaktualizowanej *Strategii*. W toku konsultacji uwagi i propozycje uzupełnień do dokumentu zgłosiło 12 ministerstw oraz Główny Urząd Statystyczny, który dokonał szerokiej aktualizacji danych statystycznych wykorzystanych w części diagnostycznej *Strategii*. MRR uwzględnił ogromną większość zgłoszonych uwag (116 ze 123 zgłoszonych ogółem), które dotyczyły przede wszystkim:

- uściślenia zapisów dotyczących pozycji konkurencyjnej Polski Wschodniej oraz poszerzenia opisu metody wykorzystanej do zidentyfikowania czynników odpowiadających za dystans dzielący makroregion od lepiej rozwiniętych regionów w kraju i w UE (dekompozycja WDB *per capita*),

²¹ Dz. U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1227, z późn. zm.

²² Pełen tekst *Prognozy oddziaływania na środowisko projektu Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020* zleconej przez MRR na potrzeby opracowania *Strategii* w 2008 r. jest dostępny pod adresem: http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/poziom_regionalny/strategia_rozwoju_polski_wschodniej_do_2020/Documents/Prognoza_POS_do_Strategii_PW.pdf

- zaktualizowania danych i pogłębienia opisów zjawisk społeczno-gospodarczych w części diagnostycznej (zwłaszcza w obszarach: zasoby pracy i jakość kapitału ludzkiego oraz infrastruktura transportowa i elektroenergetyczna),
- doprecyzowania zapisów Strategii w części kierunkowej,
- lepszego powiązania Strategii z zapisami zintegrowanych strategii rozwoju,
- zweryfikowania szacowanych wartości docelowych wskaźników monitorowania Strategii i poszerzenia ich zestawu w obszarze dostępności komunikacyjnej i infrastruktury elektroenergetycznej.

Projekt *Strategii* został również skonsultowany z Rządowym Centrum Legislacji, czego efektem było doprecyzowanie zapisów w zakresie systemu realizacji *Strategii*.

1.5. Konsultacje społeczne projektu zaktualizowanej *Strategii*

Konsultacje społeczne projektu zaktualizowanej *Strategii* były zorganizowane i nadzorowane przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o *zasadach prowadzenia polityki rozwoju*. Konsultacje, które odbyły się w terminie od 10 kwietnia do 15 maja 2013 r., miały **charakter ogólnopolski i regionalny** i były **w pełni udokumentowane**. Konsultacje zostały przeprowadzone zgodnie z **zasadą jawności**, której podstawowym wyznacznikiem jest możliwie swobodny dostęp do dokumentów i danych. Konsultacje miały **charakter publiczny** i były oparte o **zasady równości i otwartości**. Każda osoba miała możliwość dotarcia do informacji o konsultacjach i wzięcia w nich udziału. Wszystkie osoby i instytucje, które wzięły udział w procesie konsultacji uzyskały informację zwrotną, zawierającą ustosunkowanie się Ministerstwa Rozwoju Regionalnego do zgłoszonych uwag. Tabela zawierająca zestawienie wszystkich zgłoszonych uwag wraz ze stanowiskiem MRR została także udostępniona na stronie internetowej MRR²³.

W ramach procesu konsultacji społecznych projektu zaktualizowanej *Strategii* otrzymano łącznie 126 uwag od 21 interesariuszy, w których gronie znalazły się zarówno **osoby fizyczne** (2), jak i **partnerzy instytucjonalni** (19). Większość otrzymanych uwag pochodziła od **gminnych, powiatowych i wojewódzkich jednostek samorządu terytorialnego z regionów Polski Wschodniej**. Wśród podmiotów zgłaszających uwagi były również **agencja rozwoju regionalnego** (1), **stowarzyszenie** (1) oraz **lokalne i regionalne organizacje turystyczne** (2). Uwagi do projektu zgłosiły również **Urzędy Marszałkowskie dwóch województw spoza Polski Wschodniej**, co może świadczyć o zainteresowaniu dokumentem także poza makroregionem oraz o dobrym upowszechnieniu informacji o konsultacjach.

Uwagi nadesłane w toku konsultacji zaliczały się do pięciu podstawowych kategorii:

- 1) **propozycje poszerzenia projektu *Strategii* o nowe obszary działań;**
- 2) **propozycje doprecyzowania lub wzmocnienia zapisów już znajdujących się w projekcie *Strategii* w celu silniejszego wyeksponowania kwestii, którym podmiot zgłaszający uwagi przypisywał kluczowe znaczenie;**
- 3) **uwagi dotyczące zaktualizowania lub poszerzenia zakresu danych statystycznych wykorzystanych w części diagnostycznej projektu *Strategii*;**
- 4) **uwagi o charakterze redakcyjnym;**
- 5) **uwagi odnoszące się do poziomu instrumentów wdrażania *Strategii* lub kwestii systemowych pozostających poza właściwością MRR.**

²³ Tabela jest dostępna pod adresem:

http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_regionalna/strategia_rozwoju_polski_wschodniej_do_2020/konsultacje/strony/konsultacje.aspx

Kilka wypowiedzi zgłoszonych w toku konsultacji społecznych miało charakter szerszej refleksji na temat zagadnień związanych z działaniami prorozwojowymi w Polsce Wschodniej, bez formułowania konkretnych uwag skutkujących potrzebą wprowadzenia ewentualnych zmian w projekcie *Strategii*.

Po przeprowadzeniu analizy wszystkich uwag zgłoszonych w toku konsultacji międzyresortowych MRR zdecydowało o **uwzględnieniu znaczącej większości** z nich (kategorie 2, 3 i 4) w formie dodania nowych zapisów w projekcie *Strategii* oraz doprecyzowania lub korekty zapisów już istniejących.

Uwagi odnoszące się do instrumentów wsparcia dla Polski Wschodniej (kategoria 5) ze względu na swój bardzo szczegółowy, operacyjny charakter zostały przekazane do odpowiednich komórek MRR zajmujących się przygotowaniem programów operacyjnych polityki spójności UE na lata 2014–2020, tak by możliwe było rozważenie i ewentualne uwzględnienia proponowanych rozwiązań na poziomie operacjonalizacji działań. Z kolei **uwagi o charakterze systemowym** (kategoria 5) dotyczące kwestii pozostających poza właściwością MRR zostały przekazane do właściwych resortów z wnioskiem o poddanie analizie możliwości ich implementacji.

Nie zostały uwzględnione uwagi dotyczące dodania do części kierunkowej projektu *Strategii* nowych obszarów działań (kategoria 1) ze względu na brak obiektywnych argumentów, opartych o przeprowadzone na potrzeby aktualizacji *Strategii* analizy, uzasadniających poszerzenie katalogu wskazanego w dokumencie. Zakres tematyczny projektu zaktualizowanej *Strategii* jest wynikiem zastosowanej metody dekompozycji WDB *per capita* i kompromisu wypracowanego z samorządami województw Polski Wschodniej. *Strategia* – zgodnie z przyjętą na początku prac aktualizacyjnych zasadą selektywności celów i koncentracji działań – skupia się na kierunkach działań, które w największym stopniu mogą wpłynąć na poprawę pozycji konkurencyjnej makroregionu w średnim okresie.

Podsumowanie procesu konsultacji projektu zaktualizowanej *Strategii*

Projekt zaktualizowanej *Strategii* został **ogólnie pozytywnie przyjęty** przez konsultowane środowiska. Stanowiące trzon dokumentu i zaprezentowanej w nim wizji strategicznej selektywne podejście, skoncentrowane na realizacji kluczowych działań w ramach trzech strategicznych obszarów, wykorzystujących wewnętrzny potencjał makroregionu i zgodne z przyjętym dla Polski paradygmatem rozwoju nie zostało zakwestionowane. Przeprowadzona na potrzeby dokumentu identyfikacja najważniejszych wyzwań rozwojowych stojących przed makroregionem, uwzględniających uwarunkowania krajowe i europejskie została generalnie uznana za trafną i poprawną. Doceniono również syntetyczną formułę *Strategii*, ułatwiającą odbiór dokumentu i dobrze wpisującą się w nurt nowoczesnego planowania strategicznego.

Zmiany wprowadzone do projektu *Strategii* w wyniku przeprowadzonych szerokich konsultacji przyczyniły się do podniesienia jego jakości, integralności i komunikatywności. Konsultacje umożliwiły również zgromadzenie szeregu wartościowych uwag i propozycji do wykorzystania w procesie projektowania instrumentów wsparcia dla województw Polski Wschodniej, przyczyniających się do osiągnięcia celów rozwojowych sformułowanych w projekcie *Strategii*.

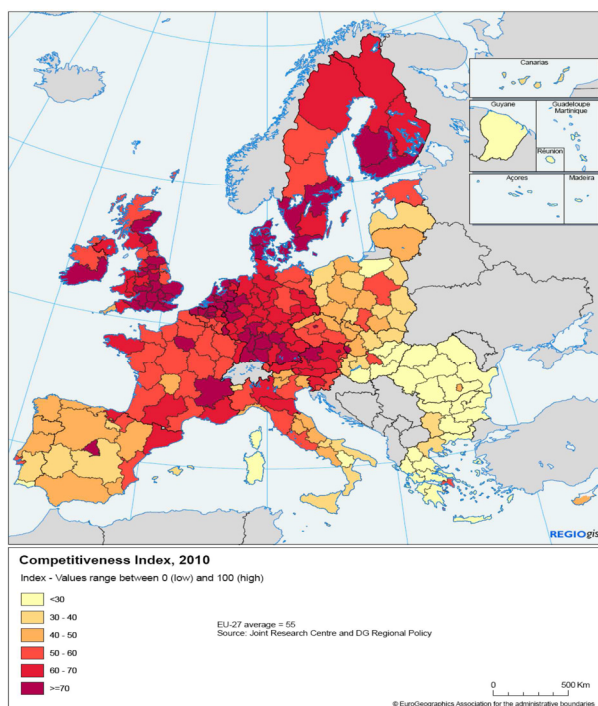
1. POZYCJA ROZWOJOWA POLSKI WSCHODNIEJ NA TLE KRAJU ORAZ UNII EUROPEJSKIEJ. DIAGNOZA I TRENDY ROZWOJOWE

1.1. Pozycja konkurencyjna regionów Polski Wschodniej

W dyskursie publicznym na temat przestrzennych zróżnicowań utrwalił się **obraz Polski Wschodniej jako obszaru pozostającego daleko w tyle za najlepiej rozwiniętymi regionami w Unii Europejskiej**. Dostępne dane potwierdzają, że taki sposób postrzegania makroregionu jest uzasadniony. W 2010 r., na potrzeby *V Raportu Kohezyjnego Komisji Europejskiej*, zostało przygotowane kompleksowe studium²⁴, które na bazie indeksu konkurencyjności²⁵ w syntetyczny sposób przedstawiło pozycję konkurencyjną wszystkich 271 regionów poziomu NUTS-2²⁶ w UE-27.

Z polskich regionów najmniej konkurencyjne okazało się województwo warmińsko-mazurskie, które – z wartością indeksu 29 (w skali od 0 do 100) – uplasowało się na 233 miejscu wśród wszystkich analizowanych regionów. Niewiele lepiej wypadły pozostałe województwa Polski Wschodniej, które uzyskując wartości indeksu od 31 (świętokrzyskie) do 37 (podkarpackie) znalazły się odpowiednio na pozycjach od 230 do 211.

Mapa nr 2: Indeks Regionalnej Konkurencyjności (2010)



Źródło: *Working Papers n°02/2011: A New Regional Competitiveness Index: Theory, Methods and Findings, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej.*

²⁴ Wyniki badania zostały przedstawione w dwóch opracowaniach Komisji Europejskiej: 1) Annoni P., Kozowska K., *EU regional competitiveness index (RCI) 2010*, Joint Research Centre EC; 2) *A New Regional Competitiveness Index: Theory, Methods and Findings*, DG Regio Working Paper, 2/2011.

²⁵ Zaproponowany wskaźnik uwzględnia szeroki zakres kwestii związanych z konkurencyjnością regionalną, w tym m.in. czynniki związane z innowacyjnością i technologicznymi potencjałami, infrastrukturą transportową i komunikacyjną, zdrowiem, edukacją, jakościowym potencjałem instytucji. Indeks bierze pod uwagę natężenie zjawisk istotnych nie tylko dla przedsiębiorstw, ale również dla mieszkańców danego regionu i mających wpływ na jakość ich życia.

²⁶ Uwzględniając też trzy państwa nadbałtyckie, Maltę, Cypr oraz Luksemburg, w przypadku których cały kraj stanowi jeden region poziomu NUTS-2.

Pozycja konkurencyjna regionów silnie koreluje z ich pozycją rozwojową, charakteryzowaną przez wielkość Produktu Krajowego Brutto na mieszkańca (PKB *per capita*): im niższy poziom syntetycznej regionalnej konkurencyjności, tym niższy poziom rozwoju. W 2009 r. PKB *per capita* wypracowany w makroregionie Polski Wschodniej stanowił zaledwie 44% średniej unijnej²⁷. W latach 2002–2009 dystans makroregionu do średniej UE-27 zmniejszył się, m.in. ze względu na wolniejszą dynamikę rozwoju większości krajów unijnych, co wskazuje na zachodzący proces konwergencji. Niemniej jednak wszystkie województwa Polski Wschodniej nadal znajdują się wśród dwudziestu najbiedniejszych regionów Unii (NUTS-2).

Tabela nr 1: Produkt krajowy brutto na 1 mieszkańca wg PPP, UE-27 = 100

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2002–2010 zmiana w punktach procentowych
	%									
POLSKA	48	49	51	51	52	54	56	61	62	14
MAZOWIECKIE ²⁸	74	76	77	81	83	87	89	97	102	28
LUBELSKIE	34	35	35	35	35	37	39	41	42	8
PODKARPACKIE	34	35	35	36	35	37	39	42	42	8
PODLASKIE	37	37	38	38	38	40	41	45	45	8
ŚWIĘTOKRZYSKIE	37	38	39	38	39	42	45	47	47	10
WARMIŃSKO-MAZURSKIE	37	39	39	39	39	40	42	45	46	9

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat.

Wielkość PKB wytworzonego w Polsce w 2009 r. była wyższa w porównaniu z 2002 r. o 37%²⁹, co w wartościach bezwzględnych przekłada się na przyrost rzędu 302 mld zł. Realny wzrost PKB w Polsce Wschodniej w tym okresie był nieznacznie niższy i wyniósł ponad 32%. W **stosunku do średniej dla Polski, makroregion pogłębiał lukę rozwojową, a więc na poziomie krajowym zachodził proces dywergencji.**

Udział makroregionu w kreowaniu krajowego PKB w 2010 r. wyniósł 15,1% i była to wartość o 0,8 pp niższa niż w 2002 r. Prognozowane PKB³⁰ pokazuje, że obecne niekorzystne trendy utrzymają się. **Jeśli nie zostaną podjęte skuteczne działania dynamizujące procesy rozwojowe, to mimo prognozowanego wzrostu PKB *per capita* makroregion do 2020 r. powiększy swój dystans rozwojowy do wartości krajowych.** PKB Polski Wschodniej wzrośnie w stosunku do 2009 r. o 38%, osiągając poziom blisko 282 mld zł³¹, przy czym jedynie w województwie świętokrzyskim dynamika zmian będzie zbliżona do poziomu tempa wzrostu PKB, który według prognoz będzie osiągał cały kraj (45,9%). W rezultacie PKB Polski Wschodniej będzie stanowić w 2020 r. 14,4% wielkości krajowej

²⁷ Pozycja rozwojowa regionów Polski Wschodniej została określona na podstawie wskaźników PKB *per capita* (z uwzględnieniem parytetu siły nabywczej poszczególnych walut narodowych) w relacji do średniej krajowej i w odniesieniu do średniej UE-27, źródło: Eurostat.

²⁸ Województwo mazowieckie zostało wyróżnione ze względów porównawczych w celu zwrócenia uwagi na pozycję tego regionu jako elementu odstającego statystycznie (*outlier*), zawiązującego średnią krajową.

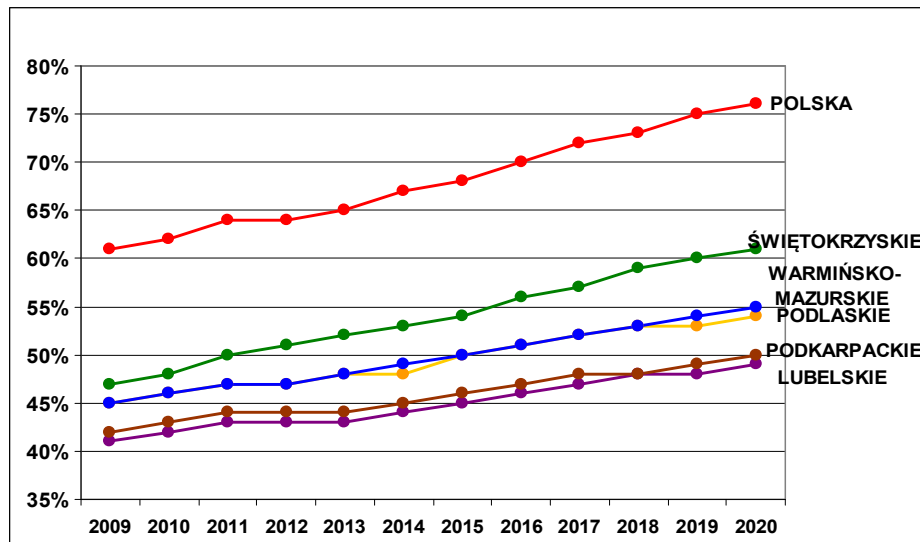
²⁹ Uwzględniając ruch cen, tj. w cenach z 2009 r.

³⁰ Na potrzeby analizy przyszłych trendów ekonomicznych przyjęto założenia wynikające ze scenariusza umiarkowanego rozwoju Polski: przewidywane średnie roczne tempo wzrostu PKB w Polsce na poziomie 3,45%; przewidywane tempo wzrostu PKB *per capita* w UE-27 na poziomie 2,0% por. Kusideł E., Lewandowska-Gwarda K., *Ekspertyza dotycząca projekcji PKB *per capita* (wg PPS) na poziomie województw (NUTS-2) oraz wybranych podregionów (NUTS-3) do 2020 roku wraz z analizą konsekwencji ewentualnych zmian klasyfikacji NUTS dla polityki spójności po 2020 roku*. Na zlecenie MRR, 2012.

³¹ W cenach z 2009 r.

PKB, co oznacza, że prognozowany udział makroregionu w tworzeniu krajowego PKB zmniejszy się (o 0,8 pp). Biorąc pod uwagę przewidywane niższe tempo rozwojowe krajów unijnych w latach 2009–2020, makroregion zmniejszy dystans rozwojowy w stosunku do średniej unijnej, ale nadal wartość PKB *per capita* makroregionu będzie o prawie połowę od niej niższa.

Rysunek nr 2: Prognozowane wartości PKB *per capita* wg PPS w relacji do UE-27



Źródło: Obliczenia własne na podstawie ekspertyzy Kusideł E., Lewandowska-Gwarda K., Ekspertyza dotycząca projekcji PKB *per capita* (wg PPS) na poziomie województw (NUTS-2) oraz wybranych podregionów (NUTS-3) do 2020 roku wraz z analizą konsekwencji ewentualnych zmian klasyfikacji NUTS dla polityki spójności po 2020 roku. Na zlecenie MRR, 2012.

1.2. Przyczyny niskiej pozycji rozwojowej i konkurencyjnej Polski Wschodniej

Pozycja rozwojowa i konkurencyjna makroregionu jest efektem szeregu powiązanych ze sobą czynników, zarówno o charakterze ogólnokrajowym (toczący się kryzys gospodarczy, krajowa polityka gospodarcza i finansowa), jak i regionalnym (wyposażenie infrastrukturalne, kapitał ludzki itp.), określających specyfikę funkcjonowania makroregionalnej gospodarki.

Do zidentyfikowania głównych źródeł rozwoju gospodarczego Polski Wschodniej zastosowano **metodę dekompozycji** (Spiezia, 2003)³². Metoda ta pozwala określić w sposób skwantyfikowany wpływ szerokiego spektrum czynników społeczno-gospodarczych na regionalne różnicowania poziomu i dynamiki rozwoju.

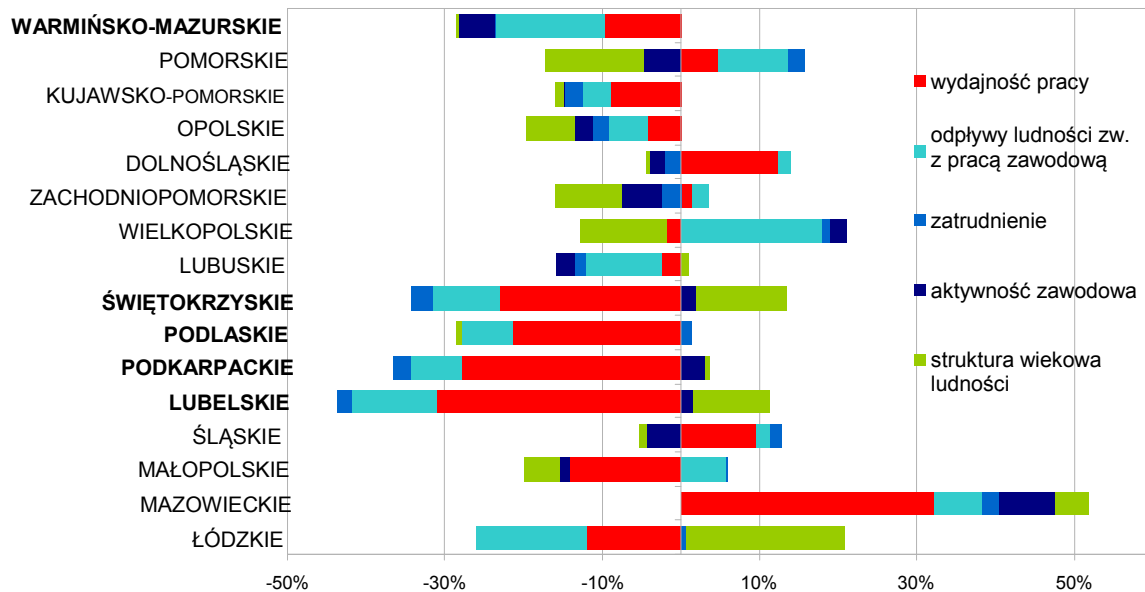
W celu zbadania wpływu różnych determinant na *rozwój* poszczególnych regionów dokonuje się rozkładu głównego wskaźnika na czynniki związane z wydajnością pracy, charakterystyką rynku pracy oraz strukturą populacji. Na potrzeby aktualizacji Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020 zastosowano metodę dekompozycji w ujęciu statyczno-porównawczym z wykorzystaniem wskaźnika Wartość Dodana Brutto (WDB)³³ *per capita*, która w tym przypadku

³² Metoda ta znalazła swe praktyczne zastosowanie w szeregu publikacji, m.in. jednej z flagowych publikacji OECD – *Regions at a Glance 2009*. W oparciu o analizę przyczyn zróżnicowanego poziomu produktywności osiąganego przez regiony, dekompozycja umożliwia sformułowanie odpowiedzi na pytanie, dlaczego niektóre regiony są bardziej konkurencyjne niż inne. Czyt. więcej w: M. Lewandowski, *Identyfikacja determinant rozwoju gospodarczego Polski Wschodniej przy zastosowaniu metody dekompozycji PKB*. Ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, 2011.

³³ Wartość Dodana Brutto powiększona o podatki od produktów i pomniejszona o dotacje do produktów to Produkt Krajowy Brutto.

pokazuje różnice w poziomie rozwoju gospodarek regionów w stosunku do średniej dla kraju. Dekompozycję wykonano dla roku 2002 i 2009³⁴, co umożliwiło ocenę zmian zachodzących w czasie. Wyniki przeprowadzonych analiz wskazują³⁵, iż **niski poziom rozwoju gospodarczego województw Polski Wschodniej w dużej mierze jest rezultatem niskiej wydajności pracy wyrażonej Wartością Dodaną Brutto³⁶ na 1 pracującego** (w 2010 r. kształtowała się ona w granicach od 70% przeciętnej wydajności krajowej gospodarki w województwie lubelskim do niecałych 88% w województwie warmińsko-mazurskim) **oraz niewykorzystanych zasobów pracy.**

Rysunek nr 3: Główne czynniki wyjaśniające różnice w poziomie WDB na 1 mieszkańca województw Polski w relacji do średniej krajowej w 2009 r.³⁷



Źródło: M. Lewandowski, *Identyfikacja determinant rozwoju gospodarczego Polski Wschodniej przy zastosowaniu metody dekompozycji PKB. Ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, 2011 r.*

Niska wydajność pracy w Polsce Wschodniej jest efektem zarówno specyfiki branżowej gospodarek województw makroregionu (tzw. specjalizacji sektorowej), jak i niższej niż średnio w kraju produktywności poszczególnych sektorów. Regiony Polski Wschodniej, za wyjątkiem województwa warmińsko-mazurskiego³⁸, cechuje na tle kraju bardzo wysokie zaangażowanie zasobów pracy

³⁴ Wybór lat poddanych analizie został podyktowany dostępnością i porównywalnością danych w chwili przeprowadzenia analizy. Czyt. więcej w: M. Lewandowski, *Identyfikacja determinant rozwoju gospodarczego Polski Wschodniej przy zastosowaniu metody dekompozycji PKB. Ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, 2011.*

³⁵ Czyt. więcej w: M. Lewandowski, *Identyfikacja determinant rozwoju gospodarczego Polski Wschodniej przy zastosowaniu metody dekompozycji PKB. Ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, 2011.*

³⁶ Produkt Krajowy Brutto – Wartość Dodana Brutto powiększona o podatki od produktów i pomniejszona o dotacje do produktów.

³⁷ Na wykresie pominięto tzw. błąd przybliżenia. Czynniki uwzględnione w dekompozycji zostały szczegółowo zdefiniowane w ekspertyzie zleconej na potrzeby aktualizacji Strategii (czyt. więcej w: M. Lewandowski, *Identyfikacja determinant rozwoju gospodarczego Polski Wschodniej przy zastosowaniu metody dekompozycji PKB.*)

³⁸ Mniejszy udział zatrudnionych w sektorze rolniczym w województwie warmińsko-mazurskim wynika z historycznie uwarunkowanej struktury agrarnej w tym regionie. Prawie 1/5 użytkowanej rolniczo ziemi należała do publicznych i prywatnych osób prawnych, a struktura wielkościowa gospodarstw była korzystniejsza niż średnio w Polsce (mniej małych gospodarstw, więcej wielkoobszarowych). Województwo to cechuje korzystna relacja zatrudnionych w rolnictwie do efektów ekonomicznych. Jednocześnie jednak zaobserwowano niższą niż w skali całego kraju aktywność zawodową ludności i mniejsze wykorzystania zasobów pracy.

w sektorze rolniczym³⁹ (22,5% wobec średniej krajowej 12,8%), charakteryzującym się dużo niższą wydajnością pracy niż pozostałe sektory gospodarki. Dla porównania, w Unii Europejskiej wskaźnik ten kształtował się na średnim poziomie 5,4%⁴⁰. Jednocześnie dane wskazują na mniejsze niż średnio w kraju zaangażowanie zasobów pracy w przemyśle (odpowiednio 18,7% i 22,1%); budownictwie (7,5% i 8,1%); usługach rynkowych (24,2% i 28,0%) oraz pozostałych usługach (27,1% i 28,9%). Rolnictwo (łącznie z leśnictwem, łowiectwem i rybactwem) w makroregionie było w 2010 r. o 28,5% mniej wydajne niż przeciętnie w kraju, choć w ramach makroregionu sytuacja jest silnie zróżnicowana (w województwie warmińsko-mazurskim i podlaskim wydajność pracy w tym sektorze była znacznie wyższa niż w kraju, natomiast w pozostałych województwach nie przekroczyła 64% średniej krajowej). Wśród innych działów gospodarki, poziom wydajności pracy w dziale przemysłu był o 17,1% niższy od średniej krajowej (w tym przetwórstwie przemysłowym – o 15,8%); w budownictwie – o 7,7%, handlu, naprawie pojazdów samochodowych, transporcie i gospodarce magazynowej, zakwaterowaniu i gastronomii, informacji i komunikacji – o 10%, w działalności finansowej i ubezpieczeniowej – o 7%, a w pozostałych usługach – o 11,8 %.

Realny wzrost przeciętnej wydajności regionalnych gospodarek Polski Wschodniej (o ¼) w latach 2002–2009 był przede wszystkim efektem indywidualnych dynamik wzrostu poszczególnych sektorów, w małym stopniu natomiast (poza województwem warmińsko-mazurskim) przyczyniły się do tego międzysektorowe zmiany w zatrudnieniu, zwłaszcza przesunięcia zatrudnionych z sektora rolniczego do bardziej efektywnych sektorów gospodarki. Struktura pracujących, obrazująca specjalizację sektorową w poszczególnych gospodarkach regionalnych makroregionu praktycznie nie uległa zmianie w badanym okresie. Nadal jest specyficzna i odmienna od struktur gospodarek w innych regionach kraju, głównie za sprawą wysokiego udziału pracujących w rolnictwie, który w największej mierze przesądza o dystansie rozwojowym, dzielącym Polskę Wschodnią od lepiej rozwiniętych regionów w kraju i UE.

Wyniki przeprowadzonych analiz wskazują, że **niższa wydajność pracy w poszczególnych sektorach gospodarki w Polsce Wschodniej jest efektem gorszego wyposażenia województw w regionalne aktywa, takie jak: infrastruktura, potencjał technologiczny i innowacyjny i jakość pracy.** O ile świadomość wpływu dostępności i jakości infrastruktury oraz jakości pracy i poziomu innowacyjności dla osiągniętych wyników gospodarczych jest powszechna, to przeprowadzona dekompozycja uwidoczniła, że czynniki te odpowiadają za istotną część dysproporcji rozwojowych makroregionu wobec średniej dla Polski (od ok. 1/5 w województwie podlaskim do blisko połowy w podkarpackim).

Czynnikiem istotnie wpływającym na niski poziom rozwoju jest niedostateczne **wykorzystanie dostępnych zasobów pracy.** Znaczący negatywny wpływ na rozwój gospodarczy makroregionu mają kwestie dotyczące **zatrudnienia oraz odpływy ludności związane z pracą zawodową**⁴¹. Drugie z wymienionych zjawisk świadczy o niskiej atrakcyjności regionalnych rynków pracy w Polsce Wschodniej. Zbyt duża migracja z regionów uboższych do bogatszych może prowadzić do uszczuplenia zasobów wykwalifikowanych pracowników (tzw. „drenażu mózgów”), niekorzystnie

³⁹ Pogłębiona diagnoza sytuacji w sektorze rolnictwa (m.in. struktura gospodarstw rolnych, zasoby kapitału, potencjał produkcyjny) w układzie regionów wraz z kierunkami strategicznych działań państwa znajduje się w *Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa* przygotowanej przez ministra właściwego ds. rolnictwa i rozwoju wsi i przyjętej przez Radę Ministrów w kwietniu 2012 r. jako jedna z dziewięciu zintegrowanych strategii rozwoju. Tekst Strategii jest dostępny pod adresem: <http://www.minrol.gov.pl/pol/Informacje-branzowe/Strategia-zrownowazonego-rozwoju-wsi-rolnictwa-i-rybactwa-na-lata-2012-2020/Dokumenty-analizy>

⁴⁰ Eurostat, dane dla 2010 r.

⁴¹ Mowa tu o zmniejszającej się w ciągu roku liczbie pracujących oraz odpływie pracowników w postaci dojazdów do pracy w innych województwach. Należy zwrócić uwagę, że osoby, które, nie zmieniając miejsca zamieszkania, wyjeżdżają pracować do innego regionu, współtworzą WDB tego właśnie regionu, nie zaś swojego macierzystego województwa.

wpływając na potencjał makroregionalnych gospodarek oraz negatywnych skutków społecznych (wpływ na więzi rodzinne, pogłębianie niekorzystnych trendów demograficznych).

Biorąc pod uwagę zachodzące zmiany ilościowe i strukturalne w demografii Polski Wschodniej, **naależy spodziewać się niekorzystnych tendencji związanych z kurczeniem się zasobów pracy.**⁴² Do 2020 r. prognozuje się **spadek udziału ludności w wieku produkcyjnym** w makroregionie do poziomu poniżej 60% (o przeszło 4 pp), czyli podobnego do szacunku wartości dla całego kraju. W wielkościach bezwzględnych szacuje się, że liczba ludności w wieku produkcyjnym w 2020 r. w makroregionie wyniesie 4,7 mln i w porównaniu do 2010 r. zmniejszy się w makroregionie **o ponad 9% (w kraju średnio o 8,6%), przy czym najbardziej w województwach świętokrzyskim (o przeszło 12%) oraz lubelskim i warmińsko-mazurskim (o przeszło 10%).**⁴³

Kurczeniu się zasobów pracy będzie towarzyszyć **proces starzenia się społeczeństwa** (*indeks starzenia*⁴⁴ w Polsce przekroczy poziom 100%, co oznacza że ludność w wieku powyżej 60–65 lat będzie przeważać nad pokoleniem ludzi w wieku przedprodukcyjnym)⁴⁵. Proces ten będzie bardzo zróżnicowany regionalnie. W przypadku województwa świętokrzyskiego „nadwyżka” ta w 2020 r. wyniesie 40% wobec 20% średnio w Polsce. Stosunkowo najmniej dynamicznie procesy starzenia będą przebiegać w województwach warmińsko-mazurskim i podkarpackim, gdzie osiągnie ona wartość poniżej 10%.

1.3. Podsumowanie

Makroregion Polski Wschodniej cechuje znacznie niższa niż średnio w Polsce wydajność pracy, która jest efektem utrwalonej specyfiki branżowej, koncentrującej znaczne zasoby pracy w mało wydajnym sektorze rolniczym i niższej niż średnio w kraju produktywności pozostałych sektorów gospodarki. Dodatkowo, wyniki przeprowadzonych analiz wskazały na **potencjał innowacyjny, jakość zasobów pracy i infrastrukturę** jako trzy obszary, które odpowiadają za znaczną część dystansu rozwojowego, który dzieli makroregion od bardziej rozwiniętych części Polski i UE. Identyfikacja barier i potencjałów rozwojowych, poprzedzona diagnozą sytuacji w tych obszarach, jest przedmiotem kolejnych rozdziałów.

⁴² Na podstawie *Prognozy ludności do roku 2035*, GUS 2009.

⁴³ Należy zaznaczyć, iż ostatecznie na zasób pracy wpływ będzie miał wskaźnik aktywności zawodowej, a także wprowadzane zmiany w systemie emerytalnym.

⁴⁴ Liczba ludności w wieku poprodukcyjnym (kobiety w wieku 60 i mężczyźni w wieku 65 lat i więcej) do liczby ludności w wieku przedprodukcyjnym (do 18 lat).

⁴⁵ Proces starzenia się ludności będzie najbardziej zaawansowany na obszarach miejskich oraz w większym stopniu dotknie także populację kobiet (w Polsce Wschodniej w 2020 r. wskaźnik starzenia w przypadku kobiet będzie 2-krotnie wyższy niż w przypadku mężczyzn, co będzie miało niekorzystny wpływ na przyrost naturalny w makroregionie).

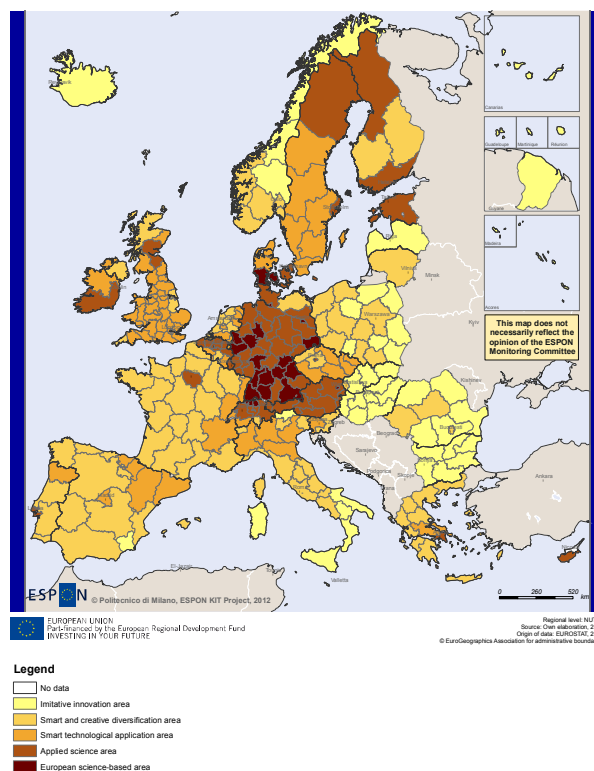
2. INNOWACYJNOŚĆ MAKROREGIONU POLSKI WSCHODNIEJ – DIAGNOZA

Województwa Polski Wschodniej charakteryzuje niższy niż średni dla kraju poziom innowacyjności⁴⁶. Jego konsekwencją jest niższa wydajność pracy, niekorzystnie rzutująca na konkurencyjność i atrakcyjność inwestycyjną makroregionu⁴⁷. W badaniu regionalnego potencjału innowacyjnego obejmującego wszystkie regiony UE-27, województwa Polski Wschodniej zaklasyfikowano do grupy regionów o niskiej innowacyjności (tzw. *słabe dyfuzory*), zdolnych raczej do absorpcji innowacji wytwarzanych gdzie indziej, niż do generowania innowacji przełomowych, rozpoczynających nowe fale rozwoju gospodarczego⁴⁸. Te obserwacje znalazły swoje potwierdzenie również w typologii regionalnej innowacyjności opracowanej przez Europejską Sieć Obserwacyjną Rozwoju Terytorialnego (ESPON), zgodnie z którą województwa Polski Wschodniej zostały zaliczone do kategorii regionów o *profilu nastawionym na innowacyjność imitacyjną*⁴⁹.

Mapa nr 3: Potencjał innowacyjny regionów UE-27 Mapa nr 4: Regionalne profile innowacyjności w UE-27 (2008)



Źródło: *Innovation Union Scoreboard 2011*.



Źródło: *Knowledge–Innovation– Territory, ESPON, 2012*.

⁴⁶ Innowacyjność gospodarki rozumiana jako zdolność firm i innych organizacji do wprowadzania innowacji, zdolność absorpcyjna (np. do wdrożenia nowych procesów produkcji, użycia nowych technologii, uczenia się itp.) i postawy proinnowacyjne wśród firm i konsumentów.

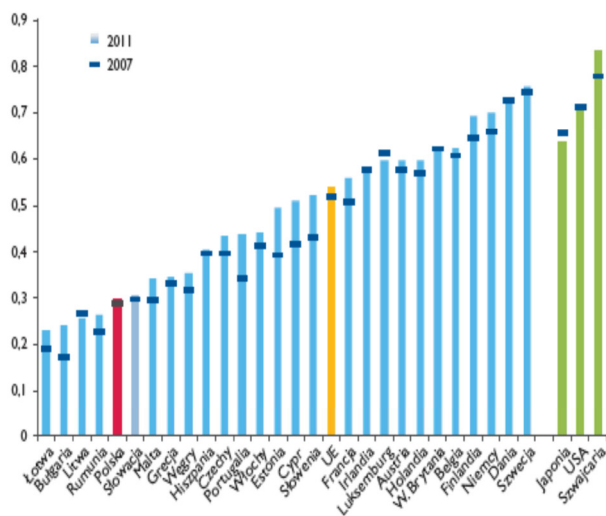
⁴⁷ Zgodnie z rankingiem atrakcyjności inwestycyjnej województw i podregionów Polski, rokrocznie przygotowywanymi od 2004 r. przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, województwa Polski Wschodniej systematycznie lokują się na najniższych pozycjach rankingu, zarówno jeśli chodzi o atrakcyjność inwestycyjną dla prowadzenia działalności zaawansowanej technologicznie (wyjątkiem jest podregion rzeszowski, który w 2011 r. uplasował się na 11. pozycji w kraju), jak i przemysłowej czy usługowej. Ranking jest dostępny na stronie www.ibngr.pl

⁴⁸ DG Regio, Komisja Europejska, 2010.

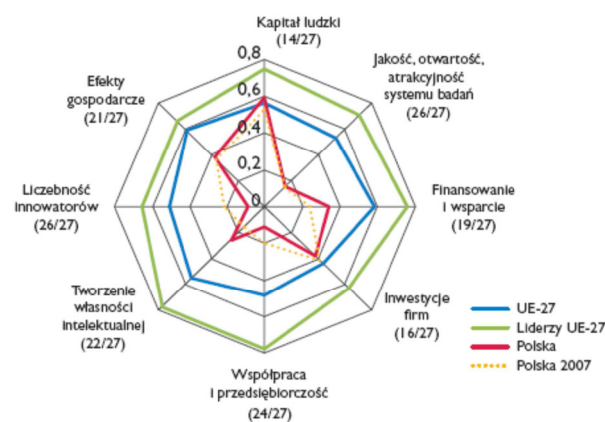
⁴⁹ *Knowledge – Innovation – Territory, ESPON, 2012*.

Niska ocena poziomu innowacyjności gospodarek województw Polski Wschodniej pokrywa się z analogiczną oceną polskiej gospodarki, która – według rankingu *Innovation Union Scoreboard*⁵⁰ z 2011 r., służącego do międzynarodowych porównań innowacyjności gospodarek – należy do kategorii tzw. *umiarkowanych innowatorów*, plasując się w dolnej części stawki unijnej (23. miejsce spośród 27 krajów UE) i wykazuje cechy charakterystyczne dla grupy najmniej innowacyjnych państw Unii. **Potencjał innowacyjności w Polsce ma charakter niezrównoważony**, gdyż opiera się głównie na zasobach ludzkich, z bardzo słabą skłonnością do wprowadzania innowacji i współpracy badawczo-rozwojowej⁵¹. Również wyniki badań przeprowadzonych przez ESPON wykazują, że praktycznie cała **Polska stanowi obszar technologicznie i naukowo zapóźniony, słabo powiązany z otoczeniem**, co negatywnie wpływa na skalę, dynamikę i dyfuzję procesów innowacyjnych⁵².

Rysunek nr 5: Ranking *Innovation Union Scoreboard* 2011



Rysunek nr 5: Polska względem UE-27 w 8 obszarach wskaźników *Innovation Union Scoreboard* 2011 (w nawiasach: miejsce Polski w UE)



Źródło: *Potencjał i bariery polskiej innowacyjności*, IBS, 2012.

Źródło: *Potencjał i bariery polskiej innowacyjności*, IBS, 2012.

W przypadku Polski Wschodniej można wskazać szereg czynników społecznych, gospodarczych i przestrzennych, które niekorzystnie wpływają na poziom innowacyjności gospodarek, zarówno po stronie popytowej, jak i podażowej tego procesu⁵³.

⁵⁰ *Innovation Union Scoreboard 2011* (IUS 2011), obejmujący dane za lata 2006–2010, stanowi nową, uwzględniającą dodatkowe wskaźniki, wersję *European Innovation Scoreboard* i służy m.in. monitorowaniu postępów wdrażania celów strategii *Europa 2020* w obszarze inteligentnego wzrostu. Na indeks ogólny *IUS 2011* składa się 8 grup wskaźników podzielonych na trzy kategorie: czynniki sprzyjające (kapitał ludzki, możliwość pozyskania finansowania z rynku lub wsparcia państwa dla innowatorów, jakość, otwartość i atrakcyjność krajowego systemu badań), działalność firm (inwestycje firm w innowacje, współpraca z innymi podmiotami oraz tworzenie własności intelektualnej) i wyniki (liczebność innowatorów, efekty gospodarcze innowacji).

⁵¹ Bukowski M., Szpor A., Śniegocki A., *Potencjał i bariery polskiej innowacyjności*, IBS, Warszawa 2012, str. 16.

⁵² *Knowledge – Innovation – Territory*, ESPON, 2012.

⁵³ Podejście popytowo-podażowe w ramach cyklicznego modelu innowacji (Berkhout, 2000; Rothwell, 1994) zakłada konieczność oddziaływania zarówno na stronę podażową procesu innowacji (rozwój badań naukowych, wzmacnianie powiązań między sektorem nauki a przedsiębiorstwami), jak i popytową (kształtowanie się wymagających i wyspecjalizowanych rynków, proinnowacyjne postawy konsumenckie, skutkujące zakupem produktów i usług o wysokiej wartości dodanej, w tym innowacyjnych).

Do **niekorzystnych czynników popytowych** należy zwłaszcza **najniższy w Polsce poziom dochodów i wydatków *per capita***. W 2011 r. w sferze ubóstwa relatywnego⁵⁴ znajdowało się od 21% do 26% osób w gospodarstwach domowych z terenu makroregionu, co plasowało województwa Polski Wschodniej na ostatnich miejscach w kraju. W obliczu niekorzystnej sytuacji materialnej, gospodarstwa domowe w Polsce Wschodniej koncentrują się przede wszystkim na zabezpieczeniu podstawowych potrzeb życiowych, a nie na zakupie innowacyjnych – i przez to często droższych – produktów lub usług.

Drugim zjawiskiem negatywnie wpływającym na popyt na innowacje i będącym konsekwencją trudnej sytuacji gospodarczej w makroregionie jest systematycznie utrzymujące się **ujemne saldo migracji**. Z makroregionu wyjeżdżają przede wszystkim osoby młode, legitymujące się wyższym wykształceniem (**w 2008 r. saldo migracji z Polski Wschodniej wyniosło około – 11,5 tys. osób, z czego ok. 7 tys.** stanowiły osoby **w wieku 25–34, wśród których istotny udział mieli absolwenci studiów wyższych**). Jest to zjawisko o tyle istotne dla skutecznego stymulowania innowacyjności gospodarek, że grupa ta wykazuje największą otwartość na rynkowe nowości i skłonność do zakupu innowacyjnych towarów i usług.

Również **niższy niż średnio w kraju poziom przedsiębiorczości** (w 2011 r. średnio 1004 podmioty gospodarcze na 10 tys. mieszkańców, podczas gdy w Polsce Wschodniej ta wartość wyniosła 762⁵⁵), utrudniający przepływ wiedzy i technologii oraz nawiązywanie współpracy, negatywnie wpływa na proces kształtowania się wyspecjalizowanych rynków. Biorąc pod uwagę obserwowaną tendencję do przestrzennego koncentrowania się działalności innowacyjnej w najbardziej rozwiniętych ośrodkach miejskich, również **niższa wartość wskaźnika urbanizacji**, charakteryzująca makroregion (49% w stosunku do 61% średnio w kraju) nie sprzyja rozwojowi innowacyjności.

Bardzo istotne makroregionalne wyzwania, bariery i potencjały koncentrują się po stronie podażowej procesu innowacji – w sektorach stanowiących kluczowe elementy systemu innowacji, czyli w naukowo-badawczym, przedsiębiorstwach oraz na ich styku.

⁵⁴ Za GUS: relatywna granica ubóstwa – 50% średnich wydatków (ekwiwalentnych) gospodarstw domowych.

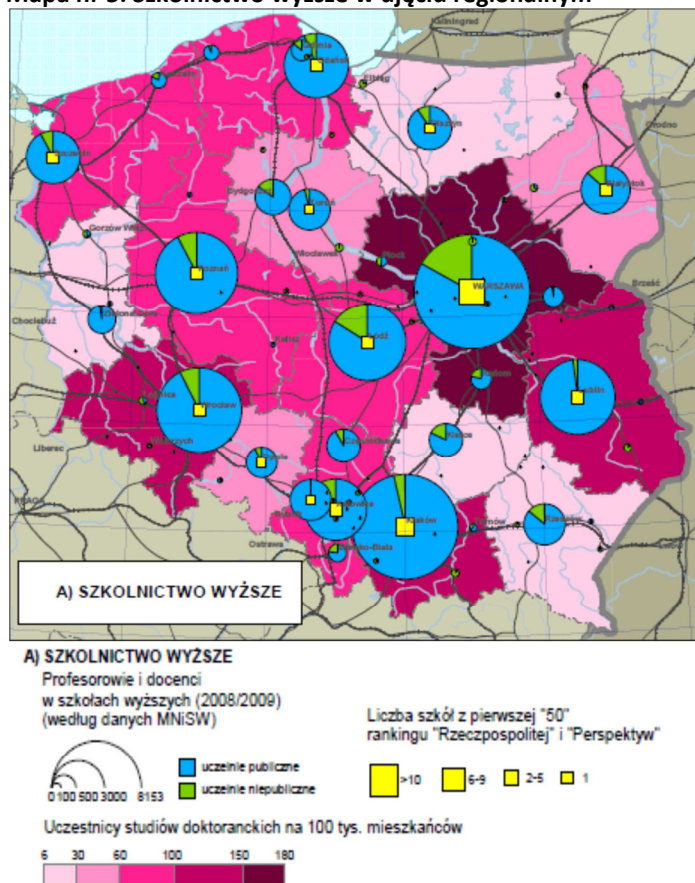
⁵⁵ Dane za 2011 r., źródło: BDL GUS.

2.1. Potencjał sektora naukowo-badawczego w Polsce Wschodniej

2.1.1. Działalność badawczo-rozwojowa i kadry

Makroregion charakteryzuje się **stosunkowo niskim poziomem rozwoju sektora nauki**. Mimo istotnego wzrostu wartości nakładów na badania i rozwój (B+R) obserwowanego w latach 2002–2010 (w tym okresie województwo świętokrzyskie blisko dwunastokrotnie zwiększyło swoje nakłady na B+R, a województwo podkarpackie ponad czterokrotnie), **łącznie nakłady w pięciu województwach Polski Wschodniej na badania i rozwój stanowiły w 2010 r. zaledwie 13% wydatków krajowych**, a ich udział w regionalnym PKB oraz w przeliczeniu *per capita* był niższy niż średnio w Polsce.

Mapa nr 5: Szkolnictwo wyższe w ujęciu regionalnym



Źródło: KPZK 2030.

Kadry naukowe w makroregionie pod względem ilościowym pozostają w tyle za krajową czołówką. W latach 2004–2010 w województwach Polski Wschodniej przy działalności badawczo-rozwojowej pracowało od 9,8% do 14,2% zatrudnionych⁵⁶ w tej działalności w Polsce. W 2010 r. w całym makroregionie liczba zatrudnionych (w EPC) w sektorze B+R na 1000 aktywnych zawodowo była niższa niż średnio w kraju (4,6 w kraju, 2,9 w makroregionie).

Ośrodki akademickie z Polski Wschodniej nie plasują się na wysokich pozycjach w ogólnopolskich rankingach uczelni⁵⁷. W rankingu *Perspektywy 2012* wśród 90 uczelni znalazło się zaledwie 12 z makroregionu. Najlepsza w 2012 r. uczelnia z Polski Wschodniej (Uniwersytet Medyczny w Białymstoku) zajęła miejsce pod koniec drugiej dziesiątki rankingu, a połowa z nich – dopiero w piątej dziesiątce. W ostatnich latach nie zaobserwowano również znaczącej poprawy pozycji wszystkich uczelni z makroregionu w rankingu.

Z kolei analiza rankingu kierunków technicznych i ścisłych oraz przyrodniczych na uczelniach w Polsce Wschodniej pokazuje, że przyznane im oceny sytuują je w połowie stawki. Nieco wyższe pozycje zajmują kierunki przyrodnicze w Polsce Wschodniej (na łącznie 50 pozycji: Uniwersytet im. Marii

⁵⁶ W ekwiwalencie pełnego czasu pracy (EPC). Jeden ekwiwalent pełnego czasu pracy oznacza jeden osoborok poświęcony wyłącznie na działalność B+R. Na podstawie definicji GUS.

⁵⁷ Jedną z przyczyn takiej pozycji uczelni w rankingach może być fakt, że powstały one stosunkowo niedawno. Najstarsze z nich to KUL (1918 r.) i UMCS (1944 r.). Większość powstała jednak w latach 50. XX w. (UM w Lublinie i w Białymstoku, Politechnika Lubelska, Szkoła Policji w Szczytnie) albo początki jednostek, które teraz je tworzą sięgają tego czasu, a obecny status osiągnęły znacznie później (Politechnika Rzeszowska – 1974 r., Uniwersytet Rzeszowski – 2001 r.).

Curie-Skłodowskiej (UMCS) w Lublinie zajmuje 12., Uniwersytet Warmińsko-Mazurski (UWM) w Olsztynie – 13., Uniwersytet w Białymstoku – 14.).

2.1.2. Uczestnictwo ośrodków naukowych z Polski Wschodniej w sieciach współpracy

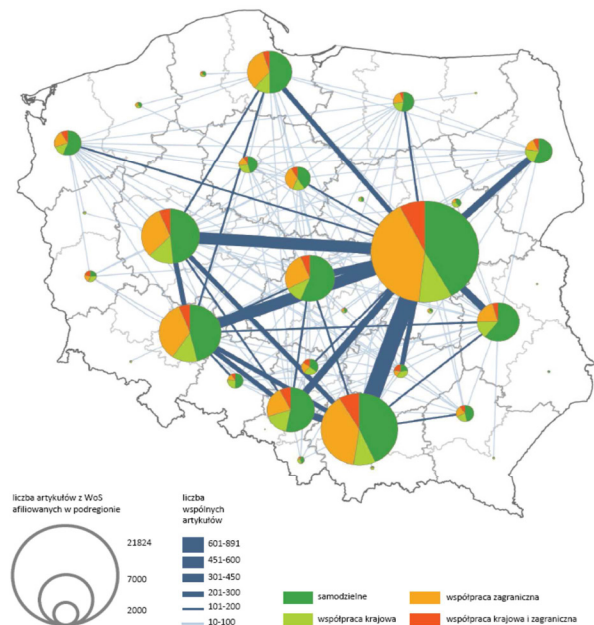
O niskim potencjale naukowym i **niewystarczających powiązaniach uczelni Polski Wschodniej w ramach międzynarodowej sieci współpracy** ośrodków naukowo-badawczych świadczy ich stosunkowo niewielki udział w krajowych i międzynarodowych projektach badawczych. Przykładowo, w ramach 7 unijnego *Programu Ramowego w zakresie badań i rozwoju technologicznego na lata 2007–2013* zaledwie 5,8% uczestników dofinansowanych projektów w Polsce reprezentowało Polskę Wschodnią. Wśród 46 naukowców wyróżnionych w 2011 r. w kategorii *wyjątkowe osiągnięcia naukowe lub artystyczne, rozprawa habilitacyjna oraz rozprawa doktorska* znalazły się tylko 3 uczelnie z Polski Wschodniej. Wśród 100 laureatów „Diamentowego Grantu”, wyróżnienia przyznawanego przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego (MNiSW) wybitnym młodym naukowcom, którzy prowadzą własne badania naukowe, znalazły się jedynie 4 uczelnie z Polski Wschodniej (wszystkie z Lublina). W ramach **modułu 3 (wyniki polskich badań humanistycznych w świecie) Narodowego Programu Rozwoju Humanistyki w 2012 r.** w gronie 56 wyróżnionych projektów naukowo-badawczych znalazło się 6 z makroregionu⁵⁸. Wśród pozostałych komponentów tego programu, niewielki udział Polski Wschodniej zaznaczył się w module dotyczącym *wspierania projektów realizowanych we współpracy międzyrodowiskowej i międzydyscyplinarnej przez zespoły polsko-zagraniczne*. Na 26 ośrodków naukowych wyróżnionych w tym zakresie jedynie 3 pochodziły z Polski Wschodniej (Katolicki Uniwersytet Lubelski, UMCS oraz Uniwersytet Rzeszowski).

Na tle obserwowanej znikomej krajowej i międzynarodowej aktywności ośrodków naukowo-badawczych z Polski Wschodniej należy odnotować **sukces**, jaki odniosło **Centrum Badań Innowacyjnych Uniwersytetu Medycznego w Białymstoku**, które w 2012 r. znalazło się wśród 6 najlepszych krajowych jednostek naukowych wyróżnionych przez MNiSW i podniesionych do rangi Krajowych Naukowych Ośrodków Wiodących (KNOW), skupiających najbardziej utalentowanych naukowców i studentów w dziedzinie nauk ścisłych oraz nauk medycznych, nauk o zdrowiu i kulturze fizycznej⁵⁹. Przyznane wyróżnienie stanowi nie tylko uznanie potencjału tej uczelni do funkcjonowania jako ważne ogniwo współpracy naukowej w skali międzynarodowej, ale także klarowny sygnał, że ośrodki naukowe z Polski Wschodniej mogą skutecznie aspirować do krajowej czołówki.

⁵⁸ Wyróżnione projekty prowadzone były na Uniwersytecie im. Jana Kochanowskiego w Kielcach, Uniwersytecie w Białymstoku, Uniwersytecie Rzeszowskim oraz na Uniwersytecie im. Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

⁵⁹ Kryteria oceny, przeprowadzanej przez kapitułę składającą się z przedstawicieli 17 najbardziej prestiżowych międzynarodowych ośrodków naukowych, obejmowały: potencjał naukowy jednostek i ich pracowników, międzynarodowe wskaźniki publikacji i cytowań, realizowane granty badawcze, wdrożenia i patenty oraz współpracę z otoczeniem gospodarczym.

Mapa nr 6: Potencjał publikacyjny podregionów i kierunki współpracy w latach 2001–2006



Źródło: Olechnicka A., Płoszaj A., *Polska nauka w sieci? Przestrzeń nauki i innowacyjności. Raport z badań*, Warszawa 2008; str. 25; na podstawie danych z *Web of Science*.

Niewielka jest również skala współpracy między ośrodkami naukowymi wewnątrz makroregionu mierzona liczbą wspólnych naukowych publikacji.

Należy podkreślić, że dotychczasowy stosunkowo niski poziom rozwoju i usieciowienia sektora nauki i badań Polski Wschodniej można w pewnym stopniu tłumaczyć skalą infrastrukturalnych zapóźnień, charakteryzujących ośrodki naukowo-badawcze działające na tym obszarze. Waga tego problemu została dostrzeżona, o czym świadczy skierowanie do makroregionu znaczącego strumienia środków europejskiej polityki spójności przeznaczonego na wsparcie sektora B+R w ramach programów Narodowej Strategii Spójności 2007–2013. Wsparcie to, obejmujące także przedsięwzięcia o charakterze inwestycyjnym, w tym rozbudowę i modernizację infrastruktury uczelni, laboratoriów badawczych i zakup sprzętu badawczego, wyniosło do połowy 2012 r. łącznie ponad 4 miliardy złotych⁶⁰.

2.1.3. Potencjały rozwojowe ośrodków naukowo-badawczych

Obok widocznych pozytywnych zmian w zakresie doposażenia infrastrukturalnego ośrodków naukowo-badawczych Polski Wschodniej, można wskazać dwa kluczowe potencjały, których wzmocnienie będzie sprzyjało procesowi systematycznego włączania uczelni z makroregionu w krajową i międzynarodową sieć współpracy. Pierwszym z nich są **doświadczenia wynikające z dotychczasowej współpracy ośrodków akademickich województw Polski Wschodniej z partnerami zza wschodniej granicy**, zwłaszcza Ukrainą oraz Rosją i Białorusią, i możliwości dalszego umiędzynarodowienia oferty dydaktycznej i naukowej ośrodków z Polski Wschodniej. Wspólnie organizowane konferencje naukowe, seminaria i szkoły letnie, wymiana kadry profesorskiej uczelni białoruskich, rosyjskich i ukraińskich, zamiejscowy Wydział Ekonomiczno-Informatyczny Uniwersytetu w Białymstoku zlokalizowany w Wilnie, czy inicjatywa

Stosunkowo niski udział uczelni z Polski Wschodniej w sieciach współpracy naukowo-badawczej potwierdza również przestrzenna analiza skali i kierunków współpracy ośrodków naukowych wyrażona wspólnymi publikacjami (Olechnicka, Płoszaj, 2008). Z analizy danych za lata 2001–2006, obejmujących cztery kategorie publikacji (napisane samodzielnie, we współpracy krajowej, we współpracy zagranicznej oraz we współpracy krajowej i zagranicznej) wynika, że większość regionów w Polsce cechuje silna specjalizacja krajowa i pokrywa się to z obrazem sytuacji w Polsce Wschodniej. Jednak specyfiką ośrodków naukowych w makroregionie jest ich relatywnie większa **hermetyczność**, rozumiana jako wyższy niż przeciętnie w kraju udział publikacji, które zostały napisane samodzielnie przez naukowców z danego podregionu.

⁶⁰ Łączna wartość projektów wyniosła 4 031 347 969,24 zł, z czego dofinansowanie w ramach PO RPW, RPO pięciu województw Polski Wschodniej, PO KL oraz POIG stanowiło 90% tej sumy. Obliczenia własne na podstawie danych wygenerowanych z KSI SIMIK w dniu 23 lipca 2012 r. według stanu na 30 czerwca 2012 r.

Europejskiego Kolegium Polskich i Ukraińskich Uniwersytetów to tylko niektóre pozytywne przykłady tej współpracy. Warto również zaznaczyć, że udział cudzoziemców w ogólnej liczbie studentów średnio w roku akademickim 2010/2011 w Polsce Wschodniej był znacząco wyższy niż średnio w Polsce (1,3% wobec 0,9%). Najwięcej studentów pochodziło z państw graniczących z województwami Polski Wschodniej, a liderami jeśli chodzi o ich największą koncentrację są województwa lubelskie (2049 osób) i podkarpackie (1154 osoby).

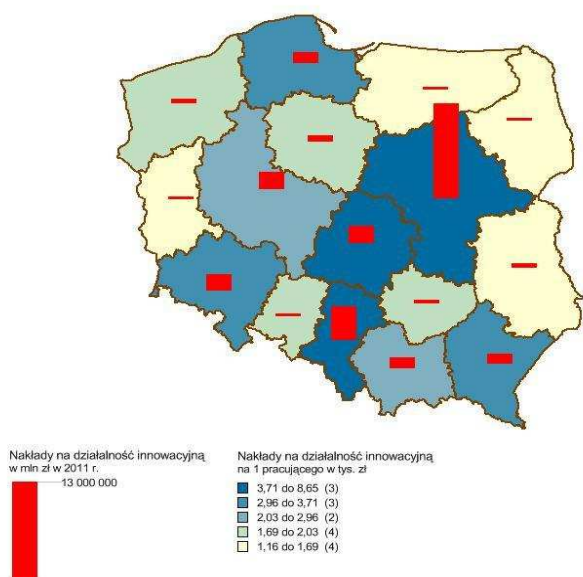
Drugim makroregionalnym potencjałem są **specjalizacje badawcze** ośrodków z Polski Wschodniej. **W 2010 r. makroregion koncentrował aż 36,2% krajowych środków w dziedzinie nauk rolniczych, 11,7% w dziedzinie nauk inżynieryjno-technicznych i 7,9% w obszarze nauk przyrodniczych.** Analiza liczby artykułów z poszczególnych dziedzin naukowych, liczby profesorów i adiunktów, a także analiza struktury i nakładów na B+R według dziedzin nauki oraz strukturę zatrudnienia pracowników samodzielnych i z tytułem doktora wskazuje na **istotną ponadregionalną specjalizację w dziedzinie nauk rolniczych i przyrodniczych, co odpowiada wiodącej specjalizacji gospodarczej makroregionu, jaką jest produkcja artykułów spożywczych.** Zjawisko to należy uznać za pozytywne, gdyż daje szansę na systematyczne **zwiększanie potencjału sektora nauki w Polsce Wschodniej do uczestniczenia w procesach transferu i komercjalizacji wiedzy**, przyczyniające się do wzmocnienia makroregionalnych endogennych potencjałów w dłuższej perspektywie⁶¹.

2.2. Potencjał innowacyjny sektora przedsiębiorstw w Polsce Wschodniej

2.2.1. Nakłady i aktywność innowacyjna przedsiębiorstw oraz poziom komercjalizacji innowacji

W latach 2006–2011 całkowite nakłady przedsiębiorstw na działalność innowacyjną w Polsce wzrosły o 24,7% (w sektorze usług o 33%, a w sektorze przemysłu o 20,7%), jednak w Polsce Wschodniej w tym samym czasie **wzrosły zaledwie o 10%** (w usługach o 13%, w przemyśle spadły o 2,1%)⁶². Niska dynamika wzrostu jest zjawiskiem niepokojącym, biorąc pod uwagę fakt istnienia silnej zależności przyczynowo-skutkowej między wielkością nakładów na innowacje a wielkością produkcji sprzedanej wyrobów nowych

Mapa nr 7: Intensywność nakładów na innowacje w przedsiębiorstwach (usługi i przemysł) w 2011 r.



i istotnie ulepszonych w przedsiębiorstwach.

Drugą niepokojącą tendencją obserwowaną w Polsce Wschodniej i zbieżną z trendem odnotowywanym na poziomie całego kraju był **spadek udziału przedsiębiorstw innowacyjnych w ogólnej liczbie przedsiębiorstw** (w latach 2006–2011 w skali kraju o 7,6 pp wśród firm przemysłowych i 9,6 pp w przypadku sektora usług).

Mapa nr 7 – źródło: opracowanie własne; wyliczenia na podstawie danych z BDL GUS.

⁶¹ Por. Gaczek W., Matusiak M., *Innowacyjność gospodarek województw Polski Wschodniej – ocena, znaczenie, perspektywy*. Ekspertyza na zlecenie MRR, Poznań 2011.

⁶² Wyliczenia własne na podstawie danych z BDL, GUS.

Może to być spowodowane naturalną skłonnością do rezygnacji z ryzykownych działań i inwestycji w okresie spowolnienia czy wręcz kryzysu gospodarczego, jednak z pewnością jest to zjawisko niekorzystne z punktu widzenia wzmocnienia potencjału innowacyjnego gospodarek makroregionu

Potencjał innowacyjny makroregionu mierzony wielkością nakładów na działalność innowacyjną przedsiębiorstw przemysłowych i usługowych jest niski – w 2011 r. nakłady te stanowiły zaledwie 9,5% łącznych nakładów w Polsce⁶³. **Struktura źródeł pochodzenia nakładów na działalność innowacyjną** jest w makroregionie zbliżona do krajowej i dominują w niej – choć na poziomie niższym niż średnia krajowa – środki własne przedsiębiorstw (w 2011 r. w przemyśle stanowiły 82,1% nakładów, a w usługach 71,5%) przy bardzo niewielkiej roli środków budżetu państwa (zaledwie 3,6% nakładów w przemyśle i 2,8% w usługach w 2011 r.). Dla makroregionu większe znaczenie niż średnio w kraju miały środki pozyskiwane z zagranicy, których udział w finansowaniu nakładów na działalność innowacyjną dynamicznie wzrósł (z 3,8% w przemyśle i 1,6% w usługach w 2006 r. do odpowiednio 11,6% i 16,8% w 2011 r.⁶⁴). **Struktura wydatkowania nakładów na innowacyjność** jest nieco odmienna od krajowej i **charakteryzuje się wyższym udziałem nakładów przeznaczonych na zakup wiedzy ze źródeł zewnętrznych (w 2011 r. na działalność B+R)**, co można uznać za zjawisko pozytywne, **oraz na zakup środków trwałych**, częściowo uzasadnione infrastrukturalnym dystansem, jaki mają do nadrobienia przedsiębiorstwa prowadzące działalność w makroregionie. Pozytywnie należy ocenić relatywnie wysoki i rosnący udział wydatków na działalność badawczo-rozwojową – w szczególności w województwach: podkarpackim (w 2011 r. – 29%, przy średniej w kraju 13,4%), gdzie intensywność tych nakładów charakteryzuje się względną trwałością, i świętokrzyskim (20%), co koresponduje z wysoką partycypacją przedsiębiorstw z tych regionów w całkowitych nakładach województw na B+R.

Intensywność nakładów na działalność innowacyjną na pracującego w 2010 r. wyniosła zaledwie 37% średniej krajowej. Również średnia wielkość nakładów innowacyjnych na 1 przedsiębiorstwo prowadzące działalność innowacyjną, choć regionalnie silnie zróżnicowana (od 1,9 mln zł w województwie warmińsko-mazurskim do 3,8 mln zł na Podkarpaciu), była w Polsce Wschodniej w 2011 r. znacząco niższa niż średnia dla kraju (5,1 mln zł).

Również **poziom komercjalizacji innowacji w makroregionie, mierzony udziałem produktów innowacyjnych w przychodach netto ze sprzedaży wyrobów ogółem jest niski**, co niekorzystnie świadczy o efektywności całego procesu innowacyjnego. Należy jednak zauważyć, że w tym aspekcie występują w makroregionie znaczne zróżnicowania międzywojewódzkie. W 2011 r. najlepszą w makroregionie pozycję wśród przedsiębiorstw przemysłowych odnotowało województwo podkarpackie, w którym udział przychodów ze sprzedaży produktów nowych lub istotnie ulepszonych wyniósł 10,5%, a więc powyżej średniej krajowej (8,9%). Większość wprowadzanych na rynek rozwiązań nie miała charakteru innowacyjnego w szerszej skali, miały one raczej znaczenie adaptacyjne dla samych przedsiębiorstw. Udział przychodów ze sprzedaży produktów innowacyjnych na eksport w przemyśle w makroregionie był niższy niż średnio w kraju (3,2% wobec 4,2% w 2011 r.). Należy podkreślić, że wyniósł on aż 5,5% dla województwa podkarpackiego oraz poniżej 1% dla pozostałych regionów Polski Wschodniej.

⁶³ Niekwestionowanym liderem w makroregionie, jeśli chodzi zarówno o poziom nakładów na działalność innowacyjną w przemyśle, jak i w usługach jest województwo podkarpackie – w 2011 r. wydatkowano w nim odpowiednio 1/3 nakładów i 57,7% z całego makroregionu.

⁶⁴ Dane szacunkowe na podstawie danych GUS. Dane dla województwa podlaskiego zostały oszacowane na podstawie danych udziałowych i danych historycznych.

2.2.2. Bariery dla prowadzenia działalności innowacyjnej przez przedsiębiorstwa w Polsce Wschodniej

Przedsiębiorcy z Polski Wschodniej w większym stopniu niż średnio w Polsce upatrywali **główne bariery** dla prowadzenia działalności innowacyjnej w **trudnościach w finansowaniu innowacji**, wskazując na zbyt wysokie koszty innowacji, brak własnych środków finansowych na ich sfinansowanie i niewystarczający dostęp do zewnętrznych źródeł finansowania oraz w **wyzwaniach rynkowych**, gdzie trudności upatrywano głównie w rynkowej dominacji jednego przedsiębiorstwa, problemach w znalezieniu partnerów do współpracy, a także z niepewności popytu na określone innowacje. Kwestią utrudniającą prowadzenie działalności innowacyjnej był również **brak dostępu do odpowiedniej wiedzy**, w tym brak odpowiednio wykwalifikowanego personelu, kompleksowej informacji na temat rynków, czy też niski poziom wykorzystania bardziej zaawansowanych sposobów użytkowania środków informatyzacji (np. wewnętrzna sieć komputerowa LAN, Intranet, rozwiązania w zakresie e-biznesu)⁶⁵. Istotną barierą dla rozwoju innowacyjności, zarówno ogólnie w społeczeństwie, jak i wśród przedsiębiorców, było także powszechne **nastawienie zachowawcze**, hamujące powstawanie nowatorskich pomysłów oraz przekonanie o braku potrzeby prowadzenia działalności innowacyjnej, co z kolei wpływa na **niski popyt na innowacje**, który również był wskazywany przez przedsiębiorców jako jedna z istotnych barier dla prowadzenia działalności o takim charakterze.

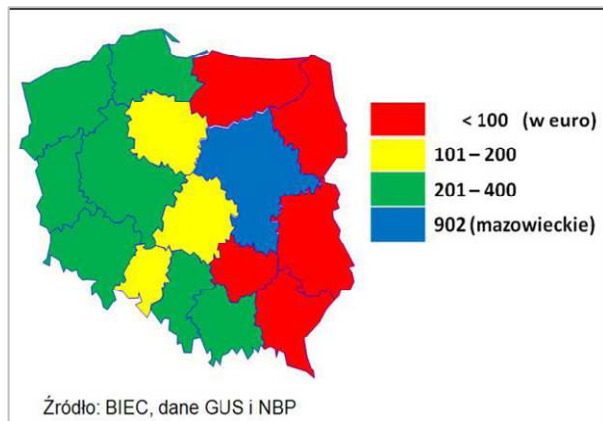
Bezpośrednie inwestycje zagraniczne (BIZ) mogą stanowić istotny impuls przełamujący bariery dla rozwoju innowacyjności gospodarek makroregionu, dostarczając niezbędnego zastrzyku finansowego. Często przepływom kapitału towarzyszy również transfer technologii, nowoczesnego systemu zarządzania i kapitału intelektualnego, co daje dodatkową – obok *stricte* finansowej – szansę na pobudzenie endogennej potencjału innowacyjnego. W latach 2007–2010 Polska Wschodnia przyciągnęła zaledwie 6% całości napływu BIZ do Polski⁶⁶, a województwa makroregionu uplasowały się na ostatnich miejscach zarówno pod względem wielkości bezwzględnej BIZ, jak i w relacji do liczby mieszkańców. W tej sytuacji przepływy kapitałowe w ramach BIZ nie stanowiły remedium na niedobór środków finansowych. Jednocześnie jednak w analizowanym okresie województwo podlaskie, jako jedyne w kraju zanotowało wzrost napływu BIZ. Dynamika średnioroczna dla województwa podlaskiego wyniosła blisko 119%⁶⁷. Dla pozostałych województw lata 2007–2010 były okresem spadku napływu BIZ, ale w makroregionie spadek ten był niższy niż w całym kraju.

⁶⁵ Por. Gaczek W., Matusiak M., *Innowacyjność gospodarek województw Polski Wschodniej – ocena, znaczenie, perspektywy*. Ekspertyza na zlecenie MRR, Poznań 2011, s. 79; na podstawie danych pochodzących ze składanych przez przedsiębiorstwa do GUS sprawozdań PNT-02/2010 (*Sprawozdanie o innowacjach w przemyśle*).

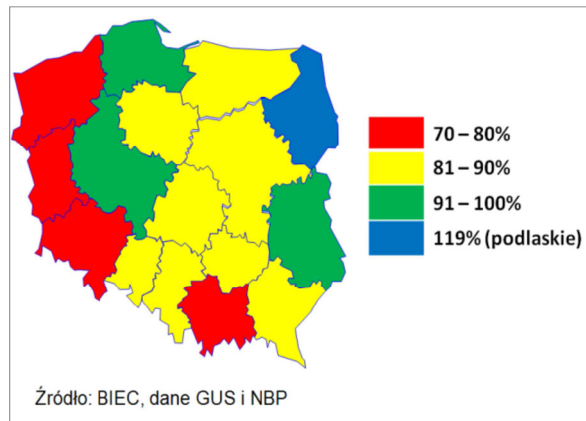
⁶⁶ Por. *Szacunek PKB per capita i bezpośrednich inwestycji zagranicznych w województwach oraz wskaźniki wyprzedzające koniunktury*. Ekspertyza wykonana na zlecenie MRR, BIEC Biuro Inwestycji i Cykli Ekonomicznych, Warszawa 2011.

⁶⁷ W 2010 roku firma IKEA kosztem ok. 340 mln euro uruchomiła na Podlasiu fabrykę zatrudniającą, docelowo, ponad 2 tys. osób. Inwestycja ta została uznana za największą w Polsce i była jedną z pierwszych w województwie podlaskim w ogóle. Można oczekiwać, iż ten projekt spowoduje, iż w regionie pojawi się więcej podmiotów zagranicznych. Por. *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w latach 2001–2010 – ogólne tendencje*, Ministerstwo Gospodarki Departament Analiz i Prognoz, Warszawa 2011.

Mapa nr 8: Napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych *per capita* 2007–2010



Mapa nr 9: Dynamika napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych *per capita* 2007–2010



Źródło: BIEC, dane GUS i NBP.

2.2.3. Potencjały: wiodące endogeniczne ponadregionalne specjalizacje gospodarcze⁶⁸

Pomimo obserwowanych barier dla innowacyjności w sektorze przedsiębiorstw makroregionu, można wskazać określone **potencjały**, których konsekwentne wspieranie może stanowić istotną szansę na podniesienie poziomu innowacyjności gospodarek makroregionu i w efekcie umożliwić poprawę jego pozycji rozwojowej i konkurencyjnej. Należą do nich przede wszystkim istniejące, specjalizacje gospodarcze⁶⁹ w określonych branżach, które koncentrują wykwalifikowane zasoby ludzkie oraz kompetencje firm. Sprzyja to ich rozwojowi i pojawianiu się nowych producentów oraz usługodawców, przyczyniając się do zakorzenienia prowadzonej działalności w danej branży i branżach pokrewnych.

Polska Wschodnia odznacza się wyraźną specyfiką w zakresie struktury branżowej przemysłu⁷⁰. Specyfika ta wynika z dużo większej roli niż przeciętnie w kraju produkcji artykułów spożywczych, a następnie przemysłu gumowego i tworzyw sztucznych, drzewnego oraz meblarskiego. Większe niż średnio w kraju jest znaczenie produkcji maszyn i urządzeń. Wśród przemysłów „rzadkich” makroregion wyróżnia się dużą rolą w Polsce w zakresie przemysłu lotniczego oraz tytoniowego. W latach 2002–2010 można zaobserwować ewolucję struktury przemysłu w Polsce Wschodniej w kierunku branż bardziej zaawansowanych. Wśród sześciu gałęzi które zanotowały zarówno bezwzględny (w wartości produkcji) oraz względny (udział w ogóle przemysłu) spadek znaczenia, pięć to branże tradycyjnego przemysłu. Gałęziami, które silnie zwiększyły swój udział w strukturze przemysłu w latach 2002–2010 był przemysł gumowy i tworzyw sztucznych oraz przemysł metalowy.

⁶⁸ W przypadku konieczności wypracowania dodatkowego dokumentu identyfikującego obszary ponadregionalnych inteligentnych specjalizacji Polski Wschodniej na potrzeby spełnienia warunku *ex ante* Komisji Europejskiej w związku z programowaniem wsparcia unijnej polityki spójności na lata 2014–2020, MRR przewiduje opracowanie takiego dokumentu, uwzględniającego wiodące specjalizacje gospodarcze Polski Wschodniej zidentyfikowane w pkt 2.2.3. *Strategii* i uzupełnionego o wnioski wynikające ze strategicznych dokumentów stanowiących ramy dla wspierania regionalnych i krajowych inteligentnych specjalizacji w Polsce.

⁶⁹ Specjalizację gospodarczą należy rozumieć jako odmienność branżowej struktury gospodarczej danego regionu od przeciętnej dla pozostałych regionów w kraju.

⁷⁰ Szerzej patrz: Dej M., Domański B., Działek J., Gwosdz K., Sobala-Gwosdz A., *Znaczenie przemysłu dla „inteligentnego i trwałego” rozwoju regionu Polski Wschodniej oraz podejmowanych działań dotyczących jego restrukturyzacji i modernizacji*. Ekspertyza na zlecenie MRR, Kraków 2011.

Siedem największych gałęzi przemysłu w Polsce Wschodniej, tj. **przemysł spożywczy, produkcja wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych, przemysł mineralny, przemysł wyrobów z metali, przemysł meblarski, przemysł drzewny i produkcja maszyn i urządzeń**, generuje 63% produkcji sprzedanej i skupia 60% zatrudnionych w przemyśle makroregionu. **Wiodącą gałęzią przemysłu w Polsce Wschodniej jest przemysł rolno-spożywczy**, który wytwarza 23,9% produkcji sprzedanej i angażuje 17,3% zatrudnionych w makroregionie, czyli o 2–3 razy więcej niż kolejne główne gałęzie. Produkcja artykułów spożywczych jest najważniejszą branżą pod względem zatrudnienia i wartości sprzedanej w trzech z pięciu analizowanych województw, a jej rola jest szczególnie duża w *województwie podlaskim* (48% wartości całej produkcji sprzedanej przemysłu), a następnie w *warmińsko-mazurskim i lubelskim* (odpowiednio 38% i 26% produkcji sprzedanej). Pod względem wartości produkcji sprzedanej drugą największą branżą w Polsce Wschodniej jest **produkcja wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych**, zajmująca szczególne miejsce w gospodarkach *województw warmińsko-mazurskiego, podlaskiego i podkarpackiego*. Nieco mniejsze jest znaczenie tego przemysłu w zatrudnieniu ogółem, gdzie ustępuje nieznacznie (o około 1 pp) przemysłowi metalowemu i meblarskiemu. Charakterystyczną cechą **przemysłu gumowego** jest duża koncentracja, tak zatrudnienia, jak i produkcji, w wielkich zakładach przemysłowych, które działają w makroregionie od kilkudziesięciu lat w *województwach podkarpackim, warmińsko-mazurskim i podlaskim*. Trzy największe zakłady odpowiadają za 31% całości zatrudnienia w tej gałęzi. Trzecią największą gałęzią w Polsce Wschodniej – z ponad 7% udziałem w produkcji sprzedanej i 6% osób zatrudnionych w przemyśle – jest **przemysł mineralny**, szczególnie obecny w *województwie świętokrzyskim i w mniejszym stopniu w pozostałych województwach makroregionu*. **Przemysł wyrobów z metali** jest pod względem zatrudnienia drugą najważniejszą gałęzią w Polsce Wschodniej i czwartą pod względem wartości produkcji sprzedanej. Podobną skalą działalności w Polsce Wschodniej odznaczają się **przemysły meblarski i drzewny**, pełniące istotną rolę w strukturze branżowej *województw warmińsko-mazurskiego i podlaskiego*. Każdy z nich odpowiada za nieco ponad 5% wartości produkcji sprzedanej przemysłu w Polsce Wschodniej. Większa jest natomiast rola meblarstwa w zakresie liczby zatrudnionych, gdyż z ponad 31 tys. zatrudnionych osób przemysł meblarski jest trzecią największą gałęzią przemysłu w Polsce Wschodniej (8% zatrudnionych), zaś udział przemysłu drzewnego jest nieco mniejszy (6%). Ostatnią branżą przemysłu przetwórczego, mającą ponad 5% udział w zatrudnieniu lub produkcji sprzedanej jest **produkcja maszyn i urządzeń**, w której szczególnie odznaczają się *województwa podkarpackie i lubelskie*.

W Polsce Wschodniej w branżach przemysłowych funkcjonują **wyspecjalizowane skupienia produkcyjne i usługowe**, w tym również **liczne inicjatywy klastrowe**, powiązane z charakterystycznymi dla miejsc ich występowania zlokalizowanymi zdolnościami. Zdolności te, obejmujące kwalifikacje i jakość miejscowych zasobów pracy, lokalnych dostawców i instytucji, zostały ukształtowane na przestrzeni lat na bazie wcześniejszych tradycji przemysłowych w wyniku wzajemnego oddziaływania dużych i średnich firm oraz ich otoczenia lokalnego i regionalnego. Wzmacniają one kompetencje firm funkcjonujących na danym obszarze, zakorzeniając i utrwalając ich działalność, a zarazem przyciągając kolejnych producentów⁷¹.

⁷¹ Szczegółowe informacje dotyczące liczby, profilu, poziomu zatrudnienia i przestrzennego rozmieszczenia klastrów w Polsce Wschodniej są dostępne na tzw. *Interaktywnej Mapie Klastrów*, systematycznie aktualizowanej przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) i dostępnej pod adresem: <http://www.pi.gov.pl/PARP/data/klastry/index.html>

Tabela nr 2: Klastry w województwach Polski Wschodniej

Klasa klastra	Lubelskie	Podkarpackie	Podlaskie	Świętokrzyskie	Warmińsko-mazurskie
	Branża/liczba pracowników				
***	brak	brak	brak	brak	• Meblarska /13348
**	• Edukacja i wytwarzanie wiedzy /13609 • Przetwórstwo Spożywcze /24114	• Lotnicza /5876 • Motoryzacyjna /11781 • Maszyny i usługi budowlane/11211 • Przetwórstwo spożywcze/2493	• Edukacja i wytwarzanie wiedzy /6026 • Przetwórstwo spożywcze /14776	• Maszyny i usługi budowlane/8172 • Przetwórstwo Spożywcze /10817 • Kamieniołomy /1655	• Odzieżowa/6953 • Maszyny i usługi budowlane/8002 • Przetwórstwo spożywcze/16957
*	• Produkcja rolna/5107 • Odzieżowa/8601 • Budownictwo /13158 • Usługi finansowe /13861 • Obuwnicza/1851 • Meblarska/5083 • Transport i logistyka/10944	• Odzieżowa/6281 • Budownictwo/16095 • Usługi finansowe/11330 • Meblarska/7755 • Maszynowa/4192 • Transport i logistyka /10389	• Maszyny i usługi budowlane/4541 • Budownictwo/6972 • Usługi finansowe/809 • Meblarska/4438 • Transport logistyka /5977	• Odzieżowa/3892 • Budownictwo /11342 • Materiały dla budownictwa/1418 • Usługi finansowe /6827	• Budownictwo/10584 • Usługi finansowe/7993 • Oświetlenie i sprzęt elektryczny/1364 • Transport i logistyka /7763

Źródło: Opracowanie Narodowego Centrum Badań i Rozwoju na podstawie European Cluster Observatory, 2011, Star Clusters In Poland, Europe Innova. Oceny koncentracji działalności dokonywano na podstawie wielkości, siły i dominacji poszczególnych sektorów obliczanych m.in. na podstawie poziomu zatrudnienia w danym sektorze, siły i specjalizacji gospodarczej ocenianych w skali 1–3, gdzie 3 oznacza klastry o najwyższym potencjale we wszystkich kategoriach.

2.3. Powiązania nauki z biznesem i współpraca w ramach potrójnej helisy

Pomimo stopniowych przekształceń, jakim podlega struktura kierunków wydatkowania środków B+R na rzecz zwiększania w niej udziału prac rozwojowych, Polskę Wschodnią charakteryzują **stabe powiązania nauki z gospodarką**, o czym świadczy niski poziom komercjalizacji badań. O stosunkowo niewielkich sukcesach komercjalizacji wiedzy pochodzącej z ośrodków badawczo–naukowych w makroregionie mogą świadczyć wyniki organizowanego przez MNiSW w 2012 r. konkursu „Top 500 Innovators” skierowanego *do osób zajmujących się badaniami naukowymi i komercjalizacją ich wyników*. W gronie 80 finalistów drugiej edycji znalazło się zaledwie 7 przedstawicieli ośrodków naukowo–badawczych z Polski Wschodniej⁷².

Dla intensyfikacji współpracy i powiązań między nauką i biznesem niezbędne są skutecznie działające **mechanizmy transferu wiedzy**. W makroregionie działa 49 ośrodków innowacyjności, czyli co piąta tego typu instytucja w kraju. Niemniej jednak stanowią one zaledwie ok. 1/4 instytucji otoczenia biznesu w makroregionie, podczas gdy w najbardziej rozwiniętych regionach (np. województwo mazowieckie, czy małopolskie) to ponad 40% ogółu tego rodzaju jednostek. Wsparcie zróżnicowanych i specyficznych dla różnych branż procesów innowacyjnych oraz identyfikacja

⁷² 1. Uniwersytet Medyczny w Białymstoku, 2. Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, 3. Centrum Innowacji i Transferu Technologii Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, 4. Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, 5. Politechnika Rzeszowska, 6. Uniwersytet Medyczny w Lublinie i 7. Uniwersytet im. M. Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

możliwości wprowadzania innowacji różnego typu wymaga dalszego rozwoju i profesjonalizacji wyspecjalizowanych usług wspierających i doradczych, a także stosowania odpowiednich programów wsparcia dostosowanych do specyfiki branż dominujących w makroregionie oraz charakterystyki podmiotów gospodarczych.

Należy podkreślić, że dla skutecznego podnoszenia poziomu innowacyjności w makroregionie Polski Wschodniej konieczne jest wzmocnienie **współpracy nauki i biznesu również z sektorem publicznym**, w ramach tzw. **potrójnej helisy**. Sektor publiczny odgrywa coraz istotniejszą rolę w procesach innowacji jako generator nowych rozwiązań i kultury innowacyjności poprzez działania realizowane w ramach publicznych polityk rozwojowych i sektorowych. Władze publiczne mają również znaczący wpływ na tworzenie warunków ramowych, w których toczą się procesy innowacyjne (legislacja, infrastruktura, finansowanie innowacji, edukacja kształtująca postawy proinnowacyjne). Łączenie w sieci współpracy nauki, biznesu i administracji publicznej w ramach **potrójnej helisy** stanowi niezwykle istotny element skutecznego instytucjonalnego systemu sprzyjającego intensyfikacji procesów innowacyjnych.

3. ZASOBY PRACY W MAKROREGIONIE POLSKI WSCHODNIEJ – DIAGNOZA

Polskę Wschodnią charakteryzuje **bardzo wysokie zaangażowanie zasobów pracy w rolnictwie**, które wyróżnia się dużo niższą wydajnością pracy niż pozostałe sektory gospodarki. **Udział pracujących w rolnictwie w makroregionie – znacząco przewyższający zarówno średni poziom krajowy, jak i Unii Europejskiej** – bezpośrednio wpływa na intensywność wykorzystania makroregionalnych zasobów pracy.

Istotnym uwarunkowaniem w kontekście dokonywania diagnozy sytuacji na makroregionalnym rynku pracy jest zjawisko **bezrobocia ukrytego**⁷³, charakterystyczne dla obszarów typowo rolniczych, do których w znacznej mierze zaliczają się województwa Polski Wschodniej. Zjawisko to utrudnia rzetelną ocenę faktycznej sytuacji, którą można uznać za zdecydowanie gorszą niż wynikałoby to z dostępnych oficjalnych danych pochodzących z urzędów pracy⁷⁴.

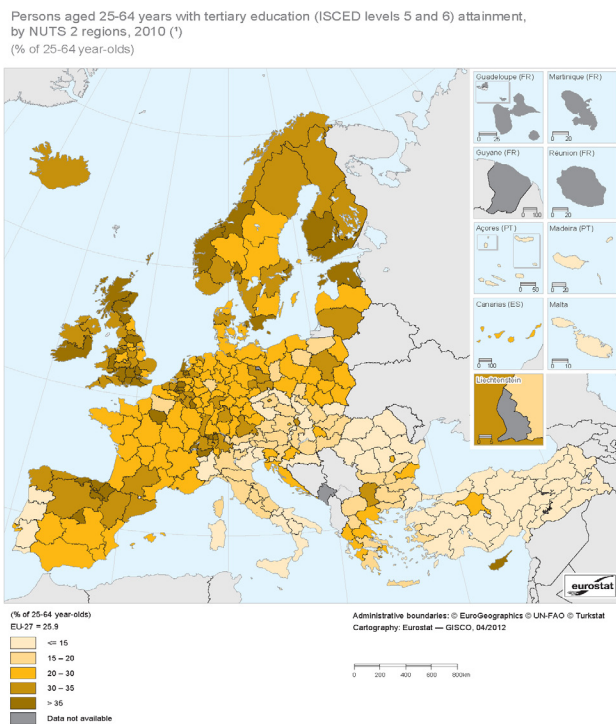
Stopa bezrobocia⁷⁵ w Polsce Wschodniej (od 9,7% do 12% w zależności od województwa) kształtowała się na poziomie nieco wyższym niż średnio w kraju (9,6%) i UE (9,7%). Co charakterystyczne, makroregion cechują najwyższe w kraju wartości stopy bezrobocia w miastach (w granicach 12%–14,4%, poza województwem warmińsko-mazurskim), które co do zasady powinny charakteryzować się najlepszą sytuacją na rynku pracy.

⁷³ Próba oszacowania skali nadzatrudnienia w rolnictwie została podjęta m.in. w: P. Broniatowska, P. Gajewski, A. Rogut, *Rynek pracy w Polsce Wschodniej*, Warszawa 2011. Czyt. więcej również w: M. Bukowski (red.) *Zatrudnienie w Polsce w 2009 r. Przedsiębiorczość dla pracy*, Warszawa 2010.

⁷⁴ W celu szerszego zobrazowania faktycznej sytuacji na makroregionalnym rynku pracy oraz zapewnienia pełniejszej porównywalności prezentowanych treści, źródłem danych wykorzystanych w dalszej części diagnozy w zakresie rynku pracy jest przede wszystkim badanie BAEL.

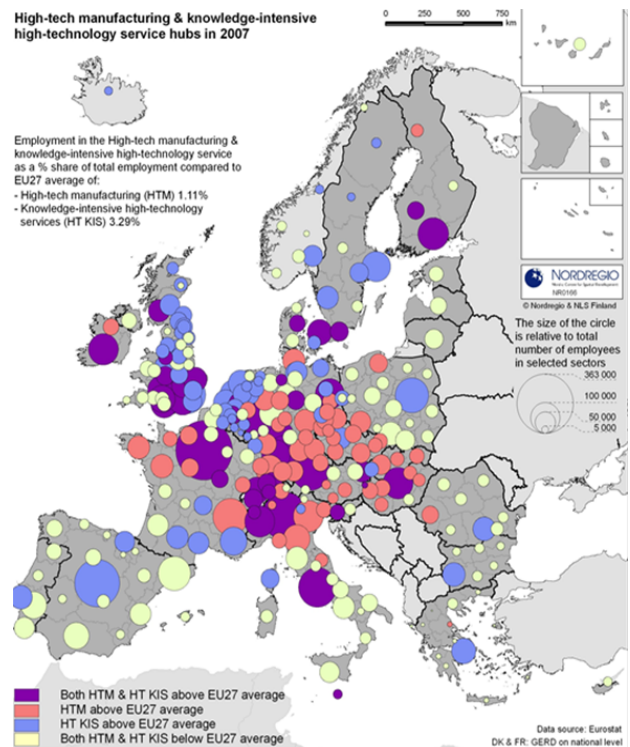
⁷⁵ Za SRK 2020: procentowy udział bezrobotnych w liczbie ludności aktywnej zawodowo, uwzględniający definicje Międzynarodowej Organizacji Pracy. Dane prezentowane są wg Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL), przeciętne w roku.

Mapa nr 11: Udział osób z wyższym wykształceniem w UE-27 (2010)



Źródło: Komisja Europejska, DG Regio, 2010.

Mapa nr 12: Poziom zatrudnienia w sektorze zaawansowanych technologii w UE-27 (2007)



Źródło: NORDREGIO, 2007.

3.1. Jakość zasobów pracy i sytuacja na rynku pracy w makroregionie Polski Wschodniej

3.1.1. Aktywność zawodowa ludności Polski Wschodniej

Liczba ludności w wieku produkcyjnym⁷⁹ w makroregionie wynosi 5,2 mln (dane za 2010 r.), z czego ok. 70% jest aktywnych zawodowo, co stanowi wartość nieco niższą od średniej krajowej (72%). Jednocześnie **prawie 30% ludności makroregionu w wieku produkcyjnym jest bierna zawodowo**. Wśród głównych przyczyn bierności wskazywane jest⁸⁰ – podobnie jak ogółem w Polsce – przejście na emeryturę (45,5% wskazań wśród badanych w Polsce ogółem, 43% w makroregionie), w drugiej kolejności podjęcie nauki (przeciętnie co czwarty mieszkaniec makroregionu), a następnie choroba i niepełnosprawność (15,8%) oraz obowiązki rodzinne (9,7%). Zgodnie z tymi wskazaniem, dość marginalne znaczenie z punktu widzenia badanych ma sytuacja panująca na regionalnych i lokalnych rynkach pracy Polski Wschodniej, o czym świadczy fakt, iż zaledwie 3,2% osób biernych z tego obszaru jako przyczynę bierności zawodowej wskazało wyczerpanie wszystkich znanych możliwości poszukiwania pracy oraz przekonanie o niemożności znalezienia pracy.

⁷⁹ Za ludność w wieku produkcyjnym przyjmuje się osoby w wieku 18–59/64 lat.

⁸⁰ Na podstawie danych za 2010 r. dot. przyczyn bierności zawodowej. Źródło: BDL GUS.

3.1.2. Poziom wykształcenia ludności Polski Wschodniej

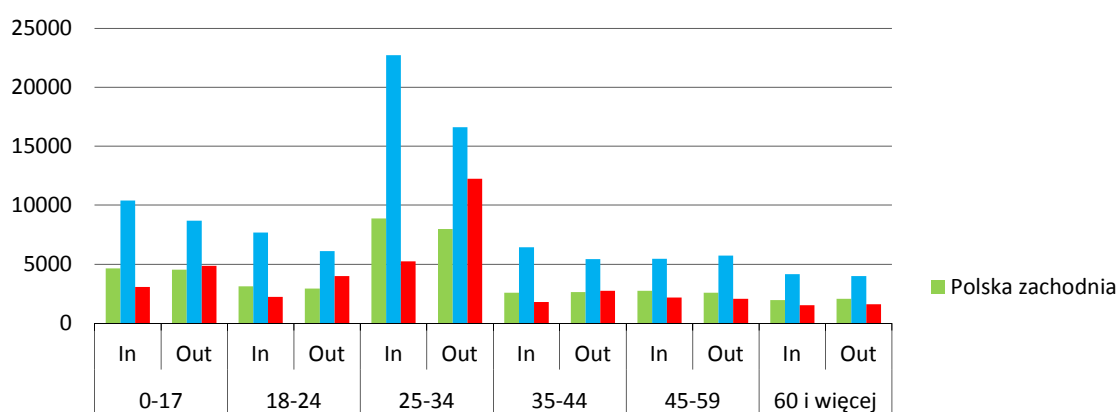
Cechą wspólną i negatywnie charakteryzującą zasoby pracy województw Polski Wschodniej jest niższy niż średnio w kraju udział osób z wykształceniem wyższym (od 17,3% w województwie warmińsko-mazurskim do 19,6% w podlaskim przy średniej krajowej wynoszącej 19,8% w 2010 r.) oraz niewystarczająca aktywność osób dorosłych w zakresie kształcenia i szkolenia. W makroregionie jedynie w województwie lubelskim wartość wskaźnika korzystania z różnych form kształcenia i szkolenia jest powyżej przeciętnej wartości dla Polski wynoszącej 5,3%.

Pozytywną zmianą, świadczącą o poprawie jakości kompetencji pracowników i osób poszukujących pracy mogącej pozytywnie wpłynąć na zwiększenie możliwości wykorzystania podaży pracy w Polsce Wschodniej, jest dwukrotny wzrost odsetka osób z wykształceniem wyższym w latach 2001–2010, choć okazał się on nieznacznie mniejszy niż średnio w kraju (od 9 pp w warmińsko-mazurskim do 10,1 pp w podkarpackim przy średniej krajowej na poziomie 10,2 pp).

Osoby z wykształceniem wyższym, w porównaniu do osób o niższym poziomie wykształcenia, znacznie rzadziej trafiają do zasobu bezrobocia, niemniej jednak w porównaniu do pozostałej części kraju, w Polsce Wschodniej mają większe trudności w znalezieniu zatrudnienia. Może to być konsekwencją szeregu czynników, m.in. niedostatecznej chłonności makroregionalnego rynku pracy, jak i relatywnie niewielkiego zainteresowania podnoszeniem kwalifikacji, czy też niekorzystnego – z punktu widzenia potencjalnego pracodawcy – profilu wykształcenia. Badania⁸¹ potwierdzają, że **pracodawcy z Polski Wschodniej (poza województwem świętokrzyskim) mają większe problemy niż przeciętnie w kraju ze znalezieniem odpowiednich, spełniających ich oczekiwania pracowników**. Trzy czwarte pracodawców w Polsce szukających osób do pracy raportowało tego rodzaju problemy, a w Polsce Wschodniej liczba tych wskazań była wyższa i wahała się od 70% w województwie świętokrzyskim do aż 92% w warmińsko-mazurskim.

Trudna sytuacja absolwentów na makroregionalnym rynku pracy sprzyja migracjom poza ten obszar. Według danych za 2008 r., grupa osób z wykształceniem wyższym, w tym zwłaszcza w wieku 25–34 lata, odpowiadała za blisko połowę ujemnego salda migracji z Polski Wschodniej⁸². Skutki obserwowanego odpływu migracyjnego („drenaż mózgow”) mają nie tylko wymiar demograficzny, związany z deformacjami struktury płci i wieku ludności pozostającej na obszarze wyludniającym się, ale także społeczno-ekonomiczny, przejawiający się niekorzystnymi zmianami w strukturze wiekowej i aktywności ekonomicznej, co w przyszłości dodatkowo przyczyni się do zmniejszenia zasobów pracy w makroregionie.

Rysunek nr 6: Przepływy migracyjne międzywojewódzkie według grup wiekowych w 2008 r. (In – napływy, Out – odpływy)



Źródło: Celińska–Janowicz D., Miszczuk A., Płoszaj A., Smętowski M., *Aktualne problemy demograficzne regionu Polski Wschodniej*. Ekspertyza na zlecenie MRR, Warszawa 2010, str. 39.

⁸¹ *Bilans kapitału ludzkiego w Polsce – Badanie Pracodawców 2010, 2011.*

⁸² Por. Celińska–Janowicz D., Miszczuk A., Płoszaj A., Smętowski M., *Aktualne problemy demograficzne regionu Polski Wschodniej*, Ekspertyza na zlecenie MRR, Warszawa 2010.

Kluczowe determinanty przepływów migracyjnych to – obok różnic w wielkości PKB na mieszkańca⁸³ – stopa bezrobocia, przewidywana wysokość oczekiwanych wynagrodzeń, czyli oczekiwane korzyści materialne z migracji oraz przewidywana łatwość znalezienia zatrudnienia, a więc parametry bezpośrednio odnoszące się do kondycji regionalnego rynku pracy⁸⁴. Skala i kierunki migracji osób z wyższym wykształceniem pełnią w pewnym sensie rolę probierza potencjału rozwojowego regionalnych gospodarek, informując o ich atrakcyjności jako miejsc pracy i zamieszkania, jak również świadcząc o perspektywach rozwojowych w przyszłości.

3.1.3. Poziom przedsiębiorczości w Polsce Wschodniej

Polskę Wschodnią charakteryzuje **niski poziom przedsiębiorczości**. W porównaniu do Polski ogółem, w makroregionie powstaje znacznie mniej przedsiębiorstw (w 2010 r. średnio w Polsce powstały 104 podmioty gospodarki narodowej w przeliczeniu na 10 tysięcy ludności, w Polsce Wschodniej wskaźnik ten osiągnął wartość zaledwie 83,4). Na tle Polski Wschodniej **pozytywnie wyróżniają się stolice województw**, charakteryzujące się względnie wysokim poziomem i dynamiką rozwoju sektora MŚP oraz **powiaty atrakcyjne turystycznie**.

Z przeprowadzonych badań⁸⁵ wynika, że zarówno w Polsce ogółem, jak i w makroregionie **główną przeszkodą dla rozwoju przedsiębiorczości są ograniczone własne zasoby finansowe potencjalnych przedsiębiorców**. Wśród barier blokujących rozwój przedsiębiorczości wskazano również bariery **edukacyjne** (niedostateczny rozwój cech przedsiębiorczych, w tym kreatywności i poczucia własnej wartości w procesie socjalizacji, edukacji szkolnej i pozaszkolnej), **społeczne i kulturowe** (niedostateczna akceptacja społeczeństwa dla właścicieli firm i własności prywatnej, brak przekonania, że założenie własnej działalności jest dobrym sposobem zarabiania na życie; ograniczony potencjał przedsiębiorczości w społeczeństwie, niedostateczne zainteresowanie prowadzeniem biznesu), **bariery podatkowe** (brak czytelności w regulacjach podatkowych, zbyt wysokie pozapłacowe koszty pracy), **bariery zatrudnienia** (mało elastyczne prawo pracy ograniczające możliwość dostosowywania się firm do zmian w warunkach gospodarowania), **bariery administracyjne** (procedury administracyjne związane między innymi z założeniem własnej firmy), **szara strefa** (obniżenie konkurencyjności poprzez ponoszone większe koszty utrzymania), **konkurencja ze strony uprzywilejowanych przedsiębiorstw** (działalność w specjalnych strefach ekonomicznych, umarzanie niektórym zakładom podatków i składek na ubezpieczenia społeczne, udzielanie pomocy publicznej dużym przedsiębiorstwom o szczególnym znaczeniu dla gospodarki oraz trudny dostęp małych firm do funduszy unijnych). Ograniczenia dla rozwoju przedsiębiorczości związane są również z zapóźnieniami infrastrukturalnymi, które w szczególny sposób manifestują się w Polsce Wschodniej.

3.1.4. Umiejętności cyfrowe ludności Polski Wschodniej

Obok mniejszej aktywności edukacyjnej, **mieszkańców Polski Wschodniej na tle kraju charakteryzuje niski poziom umiejętności cyfrowych**, co w konsekwencji może prowadzić do wykluczenia cyfrowego (w szczególności ludności obszarów wiejskich), wywołującego wiele negatywnych skutków dla ich sytuacji na rynku pracy. Wśród najważniejszych należy wskazać wzrost zagrożenia utratą pracy pracowników o nieodpowiednich kwalifikacjach w zakresie obsługi

⁸³ Szerzej patrz: Ghatak S., Mulhern A. et al., 2008, *Interregional migration in transition economies: the case of Poland*, Review of Development Economics, t. 12(1), s. 209–222.

⁸⁴ Szerzej na temat wyników analiz dot. determinant decyzji migracyjnych wykształconych Polaków patrz: Herbst M., *Edukacja jako czynnik i wynik rozwoju regionalnego*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2012, str. 167–194.

⁸⁵ Por. *Przedsiębiorczość w Polsce*, Ministerstwo Gospodarki 2011; *Przedsiębiorczość kobiet w Polsce*, PARP 2011.

komputera i Internetu, utrudnione wejście lub powrót na rynek pracy bezrobotnych, czy problemy dla pracodawców związane ze znalezieniem odpowiednich pracowników.

W województwach Polski Wschodniej rozpowszechnienie technologii informacyjnych w gospodarstwach domowych jest najmniejsze w kraju, podobnie jak wykorzystanie tych technologii przez przedsiębiorstwa⁸⁶. Mimo pozytywnych zmian, przejawiających się zwiększeniem dostępu do Internetu, mieszkańcy Polski Wschodniej **rzadziej niż osoby z pozostałych regionów kraju korzystają z możliwości oferowanych przez nowoczesne technologie** (w szczególności usługi internetowe). Z badań dotyczących rozwoju społeczeństwa informacyjnego⁸⁷ wynika, że podstawowe **bariery w korzystaniu z Internetu** mają w znaczącej mierze charakter **osobisty (brak motywacji i poczucia realnej potrzeby korzystania z treści i usług sieci)**, będący w dużym stopniu konsekwencją niedostatku wiedzy o korzyściach możliwych do osiągnięcia dzięki Internetowi oraz związany z **deficytem umiejętności niezbędnych do skutecznego wykorzystania Internetu** w życiu i pracy, jak również z **brakiem odpowiedniego sprzętu**.

3.2. Grupy w szczególnie trudnej sytuacji na makroregionalnym rynku pracy

3.2.1. Długotrwale bezrobotni

W Polsce Wschodniej znacznie większe trudności w znalezieniu pracy niż w pozostałych częściach kraju mają osoby trafiające do zasobu bezrobocia, o czym świadczy **wysoki odsetek bezrobotnych długotrwale (powyżej 12 miesięcy) w ogólnej liczbie bezrobotnych**. Mimo pozytywnych zmian, jakie zaszły w latach 2003–2010, w makroregionie Polski Wschodniej nadal kształtuje się on na poziomie wyższym niż średnia krajowa (25,5%). Tak duży udział długotrwale bezrobotnych negatywnie wpływa na makroregionalny rynek pracy, ponieważ osoby długo przebywające w zasobie bezrobocia tracą zarówno posiadane przez siebie kwalifikacje i umiejętności, jak i nawyki związane z wykonywaniem codziennej pracy.

3.2.2. Osoby młode

W województwach Polski Wschodniej większe trudności ze znalezieniem zatrudnienia niż przeciętnie w kraju mają osoby młode (do 24 lat) – w czterech województwach makroregionu (poza województwem podlaskim), stopa bezrobocia w tej grupie wiekowej kształtuje się na poziomie wyższym niż średnia krajowa (od 23,7% w województwie warmińsko-mazurskim, aż do 35,4% w województwie podkarpackim przy średniej krajowej wynoszącej 23,7% w 2010 r.).

Jednocześnie wartość **wskaźnika zatrudnienia osób młodych we wszystkich województwach makroregionu jest niższa niż przeciętna w kraju** (od 19,9% w województwie podkarpackim do 24,1% w świętokrzyskim wobec średniej krajowej na poziomie 26,3% w 2010 r.). Niska aktywność zawodowa młodych jest w pewnym stopniu spowodowana kontynuacją nauki na poziomie wyższym. Z drugiej strony, wysokie stopy bezrobocia młodych wskazują, że osoby, które chcą uczestniczyć w rynku pracy, nie mogą znaleźć pracy, czego skutkiem jest wymywanie zasobów pracy na rzecz ośrodków miejskich położonych poza Polską Wschodnią (głównie Warszawy, Krakowa i Trójmiasta), dysponujących szerszą ofertą zarówno miejsc pracy, jak i możliwości doszkalania, a tym samym łatwiejszego przekwalifikowania.

W Polsce Wschodniej można także zidentyfikować tzw. grupę NEET, czyli młode osoby nie uczące się, nie pracujące i nie uczestniczące w żadnych formach doksztalcania⁸⁸. Duże ryzyko przynależności do

⁸⁶ Por. T. G. Grosse, *Rozwój społeczeństwa informacyjnego w Polsce: ocena wybranych inicjatyw w okresie spowolnienia gospodarczego*, w: Samorząd Terytorialny, 7–8, 2010, s.67.

⁸⁷ Por. *Społeczeństwo Informacyjne*, GUS, Warszawa 2012.

⁸⁸ Por. *Młodzież w 2011*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2012.

tej grupy dotyczy osób wcześniej kończących edukację, a także z wyższym wykształceniem, kobiet oraz osób biernych zawodowo (w większym stopniu niż bezrobotnych). Taka sytuacja może być konsekwencją deficytu ofert pracy odpowiadających umiejętnościom młodych, z utrudnieniami procesu wchodzenia na rynek pracy dla młodych kobiet oraz z brakiem ofert pracy, dzięki którym młodzi ludzie mogliby zdobyć pierwsze doświadczenia, niezbędne do uzyskania dalszego zatrudnienia.

3.3.3. Absolwenci

Grupą, którą w świetle dostępnych danych można uznać za borykającą się z dużymi trudnościami na makroregionalnym rynku pracy są absolwenci szkół po raz pierwszy poszukujący pracy. Osoby nieposiadające żadnego stażu pracy stanowią ok. 25% ogółu bezrobotnych zarejestrowanych w Polsce Wschodniej, tj. o 5,1 pp więcej niż średnio w kraju. Najgorsza sytuacja charakteryzuje województwo lubelskie, w którym ponad 1/3 osób bezrobotnych stanowią osoby bez stażu pracy, a jedynie w województwie warmińsko-mazurskim odsetek osób bez stażu kształtował się poniżej średniej krajowej. Należy podkreślić, że to zjawisko może być konsekwencją zarówno niedopasowania profilu absolwentów do popytu na rynku pracy, jak i niskiej aktywności zawodowej podczas nauki (w 2010 r. w Polsce Wschodniej odsetek osób biernych z powodu podjęcia nauki wynosił 24,9% w stosunku do 22,1% w Polsce ogółem). Skutkiem tego jest sytuacja, w której absolwenci z chwilą wejścia na rynek pracy nie dysponują doświadczeniem pozwalającym pracodawcom na ocenę ich rzeczywistej produktywności i przydatności, a w konsekwencji otrzymanie zatrudnienia.

3.3.4. Osoby w wieku 55+ i kobiety

Analiza wskaźników zatrudnienia wskazuje, że poza województwem warmińsko-mazurskim, **wskaźnik zatrudnienia zarówno kobiet, jak i osób powyżej 55. roku życia w makroregionie kształtuje się na relatywnie wysokim poziomie na tle kraju**⁸⁹. Należy jednakże podkreślić, że nie wynika to ze szczególnie korzystnej sytuacji tych grup zawodowych na lokalnych rynkach pracy i łatwości znalezienia przez nie pracy, lecz **jest raczej efektem nadzatrudnienia w małych gospodarstwach rolnych.**

W przypadku kobiet, czynnikiem mającym istotny wpływ na podjęcie pracy jest **instytucjonalne otoczenie związane z zapewnieniem możliwości łączenia obowiązków rodzinnych z pracą**, a w szczególności dostępność infrastruktury związanej z funkcjonowaniem żłobków i przedszkoli. Polskę Wschodnią charakteryzuje niski poziom dostępu dzieci w wieku do lat 3 do form opieki nad małymi dziećmi (żłobek, klub dziecięcy, dzienny opiekun, niania).⁹⁰

Liczba przedszkoli⁹¹ przypadająca na 100 tys. osób we wszystkich województwach makroregionu kształtuje się na poziomie znacząco poniżej średniej krajowej (od 15 w podlaskim do 21 w podkarpackim, średnio w kraju – 23). **Niewielkiej liczbie przedszkoli towarzyszy niski poziom uczestnictwa dzieci w wychowaniu przedszkolnym** – w Polsce Wschodniej zaledwie 45% dzieci w wieku 3–6 lat uczęszcza do przedszkoli, czyli o 10 pp mniej niż średnio w Polsce. Jest to wynikiem zarówno braku wystarczającej oferty przedszkolnej (w szczególności w gminach wiejskich – w 2010 r.

⁸⁹ W 2010 r. wskaźnik zatrudnienia kobiet w wieku 15 lat i więcej w Polsce Wschodniej wyniósł od 43,7% wobec średniej krajowej 43,4%. Wskaźnik zatrudnienia osób powyżej 55. roku życia w makroregionie Polski Wschodniej wyniósł 20,8% wobec średniej krajowej – 19,2%.

⁹⁰ Wg stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. odsetek dzieci w wieku do lat 3 objętych różnymi formami opieki nad małymi dziećmi dla województw makroregionu wyniósł 3,3% (od 2,7% w woj. świętokrzyskim do 4,0% w woj. podkarpackim, przy średniej dla kraju wynoszącej 4,5%).

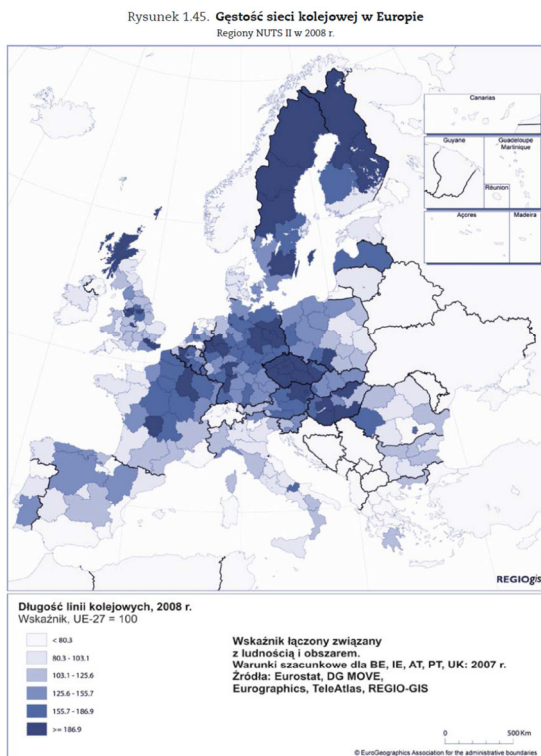
⁹¹ Przedszkola łącznie ze specjalnymi, dane według stanu na początek roku szkolnego (30 września, BDL, GUS, www.stat.gov.pl).

aż 43% z nich nie posiadało placówki przedszkolnej), jak i relatywnie wysokich kosztów finansowych związanych z uczęszczaniem dzieci do przedszkola, trudności technicznych w organizacji tego typu placówek na terenach z rozproszoną siecią osadniczą oraz bardziej tradycyjnej formy wychowywania dzieci przez wielopokoleniowe rodziny.

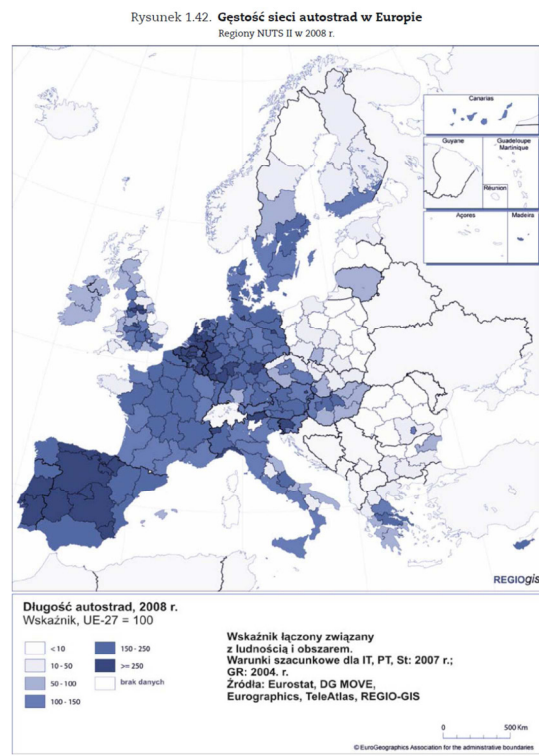
4. INFRASTRUKTURA TRANSPORTOWA I ELEKTROENERGETYCZNA W MAKROREGIONIE POLSKI WSCHODNIEJ – DIAGNOZA

Polska jest położona peryferyjnie wobec głównych skupisk potencjału ekonomicznego Unii Europejskiej i cechuje ją niski poziom dostępności komunikacyjnej na tle UE. W 2007 r. gęstość całkowitej sieci dróg w Polsce w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców wynosiła 68 km, wobec średniej unijnej równej 114 km. **Relatywnie lepiej rozwinięta jest sieć kolejowa:** w 2008 r. na 10 tys. mieszkańców przypadało 5,1 km i była to wartość przewyższająca średnią dla UE (4,3 km).

Mapa nr 13: Gęstość sieci kolejowej oraz sieci autostrad w Europie w 2008 r.



Powyzsza mapa ma jedynie charakter ilustracyjny i jest bez szkody dla statusu lub suwerenności nad jakimkolwiek terytorium objętym tą mapą.
Źródło: DG Regio (2010), Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, REGIO-GIS.



Powyzsza mapa ma jedynie charakter ilustracyjny i jest bez szkody dla statusu lub suwerenności nad jakimkolwiek terytorium objętym tą mapą.
Źródło: DG Regio (2010), Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, REGIO-GIS.

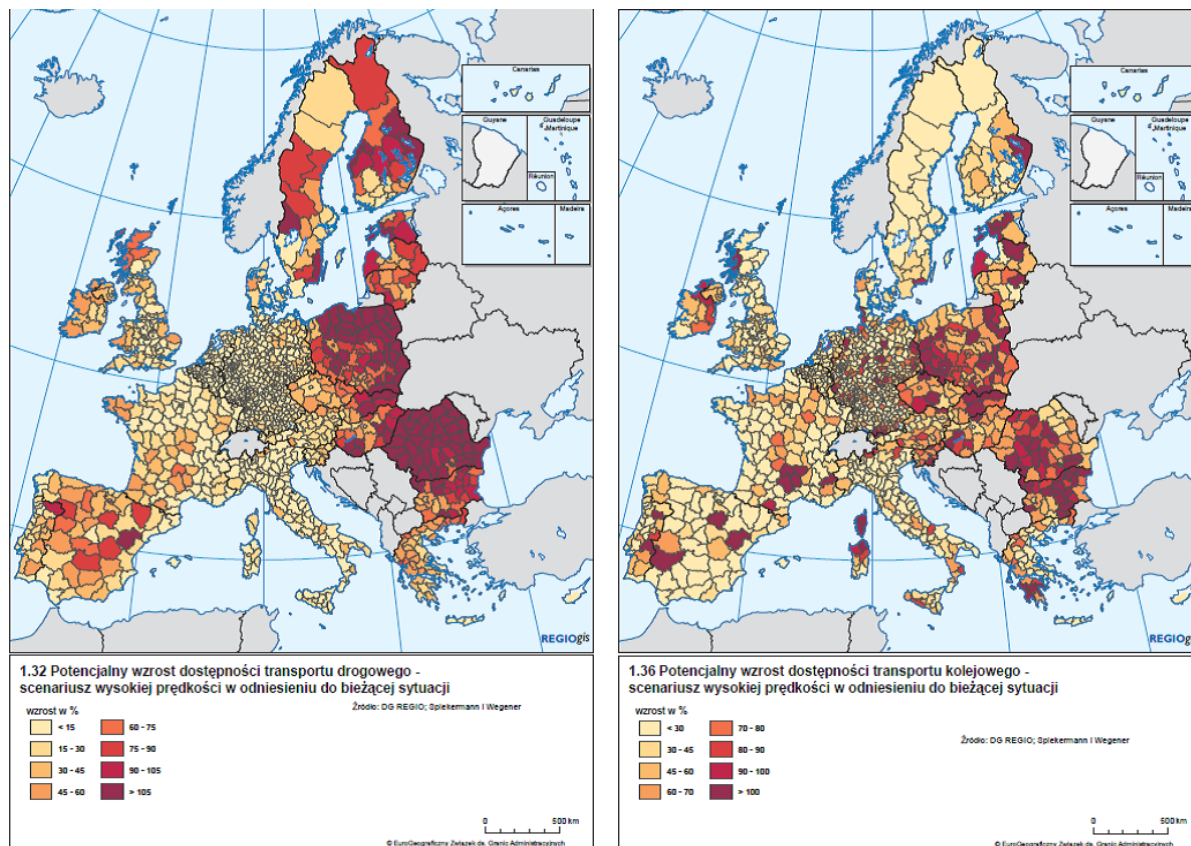
Źródło: Komisja Europejska, DG Regio.

Poziom dostępności potencjałowej⁹² w Polsce jest wyraźnie niższy od notowanego w Europie Zachodniej, na co wskazują wyniki kompleksowego studium⁹³ dotyczącego dostępności. Najgorsza sytuacja dotyczy Pomorza Środkowego oraz Polski Wschodniej. Symulacje zakładające bardziej równomierne i jednolite rozmieszczenie autostrad oraz wzrost wydajności połączeń kolejowych pokazują, że Polska, a w szczególności Polska Wschodnia, znalazłaby się w grupie regionów, którym takie zmiany przyniosłyby największe korzyści, czyniąc ten obszar bardziej atrakcyjnym dla podejmowania i prowadzenia działalności inwestycyjnej.

⁹² Dostępność potencjałowa mówi o dostępności do wszystkich możliwych celów podróży.

⁹³ Spiekermann K., Schurmann C., 2007, *Update of selected potential accessibility indicators. Final report*, Spiekermann & Wegener, Urban and Regional Research (S&W), RRG Spatial Planning and Geoinformation.

Mapa 14: Potencjalny wzrost dostępności transportu drogowego i kolejowego, scenariusz wysokiej prędkości w odniesieniu do bieżącej sytuacji⁹⁴



Źródło: Piąty Raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, Komisja Europejska, 2010.

Brak spójnej sieci połączeń i często niezadowalający stan techniczny znacznej części infrastruktury transportowej będący wynikiem wieloletniego niedoinwestowania to dwa kluczowe problemy, z którymi boryka się cały kraj, choć z różnym nasileniem. W efekcie, bezpieczeństwo użytkowników dróg i pasażerów kolei jest dużo niższe niż przeciętnie w UE, o czym świadczy blisko dwukrotnie wyższa od średniej unijnej wartość wskaźnika ofiar śmiertelnych w wypadkach drogowych (w 2008 r. wyniosła 143 na milion mieszkańców) oraz fakt, że śmiertelne ofiary wypadków kolejowych w Polsce stanowiły ¼ wszystkich tego przypadków w UE w 2009 r. Jedynie infrastruktura transportu lotniczego jest relatywnie nowoczesna i w znacznie mniejszym stopniu odbiega od standardów europejskich.

Obok niskiej dostępności transportowej, deficytem infrastrukturalnym Polski na tle UE, przekładającym się na niską atrakcyjność inwestycyjną, jest niedostateczne zarówno pod względem ilościowym, jak i jakościowym, wyposażenie w infrastrukturę elektroenergetyczną. Dużo niższe – w porównaniu z państwami Europy Zachodniej – nasycenie sieciami przesyłowymi świadczy o dystansie rozwojowym Polski. Połączenia transgraniczne krajowego systemu elektroenergetycznego są niewystarczające, nie pozwalają na większe przepływy mocy w relacjach międzynarodowych i ograniczają możliwości powstania jednolitej sieci europejskiej.

⁹⁴ Czyt. więcej w: Piąty Raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, Komisja Europejska, 2010.

Mapa nr 15. Plan elektroenergetycznej sieci przesyłowej na obszarze fragmentu Europy

Źródło: II Raport o wpływie uregulowań prawnych na warunki eksploatacji i rozbudowy infrastruktury liniowej sektora paliwowo-energetycznego decydującej o bezpieczeństwie energetycznym kraju, Porozumienie o współpracy w zakresie stworzenia nowych rozwiązań prawnych ułatwiających realizację inwestycji infrastrukturalnych, Warszawa, marzec 2010 r.

Polski system elektroenergetyczny na tle UE charakteryzuje się przestarzałymi technologiami, złym stanem technicznym bloków energetycznych, zdekapitalizowaniem sieci przesyłowej i dystrybucyjnej (średnia faktyczna dekapitalizacja sieci energetycznych wynosi 70–80%) oraz wysokim stopniem awaryjności (szybkiej modernizacji wymaga ponad 50 tys. km linii średniego napięcia i ponad 150 tys. km linii niskiego napięcia). W konsekwencji prowadzi to do strat sieciowych energii, które w 2011 r. wyniosły 8,2% w Polsce przy średniej dla UE-15 na poziomie 5,7%.

Sektor elektroenergetyczny w Polsce Wschodniej, jak i w pozostałej części kraju, jest specyficzny w porównaniu do innych państw europejskich i wyróżnia się nie tylko ze względu na dystans infrastrukturalny, lecz również na dominującą pozycję węgla kamiennego w strukturze produkcji energii elektrycznej. Z jednej strony daje to pewną niezależność energetyczną wynikającą z wykorzystania naturalnych zasobów krajowych, z drugiej zaś związane jest z dużą emisją CO₂ i pyłów do środowiska (w 2010 r. paliwa stałe stanowiły ponad 80% produkcji energii pierwotnej w Polsce przy średniej dla UE-27 20%). W Polsce Wschodniej znajduje się Lubelskie Zagłębie Węglowe – jedno z trzech zagłębi węglowych w kraju – dysponujące zasobami bilansowymi węgla kamiennego, które stanowią ok. 21,5% łącznych krajowych zasobów.

W przypadku Polski Wschodniej oddalenie od krajowych i europejskich centrów gospodarczych przy jednoczesnej relatywnej słabości największych makroregionalnych ośrodków miejskich stanowi, w obliczu słabości infrastruktury komunikacyjnej, istotną barierę dla dyfuzji rozwoju i skutecznego wzmocnienia makroregionalnych potencjałów rozwojowych, które mogą istotnie wpłynąć na podniesienie konkurencyjności tego obszaru. Z kolei niewystarczająca dostępność wewnętrzna ogranicza możliwości efektywnego wykorzystania zasobów endogennych (m.in. kapitału ludzkiego),

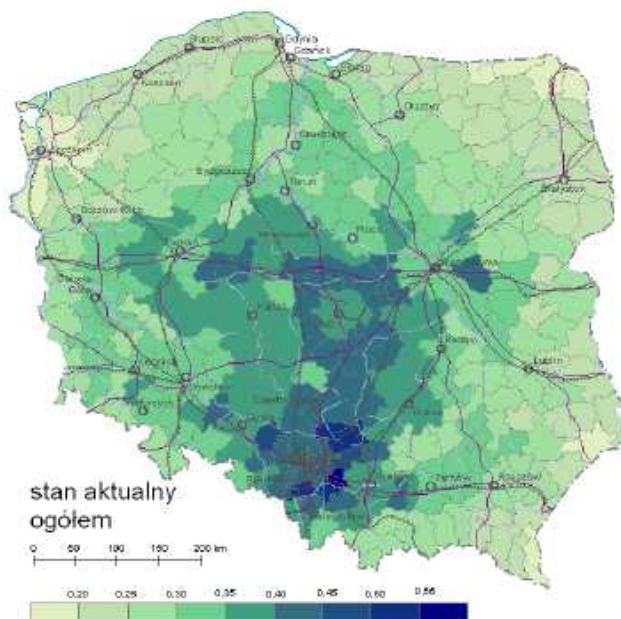
tworzenia wewnętrznej sieci współpracy dla maksymalizacji korzyści gospodarczych, co przekłada się na mniejszą spójność makroregionu i gorsze perspektywy rozwojowe. Zapóźnienia w zakresie infrastruktury komunikacyjnej oraz elektroenergetycznej utrwalają marginalizację makroregionu, utrudniając jego włączenie w krąg korzystnego oddziaływania lepiej rozwiniętych ośrodków i trwałe stymulowanie procesów rozwojowych.

Do **czynników specyficznych dla Polski Wschodniej, mających określone konsekwencje dla podejmowania i prowadzenia inwestycji infrastrukturalnych** należy zaliczyć – obok bardzo niskiej gęstości zaludnienia – znaczący odsetek obszarów prawnie chronionych, zajmujących ok. 40% powierzchni makroregionu, co w znaczącym stopniu podraża koszty oraz wydłuża proces realizacji inwestycji.

4.1. Dostępność transportowa zewnątrzregionalna

Stolice Polski Wschodniej są słabo zintegrowane z krajowym układem osadniczym, a w szczególności z metropoliami położnymi poza makroregionem, przez co osłabiane są szanse na rozprzestrzenianie impulsów rozwojowych. Czasy przejazdów zarówno w transporcie kolejowym, jak i drogowym między stolicami województw makroregionu, a najbliższymi dużymi ośrodkami (ponad 0,5 mln mieszkańców) odbiegają od standardów europejskich.⁹⁵ Najlepiej zintegrowane są Kielce, a w drugiej kolejności Lublin i Olsztyn, zdecydowanie naj słabiej pod tym względem wypadają Białystok i Rzeszów⁹⁶.

Mapa nr 16: Zróżnicowanie przestrzenne wartości Wskaźnika Międzygałęziowej Dostępności Transportowej (WMDT⁹⁷) w 2010 r.



Źródło: na podstawie danych IGiPZ PAN.

⁹⁵ W transporcie kolejowym najkrótszy czas przejazdu odnotowano z Kielc do Krakowa, Katowic i Warszawy. W transporcie samochodowym z Kielc czasy poniżej 2,5 godziny występują w relacjach do Krakowa, Katowic i Łodzi. Pozostałe ośrodki regionalne Polski Wschodniej akceptowalne czasy przejazdu notują tylko w relacjach do jednego dużego miasta (Białystok i Lublin do Warszawy, Rzeszów do Krakowa i Olsztyn do Gdańska).

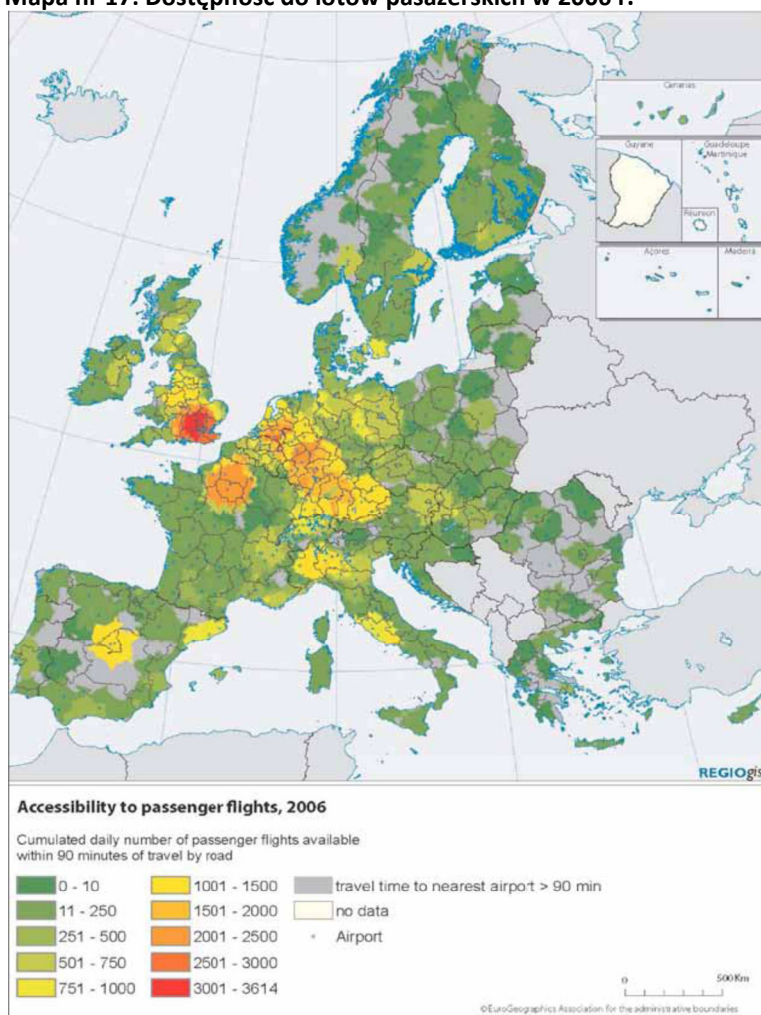
⁹⁶ Por. Komornicki T., *Dostępność transportowa Polski Wschodniej*, Warszawa 2011.

⁹⁷ Wskaźnik Międzygałęziowej Dostępności Transportowej (WMDT) – wypracowany w IGiPZ PAN syntetyczny wskaźnik, który uwzględnia 12 zmiennych społeczno-gospodarczych, takich jak m.in. liczba ludności, liczba pracujących, liczba gospodarstw rolnych, liczba studentów, liczba noclegów lub produkcja sprzedana przemysłu. (Komornicki T. i in., 2010).

Ogólna dostępność potencjałowa Polski Wschodniej jest niska. Wszystkie analizowane województwa (poza świętokrzyskim) charakteryzują się poziomem Wskaźnika Międzygałęziowej Dostępności Transportowej (WMDT) wyraźnie niższym od średniej krajowej – od 77,1% wartości krajowej w województwie warmińsko-mazurskim do 82,3% w województwie podkarpackim. Relatywnie lepiej dostępne są obszary makroregionu położone bliżej największych krajowych metropolii oraz infrastruktury zapewniającej większą prędkość podróżowania do Warszawy, Krakowa, konurbacji górnośląskiej oraz do Gdańska. Daje to silniejszą pozycję prawie całemu województwu świętokrzyskiemu, zachodniej części województwa podkarpackiego (które do pewnego stopnia już jest beneficjentem autostrady A4, posiada relatywnie dobry stan techniczny linii kolejowej Rzeszów–Kraków oraz port lotniczy Rzeszów-Jasionka), a także południowo-zachodniej części warmińsko-mazurskiego oraz północno-zachodniej części Lubelszczyzny.

Na niską dostępność komunikacyjną makroregionu wpływa również ograniczony dostęp do infrastruktury lotniczej **związany z brakiem międzynarodowych połączeń lotniczych (z wyjątkiem dwóch portów lotniczych zlokalizowanych w województwie podkarpackim i lubelskim)**. W przypadku województw podlaskiego i warmińsko-mazurskiego czas dojazdu do najbliższego portu lotniczego drogą lądową przekracza 120 minut. Funkcjonowanie dwóch portów, tj. w Rzeszowie i Lublinie należy pozytywnie ocenić jedynie pod kątem dostępności do infrastruktury transportu lotniczego w południowo-wschodniej części makroregionu i to głównie w obszarze ciężenia tych lotnisk (tj. obszaru obejmującego ludność zamieszkałą w promieniu lotniska z czasem dojazdu drogą lądową nieprzekraczającą 120 minut). Tym samym z punktu widzenia całego obszaru Polski Wschodniej, dostępność do infrastruktury transportu lotniczego należy uznać wciąż za niedostateczną.

Mapa nr 17: Dostępność do lotów pasażerskich w 2006 r.



Źródło: ESPON.

Niedostatecznie rozwinięta i słabo zintegrowana infrastruktura transportowa (drogowa, kolejowa, lotnicza) **utrudnia przepływ know-how i wzmocnienie powiązań funkcjonalnych Polski Wschodniej z ośrodkami spoza makroregionu** służących dyfuzji rozwoju⁹⁸. Ma to o tyle istotne znaczenie, że z analiz powiązań organizacyjnych przedsiębiorstw oraz powiązań właścicielskich spółek wynika, że rozwojowe oddziaływanie miast Polski Wschodniej na tle kraju nie jest zbyt silne. Ośrodki miejskie w makroregionie – poza miastami wojewódzkimi – są relatywnie słabe i w bardzo niewielkim stopniu zaangażowane zarówno w krajowe, jak i międzynarodowe procesy rozwojowe, przy czym charakterystyczne jest pozostawanie Polski Wschodniej na przecięciu oddziaływań Warszawy z innymi dużymi ośrodkami miejskimi Białorusi czy Ukrainy, zwłaszcza takimi jak Mińsk i Lwów.

Problem niskiej dostępności transportowej Polski Wschodniej został dostrzeżony w perspektywie finansowej UE 2007–2013, dzięki czemu znaczny strumień środków europejskiej polityki spójności (**18,6 mld PLN⁹⁹**) przeznaczono na rzecz poprawy stanu infrastruktury transportowej na tym obszarze. W wyniku działań dotychczas podjętych¹⁰⁰ do ruchu oddano 2263,8 km dróg krajowych, w tym: 701,5 km autostrad, 808,1 km dróg ekspresowych. Obecnie budowanych jest 803,5 km dróg krajowych, z czego 47,25% (379,9 km) na obszarze województw Polski Wschodniej¹⁰¹. W wyniku zakończenia prowadzonych inwestycji drogowych, **potencjalna dostępność transportowa makroregionu zwiększy się** – WMDT w Polsce Wschodniej wzrośnie od 2,5% do 5,5%, przy wartości ogółem dla kraju na poziomie 5,1%. Nieco mniejsze zmiany nastąpią w wyniku zakończenia obecnie prowadzonych inwestycji kolejowych, co wynika zarówno z rozmiaru inwestycji drogowych, jak i z relatywnie wyższej pracy przewozowej wykonywanej przez transport drogowy niż kolejowy. Inwestycje kolejowe (nawet duże), w odróżnieniu od drogowych, dają relatywnie punktowe lub liniowe efekty w zakresie zmiany dostępności, podczas gdy inwestycje drogowe, ze względu na tzw. efekty sieciowe i gęstość sieci drogowej, dają efekty poprawy dostępności na dużo większym obszarze.

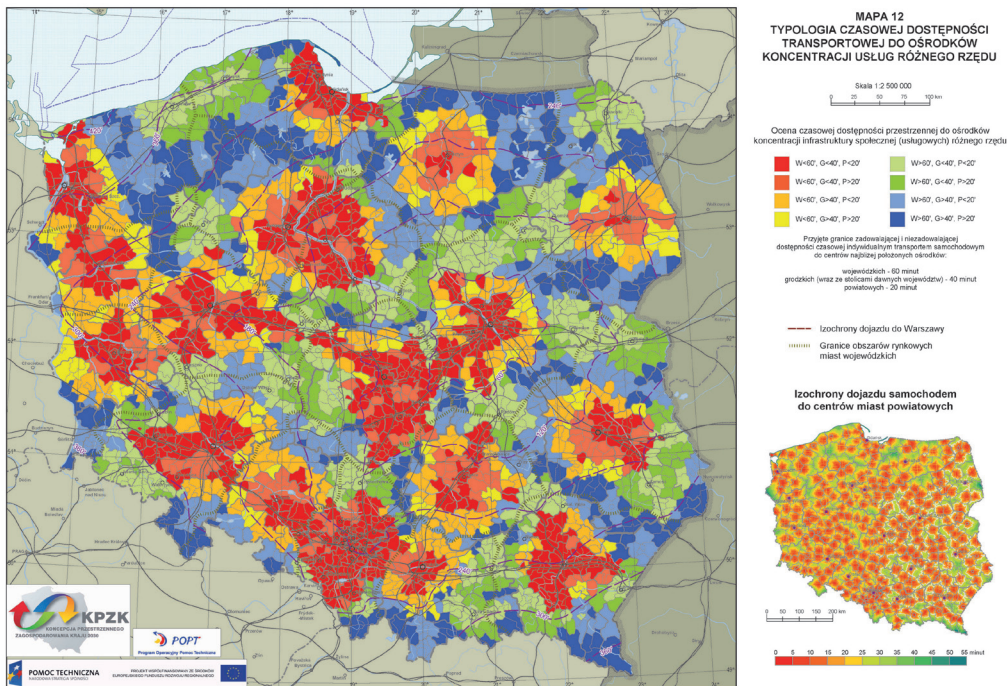
⁹⁸ Śleszyński P., Czapiewski K., Kozak M., *Znaczenia ośrodków miejskich oraz ich hierarchicznych powiązań dla regionalnego i lokalnego rozwoju ekonomicznego i społecznego Polski Wschodniej*, Warszawa 2011.

⁹⁹ Wartość dofinansowania projektów na podstawie umów o dofinansowanie zawartych w ramach NSRO 2007–2013 – stan na 28 sierpnia 2012 r.

¹⁰⁰ Dane wg stanu na 22 kwietnia 2013 r.

¹⁰¹ Zgodnie z danymi przekazanymi przez Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej wg stanu na 22 kwietnia 2013 r. najwięcej prowadzonych inwestycji jest zlokalizowanych na terenie województwa podkarpackiego (172,4 km). Relatywnie mniej inwestycji jest w budowie w województwach: lubelskim (76 km), podlaskim (65,3 km), świętokrzyskim (39,4 km) i warmińsko-mazurskim (26,6 km).

Mapa nr 19: Typologia czasowej dostępności transportowej do ośrodków koncentracji usług różnego rzędu w Polsce



Źródło: KPZK 2030.

Nieodpowiedni stan ilościowy i jakościowy infrastruktury transportowej wewnątrz makroregionu jest jedną z przyczyn utrudnionego **dostępu do głównych makroregionalnych rynków pracy, jak również do usług publicznych zlokalizowanych w ośrodkach wojewódzkich oraz subregionalnych**. Z przeprowadzonych badań¹⁰² wynika, że obszary wiejskie i słabo zurbanizowane Polski Wschodniej cechuje słaba dostępność do usług publicznych, gwarantujących uczestnictwo w zachodzących procesach rozwojowych.

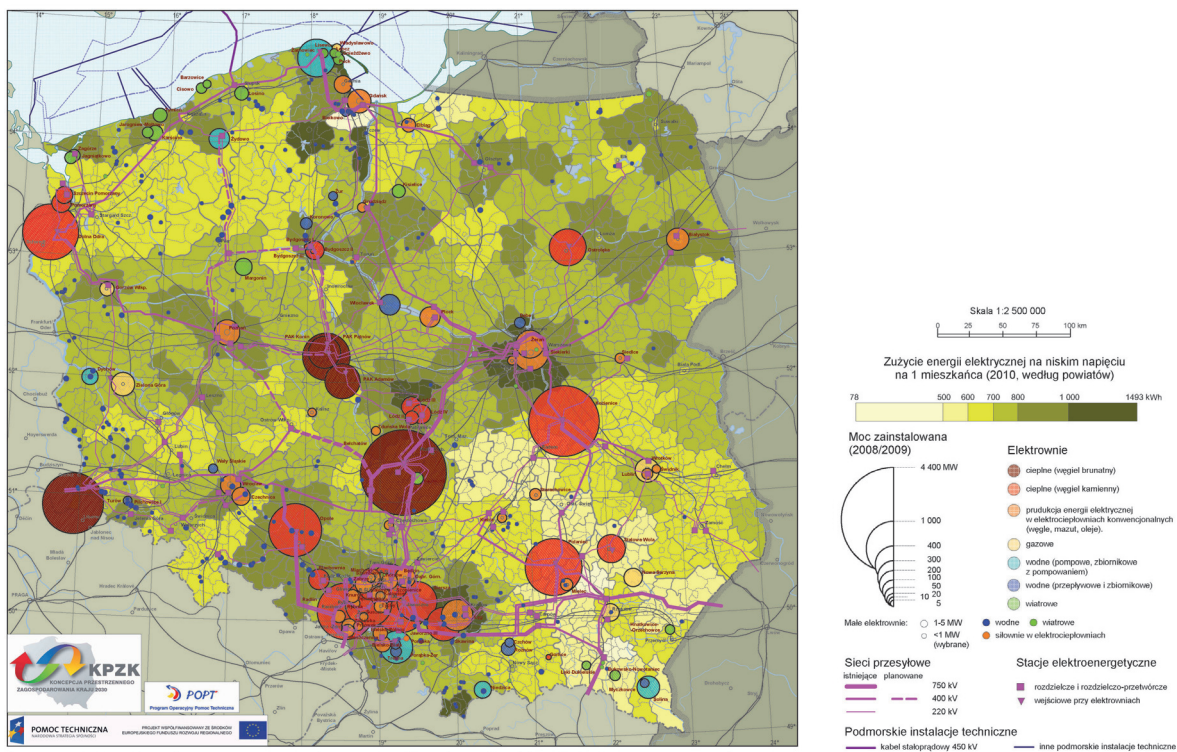
Obok niskiej dostępności do ośrodków wojewódzkich, makroregion charakteryzują niedostateczne powiązania transportowe pomiędzy tymi ośrodkami, co ogranicza możliwości rozwoju i intensyfikacji współpracy gospodarczej wewnątrz makroregionu.

4.3. Infrastruktura elektroenergetyczna

Polska Wschodnia należy do jednego z najbardziej niedoinwestowanych obszarów kraju w zakresie infrastruktury energetycznej, który charakteryzuje ujemny bilans energetyczny. Oznacza to, że w makroregionie – z wyjątkiem województwa świętokrzyskiego – zużycie energii dominuje nad produkcją. Taka sytuacja stanowi długofalową konsekwencję decyzji w zakresie lokalizacji mocy wytwórczych podjętych w latach 50. i 60. XX w., na mocy których elektrownie były budowane głównie na południu i w centrum kraju. Gęstość sieci elektroenergetycznych w makroregionie jest niska, ze szczególnym uwzględnieniem jego północno-wschodniej części, gdzie jest ona najmniejsza w kraju.

¹⁰² Por. KPZK 2030.

Mapa nr 20: Infrastruktura elektroenergetyczna w Polsce



Obok niedostatecznej ilości sieci przesyłowych i dystrybucyjnych, istotnym problemem jest brak rezerwowego zasilania w makroregionie w przypadku awarii linii zasilającej. Infrastrukturę elektroenergetyczną w **Polsce Wschodniej** (zwłaszcza na terenie województwa warmińsko-mazurskiego, podlaskiego i podkarpackiego) **charakteryzuje wysoki stopień wyeksploatowania** – średni wiek znacznej liczby urządzeń stanowiących elektroenergetyczną infrastrukturę wynosi ponad 30 lat. W najgorszym stanie jest sieć średniego i niskiego napięcia na terenach niezurbanizowanych, gdzie obiekty elektroenergetyczne budowane były w latach 50. i 60. ubiegłego wieku. W konsekwencji, obszary te charakteryzuje znacznie niższa niż w pozostałej części kraju jakość parametrów dostarczanej energii elektrycznej, zwiększona awaryjność, a także ograniczone możliwości przyłączania nowych odbiorców. **Dodatkowo, makroregion Polski Wschodniej, ze względu na rozproszenie zabudowy i odbiorców, dysponuje bardzo długimi ciągami liniowymi w obszarze sieci średniego i niskiego napięcia, co w konsekwencji prowadzi do możliwości występowania u odbiorców końcowych spadków napięcia oraz znacznych strat przesyłowych.** Powyższe zjawiska mają negatywny wpływ na atrakcyjność inwestycyjną tego obszaru oraz stanowią barierę dla rozwoju przedsiębiorczości, jak również intensyfikacji procesów innowacyjnych.

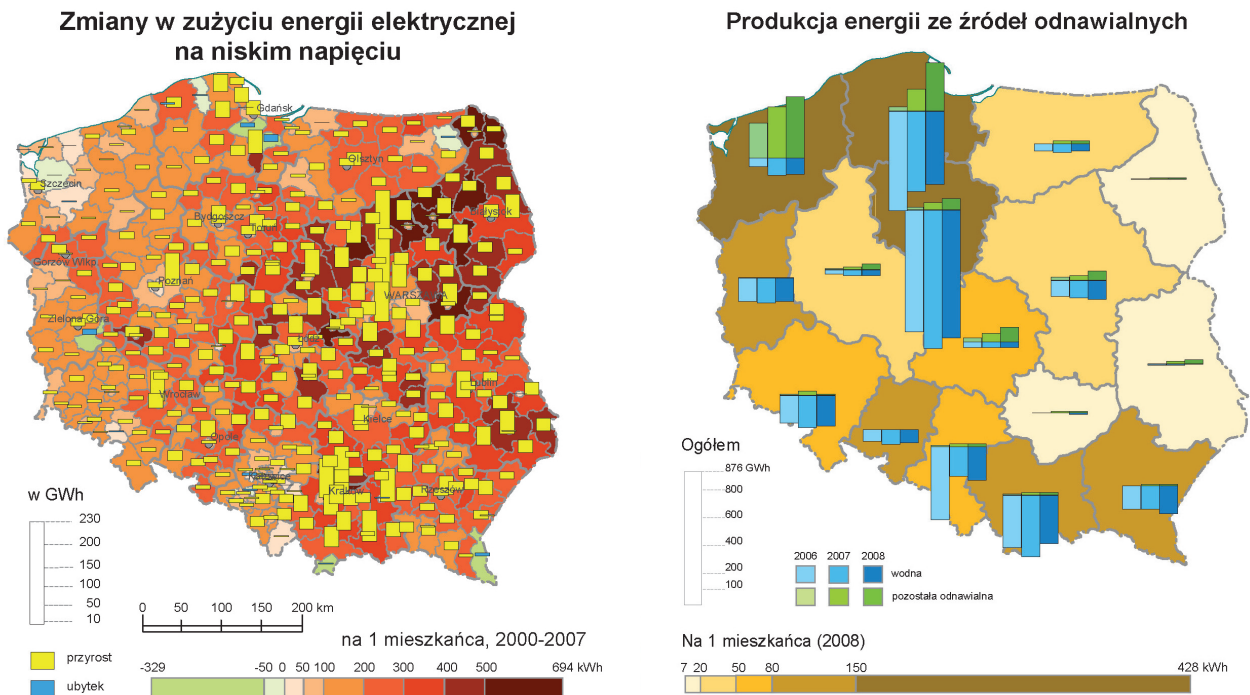
Wśród barier dla rozwoju sieci elektroenergetycznych w Polsce Wschodniej należy wskazać przede wszystkim ograniczenia finansowe, społeczno-środowiskowe, a także niską opłacalność inwestycji dla dystrybucyjnych przedsiębiorstw energetycznych. Ten ostatni problem dotyczy zwłaszcza obszarów wiejskich, gdyż zasilenie odbiorcy wiejskiego wymaga ponad czterokrotnie dłuższych ciągów liniowych niż w przypadku odbiorcy miejskiego przy podobnym poziomie zużycia energii. Oddzielną, choć równie istotną, kwestią są ograniczenia prawne związane z możliwością realizacji nowych inwestycji liniowych i modernizacji istniejących urządzeń elektroenergetycznych.

Zapóźnienia infrastrukturalne makroregionu, przy jednoczesnym większym niż w pozostałej części kraju wzroście zużycia energii w latach 2000–2007, sprawiają, iż Polska Wschodnia jest w sposób szczególny narażona na obniżenie poziomu bezpieczeństwa elektroenergetycznego. **Niedostateczny rozwój infrastruktury elektroenergetycznej, obok ograniczeń środowiskowych, jest również**

przyczyną ograniczonego wykorzystania istniejących na obszarze Polski Wschodniej potencjałów odnawialnych źródeł energii (OZE), o czym świadczy mniejsza niż w pozostałych częściach kraju produkcja energii ze źródeł odnawialnych przypadająca na jednego mieszkańca.

Mapa nr 21: Zmiany w zużyciu energii elektrycznej na niskim napięciu w Polsce w latach 2000–2007

Mapa nr 22: Produkcja energii ze źródeł odnawialnych w Polsce (2008)



Źródło: KPZK 2030.

Wyniki dostępnych analiz¹⁰³ dotyczących zasobów energii odnawialnych wskazują na **duże zróżnicowanie potencjałów OZE w poszczególnych województwach Polski Wschodniej**. Większość z nich posiada **bardzo dobre warunki do rozwoju źródeł opartych na biomasie** (z wyjątkiem województwa świętokrzyskiego). Z kolei najlepsze warunki wiatrowe występują w województwach warmińsko-mazurskim oraz podkarpackim. Liderem pod względem najkorzystniejszych warunków usłonecznienia jest województwo lubelskie. Nieco mniej atrakcyjne warunki, ale również pozwalające wykorzystywać z powodzeniem instalacje solarne występują na terenie województwa świętokrzyskiego, północnej części województwa podkarpackiego, podlaskiego i części województwa warmińsko-mazurskiego. Potencjał zasobów umożliwiających wykorzystanie surowców do produkcji biogazu jest zlokalizowany w województwach podlaskim, lubelskim oraz warmińsko-mazurskim.

¹⁰³ Czyt. Więcej w: *Określenie potencjału energetycznego regionów Polski w zakresie odnawialnych źródeł energii – wnioski dla Regionalnych Programów Operacyjnych na okres programowania 2014–2020; Rozwój sektora energetycznego OZE w Polsce Wschodniej – stan i perspektywy.*

5. ANALIZA SWOT ¹⁰⁴

Mocne strony	Słabe strony
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Wyszczególnione skupiska produkcyjne oparte o specjalizacje gospodarcze ➤ Spójność specjalizacji badawczych z gospodarczymi ➤ Pozytywne trendy w zakresie zwiększania poziomu innowacyjności Polski Wschodniej (wzrost wartości nakładów na badania i rozwój, sukces pojedynczych ośrodków badawczych, potencjał infrastrukturalny uczelni wyższych i ośrodków badawczych, ewolucja struktury przemysłu w Polsce Wschodniej w kierunku branż bardziej zaawansowanych) ➤ Pozytywne doświadczenia współpracy w relacjach między województwami Polski Wschodniej w wyniku realizacji wspólnych przedsięwzięć w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Niska wydajność pracy ➤ Niski poziom innowacyjności oraz niedostateczny poziom rozwoju sektora nauki ➤ Słabe powiązania nauki i edukacji z gospodarką ➤ Wysokie zatrudnienie w niskowydajnym rolnictwie oraz niewystarczająca chłonność rynku pracy ➤ Niska jakość zasobów pracy ➤ Niski poziom dostępności transportowej oraz niski standard techniczny infrastruktury transportowej ➤ Niedostatecznie rozwinięte powiązania funkcjonalne z ośrodkami spoza Polski Wschodniej ➤ Słabość ośrodków wojewódzkich Polski Wschodniej, które nie generują wystarczającej ilości impulsów rozwojowych dla swojego otoczenia ➤ Niedostateczne wyposażenie w infrastrukturę elektroenergetyczną i niski poziom bezpieczeństwa energetycznego
Szanse	Zagrożenia
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Włączenie się Polski Wschodniej w sieci współpracy naukowej między sobą i z wiodącymi ośrodkami w kraju i zagranicą ➤ Napływ środków zewnętrznych na ukierunkowane cele rozwojowe ➤ Dobre perspektywy dalszego zwiększenia dostępności transportowej Polski Wschodniej w wyniku zakończenia inwestycji realizowanych w perspektywie finansowej 2007–2013 oraz podjęcia kolejnych w okresie 2014–2020 ➤ Napływ inwestorów spoza Polski Wschodniej podejmujących działalność innowacyjną w makroregionie 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Pogłębianie się dystansu rozwojowego Polski Wschodniej wobec średniej krajowej ➤ Presja konkurencyjna ze strony województw spoza Polski Wschodniej oraz regionów zagranicznych skutkująca zmniejszaniem zasobów oraz obniżeniem atrakcyjności inwestycyjnej Polski Wschodniej ➤ Utrzymujący się w kraju i za granicą obraz Polski Wschodniej jako regionu peryferyjnego ➤ Niekorzystne trendy demograficzne (postępujący proces emigracji z Polski Wschodniej najwartościowszych z punktu widzenia rynku pracy i rozwoju innowacyjności grup ludności oraz starzenie się społeczeństwa) wpływające negatywnie na perspektywy rozwojowe Polski Wschodniej ➤ Powolne tempo zmian tradycyjnej struktury gospodarki, niesprzyjającej poprawie wydajności pracy i wzmocnieniu pozycji konkurencyjnej Polski Wschodniej

¹⁰⁴ Analiza SWOT została opracowana zgodnie z metodyką opisaną w: *Planowanie strategiczne. Podręcznik dla pracowników administracji publicznej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012, str.103–130.

6. POLSKA WSCHODNIA W 2020 ROKU – WIZJA STRATEGICZNA, WYZWANIA I SZANSE ROZWOJOWE

Projektowanie ram strategicznych dla skutecznego dynamizowania procesów rozwojowych wymaga **identyfikacji kluczowych czynników mających wpływ na rozwój makroregionu, świadomego wyboru**, w jakich obszarach powinna być prowadzona skoncentrowana i skoordynowana publiczna interwencja, przyczyniająca się do osiągnięcia zakładanych celów rozwojowych, jak również uwzględnienia **szerszych uwarunkowań rozwojowych** (krajowych, europejskich i globalnych). Nowy paradygmat polityki regionalnej¹⁰⁵ zakłada, że wspieranie rozwoju regionów powinno następować w sposób zintegrowany i skoordynowany (*policy mix*), oparty na umiejętnym wykorzystaniu ich endogennych potencjałów.

Przeprowadzona na potrzeby aktualizacji Strategii¹⁰⁶ analiza determinant różnicowań w poziomie rozwoju województw w Polsce pomogła wskazać trzy czynniki kluczowe dla pozycji makroregionu: **potencjał innowacyjny, jakość zasobów pracy oraz wyposażenie w infrastrukturę**. Diagnoza tych obszarów umożliwiła pełniejsze zrozumienie szans i barier rozwojowych w Polsce Wschodniej. Bazując na zidentyfikowanych warunkach endogennych oraz mając na uwadze kierunki wskazane w unijnych i krajowych dokumentach strategicznych (przede wszystkim przeciwdziałanie marginalizacji i aktywne uczestnictwo w rozwoju), wybrano **trzy komplementarne strategiczne kierunki działań**, których realizacja przyczyni się do zdynamizowania procesów rozwojowych w makroregionie w dłuższym okresie. Podjęte działania będą również miały pozytywny wpływ na odwrócenie niekorzystnych trendów związanych z odpływami migracyjnymi ludności z makroregionu, w tym zwłaszcza osób z wyższym wykształceniem, oraz zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej Polski Wschodniej.

Pierwszą szansą na realizację tego celu jest systematyczne **podnoszenie poziomu innowacyjności makroregionalnej gospodarki, bazując na endogenicznych wiodących specjalizacjach gospodarczych**, przy jednoczesnym wzmacnianiu potencjału sektora nauki i badań do kreowania aplikowalnych rozwiązań o charakterze innowacyjnym oraz potencjału sektora przedsiębiorstw do ich absorpcji i komercyjnego wykorzystania.

Drugą szansą jest **aktywizacja zasobów pracy i podniesienie jakości kapitału ludzkiego**, co będzie sprzyjać większemu włączeniu społecznemu, zwłaszcza grup defaworyzowanych, oraz systematycznemu podnoszeniu i wzmacnianiu umiejętności i kompetencji kadr, zdolnych do skutecznego działania w warunkach gospodarki opartej na wiedzy i generowania dodatkowych impulsów rozwojowych.

Trzecią szansą na zdynamizowanie procesów rozwojowych w Polsce Wschodniej jest **zbudowanie intensywnych powiązań społeczno-gospodarczych z lepiej rozwiniętym otoczeniem**, dla których warunkiem niezbędnym jest zintegrowana i efektywna **infrastruktura powiązań komunikacyjnych**, zarówno zewnętrznych – z krajowymi biegunami wzrostu, jak i wewnętrznych, wzmacniających terytorialną spójność makroregionu. Rozwój infrastruktury transportowej i **elektroenergetycznej**, towarzyszący intensyfikacji procesów innowacyjnych i wzmocnieniu kapitału ludzkiego, jest niezbędnym środkiem przyczyniającym się do osiągnięcia tych celów.

Wizja strategiczna dla Polski Wschodniej koncentruje się na tych trzech szansach rozwojowych, które mogą w największym stopniu przyczynić się w średnim okresie do poprawy wydajności pracy i do poprawy pozycji rozwojowej makroregionu. Istotna jest również możliwość skutecznego oddziaływania na wskazane obszary za pomocą instrumentów polityki rozwoju w perspektywie do 2020 r.

¹⁰⁵ Por. opracowania OECD; *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego*, MRR, 2010. Szerzej nt. optymalnych sposobów stymulowania procesów rozwojowych w regionach słabiej rozwiniętych patrz: *Europejska polityka spójności jako narzędzie wsparcia dla regionów borykających się z problemami rozwojowymi*. Publikacja pokonferencyjna, MRR, Warszawa 2012, s. 18–68.

¹⁰⁶ Szerzej patrz: rozdział 1.2. niniejszej *Strategii*.

Wszelkie działania rozwojowe podejmowane w Polsce Wschodniej powinny być realizowane **w poszanowaniu zasady zrównoważonego rozwoju**, w sposób przyczyniający się do podnoszenia jakości środowiska naturalnego, m.in. poprzez ograniczanie szkodliwego wpływu produkcji i konsumpcji na stan środowiska oraz ochronę zasobów przyrodniczych, jak również z uwzględnieniem krajowych horyzontalnych zasad i działań związanych z **adaptacją do zmian klimatu**¹⁰⁷. Na poziomie operacjonalizacji działań zostanie również zapewniona realizacja **zasady równości szans**, oznaczająca m.in. obowiązek planowania konkretnych działań wyrównawczych w przypadku stwierdzenia nierówności, których doświadcza konkretna grupa osób lub w przypadku doświadczania specyficznych barier dostępu, mogących powodować wykluczenie społeczne.

Wizja strategiczna dla Polski Wschodniej

Biorąc pod uwagę powyższe uwarunkowania oraz bazując na wnioskach z przeprowadzonych analiz, sformułowano następującą wizję strategiczną Polski Wschodniej w 2020 r. :

POLSKA WSCHODNIA W 2020 R.

Polska Wschodnia makroregionem dynamicznie rozwijającym się z poszanowaniem zasady zrównoważonego rozwoju, stopniowo i systematycznie poprawiającym swoją pozycję rozwojową i konkurencyjną w kraju oraz w Unii Europejskiej, który:

- 1. dzięki ponadregionalnym endogenicznym specjalizacjom gospodarczym skutecznie konkuruje w kraju i za granicą;**
- 2. dysponuje nowoczesnymi kadrami dla gospodarki opartej na wiedzy i skutecznie przeciwdziałają społecznemu wykluczeniu;**
- 3. jest obszarem komunikacyjnie dostępnym i spójnym wewnątrz w ujęciu terytorialnym .**

Realizacja strategicznej wizji będzie możliwa dzięki podjęciu szeregu skoncentrowanych i zintegrowanych działań w ramach **trzech zasadniczych strategicznych obszarów: INNOWACYJNOŚĆ – ZASOBY PRACY – INFRASTRUKTURA**, których celem jest:

- 1. podniesienie poziomu innowacyjności makroregionu** poprzez budowę i wzmacnianie przewag konkurencyjnych w oparciu o endogeniczne specjalizacje gospodarcze i wzmacnianie potencjału sektora nauki i badań;
- 2. aktywizacja zasobów pracy i podniesienie jakości kapitału ludzkiego** poprzez wzmacnianie potencjału nowoczesnych kadr oraz skuteczne przeciwdziałanie wykluczeniu na makroregionalnym rynku pracy;
- 3. zwiększenie zewnętrznej dostępności i wewnętrznej spójności makroregionu**, w tym głównych funkcjonalnych rynków pracy.

Realizacja interwencji w ramach wskazanych trzech obszarów strategicznych w dłuższym okresie przyczyni się do realizacji **celu głównego Strategii, jakim jest wzrost wydajności pracy we wszystkich sektorach gospodarki**. Przyczyni się to do **zmian w strukturze zatrudnienia** (stopniowe zmniejszenie zatrudnienia w rolnictwie i zwiększenie w pozostałych sektorach gospodarki), co z kolei przełoży się na **wzrost dochodów mieszkańców** makroregionu. W efekcie zdynamizowane zostaną **procesy restrukturyzacyjne makroregionalnych gospodarek**.

¹⁰⁷ Zasady te wynikają ze *Strategicznego planu działań dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020* przygotowanego przez ministra właściwego ds. środowiska. Uwzględnienie tych zasad na poziomie operacjonalizacji działań wskazanych w Strategii jest niezbędne w kontekście spełnienia przez Polskę celów *mainstreamingu* klimatycznego.

Istotnym efektem realizacji tak zakrojonych strategicznych kierunków interwencji będzie również **znaczące wzmocnienie głównych funkcjonalnych ośrodków miejskich Polski Wschodniej**, stanowiących najważniejsze makroregionalne rynki pracy i centra rozwoju, w których koncentruje się działalność gospodarcza, innowacyjna, akademicka i badawcza.

7. CEL GŁÓWNY I STRATEGICZNE KIERUNKI DZIAŁAŃ DLA POLSKI WSCHODNIEJ

Tabela nr 3. Schemat strategicznych kierunków działań dla Polski Wschodniej

Wizja strategiczna						
<p>Polska Wschodnia makroregionem dynamicznie rozwijającym się z poszanowaniem zasady zrównoważonego rozwoju, stopniowo i systematycznie poprawiającym swoją pozycję rozwojową i konkurencyjną w kraju oraz w Unii Europejskiej, który dzięki ponadregionalnym endogenicznym specjalizacjom gospodarczym skutecznie konkuruje w kraju i za granicą; dysponuje nowoczesnymi kadrami dla gospodarki opartej na wiedzy i skutecznie przeciwdziała społecznemu wykluczeniu; jest obszarem komunikacyjnie dostępnym i wewnątrznie terytorialnie spójnym.</p>						
Cel główny						
Wzrost wydajności pracy we wszystkich sektorach gospodarki Polski Wschodniej						
Strategiczne obszary						
Innowacyjność		Zasoby pracy i jakość kapitału ludzkiego		Infrastruktura transportowa i elektroenergetyczna		
Strategiczne kierunki działań						
Budowa trwałych przewag konkurencyjnych poprzez działania na rzecz podnoszenia poziomu technologicznego zaawansowania i innowacyjności w obszarze wiodących endogenicznych ponadregionalnych specjalizacji gospodarczych	Wzmocnienie potencjału sektora nauki i badań w Polsce Wschodniej przy jednoczesnym wzmacnianiu powiązań i intensyfikacji współpracy między kluczowymi uczestnikami systemu innowacji	Przeciwdziałanie wykluczeniu na rynku pracy	Wzmocnienie potencjału nowoczesnych kadr dla gospodarki opartej na wiedzy	Przełamywanie barier związanych z peryferyjnym położeniem Polski Wschodniej	Wzmocnienie spójności wewnętrznej Polski Wschodniej	Wzmocnienie bezpieczeństwa elektroenergetycznego Polski Wschodniej

7.1. INNOWACYJNOŚĆ

Podniesienie poziomu innowacyjności gospodarek Polski Wschodniej jest kluczowym strategicznym wyzwaniem z punktu widzenia systematycznego wzmacniania pozycji konkurencyjnej województw Polski Wschodniej w kraju i za granicą.

Realizacja tego celu wymaga podjęcia w perspektywie średniookresowej szeregu właściwie skoordynowanych i kompleksowych strategicznych działań nakierowanych na wzmocnienie kluczowych elementów systemu innowacji.

Z poziomu strategii makroregionalnej cel ten będzie realizowany poprzez:

I. skoncentrowane wsparcie dla budowy trwałych przewag konkurencyjnych poprzez działania na rzecz podnoszenia poziomu technologicznego zaawansowania i innowacyjności w obszarze wiodących endogenicznych ponadregionalnych specjalizacji gospodarczych oraz

II. wzmocnienie potencjału sektora nauki i badań w Polsce Wschodniej

przy jednoczesnym wzmacnianiu powiązań i intensyfikacji współpracy między kluczowymi uczestnikami systemu innowacji.

Charakter procesów innowacyjnych jest złożony i silnie interaktywny, obejmujący szerokie spektrum dziedzin i obszarów działalności, które w efekcie wpływają na poziom innowacyjności danego terytorium. Dlatego skuteczne oddziaływanie na proces innowacji wymaga zastosowania zestawu instrumentów, oddziałujących na kluczowych uczestników tego procesu (tzw. *policy mix*) i z uwzględnieniem regionalnych specyfik i uwarunkowań (Huebner, 2009). Ich skuteczne wdrożenie przyczyni się zarówno do lepszej absorpcji innowacji powstających poza makroregionem, jak również wzmocni potencjał przedsiębiorstw i sektora naukowo-badawczego z Polski Wschodniej do generowania własnych rozwiązań innowacyjnych.

7.1.1. Budowa trwałych przewag konkurencyjnych w oparciu o wiodące endogeniczne ponadregionalne specjalizacje gospodarcze

Przemysł może odgrywać istotną rolę w skutecznym i trwałym stymulowaniu procesów rozwojowych w makroregionie i pobudzaniu innowacyjności, w sytuacji gdy przemiany restrukturyzacyjne w rolnictwie postępują powoli, a rozwój usług – charakteryzujący się wyższą dynamiką na obszarach metropolitalnych niż nieurbanizowanych – ma stosunkowo mniejszy potencjał do uruchomienia procesów rozwojowych obejmujących całą Polskę Wschodnią.

Wprowadzanie innowacji i podnoszenie zaawansowania technologicznego w sektorach stanowiących o gospodarczej specjalizacji makroregionu wpłynie na zwiększenie wartości dodanej wytwarzanej produkcji i podniesienie jej jakości, przyczyniając się tym samym do wzrostu poziomu konkurencyjności całego sektora i – w efekcie – makroregionalnych gospodarek. Jest to zgodne z podejściem promowanym przez Komisję Europejską w ramach strategii *EU 2020* oraz w ramach inicjatywy flagowej *Unia innowacji*, które zakłada podnoszenie innowacyjności i konkurencyjności na bazie potencjału endogenicznego regionów i branżach już w nich obecnych, przy czym mogą to być zarówno specjalizacje w ramach jednego sektora, jak i działania międzysektorowe pozwalające na osiągnięcie specyficznej przewagi konkurencyjnej¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Również z badań przeprowadzonych przez OECD dla wszystkich regionów państw członkowskich OECD (2012, *Promoting Growth in All Regions*, OECD Publishing) wynika, że w regionach, które charakteryzuje niższa wydajność pracy – tak jak ma to miejsce w Polsce Wschodniej – inwestycje służące zwiększeniu technologicznego zaawansowania zakorzenionych branż i działania usprawniające absorpcję innowacji z zewnątrz mogą być bardziej skuteczne w kontekście podnoszenia wydajności i efektywności regionalnej gospodarki niż inicjatywy nakierowane na tworzenie przełomowych innowacji, silnie osadzonych na badaniach naukowych (str. 59–72).

Ze względu na specjalizację gospodarczą całego makroregionu, długofalowe korzyści przyniesie wzmocnienie specjalizacji na bazie sektora rolno-spożywczego oraz innych wiodących specjalizacji gospodarczych zakorzenionych w makroregionie, wskazanych w rozdziale 2.2.3. *Strategii*. Celowe jest **skoncentrowanie wsparcia na branżach i miejscach, w których obserwuje się rozwój bazujący na czynnikach endogenicznych**, a zwłaszcza tam, gdzie istnieje już dostateczna masa krytyczna w zakresie skupienia firm, kadry wyposażonej w odpowiednie kompetencje i umiejętności i towarzyszących im instytucji. Ponadregionalne wsparcie ich rozwoju w kierunku systematycznego podnoszenia zaawansowania technologicznego i innowacyjności przyniesie lepsze efekty niż budowanie przewag w oparciu o nowe, jeszcze niezakorzenione specjalizacje. Istotne jest stałe poszukiwanie możliwości tworzenia i komercjalizacji innowacji na styku branż tradycyjnych i zaawansowanych np. sektora rolno-spożywczego i biotechnologii. Wprowadzanie nowoczesnych, innowacyjnych rozwiązań w branżach stanowiących ponadregionalne specjalizacje gospodarcze powinno również sprzyjać ograniczaniu szkodliwego wpływu produkcji przemysłowej na stan środowiska i przyczyniać się do bardziej skutecznej ochrony zasobów przyrodniczych Polski Wschodniej.

MENU DZIAŁAŃ

Budowa trwałych przewag konkurencyjnych w oparciu o wiodące endogeniczne ponadregionalne specjalizacje gospodarcze wymaga podjęcia szeregu skoncentrowanych działań nakierowanych na wzmocnienie potencjałów i likwidowanie zidentyfikowanych barier.

Należą do nich:

- 1.1. **wspieranie wypracowywania i implementowania rozwiązań innowacyjnych w obszarach zw. z ponadregionalnymi specjalizacjami gospodarczymi (komercjalizacja wiedzy), w szczególności w ramach modelu współpracy sieciowej**
- 1.2. **poprawa warunków ramowych dla prowadzenia działalności o charakterze innowacyjnym poprzez zwiększenie dostępu do kapitału dla przedsiębiorstw i stworzenie systemu zachęt finansowych dla prowadzenia działalności innowacyjnej w ramach ponadregionalnych specjalizacji gospodarczych oraz wzmocnienie systemu doradztwa**
- 1.3. **wsparcie dla powstawania innowacyjnych przedsiębiorstw w ramach ponadregionalnych specjalizacji gospodarczych i wysokiej jakości nowych miejsc pracy**
- 1.4. **wzmocnienie powiązań i podnoszenie umiejętności i kompetencji uczestników procesów innowacji (przedsiębiorcy, ośrodki naukowe, szkoły i uczelnie, administracja publiczna, instytucje kultury)**
- 1.5. **edukacja na rzecz innowacyjności i promocja postaw innowacyjnych**

7.1.2. Wzmocnienie potencjału sektora nauki i badań

Do osiągnięcia tego celu niezbędne jest długofalowe wsparcie współpracy instytucji naukowych z regionu między sobą, aby wzmocnić i pogłębiać specjalizacje naukowe, oraz z wiodącymi ośrodkami krajowymi i zagranicznymi, w celu zwiększenia potencjału naukowego i podnoszenia prestiżu i znaczenia ośrodków naukowych z Polski Wschodniej. **Systematyczne włączanie uczelni i jednostek naukowych z Polski Wschodniej w sieci powiązań z silnymi partnerami w kraju i za granicą**, zwłaszcza w tych branżach, w których regiony Polski Wschodniej posiadają już rozwinięte kompetencje, stanowi – obok wzmocnienia kapitału ludzkiego – istotny element działań sprzyjających generowaniu, absorpcji i transferowi innowacji i technologii do przedsiębiorstw.

Działania będą ukierunkowane na **budowanie powiązań i intensyfikację współpracy badawczej i dydaktycznej pomiędzy ośrodkami akademickimi oraz naukowo-badawczymi**, ze szczególnym uwzględnieniem optymalnego wykorzystania infrastruktury wspartej w ostatnich latach ze środków UE.

Przykładem działań szczególnie pożądanym w kontekście wzmocnienia makroregionalnego potencjału jest współpraca uczelni wyższych regionu w zakresie wspólnego tworzenia komplementarnych ofert kształcenia skierowanych do całości makroregionu i dopasowanych do jego potrzeb poprzez np. otwieranie kierunków kształcenia i podejmowanie projektów badawczych we współpracy z uczelniami w innych województwach makroregionu, a także wiodącymi ośrodkami w Polsce oraz za granicą, co podniesie rangę kształcenia oraz wpłynie na rozwój potencjału naukowego Polski Wschodniej. Wzmocnienie ośrodków naukowo-badawczych, będących kreatorami wiedzy oraz motorami przemian technologicznych, przyczyni się do **poprawy jakości kształcenia**, a w dłuższej perspektywie będzie prowadzić do **podniesienia zasobu kompetencji i umiejętności mieszkańców Polski Wschodniej**, ich aspiracji edukacyjnych, co w konsekwencji przyczyni się do zdynamizowania procesów innowacyjnych w makroregionie. Wykorzystywane do tego instrumentarium obejmie budowanie powiązań partnerskich i tworzenie nowej wiedzy oraz wzmocnienie jej transferu poprzez działalność edukacyjną i szkoleniową, rozwój i dalszą profesjonalizację ośrodków innowacyjności, a także większe wykorzystanie technologii informacyjnych.

MENU DZIAŁAŃ

Wzmocnienie potencjału sektora nauki i badań wymaga podjęcia skoncentrowanych działań precyzyjnie odpowiadających na potrzeby gospodarek regionalnych.

Należą do nich:

- II.1. wsparcie współpracy w sektorze B+R w wymiarze ponadregionalnym i międzynarodowym, z uwzględnieniem wymiaru transgranicznego**
- II.2. wspieranie transferu wiedzy (parki technologiczne, centra doskonałości i kompetencji, centra transferu technologii, spółki celowe)**
- II.3. wzmocnienie kadr naukowych, ośrodków naukowych**
- II.4. wsparcie rozwoju nowoczesnych technologii (wsparcie dla badań)**

7.2. ZASOBY PRACY I JAKOŚĆ KAPITAŁU LUDZKIEGO

Celem wszystkich działań podejmowanych w obszarze rynku pracy w Polsce Wschodniej powinno być przede wszystkim doprowadzenie do sytuacji, w której **zasoby pracy są wykorzystywane w optymalny sposób, przyczyniając się do podniesienia wydajności pracy w poszczególnych sektorach gospodarki makroregionu i w efekcie do poprawy jego pozycji rozwojowej i konkurencyjnej**. Dzięki tym działaniom, mieszkańcy Polski Wschodniej – wyposażeni w odpowiednie umiejętności i kwalifikacje, dobrze dopasowane do zapotrzebowania pracodawców z makroregionu lub umożliwiające podjęcie własnej działalności gospodarczej – powinni mieć możliwość znalezienia zatrudnienia na makroregionalnym rynku pracy, które umożliwi im realizację indywidualnych aspiracji zawodowych i pozostanie w Polsce Wschodniej. Skoordynowane działania nakierowane na kompleksowe wzmocnienie zasobów pracy będą sprzyjały odwróceniu niekorzystnych trendów związanych z odpływem migracyjnym młodych osób z wyższym wykształceniem, negatywnie wpływającym na perspektywy rozwojowe makroregionu. Odpowiednie inwestycje w kapitał ludzki powinny przyczynić się w dłuższym okresie do **zmiany w strukturze wytwarzania i zatrudnienia**, stwarzając optymalne warunki dla skutecznej aktywizacji zasobów pracy i przyczyniając się do zdynamizowania procesów rozwojowych w warunkach konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy.

Aktywizacja niewykorzystanych zasobów pracy i podniesienie jakości kapitału ludzkiego na potrzeby gospodarki opartej na wiedzy to kluczowe strategiczne wyzwania z punktu widzenia systematycznego wzmocnienia pozycji konkurencyjnej i rozwojowej województw Polski Wschodniej.

Realizacja tego celu wymaga podjęcia w perspektywie średniookresowej szeregu właściwie skoordynowanych i kompleksowych strategicznych działań nakierowanych na poprawę sytuacji na makroregionalnym rynku pracy.

Z poziomu strategii makroregionalnej cel ten będzie realizowany poprzez:

- I. przeciwdziałanie wykluczeniu na rynku pracy oraz**
- II. wzmocnienie potencjału nowoczesnych kadr dla gospodarki opartej na wiedzy**

7.2.1. Przeciwdziałanie wykluczeniu na makroregionalnym rynku pracy

Działania na rzecz aktywizacji zawodowej osób biernych zawodowo oraz osób w niekorzystnej sytuacji na makroregionalnym rynku pracy będą koncentrowały się na **systematycznym podnoszeniu ich aktywności edukacyjnej**, tak by wyposażyć je w kwalifikacje i umiejętności niezbędne do skutecznego znalezienia i utrzymania zatrudnienia. Istotnym wyzwaniem jest **podniesienie mobilności pracowników i osób poszukujących pracy**, rozumianej jako skłonność i zdolność do podnoszenia kwalifikacji lub zmian zawodu¹⁰⁹. Biorąc pod uwagę zmienność sytuacji typową dla rynku pracy, osoby uczestniczące w rynku pracy powinny posiadać umiejętności umożliwiające szybkie i skuteczne znalezienie pracy lub przekwalifikowanie.

Konieczne jest prowadzenie działań mających na celu wzmocnienie kapitału społecznego poprzez **wzmocnienie kompetencji służących budowaniu zaufania społecznego i zdolności współpracy wśród mieszkańców Polski Wschodniej** oraz **promowanie postawy elastycznej i kreatywnej wobec sytuacji na rynku pracy**.

Niezbędne jest również podejmowanie działań służących tworzeniu przyjaznego otoczenia do rozwoju podmiotów ekonomii społecznej i przedsiębiorstw społecznych. Dzięki swojemu zakorzenieniu we wspólnocie lokalnej podmioty te mogą przyczyniać się do wzmocnienia i ustabilizowania rozwoju lokalnego i regionalnego oraz wzrostu roli kapitału społecznego, a także do ułatwienia procesu wchodzenia na rynek pracy oraz poprawy sytuacji społeczno-ekonomicznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Istotne jest także rozwijanie u przyszłych i obecnych pracowników **kluczowych kompetencji informatycznych, umiejętności korzystania z mediów i zdolności do porozumiewania się w języku obcym, kompetencji społecznych, w tym kulturowych, jak również skuteczna promocja i stworzenie odpowiednich warunków do stałego podnoszenia kwalifikacji poprzez różnorodne formy kształcenia i szkolenia**. W tym kontekście, upowszechnienie edukacji na odległość (e-learning) w obliczu znaczącego rozproszenia sieci osadniczej w makroregionie stanowi najbardziej efektywny sposób podnoszenia kwalifikacji zawodowych mieszkańców Polski Wschodniej.

Niezbędne jest również stworzenie **systemu zachęt dla rozwoju przedsiębiorczości i w rezultacie tworzenia nowych miejsc pracy**, w tym zwłaszcza na obszarach wiejskich, w celu zwiększenia chłonności makroregionalnego rynku pracy i stworzenia realnej i atrakcyjnej alternatywy dla pracy w rolnictwie.

¹⁰⁹ Kabaj M., Modele przeciwdziałania bezrobociu. Przeszłość i przyszłość, w: Praca i polityka społeczna w perspektywie XXI wieku, red. M. Kabaj, Warszawa 1998.

Wzmocnieniem powyższych działań będzie **zwiększenie efektywności systemu doradztwa zawodowego skierowanego do grup zagrożonych wykluczeniem na rynku pracy, a także** zapewnienie szerokiego **dostępu do tanich, wysokiej jakości usług opiekuńczych**, warunkowanych odpowiednim poziomem rozwoju infrastruktury socjalnej, tak aby obowiązki wobec osób zależnych (dzieci, osób starszych, osób niepełnosprawnych) nie wiązały się z długą przerwą w zatrudnieniu i utratą kwalifikacji. Dodatkowo, popularyzacja i upowszechnienie możliwości pracy w **tzw. elastycznych formach zatrudnienia**, w szczególności w niepełnym wymiarze czasu pracy, umożliwi łączenie pracy z nauką, a także życia zawodowego z wychowywaniem dzieci, czy z opieką nad starszymi członkami rodziny.

MENU DZIAŁAŃ

Przeciwdziałanie wykluczeniu na rynku pracy wymaga podjęcia szeregu skoncentrowanych działań, do których należą:

- I.1. upowszechnienie i podniesienie jakości różnych form kształcenia na odległość oraz promocja uczenia się przez całe życie (LLL – *life long learning*)**
- I.2. rozwój umiejętności cyfrowych**
- I.3. rozwój kompetencji społecznych**
- I.4. stworzenie systemu zachęt do podejmowania działalności gospodarczej i powstawania nowych miejsc pracy**
- I.5. poprawa efektywności systemu doradztwa zawodowego sprofilowanego na potrzeby grup zagrożonych wykluczeniem na rynku pracy**
- I.6. upowszechnianie elastycznych form zatrudnienia i szerokiego dostępu do tanich, wysokiej jakości usług opiekuńczych umożliwiających godzenie obowiązków zawodowych z pełnieniem ról rodzinnych**

7.2.2. Wzmocnienie potencjału nowoczesnych kadr dla gospodarki opartej na wiedzy

W gospodarce opartej na wiedzy zysk pochodzący z tradycyjnych zasobów jest coraz mniejszy, a jego źródłem są przede wszystkim gałęzie i sektory tworzące i stosujące wiedzę. Dla zintensyfikowania procesów rozwojowych w makroregionie Polski Wschodniej w warunkach nowoczesnej gospodarki opartej na wiedzy, zwiększonym nakładom na innowacyjność musi towarzyszyć **wzmocnienie jakości kapitału ludzkiego**, co stanowi warunek konieczny poprawy produktywności. Działania realizowane w tym zakresie powinny uwzględniać specyfikę gospodarczą makroregionu i rozwijać umiejętności i kwalifikacje o charakterze priorytetowym w kontekście skutecznego wzmacniania przewag konkurencyjnych Polski Wschodniej oraz zwiększania atrakcyjności makroregionalnego rynku pracy dla wysoko wykwalifikowanych specjalistów, co będzie przeciwdziało obserwowanemu niekorzystnemu zjawisku „drenażu mózgów” oraz skłaniało rezydentów spoza makroregionu do osiedlania się na tym obszarze. Wysoko wykwalifikowana kadra będzie również stanowiła zachętę dla inwestorów zewnętrznych do angażowania środków w makroregionie.

Istotnym kierunkiem działań przyczyniających się do wzmocnienia potencjału nowoczesnych kadr jest **poprawa efektywności systemu doradztwa zawodowego i dostosowanie oferty edukacyjnej do potrzeb makroregionalnego rynku pracy**, tak aby kwalifikacje pracowników oraz osób poszukujących pracy odpowiadały oczekiwaniom pracodawców. Inicjatywy podejmowane w tym zakresie przyczynią się do podniesienia jakości i adaptacyjności zasobów pracy. Niezbędne jest również podjęcie działań, mających na celu **wzmocnienie potencjału przedsiębiorczego mieszkańców** Polski Wschodniej, tak by zwiększyć ich skłonność do podejmowania samodzielnej działalności gospodarczej i tworzenia nowych miejsc pracy, zwiększających chłonność makroregionalnego rynku pracy.

MENU DZIAŁAŃ

Wzmocnienie potencjału nowoczesnych kadr dla gospodarki opartej na wiedzy wymaga podjęcia skoncentrowanych działań precyzyjnie odpowiadających na potrzeby gospodarek regionalnych.

Należą do nich:

- I.1. dostosowanie oferty edukacyjnej do potrzeb makroregionalnego rynku pracy – wzmocnianie współpracy między szkołami zawodowymi, uczelniami wyższymi a sektorem przedsiębiorstw**
- I.2. poprawa efektywności systemu doradztwa zawodowego**
- I.3. promocja postaw przedsiębiorczych i wsparcie dla inkubatorów przedsiębiorczości, w tym akademickiej**

7.3. INFRASTRUKTURA TRANSPORTOWA I ELEKTROENERGETYCZNA

Rozwój infrastruktury, towarzyszący intensyfikacji procesów innowacyjnych oraz wzmocnieniu jakości kapitału ludzkiego jako jeden z podstawowych instrumentów polityki regionalnej i przestrzennej, ma istotne znaczenie dla skutecznego przeciwdziałania marginalizacji makroregionu i wzmocnienia jego pozycji konkurencyjnej w dłuższym okresie. Zwiększenie spójności wewnętrznej, wzmocnienie powiązań zewnątrzregionalnych oraz bezpieczeństwa elektroenergetycznego makroregionu jest warunkiem koniecznym do budowania powiązań funkcjonalnych i zwiększania atrakcyjności inwestycyjnej makroregionu oraz podnoszenia jakości życia poprzez lepszy dostęp do usług publicznych i rynków pracy. Nowoczesna infrastruktura transportowa umożliwi również dynamiczny rozwój niskoemisyjnych rodzajów transportu w makroregionie, co przyczyni się do ograniczania jego negatywnego wpływu na środowisko i maksymalizacji efektów działań służących zachowaniu jego wysokiej jakości.

Usuwanie barier infrastrukturalnych, obok wsparcia w zakresie podnoszenia poziomu innowacyjności i wzmocniania jakości kapitału ludzkiego i aktywizacji zasobów na rynku pracy, jest kluczowym strategicznym wyzwaniem z punktu widzenia systematycznego wzmocnienia pozycji konkurencyjnej Polski Wschodniej w kraju i za granicą.

Realizacja tego celu wymaga podjęcia w perspektywie średniookresowej szeregu właściwie skoordynowanych i kompleksowych strategicznych działań nakierowanych na wzmocnienie kluczowych elementów dostępności.

Z poziomu strategii makroregionalnej cel ten będzie realizowany poprzez działania nakierowane na:

- I. przełamywanie barier związanych z peryferyjnym położeniem oraz**
- II. wzmocnienie spójności wewnętrznej Polski Wschodniej**
- III. wzmocnienie bezpieczeństwa elektroenergetycznego Polski Wschodniej**

7.3.1. Przełamywanie barier związanych z peryferyjnym położeniem

Przełamywanie barier dla impulsów rozwojowych między Polską Centralną i Zachodnią a Wschodnią, związanych z peryferyjnym położeniem, możliwe będzie przede wszystkim poprzez wzmocnienie dostępności transportowej **najważniejszych ośrodków miejskich (miast wojewódzkich) makroregionu i dowiązanie ich do krajowej i europejskiej sieci transportowej, przy czym poprawa dostępności transportowej na obszarze Polski Wschodniej powinna być także realizowana poprzez inwestycje zlokalizowane w innych regionach, w tym zwłaszcza w Polsce Centralnej (tzw. powiązania dośrodkowe).** Podjęte działania odblokują potencjał związany z napływem kapitału zewnętrznego, w tym zagranicznego, dla którego niska dostępność transportowa stanowiła jedną z istotnych barier rozwojowych przesądzających o niskiej atrakcyjności inwestycyjnej makroregionu.

Priorytetem inwestycyjnym zarówno w transporcie drogowym, jak i szynowym powinno być **wzmocnienie szlaków transportowych łączących główne ośrodki Polski Wschodniej z największymi miastami kraju**, w tym przede wszystkim z Warszawą, Krakowem oraz Trójmiastem, co będzie sprzyjać rozwojowi funkcji metropolitalnych, przyczyniając się do podniesienia ich atrakcyjności jako miejsc do studiowania, pracy i zamieszkania. Dobre skomunikowanie z pozostałymi ośrodkami w Polsce Centralnej wzmocni rolę tranzytową Polski Wschodniej i zapewni połączenie ośrodków regionalnych z rdzeniem gospodarczym Polski, przez co przyczyni się do zwiększenia wymiany gospodarczej oraz dyfuzji produktów innowacyjnych.

W zakresie transportu lotniczego kluczowe znaczenie ma poprawa regionalnej i lokalnej dostępności do istniejących portów lotniczych¹¹⁰. Dlatego też podejmowane inwestycje w zakresie transportu lądowego (drogowego i kolejowego) powinny mieć również na celu odpowiednie skomunikowanie z siecią funkcjonujących lotnisk w taki sposób, by możliwe było rozszerzenie obszarów ciężenia na obszar Polski Wschodniej.

MENU DZIAŁAŃ

Przełamywanie barier związanych z peryferyjnym położeniem wymaga podjęcia szeregu skoncentrowanych działań nakierowanych na wzmocnienie dostępności zewnątrzregionalnej, w tym rozwijanie powiązań dośrodkowych poza obszarem Polski Wschodniej.

Należą do nich przede wszystkim:

- I.1. budowa dróg szybkiego ruchu łączących główne ośrodki Polski Wschodniej z największymi miastami kraju, w tym przede wszystkim z Warszawą, Krakowem oraz Trójmiastem**
- I.2. poprawa dostępności kolejowej głównych ośrodków Polski Wschodniej z największymi miastami kraju, w tym przede wszystkim z Warszawą, Krakowem oraz Trójmiastem**

7.3.2. Wzmocnienie spójności wewnętrznej Polski Wschodniej

Dla osiągnięcia tego celu niezbędne jest podjęcie działań strategicznych zorientowanych na **rozwój powiązań transportowych pomiędzy głównymi ośrodkami Polski Wschodniej** oraz zwiększenie dostępności transportowej do ośrodków wojewódzkich, co będzie miało przełożenie na **poprawę dostępności do miejsc koncentracji usług publicznych różnego szczebla, przyczyniając się do podniesienia jakości życia mieszkańców Polski Wschodniej**. Wzmocnienie dostępności transportowej wewnątrz makroregionu (zarówno do ośrodków miejskich, jak i wewnątrz obszarów funkcjonalnych) przyczyni się również do zwiększenia promienia oddziaływania miast w zakresie codziennych dojazdów do pracy (mobilność wahadłowa), co umożliwi większą integrację funkcjonalnych rynków pracy.

Ze względu na niższą gęstość zaludnienia oraz rozproszenie sieci osadniczej w Polsce Wschodniej, przełamywanie barier komunikacyjnych wzmocnione zostanie poprzez działania ukierunkowane na **zmaksymalizowanie wykorzystania sieci teleinformatycznej w zakresie dostępu do e-usług, w tym przede wszystkim usług publicznych**, głównie poprzez informatyzację administracji publicznej (e-administracja) systemu ochrony zdrowia (e-zdrowie), edukacji (e-edukacja) i kultury (e-kultura). Zwiększenie dostępności transportowej i teleinformatycznej zapewni mniejszym ośrodkom miejskim i wiejskim lepszy dostęp do większych miast, pełniących rolę ośrodków innowacji, centrów nauki i wiedzy, centrów wydarzeń kulturalnych oraz głównych rynków pracy, edukacji, opieki medycznej, co będzie miało przełożenie na wzmocnienie procesów rozwojowych zachodzących w skali całego makroregionu.

¹¹⁰ Zob. *Wizja struktury transportu oraz rozwoju sieci transportowych do roku 2033*. Tom II, Ekspertyza przygotowana dla MRR, s. 127.

MENU DZIAŁAŃ

Wzmocnienie spójności wewnętrznej wymaga podjęcia skoncentrowanych działań precyzyjnie odpowiadających na potrzeby gospodarek regionalnych.

Należą do nich przede wszystkim:

- I.1. zwiększenie dostępności transportowej do stolic wojewódzkich, w tym w ramach obszarów funkcjonalnych rynków pracy
- I.2. rozwój powiązań transportowych pomiędzy głównymi ośrodkami Polski Wschodniej
- I.3. rozwój niskoemisyjnego transportu miejskiego i aglomeracyjnego w głównych ośrodkach miejskich
- I.4. zwiększenie dostępności wysokiej jakości e-usług publicznych

7.3.3. Wzmocnienie bezpieczeństwa elektroenergetycznego Polski Wschodniej

Osiągnięcie tego celu możliwe będzie poprzez rozbudowę i poprawę stanu technicznego infrastruktury elektroenergetycznej w makroregionie, czyli sieci przesyłowych wysokiego, średniego i niskiego napięcia. Sektor elektroenergetyczny Polski Wschodniej stoi przed wyzwaniem związanym z koniecznością intensywnej modernizacji infrastruktury wytwórczej, przesyłowej i dystrybucyjnej oraz konsekwentnego zastępowania starej bazy wytwórczej nowoczesnymi jednostkami, spełniającymi normy środowiskowe, w tym również ich modernizacji poprzez wprowadzenie wysokiej kogeneracji.

W dłuższej perspektywie działania te przyczynią się do budowy zrównoważonej i konkurencyjnej gospodarki, co wzmocni pozycję konkurencyjną sektora przemysłu i MŚP w Polsce Wschodniej.

Konsekwencją tych działań będzie także bardziej efektywne korzystanie z zasobów endogennych makroregionu oraz większa oszczędność energii podczas jej dystrybucji i przesyłu, a także ograniczenie emisji CO₂. Lepsze wyposażenie makroregionu Polski Wschodniej w wysokiej jakości infrastrukturę elektroenergetyczną umożliwi szersze wykorzystanie odnawialnych źródeł energii, co w jeszcze większym stopniu zmniejszy zależność makroregionu od zewnętrznych źródeł energetycznych i podniesie poziom bezpieczeństwa elektroenergetycznego.

MENU DZIAŁAŃ

Wzmocnienie bezpieczeństwa elektroenergetycznego wymaga podjęcia skoncentrowanych działań precyzyjnie odpowiadających na potrzeby gospodarek regionalnych.

Należą do nich przede wszystkim:

- I.1. rozbudowa i modernizacja sieci wysokiego napięcia
- I.2. rozbudowa i modernizacja sieci niskiego i średniego napięcia
- I.3. zwiększenie udziału odnawialnych źródeł w produkcji energii elektrycznej

8. TABELA WSKAŹNIKÓW¹¹¹

Proces monitorowania jest ściśle powiązany z wyborem kierunków oddziaływania. *Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020* zakłada poprawę pozycji rozwojowej i konkurencyjnej makroregionu w oparciu o skoordynowane przedsięwzięcia realizowane w ramach trzech obszarów: innowacyjność, zasoby pracy i infrastruktura. Zaproponowana poniżej tabela wskaźników obejmuje **jeden wskaźnik odnoszący się bezpośrednio do celu głównego (wydajność pracy w relacji do kraju)** oraz **szereg wskaźników badających wpływ działań podjętych w ramach Strategii na wskazane trzy obszary kluczowe dla rozwoju makroregionu**. Uznano, że wartości docelowe, które stanowią miarę stopnia osiągnięcia wyznaczonych celów, muszą być realne, czyli możliwe do osiągnięcia, ale jednocześnie powinny stanowić wyzwanie. Ustalając konkretne wartości docelowe dla szczegółowych wskaźników przyjęto, że biorąc pod uwagę trendy z ostatnich lat sukcesem będzie ograniczenie procesu dywergencji między makroregionem Polski Wschodniej a resztą kraju.

Tabela nr 4: Tabela wskaźników monitorowania *Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020*

Nazwa wskaźnika	Jednostka	Rok bazowy	Częstotliwość pomiaru wskaźników	Polska Wschodnia ¹¹²	Polska	Wartość w 2022 (o ile nie wskazano inaczej)
Wskaźnik celu głównego Strategii						
Wartość dodana brutto na 1 pracującego w PW w relacji do Polski ogółem		2010	roczne BDL	0,75	90193,0	0,76
Innowacyjność						
Odsetek przedsiębiorstw innowacyjnych w przemyśle	%	2011	roczne BDL	18,1	16,1	18,1
Sposób wyliczenia: liczba przedsiębiorstw innowacyjnych w przemyśle (suma dla PW)/ liczba przedsiębiorstw ogółem (suma dla PW)						
Odsetek przedsiębiorstw przemysłowych, które współpracowały w zakresie działalności innowacyjnej	%	2011	roczne BDL	5,5	5,5	$W_{PW} = W_{PL}$ ¹¹³
Sposób wyliczenia: liczba przedsiębiorstw przemysłowych współpracujących w zakresie						

¹¹¹ Katalog wskaźników monitorowania Strategii wraz z oszacowaniem ich wartości docelowych został wypracowany w toku oceny ex ante projektu zaktualizowanej *Strategii* przeprowadzonej w IV kw. 2012 – I kw. 2013 r. przez firmę ECORYS na zlecenie MRR.

¹¹² Średnie udziały dla wszystkich pięciu województw Polski Wschodniej.

¹¹³ W_{PW} oznacza wartość wskaźnika dla Polski Wschodniej, W_{PL} – wartość wskaźnika na poziomie krajowym.

Nazwa wskaźnika	Jednostka	Rok bazowy	Częstotliwość pomiaru wskaźników	Polska Wschodnia ¹¹²	Polska	Wartość w 2022 (o ile nie wskazano inaczej)
działalności innowacyjnej (suma dla PW)/ liczba przedsiębiorstw ogółem (suma dla PW)						
Udział przychodów netto ze sprzedaży produktów innowacyjnych w przedsiębiorstwach przemysłowych w przychodach netto ze sprzedaży ogółem	%	2011	roczne BDL	6,5	8,9	$W_{PW} > W_{PL} - 1,2$ pp. (redukcja połowy różnicy w punktach procentowych w stosunku do kraju)
Sposób wyliczenia: suma przychodów netto ze sprzedaży produktów innowacyjnych (suma dla PW)/ suma przychodów netto ze sprzedaży ogółem (suma dla PW)						
Udział zatrudnionych w B+R w ludności aktywnej zawodowo	%	2011	roczne BDL	0,5	0,7	$W_{PW} > W_{PL} - 0,1$ pp. (redukcja połowy różnicy w punktach procentowych w stosunku do kraju)
Sposób wyliczenia: Suma zatrudnionych w B+R (suma dla PW)/ suma ludności aktywnej zawodowo (suma dla PW)						
Zasoby pracy						
Stopa bezrobocia długotrwałego	%	2011	roczne GUS	3,5	3,0	$W_{PW} < W_{PL} + 0,5$ pp. (redukcja różnicy w punktach procentowych)
Sposób wyliczenia: liczba bezrobotnych pozostających bez pracy dłużej niż 1 rok (suma dla PW) / liczba ludności aktywnej zawodowo (suma dla PW)						
Osoby dorosłe uczestniczące w kształceniu i szkoleniu	%	2011	roczne Eurostat	3,9	4,5	$W_{PW} > W_{PL} - 0,3$ pp. (redukcja połowy różnicy w punktach procentowych w stosunku do kraju)
Sposób wyliczenia: liczba osób w wieku 25–64 lata uczących się i doksztalających się (suma dla PW) / liczba osób w tej samej grupie wiekowej (suma dla PW)						
Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15 lat i więcej	%	2012	roczne GUS	49,2	50,2	50,6
Sposób wyliczenia: liczba osób pracujących w wieku 15 lat i więcej (suma dla PW) / liczba ludności w tej samej grupie wieku (suma dla PW)						
Jednostki nowo zarejestrowane w rejestrze REGON na 10 tys.	szt.	2011	roczne BDL	70,4	90	74

Nazwa wskaźnika	Jednostka	Rok bazowy	Częstotliwość pomiaru wskaźników	Polska Wschodnia ¹¹²	Polska	Wartość w 2022 (o ile nie wskazano inaczej)
Infrastruktura						
Drugi o twardej nawierzchni na 100 km² Sposób wyliczenia: średnia (od 2014 do x) liczba jednostek nowo zarejestrowanych w rejestrze REGON (suma dla PW)/ Średnia liczba ludności (od 2014 do x) (suma dla PW)* 10 tys. Zaproponowano wykorzystanie średniej z okresu ze względu na fakt, że wartość jest bardzo zmienna w pojedynczych latach.						
Drugi o twardej nawierzchni na 100 km² Sposób wyliczenia: długość dróg o twardej nawierzchni (suma dla PW) / 100 km ² powierzchni województwa (suma dla PW)	km/km ²	2011	roczne BDL	79,8	89,7	W _{PW} > W _{PL} – 4,95 pp. (redukcja połowy różnicy w punktach procentowych w stosunku do kraju)
Odsetek przedsiębiorstw otrzymujących zamówienia poprzez sieci komputerowe (stronę internetową, systemy typu EDI) Sposób wyliczenia: liczba przedsiębiorstw otrzymujących zamówienia poprzez sieci komputerowe (stronę internetową, systemy typu EDI) (suma dla PW) / liczba przedsiębiorstw (suma dla PW)	%	2011	roczne BDL	8,1	10,9	15
Odsetek przedsiębiorstw składających zamówienia poprzez sieci komputerowe (stronę internetową, systemy typu EDI) Sposób wyliczenia: liczba przedsiębiorstw składających zamówienia poprzez sieci komputerowe (stronę internetową, systemy typu EDI) (suma dla PW) / liczba przedsiębiorstw (suma dla PW)	%	2011	roczne BDL	15,9	19,3	24,5
Długość autostrad	Km	2010	roczne MTBiGM/GDDKiA	0	857	170 (w 2020 r.)

Nazwa wskaźnika	Jednostka	Rok bazowy	Częstotliwość pomiaru wskaźników	Polska Wschodnia ¹¹²	Polska	Wartość w 2022 (o ile nie wskazano inaczej)
Długość dróg ekspresowych	Km	2010	roczne MTBiGM/GDDKiA	95	674,7	1059 (w 2020 r.)
Połączenia miast wojewódzkich drogami ekspresowymi lub autostradami	Liczba	2010	roczne MTBiGM/GDDKiA	0/5	6/18	5/5(w 2020 r.)
Liczba ośrodków wojewódzkich połączonych liniami kolejowymi zmodernizowanymi co najmniej do średniej prędkości kursowania pociągów pasażerskich 100 km/h	Liczba	2010	roczne MTBiGM/ PKP PLK	0/5	4/18	5/5 (w 2020 r.)
Zużycie energii elektrycznej na 1 mln zł PKB w relacji do kraju	GWh	2010	roczne EURO STAT	97,3	100	97,3

9. SYSTEM REALIZACJI, MONITOROWANIA I EWALUACJI

9.1. System realizacji

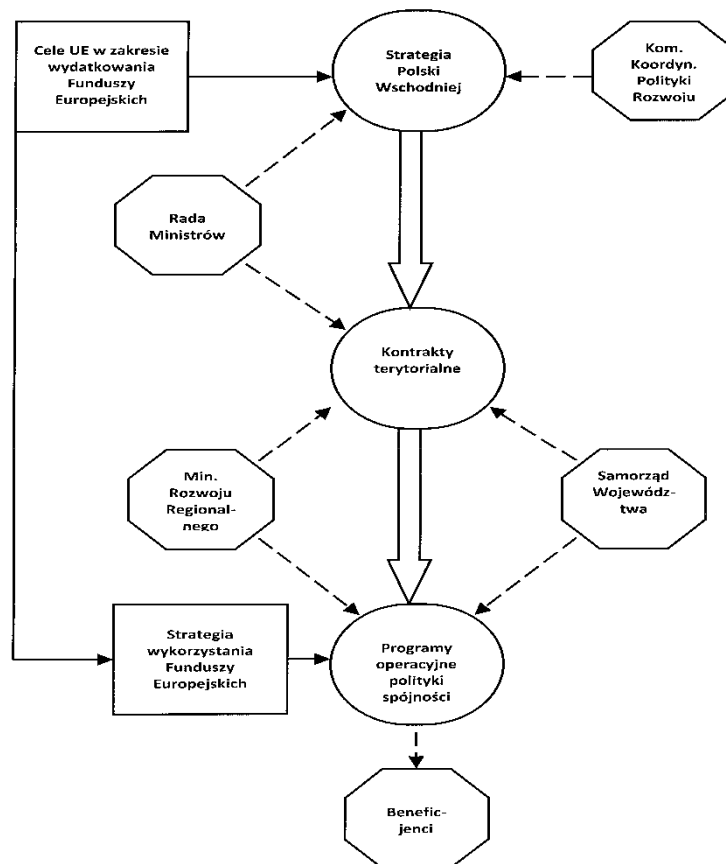
System realizacji obejmuje procesy związane z programowaniem strategicznym i wdrażaniem programów przyczyniających się do realizacji celów *Strategii* oraz procesy monitorowania i ewaluacji *Strategii*.

System opiera się na instytucjach i mechanizmach ustanowionych dla zarządzania krajową polityką rozwoju, w szczególności do zarządzania środkami pochodzącymi z Unii Europejskiej i przeznaczonymi na realizację polityki spójności w latach 2014–2020.

9.1.1. Wdrażanie Strategii

Wdrażanie *Strategii* odbywa się poprzez programy operacyjne polityki spójności Unii Europejskiej. Najważniejszym elementem umożliwiającym przejście z poziomu *Strategii* do poziomu programowania jest **kontrakt terytorialny**¹¹⁴.

¹¹⁴ Zgodnie z KSRR 2020 kontrakt terytorialny „obejmuje, mieszczące się w obszarach strategicznej interwencji, przedsięwzięcia priorytetowe rozumiane jako najważniejsze z punktu widzenia rządu i samorządów województw działania, które mają istotne znaczenie rozwojowe dla terytorium, na którym jest realizowana interwencja oraz służą realizacji celów polityki regionalnej uzgodnionych między stroną rządową i samorządową w trakcie negocjacji kontraktu” (KSRR 2020, rozdział 7.3.3.)

Rysunek 7. Schemat wdrażania *Strategii*

Źródło: opracowanie własne.

9.1.2. Kontrakt terytorialny

Inwestycje zgodne z menu działań zaproponowanym w części kierunkowej *Strategii* zostaną ujęte w kontraktach terytorialnych i w następstwie będą objęte programami operacyjnymi realizującymi *Strategię*.

Należy podkreślić, że do osiągnięcia celów *Strategii* istotne są nie tylko działania podejmowane w ramach kontraktów terytorialnych dla każdego z pięciu województw Polski Wschodniej. W szczególności działania w obszarze innowacji (sieciowanie) i infrastruktury (tzw. powiązania dośrodkowe) wymagają, żeby również w kontraktach dla innych województw wskazywać przedsięwzięcia przyczyniające się do realizacji celów *Strategii*.

9.1.3. Strategia wykorzystania Funduszy Europejskich przez Polskę¹¹⁵

Proces wdrażania *Strategii* jest ściśle powiązany z realizacją zobowiązań wynikających ze strategii wykorzystywania Funduszy Europejskich przez Polskę, która uwzględnia cele Unii Europejskiej w zakresie wydatkowania środków rozwojowych.

9.1.4. Programy operacyjne współfinansowane ze środków Unii Europejskiej w ramach polityki spójności

Instrumentami realizacji celów *Strategii* są programy operacyjne w ramach polityki spójności UE. W perspektywie finansowej na lata 2014–2020 jako instrumenty realizacji *Strategii* należy wskazać programy obejmujące następujące dziedziny lub terytoria:

- **program o charakterze terytorialnym dedykowany Polsce Wschodniej** jako Obszarowi Strategicznej Interwencji oraz **programy regionalne** województw Polski Wschodniej, jak również innych województw
- **program operacyjny dotyczący innowacyjności, badań naukowych i ich powiązań ze sferą przedsiębiorstw,**
- **program operacyjny dotyczący gospodarki niskoemisyjnej, ochrony środowiska, przeciwdziałania i adaptacji do zmian klimatu, transportu i bezpieczeństwa energetycznego,**
- **program operacyjny dotyczący rozwoju kompetencji i umiejętności, włączenia społecznego oraz dobrego rządzenia,**
- **program operacyjny dotyczący rozwoju cyfrowego.**

Do realizacji celów *Strategii* będą przyczyniały się również programy europejskiej współpracy terytorialnej (EWT) oraz Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISP), wdrażane na granicy wschodniej Polski, stanowiącej jednocześnie zewnętrzną granicę Unii Europejskiej.

9.1.5. Instytucje zaangażowane we wdrażanie *Strategii*

- **Rada Ministrów:**
 - przyjmuje i aktualizuje *Strategię*,
 - określa strategię wykorzystania Funduszy Europejskich,
 - bierze udział w procesie przygotowania i akceptacji kontraktów terytorialnych z poszczególnymi województwami;
- **Komitet Koordynacyjny do Spraw Polityki Rozwoju¹¹⁶:** zapewnia spójność *Strategii* z innymi dokumentami strategicznymi;
- **minister właściwy ds. rozwoju regionalnego:**
 - koordynuje procesy związane z przygotowaniem do negocjacji, samymi negocjacjami i realizacją kontraktu po stronie rządowej,
 - koordynuje przygotowanie programów operacyjnych,
 - realizuje krajowe programy operacyjne jako Instytucja Zarządzająca;

¹¹⁵ W okresie programowania 2007–2013 dokumentem tego rodzaju są „Narodowe strategiczne ramy odniesienia” przygotowywane na podstawie art. 27 *rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999* (Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006, str. 25, z późn. zm.).

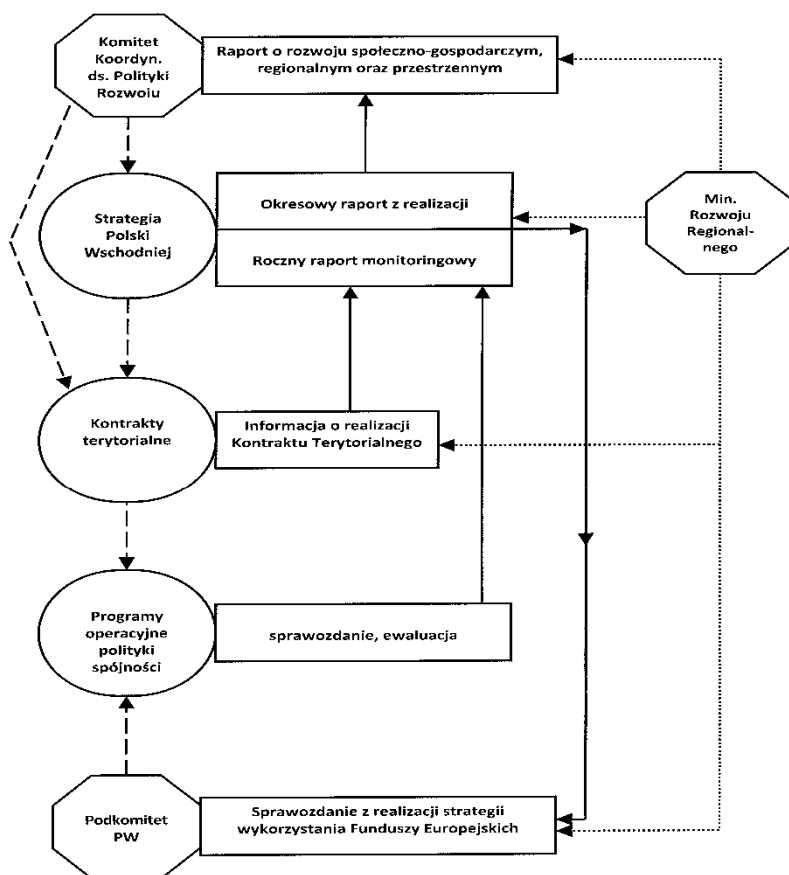
¹¹⁶ Organ opiniodawczo-doradczy Prezesa Rady Ministrów w zakresie prowadzenia polityki rozwoju.

- **Samorządy Województw:**
 - koordynują procesy związane z przygotowaniem do negocjacji, samymi negocjacjami i realizacją kontraktu po stronie samorządowej,
 - realizują regionalne programy operacyjne;
- **beneficjenci programów operacyjnych** (samorządy terytorialne, przedsiębiorcy, instytucje otoczenia biznesu, uczelnie, organizacje społeczne, organizacje gospodarcze, placówki naukowe, instytuty badawcze, szkoły, instytucje kultury i inne instytucje) wdrażają projekty w ramach programów operacyjnych, przyczyniające się do realizacji celów Strategii.

9.2. Monitorowanie

Przy monitorowaniu *Strategii* wykorzystywane są mechanizmy odnoszące się do monitorowania polityki rozwoju, w szczególności zaś związane z monitorowaniem procesu wdrażania programów operacyjnych polityki spójności.

Rysunek nr 8. Schemat monitorowania Strategii



Źródło: opracowanie własne.

9.2.1. Roczny raport monitoringowy *Strategii*

Bieżące monitorowanie *Strategii* odbywa się w szczególności poprzez analizowanie alokacji środków przeznaczanych w ramach programów operacyjnych na projekty realizowane w Polsce Wschodniej oraz monitorowanie efektów ich realizacji.

Roczny raport monitoringowy *Strategii* stanowi integralną część sprawozdania z realizacji *Strategii* wykorzystania Funduszy Europejskich, które jest przyjmowane przez rządowy zespół koordynujący wykorzystanie Funduszy Europejskich¹¹⁷. Raport zawiera także roczne aktualizacje wskaźników monitorowania *Strategii* pozyskiwane z systemu statystyki publicznej na potrzeby monitorowania polityki rozwoju.

9.2.2. Okresowy raport z realizacji *Strategii*

Podstawowym dokumentem monitorowania *Strategii* jest *Okresowy raport z realizacji Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020*. Raport jest opracowywany w terminach tożsamych z okresem przygotowywania *Raportu o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym oraz przestrzennym*¹¹⁸. W swym podstawowym zakresie okresowy raport zawiera przynajmniej:

- kontekst dla oceny postępu w realizacji celów (sytuacja w kraju w dziedzinach, do których odnosi się *Strategia*),
- działania podjęte w celu realizacji *Strategii*, w tym alokacja finansowa; postępek w realizacji celu głównego w oparciu o wskaźniki monitorowania,
- opis wybranych projektów wpisujących się w kierunki i menu działań *Strategii* oraz ich efektów w kontekście realizacji celów *Strategii*,
- wnioski wraz z prognozą możliwości osiągnięcia zakładanych celów *Strategii*.

Raport jest przyjmowany przez Komitet Koordynacyjny do Spraw Polityki Rozwoju, który na jego podstawie może formułować rekomendacje w zakresie ewentualnej aktualizacji *Strategii* lub instrumentów realizacyjnych (kontraktu terytorialnego i programów operacyjnych), jego wyniki są także uwzględniane w *Raporcie o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym oraz przestrzennym*.

9.3. Ewaluacja

Za zlecenie i odbiór ewaluacji *Strategii* odpowiada minister właściwy ds. rozwoju regionalnego. Zasadniczo prowadzenie ewaluacji lub analiz powierza się jednostkom zewnętrznym. Nie wyklucza to jednak realizacji w ramach urzędu obsługującego ministra ewaluacji wewnętrznych lub innych analiz na potrzeby oceny wpływu *Strategii* lub narzędzi bądź programów realizacyjnych na sytuację społeczno-gospodarczą w Polsce Wschodniej.

Raporty ewaluacyjne są przekazywane w szczególności Komitetowi Koordynacyjnemu do Spraw Polityki Rozwoju oraz Podkomitetowi ds. Polski Wschodniej (zob. pkt 9.3.1.). Raporty są podstawą dla komitetów do wydawania zaleceń lub rekomendacji zmian w instrumentach realizacyjnych *Strategii* w celu podniesienia skuteczności i efektywności działań przyczyniających się do osiągnięcia jej celów.

¹¹⁷ Obecnie taką funkcję pełni Międzyresortowy Zespół do spraw Programowania i Wdrażania Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej utworzony zarządzeniem nr 19 Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 marca 2012 r.

¹¹⁸ Jako tzw. „Raport strategiczny” jest również wskazany jako jeden z instrumentów wsparcia strategicznego wymiaru polityki regionalnej w KSRR.

9.3.1. Instytucje zaangażowane w proces monitorowania i ewaluacji

- **Komitet Koordynacyjny do Spraw Polityki Rozwoju:**
 - analizuje wnioski wynikające z procesów monitorowania i ewaluacji oraz ocenia skuteczność Strategii, rekomenduje ewentualne zmiany w *Strategii*,
 - monitoruje realizację zobowiązań wynikających z kontraktu terytorialnego w zakresie odnoszącym się do interwencji rozwojowych zgodnych z kierunkami wskazanymi w *Strategii*;
- **Podkomitet Polski Wschodniej przy zespole koordynującym wykorzystanie Funduszy Europejskich:**
 - analizuje wnioski wynikające z procesów monitorowania i ewaluacji oraz rekomenduje mechanizmy wspierające realizację celów *Strategii* poprzez interwencje podejmowane w ramach programów operacyjnych;
- **minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego:**
 - przygotowuje raporty monitorujące Strategię,
 - zleca lub realizuje ewaluacje,
 - uwzględnia wnioski z procesów monitorowania i ewaluacji *Strategii* w sprawozdaniu z realizacji strategii wykorzystania Funduszy Europejskich oraz w *Raporcie o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym oraz przestrzennym*.

10. RAMY FINANSOWE

Ze względu na stan prac nad przygotowaniem programów operacyjnych na lata 2014–2020 określenie wartości środków przeznaczonych na realizację *Strategii* ma charakter szacunkowy.

Źródłem finansowania wydatków w ramach *Strategii* będą środki:

- ✓ **Unii Europejskiej** – w ramach Funduszu Spójności, instrumentu „Łącząc Europę” (CEF) Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego,
- ✓ **budżetu państwa** – w ramach współfinansowania krajowego dla niektórych beneficjentów programów operacyjnych oraz w ramach wkładu własnego jednostek podsektora rządowego, np. szkół wyższych,
- ✓ **budżetów samorządów** – województw, powiatów i gmin – w ramach współfinansowania lub jako wkład własny bądź inne niezbędne wydatki,
- ✓ **inne środki publiczne** – np. fundusze celowe w ramach wkładu własnego beneficjentów lub współfinansowania projektów,
- ✓ **środki prywatne beneficjentów** na wkład własny do projektów,
- ✓ **środki pozyskane w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego**.

Do oszacowania możliwej kwoty środków na realizację zaktualizowanej *Strategii* posłużono się analizą środków, jakie zostały przeznaczone (liczone całkowitą wartością podpisanych umów) do 31 grudnia 2012 r.¹¹⁹ na kategorie interwencji funduszy polityki spójności Unii Europejskiej¹²⁰, odpowiadające

¹¹⁹ Dane z krajowego systemu informatycznego KSI SIMIK 2007–13.

¹²⁰ *Klasyfikacja kategorii interwencji funduszy na lata 2007–2013* – załącznik II do rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (Dz. Urz. UE L 371 z 27.12.2006, str. 1, z późn. zm.).

strategicznym kierunkom działań przewidzianym w zaktualizowanej *Strategii*¹²¹ na projekty realizowane w Polsce Wschodniej. Łączna kwota środków¹²², które zostały alokowane do Polski Wschodniej od początku realizacji programów operacyjnych w ramach perspektywy 2007–2013 do 31 grudnia 2012 r. wyniosła 70 543 mln zł, w tym dofinansowanie UE wyniosło 41 352 mln zł.

Poszczególne obszary strategiczne są dotychczas reprezentowane na następującym poziomie:

Innowacyjność	33%
Zasoby pracy i jakość kapitału ludzkiego	15%
Infrastruktura transportowa i sieci energetyczne	52%

Wskaźnik zakontraktowania środków w programach na lata 2007–2013 wynosił 84%¹²³. Przy założeniu, że pozostałe do wykorzystania środki zostaną alokowane do Polski Wschodniej w takim stopniu jak dotychczas można przyjąć, że wartość środków dla makroregionu w programach operacyjnych na lata 2007–2013 ogółem wyniesie ok. 93 mld zł, natomiast szacunkowa wartość dofinansowania ze środków Funduszy Europejskich ok. 49 mld zł¹²⁴.

Zakłada się, że w latach 2014–2020 zostanie utrzymana zarówno wielkość, jak i struktura wydatków na główne obszary strategiczne.

Na podstawie danych z wykorzystania środków na lata 2007–2013¹²⁵ przewiduje się, że z kwoty dofinansowania z Funduszy Europejskich (ok. 49 mld zł) na projekty sektora prywatnego zostanie przeznaczonych ok. 30% środków. W puli ok. 70% środków unijnych dla sektora publicznego – projekty jednostek samorządów terytorialnych będą stanowiły ok. 55%, a resztę będą stanowiły projekty podmiotów podsektora rządowego.

Tabela nr 5. Szacowany podział środków Funduszy Europejskich pomiędzy sektory (w mld zł)

Sektor prywatny	14,7
Sektor publiczny:	34,3
- podsektor rządowy	15,4
- podsektor samorządowy	18,9

W kontekście regulacji dotyczących poziomu zadłużenia samorządów należy stwierdzić, że konieczność zapewnienia niezbędnych wydatków krajowych w szczególności przez podsektor samorządowy może być czynnikiem ryzyka dla realizacji celów *Strategii*.

¹²¹ Trzem głównym kierunkom zaktualizowanej strategii przyporządkowano poszczególne następujące kategorie interwencji: Innowacyjność – kategorie: 1–9, 13–15, 62–63, 74; Zasoby pracy i jakość kapitału ludzkiego – kategorie: 14, 69, 68,72, 73; Infrastruktura transportowa i sieci energetyczne – kategorie: 33–34, 39–43.

¹²² Całkowita wartość umów.

¹²³ http://www.mrr.gov.pl/ministerstwo/zadania/Documents/Wykorzystanie_Funduszy_Europejskich_Informacja_Prasowa_2013.pdf

¹²⁴ Kwota nie uwzględnia środków na projekty realizowane w ramach instrumentu „Łącząc Europę” (CEF).

¹²⁵ Dane szacunkowe za raportem *Oszacowanie środków niezbędnych do zapewnienia krajowego wkładu publicznego do projektów realizowanych w ramach średniookresowych ram finansowych 2014–2020*, Warszawa, styczeń 2013 r. dostępnym pod adresem:

http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Ewaluacja_i_analizy/Raporty_o_rozwoju/Raporty_krajowe/Strony/Raport_wklad_krajowy_w_perspektywie_2014_2020_130313.aspx

Na szacowaną na ok. 44 mld zł różnicę pomiędzy wkładem Funduszy Unijnych a całkowitą wartością umów o dofinansowanie składają się wydatki beneficjentów w ramach wkładu własnego lub wydatki budżetu państwa bądź budżetów samorządów województw, powiatów i gmin w ramach współfinansowania krajowego. Biorąc pod uwagę dane wskazujące, że średni poziom niezbędnego wkładu własnego JST wynosi ok. 36%, niezbędny wkład sektora samorządowego do realizacji projektów objętych *Strategią* może wynosić ok. 25,7 mld zł¹²⁶.

Dokładniejsze oszacowanie wartości spodziewanych środków przeznaczonych na realizację *Strategii* możliwe będzie po zakończeniu negocjacji kontraktów terytorialnych i zatwierdzeniu poszczególnych programów operacyjnych.

¹²⁶ Obliczenia własne na podstawie danych z raportu *Oszacowanie środków niezbędnych do zapewnienia krajowego wkładu publicznego do projektów realizowanych w ramach średniookresowych ram finansowych 2014–2020*, Warszawa, styczeń 2013.