

Warszawa, dnia 8 listopada 2019 r.

Poz. 1060

**UCHWAŁA NR 102
RADY MINISTRÓW**

z dnia 17 września 2019 r.

w sprawie przyjęcia „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030”

Na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2019 r. poz. 1295) Rada Ministrów uchwala, co następuje:

§ 1. Przyjmuje się „Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego 2030”, stanowiącą załącznik do uchwały.

§ 2. Traci moc „Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie” (M.P. z 2011 r. poz. 423).

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

Prezes Rady Ministrów: *M. Morawiecki*

Załącznik do uchwały nr 102 Rady Ministrów
z dnia 17 września 2019 r. (poz. 1060)



**KRAJOWA
STRATEGIA
ROZWOJU
REGIONALNEGO
2030**

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030

Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony

Warszawa, 2019 r.

WYKAZ SKRÓTÓW	4
WPROWADZENIE	5
WYZWANIA ROZWOJOWE KRAJU W UJĘCIU REGIONALNYM DO 2030 ROKU W ŚWIELE ANALIZ TERYTORIALNYCH	7
Wyzwanie 1. Adaptacja do zmian klimatu oraz ograniczanie zagrożeń dla środowiska	7
Wyzwanie 2. Przeciwdziałanie negatywnym skutkom procesów demograficznych	8
Wyzwanie 3. Rozwój i wsparcie kapitału ludzkiego i społecznego	11
Wyzwanie 4. Wzrost produktywności i innowacyjności regionalnych gospodarek	15
Wyzwanie 5. Rozwój infrastruktury podnoszącej konkurencyjność, atrakcyjność inwestycyjną i warunki życia w regionach	22
Wyzwanie 6. Zwiększenie efektywności zarządzania rozwojem (w tym finansowania działań rozwojowych) oraz współpracy między samorządami terytorialnymi i między sektorami	28
Wyzwanie 7. Przeciwdziałanie nierównościom terytorialnym i przestrzennej koncentracji problemów rozwojowych oraz niwelowanie sytuacji kryzysowych na obszarach zdegradowanych	35
POLITYKA REGIONALNA 2030	40
Najważniejsze kierunki zmian w polityce regionalnej	40
Zasady polityki regionalnej	45
CEL GŁÓWNY I CELE SZCZEGÓŁOWE POLITYKI REGIONALNEJ DO 2030 ROKU	49
Cel 1. Zwiększenie spójności rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym, środowiskowym i przestrzennym	51
1.1. Wzmacnianie szans rozwojowych obszarów słabszych gospodarczo	52
1.1.1. Tworzenie warunków do dalszego rozwoju konkurencyjnej gospodarki we wschodniej Polsce	52
1.1.2. Wzmacnianie szans rozwojowych obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją	54
1.2. Zwiększenie wykorzystania potencjału rozwojowego miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze	57
1.3. Przyspieszenie transformacji profilu gospodarczego Śląska	59
1.4. Przeciwdziałanie kryzysom na obszarach zdegradowanych	60
1.5. Rozwój infrastruktury wspierającej dostarczanie usług publicznych i podnoszącej atrakcyjność inwestycyjną obszarów	61
Cel 2. Wzmacnianie regionalnych przewag konkurencyjnych	66
2.1. Rozwój kapitału ludzkiego i społecznego	67
2.2. Wspieranie przedsiębiorczości na szczeblu regionalnym i lokalnym	72
2.3. Innowacyjny rozwój regionu i doskonalenie podejścia opartego na Regionalnych Inteligentnych Specjalizacjach	76
Cel 3. Podniesienie jakości zarządzania i wdrażania polityk ukierunkowanych terytorialnie	79
3.1. Wzmacnianie potencjału administracji na rzecz zarządzania rozwojem	80
3.2. Wzmacnianie współpracy i zintegrowanego podejścia do rozwoju na poziomie lokalnym, regionalnym i ponadregionalnym	82
3.3. Poprawa organizacji świadczenia usług publicznych	85
3.4. Efektywny i spójny system finansowania polityki regionalnej	87
Cele KSRR w układzie regiony – miasta – obszary wiejskie	90
SYSTEM REALIZACJI KSRR	94
1. Podmioty zaangażowane w realizację KSRR	94
2. Mechanizmy uzgodnień przedsięwzięć rządu i samorządu	100
3. Instrumenty realizacji KSRR	104
4. Formy wsparcia	109
5. Źródła finansowania	110
RAMY FINANSOWE KRAJOWEJ STRATEGII ROZWOJU REGIONALNEGO	111
MONITOROWANIE I EWALUACJA	114
SŁOWNICZEK	119
SPIS RYSUNKÓW, TABEL I WYKRESÓW	121

WYKAZ SKRÓTÓW

B+R	działalność badawczo – rozwojowa
B+R+I	działalność badawczo – rozwojowa i innowacyjna
BAEL	Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności
BGK	Bank Gospodarstwa Krajowego
CAF	Wspólna Metoda Oceny (ang. <i>Common Assessment Framework</i>)
CEF	Instrument „Łącząc Europę” (ang. <i>Connecting Europe Facility</i>)
CIT	podatek dochodowy od osób prawnych
COSME	Program ramowy na rzecz konkurencyjności przedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw 2014–2020 (ang. <i>Programme for the Competitiveness of Enterprises and small and medium-sized enterprises</i>)
CWD	Centrum Wsparcia Doradczego (projekt strategiczny SOR)
EBI	Europejski Bank Inwestycyjny
EFSI	Europejski Fundusz Inwestycji Strategicznych (ang. <i>European Fund for Strategic Investments</i>)
EPC	ekwiwalent pełnego czasu pracy
ESPON	Europejska Sieć Obserwacyjna Rozwoju Terytorialnego i Spójności Terytorialnej (ang. <i>European Observation Network for Territorial Development and Cohesion</i>)
GUS	Główny Urząd Statystyczny
ICT	technologie informacyjne i komunikacyjne
IOB	Instytucje Otoczenia Biznesu
IT	technologia informacyjna
JST	jednostka samorządu terytorialnego
KE	Komisja Europejska
KIS	Krajowa Inteligentna Specjalizacja
KK PR	Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju
KKK	Krajowe Klastry Kluczowe
KOT	Krajowe Obserwatorium Terytorialne
KPM	Krajowa Polityka Miejska 2030
KSRR 2010–2020	Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie
KWR	Klasyfikacja Wydatków Rozwojowych
LCF	finansowanie przez społeczność (ang. <i>local crowdfunding</i>)
LEADER	powiązania pomiędzy działaniami na rzecz rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich (fr. <i>Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale</i>)
LGD	Lokalna Grupa Działania
LLL	Osoby dorosłe uczestniczące w kształceniu lub szkoleniu (ang. <i>Lifelong Learning</i>)
MID	Miejskie Inicjatywy Działania
MOF	Miejski Obszar Funkcjonalny
MSP	sektor małych i średnich przedsiębiorstw
NFOŚiGW	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
NGO	organizacja pozarządowa
NUTS	Klasyfikacja Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (fr. <i>Nomenclature des unités territoriales statistiques</i>)
OECD	Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (ang. <i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>)
OSI	obszar strategicznej interwencji
OZE	odnawialne źródła energii
PARP	Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości
PEKOP	Program Eko-Polska
PES	podmiot ekonomii społecznej
PEP2030	Polityka ekologiczna państwa 2030 – strategia rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej
PFR	Polski Fundusz Rozwoju
PIM	Partnerska Inicjatywa Miast (projekt strategiczny SOR)
PIT	podatek dochodowy od osób fizycznych
PNS	Polityka Nowej Szansy
PO PW	Program Operacyjny Polska Wschodnia
PPO	Proces Przedsiębiorczego Odkrywania
PPP	Partnerstwo Publiczno-Prywatne
PPS	Parytet Siły Nabywczej (ang. <i>Purchasing Power Standard</i>)
PROW	Program Rozwoju Obszarów Wiejskich
PSI	Polska Strefa Inwestycji
RFR	Regionalny Fundusz Rozwoju
RIS	Regionalne Inteligentne Specjalizacje
RIT	Regionalne Inwestycje Terytorialne
RLKS	Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność
ROT	Regionalne Obserwatoria Terytorialne
RPO	Regionalny Program Operacyjny
SMUP	System Monitorowania Usług Publicznych (projekt strategiczny SOR)
SOR	Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.); średniookresowa strategia rozwoju kraju
SP	Strategia Produktowności
SRKL	Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020
SRT2030	Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku
SSE	Specjalna Strefa Ekonomiczna
SSP	Strategia Sprawne Państwo 2020
SZRWR	Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030
TEN-T	Transeuropejska sieć transportowa
TIK	technologie informacyjne i komunikacyjne
UE	Unia Europejska
UIA	program Komisji Europejskiej wspierający innowacyjne działania na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich (ang. <i>Urban Innovative Actions</i>)
WDB	wartość dodana brutto
WMDT	Wskaźnik Międzygałęziowej Dostępności Transportowej
WOBR	Wojewódzki Ośrodek Badań Regionalnych
WPF	wieloletnie prognozowanie finansowe
ZIT	Zintegrowane Inwestycje Terytorialne

WPROWADZENIE

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030 (zwana dalej KSRR) rozwija postanowienia *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*¹⁾, określone w filarze **rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony**. KSRR jest podstawowym dokumentem strategicznym polityki regionalnej państwa w perspektywie do 2030 r.

Politykę regionalną należy rozumieć jako **skoordynowane działania wszystkich podmiotów (w tym rządu, samorządów terytorialnych wszystkich szczebli i partnerów społeczno-gospodarczych) na rzecz rozwoju poszczególnych regionów**²⁾.

Kierując się przyjętym przez SOR modelem odpowiedzialnego rozwoju i uwzględniając aktualne uwarunkowania i wyzwania rozwojowe, które wynikają z procesów demograficznych, globalizacji oraz nowej perspektywy finansowej UE, KSRR identyfikuje cele polityki regionalnej i działania, jakie dla ich osiągnięcia powinien podjąć rząd, samorząd terytorialny oraz pozostałe podmioty uczestniczące w realizacji tej polityki. Dokument określa systemowe ramy prowadzenia polityki regionalnej przez rząd wobec regionów, jak i wewnątrzregionalne, ich zadania, dokumenty programowe, sposób monitorowania i oceny efektów realizacji, formy wsparcia finansowego oraz źródła finansowania polityki regionalnej.

Potencjały województw i bariery rozwojowe poszczególnych obszarów Polski są zróżnicowane i nierównomiernie rozłożone. To daje pole do aktywności instytucji publicznych w tworzeniu warunków do zapewnienia **spójności społecznej, gospodarczej, środowiskowej i przestrzennej** oraz efektywnego wykorzystania **zasobów rozwojowych** wszystkich regionów. Strategia zakłada bardziej precyzyjne dobieranie działań ukierunkowanych terytorialnie, wykraczając poza utrwalone schematy myślenia i administracyjnie podporządkowane podziały. Rozwój odpowiedzialny, rozumiany również jako rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony, oznacza w szczególności włączanie tych obszarów, które są słabsze gospodarczo i mniej odporne na zjawiska kryzysowe.

Polityka regionalna w perspektywie do 2030 r. kładzie nacisk na **zrównoważony rozwój całego kraju, czyli zmniejszanie dysproporcji w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego różnych terytoriów**, a w szczególności wspomaga rozwój tych obszarów, które nie mogą w pełni rozwinąć swojego potencjału rozwojowego lub utraciły funkcje społeczno-gospodarcze. Kieruje do nich wsparcie, które wymaga kompleksowych i dopasowanych do lokalnego charakteru działań. KSRR dostrzega również problem zmian klimatu i uwzględnia wagę zasobów przyrodniczych jako potencjalnego czynnika rozwoju regionu, bazującego na usługach ekosystemowych i realizowanego w sposób zrównoważony, uwzględniający potrzeby przyszłych pokoleń.

Jednocześnie KSRR wspiera **konkurencyjność** regionów, zakłada kontynuację działań zmierzających do podniesienia jakości **kapitału ludzkiego i społecznego** oraz do rozwoju **przedsiębiorczości i innowacyjności**. W strategii istotną wagę przypisuje się **rozwijaniu kompetencji administracji publicznej**, jakie są niezbędne do prowadzenia skutecznej polityki rozwoju, w szczególności na terenach o niskim potencjale rozwojowym. W tym celu polityka regionalna państwa wspiera powiązania między lokalnym i regionalnym sektorem publicznym a światem biznesu i nauki.

KSRR proponuje rozwiązania służące operacjonalizacji celów polityki regionalnej, a wraz z usprawnieniem **mechanizmów i narzędzi koordynacji** interwencji publicznej, szczególną wagę w systemie realizacji poświęca **projektom strategicznym**.

We wszystkich powyższych aspektach KSRR podkreśla **kluczową rolę współdziałania** instytucji w wieloszczeblowym systemie zarządzania publicznego w realizacji przekrojowej interwencji publicznej. W systemie, w którym różne instytucje publiczne, od poziomu krajowego po lokalny, realizują zadania w sposób niezależny, rolę **koordynatora polityki regionalnej** odgrywa w dalszym ciągu **minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego oraz samorządy województw**. Inni właściwi ministrowie mają coraz większą rolę w realizacji działań polityki regionalnej na poziomie krajowym i poszczególnych województw ze względu na rosnące oddziaływanie polityk sektorowych na konkretne terytoria. W myśl idei współzarządzania, a co za tym idzie współdzielenia się odpowiedzialnością, KSRR

¹⁾ SOR została przyjęta przez Radę Ministrów uchwałą nr 8 z dnia 14 lutego 2017 r. (M.P. poz. 260)

²⁾ Określenie region, w tym dokumencie, zwykle dotyczy województwa – w rozumieniu ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 512 i 1571) lub regionu NUTS 2.

tworzy warunki do większego angażowania się samorządów gminnych i powiatowych w realizację wspólnych projektów i współpracę ponad granicami administracyjnymi. KSRR promuje rozwiązywanie problemów i pobudzanie potencjałów w oparciu o partnerską współpracę samorządów, środowiska biznesu, społeczeństwo obywatelskie oraz przedstawicieli świata nauki.

Ramy prawne

KSRR jest istotnym ogniwem systemu dokumentów strategiczno-programowych w zakresie polityki rozwoju kraju, wśród których nadrzędną rolę pełni *SOR* - średniookresowa strategia rozwoju kraju. Ramy prawne KSRR określają przepisy *ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*³⁾. Decyzję o przygotowaniu KSRR podjął Komitet Koordynacyjny do spraw Polityki Rozwoju (KK PR)⁴⁾. Zgodnie ze zweryfikowanym i aktualizowanym systemem strategii rozwoju, programów i polityk⁵⁾, KSRR realizuje dwie funkcje:

- a) uszczegóławiającą głównie w ramach 2. Celu szczegółowego SOR – Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony, w tym przyjętych tam projektów strategicznych, oraz w odniesieniu do realizacji przez Polskę celów Strategii Europa 2020 i Agendy 2030 na rzecz Zrównoważonego Rozwoju (ONZ);
- b) jako jedna z dziewięciu strategii zintegrowanych, zapewnia spójność merytoryczną i realizacyjną głównych dokumentów programowych w wymiarze rozwoju społecznie wrażliwego i terytorialnie zrównoważonego.

Przebieg prac nad KSRR

Strategia jest wynikiem współpracy ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego z przedstawicielami wielu środowisk – samorządów, resortów oraz innych partnerów społeczno-gospodarczych.

Prace nad KSRR rozpoczęły się w 2017 r. powołaniem Międzyresortowego Zespołu ds. Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030. W pracach Zespołu brali udział przedstawiciele resortów (w tym odpowiedzialnych za przygotowanie strategii zintegrowanych), regionów oraz związków samorządowych m.in. Związku Miast Polskich, Związku Powiatów Polskich. Zadaniem Zespołu było m.in. konsultowanie i recenzowanie zapisów wypracowanych w trakcie roboczych spotkań i warsztatów, dbanie o zachowanie spójności i komplementarności KSRR z pozostałymi strategiami, nadanie terytorialnego wymiaru politykom sektorowym oraz wymiana poglądów i akceptacja propozycji rozwiązań w dokumencie.

Przy formułowaniu najważniejszych wyzwań polityki regionalnej uwzględniono analizy, badania i ewaluacje dotyczące rozwoju społeczno-gospodarczego w układzie terytorialnym. Projekt KSRR poddany został ewaluacji *ex ante*. Dokument został zwolniony z procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko

Na przełomie 2018/2019 odbył się proces konsultacji społecznych. Wzięli w nim udział przedstawiciele regionów (różnego szczebla JST) i ich związki, przedstawiciele miast i ich związki, środowisko gospodarcze w tym przedsiębiorcy, partnerzy społeczni, w tym organizacje pozarządowe, środowisko naukowe oraz obywatele. Spotkania konsultacyjne odbyły się we wszystkich 16 regionach: w miastach wojewódzkich, takich jak: Wrocław, Katowice, Opole, Kielce, Białystok, Warszawa oraz w miastach dużych i średnich (Gdynia, Tarnów, Biała Podlaska, Tomaszów Mazowiecki, Wałcz, Kępno, Rypin, Nowa Sól, Stalowa Wola, Lidzbark Warmiński). Łącznie we wszystkich spotkaniach uczestniczyło ok. 1700 osób. Projekt KSRR był również poddany debacie w ramach Rady Dialogu Społecznego i Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

³⁾ Dz. U. z 2019 r. poz. 1295; dalej: ustawa o zppr

W przypadku KSRR, innych strategii rozwoju i dokumentów strategiczno-programowych proponowane działania uwzględniają również rozwiązania normowane w przepisach dotyczących finansów publicznych, w tym zasadę wieloletniego finansowania polityki rozwoju, przepisy w obszarze ochrony środowiska, zwłaszcza dotyczące rozwoju zrównoważonego.

⁴⁾ Uchwała Komitetu Koordynacyjnego do spraw Polityki Rozwoju nr 65 z dnia 23 maja 2017 r. w sprawie opinii dotyczącej dokumentu Aktualizacja strategii rozwoju wynikająca z przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 14 lutego 2017 r. Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.).

⁵⁾ W przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 29 października 2018 r. dokumencie System zarządzania rozwojem Polski znajduje się propozycja nowego układu zintegrowanych dokumentów strategicznych na wszystkich szczeblach zarządzania oraz relacji między nimi, zwłaszcza realnej integracji planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego.

WYZWANIA ROZWOJOWE KRAJU W UJĘCIU REGIONALNYM DO 2030 ROKU W ŚWIELE ANALIZ TERYTORIALNYCH

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

Dla UE szczególnego znaczenia nabierają takie wyzwania, jak osłabienie konkurencyjności jej gospodarki w wymiarze globalnym oraz pogłębianie się rozwarstwienia społecznego i zróżnicowania w rozwoju gospodarczym w wymiarze wewnętrznym. Procesy globalizacyjne wymuszają działania podejmowane na poziomie regionalnym czy lokalnym. Wiele regionów ma problemy z dostosowaniem się do bieżących trendów rozwojowych, związanych z procesami globalizacyjnymi i demograficznymi, ulegając stopniowej marginalizacji⁶⁾. Dlatego UE w kolejnych latach dbając o zmniejszanie zróżnicowań i zachowanie wewnętrznej spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym i terytorialnym kontynuować będzie realizację europejskiej polityki spójności i Wspólnej Polityki Rolnej, ale też w większym stopniu zwiększy swoje działania w takich obszarach, jak migracje, bezpieczeństwo, obronność i działania zewnętrzne.

Przedstawiony poniżej zestaw wyzwań został przygotowany na podstawie analiz, badań i ewaluacji sytuacji społeczno-gospodarczej kraju. Oparty jest przede wszystkim na danych statystycznych GUS oraz wskaźnikach z systemu STRATEG według stanu na koniec maja 2019 r. (jeśli nie wskazano w treści poszczególnych rozdziałów inaczej). Analizy dokonano w różnych przekrojach terytorialnych oraz w odniesieniu do czynników rozwojowych o istotnym znaczeniu dla konkurencyjności polskich regionów i dla wzmocnienia spójności na poziomie regionalnym, ponadlokalnym i lokalnym. Przy określaniu wyzwań polityki regionalnej uwzględniono także wyzwania rozwojowe kraju sformułowane w SOR. Odpowiedź na poszczególne wyzwania, w zależności od skali ich znaczenia dla kraju, regionów i samorządów lokalnych, wymagać będzie odpowiednio dobranej interwencji polityki regionalnej i skoordynowanej interwencji polityk sektorowych o silnym ukierunkowaniu terytorialnym.

Na tej podstawie określono 7 wyzwań dla polityki regionalnej, tj.:

1. Adaptacja do zmian klimatu oraz ograniczanie zagrożeń dla środowiska.
2. Przeciwdziałanie negatywnym skutkom procesów demograficznych.
3. Rozwój i wsparcie kapitału ludzkiego i społecznego.
4. Wzrost produktywności i innowacyjności regionalnych gospodarek.
5. Rozwój infrastruktury podnoszącej konkurencyjność, atrakcyjność inwestycyjną i warunki życia w regionach.
6. Zwiększenie efektywności zarządzania rozwojem (w tym finansowania działań rozwojowych) oraz współpracy między samorządami terytorialnymi i między sektorami.
7. Przeciwdziałanie nierównościom terytorialnym i przestrzennej koncentracji problemów rozwojowych oraz niwelowanie sytuacji kryzysowych na obszarach zdegradowanych.

Wyzwanie 1: Adaptacja do zmian klimatu oraz ograniczanie zagrożeń dla środowiska

Zmiany klimatu należy traktować jako dynamiczny proces, który stwarza równocześnie problemy i szanse rozwojowe dla kraju i regionów. Niekorzystnym zjawiskiem związanym ze zmianami klimatycznymi jest ocieplenie się klimatu⁷⁾. Zagrożenia związane ze zmianami klimatycznymi wynikają, przede wszystkim, ze zwiększenia częstotliwości i intensywności ekstremalnych zjawisk pogodowych (np. deszczy nawalnych, suszy, wichur). Powodują one straty dla gospodarki i są kosztowne dla administracji. Można, przynajmniej w części, minimalizować

⁶⁾ Na co zwraca uwagę m.in. dokument Komisji nt. skutków globalizacji (Reflection paper on harnessing globalisation).

⁷⁾ Porozumienie paryskie z 2015 r. jako główny cel ustanowiło ograniczenie globalnego ocieplenia znacznie poniżej 2°C. Można to osiągnąć redukując emisję gazów cieplarnianych we wszystkich sektorach gospodarki oraz rozwijając produkcję paliw odnawialnych. Dlatego też polityka regionalna powinna być skonsolidowana z polityką krajową dla promowania rozwoju produkcji paliw odnawialnych i redukcji CO₂.

ich negatywne skutki, a w sprzyjających warunkach terenowych można te skutki pożytecznie wykorzystać, w szczególności w miastach (np. zagospodarowanie wód opadowych przez ogrody deszczowe, oczka wodne, suche i podziemne zbiorniki, zielone dachy i ściany itp.). Ryzyko utraty różnorodności biologicznej to również globalny problem, który znajduje swój wyraz na poziomie regionalnym. Przyroda odgrywa istotną rolę m.in. w adaptacji do skutków zmian klimatu oraz w zapobieganiu zmianom klimatycznym (zwłaszcza przez ekosystemy leśne), a także jest **podstawą rozwoju sektorów bazujących na usługach ekosystemowych**, charakterystycznych dla danych regionów, np. leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki.

Zagrożenia stwarzane przez zmiany klimatyczne mogą wywoływać również pozytywne bodźce dla rozwoju przez **wykreowanie popytu na nowe produkty**, jak chociażby wytrzymalsze materiały budowlane oraz **nowe rodzaje usług** związanych z działaniami minimalizującymi negatywne skutki zmian klimatu (np. projektowanie błękitno-zielonej infrastruktury). W tym kontekście zmiany klimatu będą sprzyjać rozwojowi „zielonej gospodarki” oraz tworzeniu „zielonych innowacji”, poczynając od sfery ekoprojektowania. Należy je zatem uwzględniać w bilansie potencjałów rozwojowych w skali całego kraju. Dobrze zaprojektowane rozwiązania służące przeciwdziałaniu negatywnym skutkom zmian klimatu (adaptacji do tych zmian) mogą równocześnie służyć innym celom, m.in. społeczno-rekreacyjnym, i poprawie jakości życia. Ponadto kształtowanie przyrodniczych struktur przestrzennych, zapewniających nie tylko spójność najcenniejszych obszarów przyrodniczych, ale również podnoszących odporność najwartościowszych obszarów (Natura 2000, wielkoobszarowe formy ochrony przyrody, kompleksy leśne) jest kluczowe dla przeciwdziałania zmianom klimatycznym.

Wyzwania dla polityki regionalnej

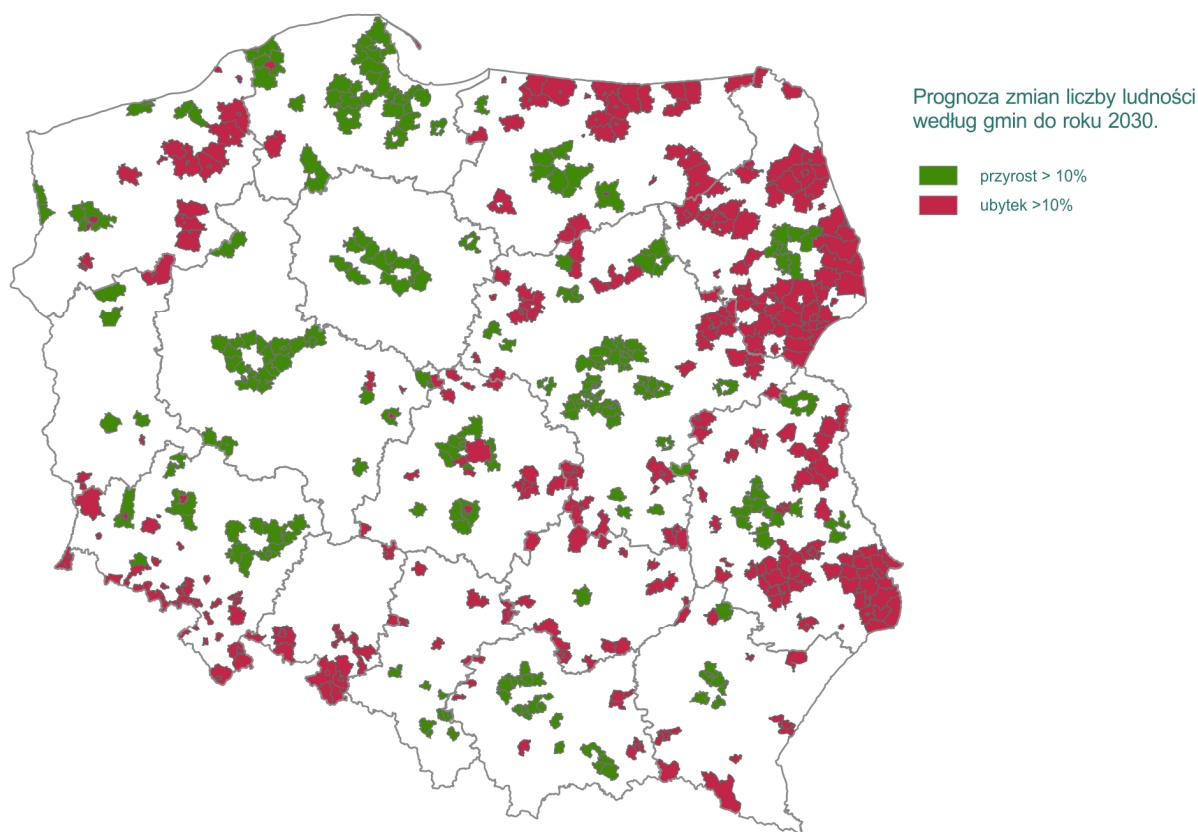
Wyzwaniem dla polityki regionalnej w kontekście zmian klimatu są problemy rolnictwa, miast i obszarów kumulacji inwestycji. Skumulowany wpływ zmian klimatu będzie powodować poważne problemy (susze, powodzie, wichury), zwłaszcza w niektórych regionach. Zmiany klimatu odbijają się również w sposób szczególny na jakości życia mieszkańców. Z kolei spadek różnorodności biologicznej przekłada się na pogarszanie się jakości życia w miastach, jak i na terenach wiejskich, a także utrudnia wykorzystanie rozwiązań opartych na ekosystemach, które pozwalają na minimalizację skutków zmian klimatu oraz pomagają w rozwiązywaniu problemów środowiskowych (takich, jak hałas, zanieczyszczenie powietrza). Zagrożenia dla rozwoju regionalnego związane z utratą różnorodności biologicznej polegają również na pogarszaniu się warunków działalności gospodarczej w sektorach, których funkcjonowanie uzależnione jest od dostępności jej zasobów, np. leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa czy turystyki. Wyzwaniem jest zatem zachowanie bogactwa przyrodniczego regionów, które może stać się podstawą do ich rozwoju w dziedzinach bazujących na usługach ekosystemowych. Duże zróżnicowanie geograficzno-przestrzenne obserwowanych w Polsce zjawisk związanych z postępującymi zmianami klimatu i spadkiem różnorodności biologicznej powodują, że działania prowadzone na poziomie krajowym powinny zostać wzmocnione komplementarnym wsparciem na poziomie regionalnym i lokalnym, z uwzględnieniem specyficznych uwarunkowań regionalnych i lokalnych.

Wyzwanie 2. Przeciwdziałanie negatywnym skutkom procesów demograficznych

Od początku lat 90. w Polsce zachodzi spowolnienie rozwoju demograficznego. Są obserwowane znaczące zmiany w strukturze wieku mieszkańców. **Proces starzenia się ludności Polski będący wynikiem korzystnego zjawiska, jakim jest wydłużanie trwania życia, jest pogłębiany niskim poziomem dzietności**. Zmiany te są jednocześnie zintensyfikowane przez emigrację osób młodych. W perspektywie do 2030 roku dla niemal wszystkich województw, oprócz województwa mazowieckiego, małopolskiego i pomorskiego, jest prognozowany spadek liczby ludności bądź stagnacja demograficzna.

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

Rysunek 1. Prognoza zmian liczby ludności



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

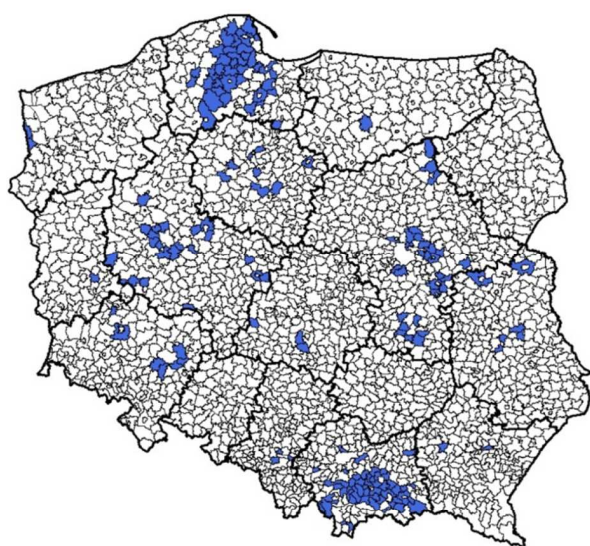
Rosnący udział osób starszych w strukturze ludności Polski wpłynie na zmianę sytuacji ekonomicznej państwa i regionów ze względu na coraz wyższy stosunek liczby osób w wieku poprodukcyjnym do liczby osób w wieku produkcyjnym (Rysunek 2). W 2017 r. wskaźnik ten był o 9,6 p. proc. wyższy niż przed jedenastoma laty i stale wzrasta we wszystkich województwach. Najtrudniejsza sytuacja obserwowana jest w [województwach łódzkim, świętokrzyskim i śląskim](#), jak również w znacznej części gmin województwa [dolnośląskiego, mazowieckiego, lubelskiego, zachodniopomorskiego i opolskiego](#). Ponadto według prognoz w 2030 roku żadna z gmin województw opolskiego, podlaskiego i świętokrzyskiego nie odnotuje przewagi liczby osób w wieku przedprodukcyjnym względem liczby osób w wieku poprodukcyjnym.

Widocznym trendem w ostatnim okresie jest również [spadek liczby mieszkańców miast na korzyść obszarów wiejskich](#). Większość głównych ośrodków miejskich odnotuje spadek populacji. Spośród 39 miast powyżej 100 tys. mieszkańców jedynie w sześciu jest prognozowany wzrost liczby ludności (Rzeszów, Warszawa, Gdańsk, Kraków, Wrocław oraz Zielona Góra)⁸⁾. Wyraźnie negatywnie w tym zakresie wyróżnia się natomiast Łódź. Przyrost liczby mieszkańców gmin podmiejskich wynika z jednej strony z siły przyciągania największych aglomeracji jako atrakcyjnych rynków pracy, a z drugiej strony jest wynikiem migracji ludności. [Proces suburbanizacji](#) dotyczy również miast średniej wielkości. Pod względem intensywności tego procesu wyróżniają się województwa [pomorskie, wielkopolskie, dolnośląskie i kujawsko-pomorskie](#), gdzie jest prognozowany przyrost liczby ludności na obszarach wiejskich, podczas gdy miasta odnotują znaczący ubytek mieszkańców. Będzie miało to wpływ na pogłębianie się problemu suburbanizacji, szczególnie gdy jest ona niekontrolowana i związanych z nią kosztów społecznych, jak również kosztów dotyczących budowy i utrzymania infrastruktury dla nowo powstającej zabudowy mieszkaniowej. W kontekście nakładania się problemu suburbanizacji ze zjawiskiem wydłużania się

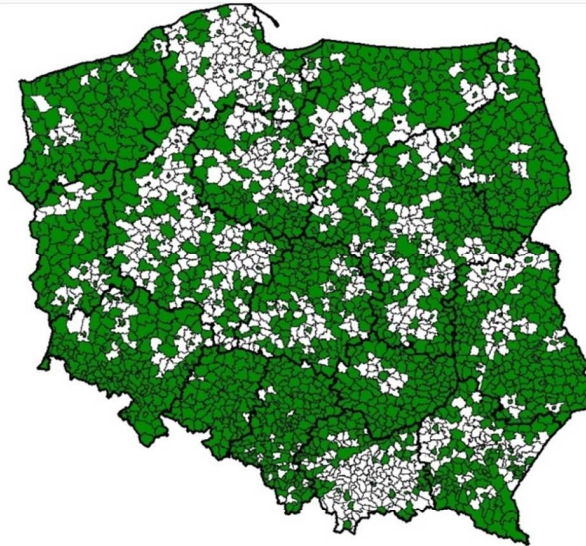
⁸⁾ Prognoza ludności gmin na lata 2017–2030, GUS, 2017 r.

okresu trwania życia szczególnie trudna będzie sytuacja osób starszych mieszkających w znacznym oddaleniu od centrów usługowych i opiekuńczych przy jednoczesnym pogorszeniu się mobilności tych osób.

Rysunek 2. Prognoza ludności gmin



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



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

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

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

Wyzwania dla polityki regionalnej

Wyzwaniem dla polityki regionalnej jest łagodzenie niekorzystnych skutków procesów demograficznych, takich jak starzenie się ludności, niski poziom dzietności, negatywne trendy wynikające z migracji wewnętrznych i zewnętrznych. Wszystkie regiony w mniejszym lub większym stopniu stoją przed wyzwaniami demograficznymi, jednak ich sytuacja różni się od siebie. Dlatego w prowadzonej polityce regionalnej należy stosować dopasowane działania, które pozwolą zmniejszyć negatywne konsekwencje procesów demograficznych. Zmiany liczby ludności mają wpływ na zapotrzebowanie na różnego rodzaju usługi, w tym infrastrukturę transportową czy zdrowotną, a w konsekwencji wpływ na lokalne rynki pracy. Wyzwaniem dla polityki regionalnej jest również przeciwdziałanie niekontrolowanej suburbanizacji zarówno w kontekście zrównoważonego rozwoju miast, jak i obszarów wiejskich. Zmiany demograficzne wpływają też na zmiany struktury gospodarki, w tym na wskazany wyżej efekt wymywania zasobów kapitału ludzkiego. Dlatego w programowaniu i realizacji polityki regionalnej należy brać pod uwagę wpływ procesów demograficznych na decyzje o planowanych działaniach dotyczących organizacji świadczenia usług, w szczególności z wykorzystaniem możliwości PES, w tym realizację inwestycji przez JST (rozwój świadomy demograficznie). Umiejętne wykorzystanie potencjału związanego ze wzrostem liczby osób w wieku poprodukcyjnym pozwoli na niwelowanie niektórych niekorzystnych skutków postępujących przemian demograficznych.

Wyzwanie 3. Rozwój i wsparcie kapitału ludzkiego i społecznego

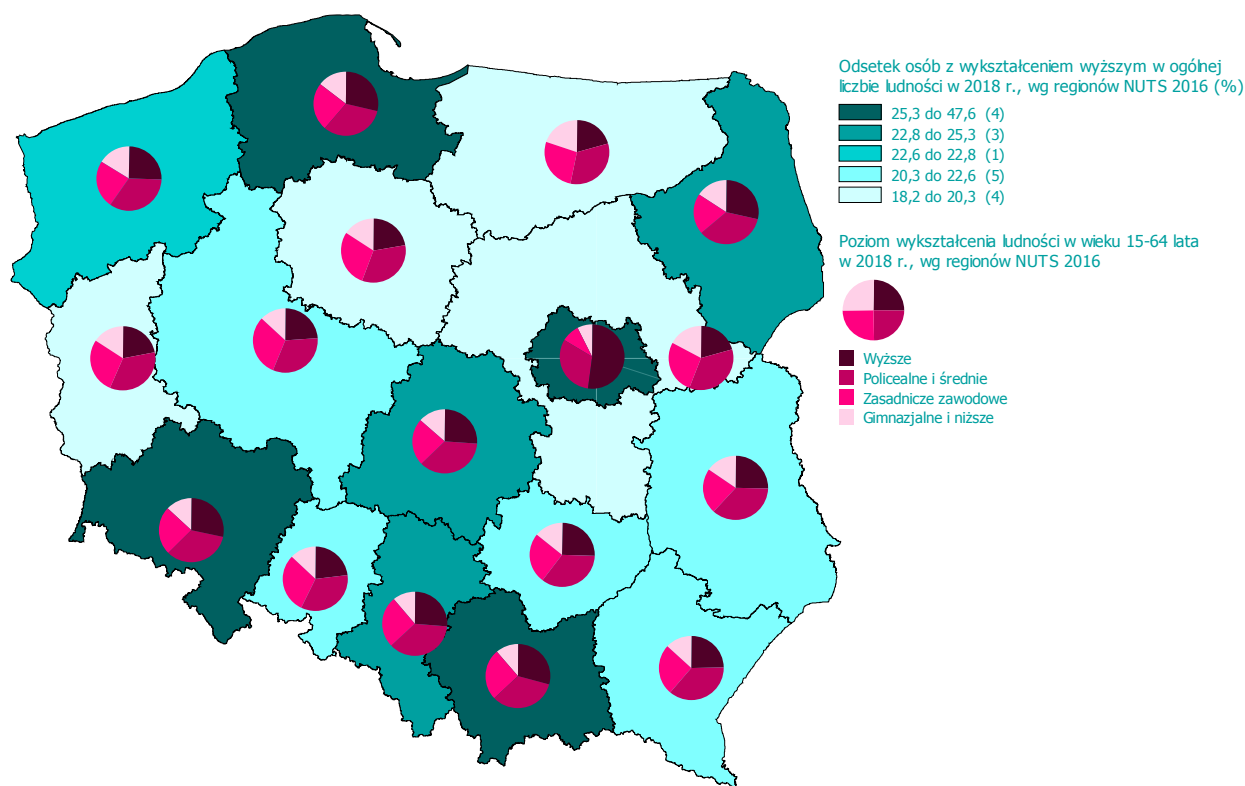
3.1. Kapitał ludzki

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

Poziom wykształcenia ludności Polski systematycznie wzrasta. W znaczącym stopniu upowszechniło się wykształcenie ponadpodstawowe. Udział ludności z wykształceniem wyższym w grupie wiekowej 15–64 lata zwiększył się do poziomu 27,2% w 2018 r. (od 2006 r. wzrost prawie dwukrotny). Szczególnie pozytywną tendencją w dobie szybkiego postępu technologicznego jest wzrost liczby absolwentów szkół wyższych kierunków przyrodniczych, technicznych i informatycznych. Zwraca uwagę znacząca przewaga kobiet posiadających dyplom wyższej uczelni (27,6% wobec 20,8% w przypadku mężczyzn). Wysokiej jakości kapitał ludzki koncentruje się w silnie rozwiniętych gospodarczo obszarach, z dobrze rozwiniętą sferą edukacji i nauki. Najbardziej licznymi i dobrze wykształconymi zasobami pracy dysponują regiony: **warszawski stołeczny, małopolski, pomorski, podlaski i dolnośląski** (Rysunek 3). Częściowo pokrywa się to z regionami, w których odnotowuje się dodatni przyrost naturalny, przyrost ludności w wieku przedprodukcyjnym, wysokie saldo migracji zagranicznych i wewnętrznych oraz, w których prognozy wskazują na wzrost liczby ludności. Warto zauważyć, że województwa Polski wschodniej – odmiennie niż w wielu innych dziedzinach – nie tworzą pod tym względem zwartej grupy, lecz zajmują różne pozycje w rankingu regionów dotyczącym upowszechnienia wykształcenia wyższego.

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

Rysunek 3. Ludność według poziomu wykształcenia



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Nieprzerwanie od wielu lat zauważalna jest stosunkowo niewielka aktywność edukacyjna dorosłych Polaków w porównaniu do innych państw UE, która jest odnotowywana przez niekorzystne wskaźniki w zakresie **kształcenia ustawicznego**. Polska na tle krajów UE zajmuje niską pozycję pod względem udziału w edukacji osób w wieku od 25 do 64 lat. Wskaźnik uczestnictwa dorosłych Polaków w kształceniu jest o prawie dwie trzecie niższy niż w krajach

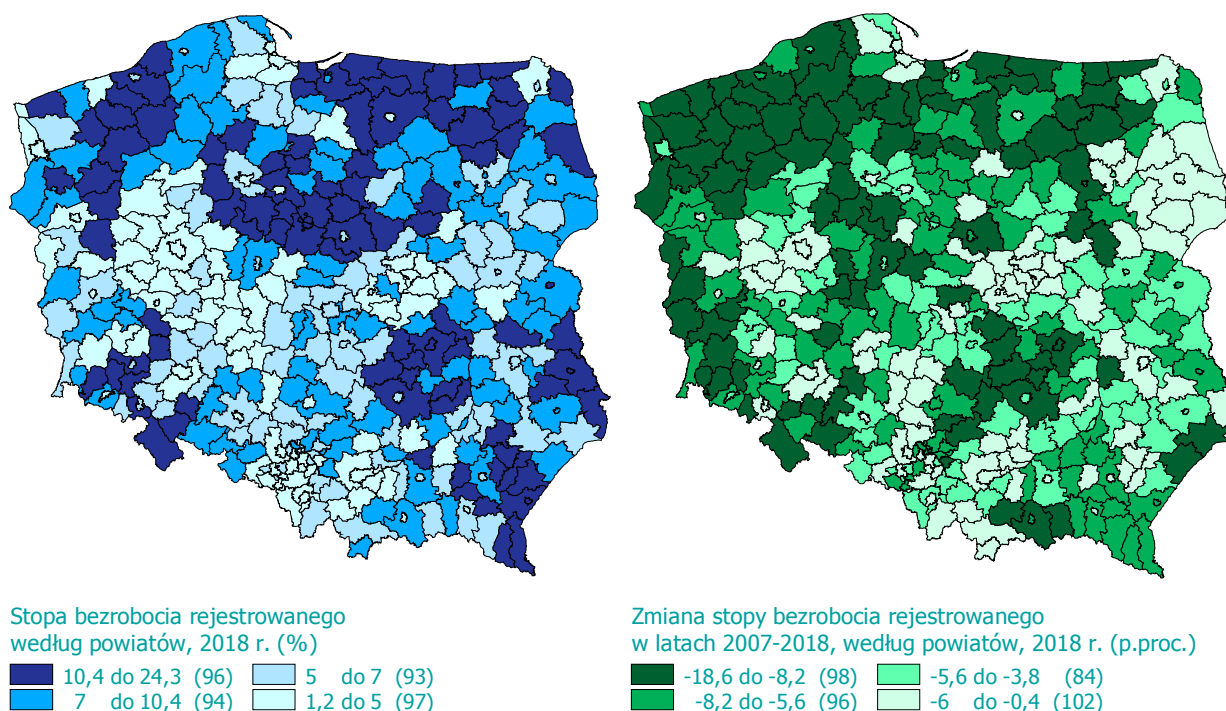
UE (w 2018 r. ukształtował się na poziomie 5,74%, wobec poziomowi bliskiego 5% w latach 2005–2010). Z badań BAEL wynika, że osoby posiadające niskie wykształcenie rzadziej uczestniczą w doszkalananiu niż osoby dobrze wykształcone. Najwyższy odsetek osób uczestniczących w kształceniu lub szkoleniu zaobserwowano w **regionie warszawskim stołecznym, pomorskim, małopolskim i lubelskim**. W obecnych czasach aktualizowanie i uzupełnianie wiedzy zawodowej stanowi warunek niezbędny dostosowania pracowników do wymogów rynku pracy, a także wzrostu produktywności i konkurencyjności gospodarki.

W kontekście wyzwania, jakim jest zapewnienie kadr dla nowoczesnej gospodarki, kluczowe jest zwiększenie **odsetka osób posiadających podstawowe umiejętności cyfrowe**⁹⁾. W przypadku ogólnych umiejętności cyfrowych największą grupę stanowią osoby posiadające niskie umiejętności cyfrowe – w 2018 r. stanowiły one 30,8%. **Edukacja cyfrowa** powinna umożliwić zarówno obywatelom korzystanie z wprowadzanych w ramach rynku wewnętrznego nowych rozwiązań informatycznych ułatwiających realizację procedur administracyjnych, jak też przedsiębiorcom pozyskiwanie pracowników przygotowanych do działania w nowych realiach gospodarczych.

3.2. Bezrobocie i aktywność zawodowa

W skali kraju jest zauważalny proces przestrzennej koncentracji bezrobocia rejestrowanego w słabiej rozwiniętych obszarach o niższym popycie na pracę, zwłaszcza na obszarze województw: **warmińsko-mazurskiego, lubuskiego, zachodniopomorskiego, świętokrzyskiego, dolnośląskiego i kujawsko-pomorskiego**. Jednocześnie są to województwa, w których zauważa się najwyższy spadek stopy bezrobocia w latach 2007-2018 (w granicach 6–9 p.proc.). W województwie mazowieckim stopa bezrobocia w 2018 r. wyniosła 4,9%, przy czym znacznie niższa była w regionie warszawskim stołecznym (2,3% – spadek o 2,7 p.proc. w porównaniu z 2010 r.) niż mazowieckim regionalnym (9,8% - spadek odpowiednio o 7,2 p.proc.).

Rysunek 4. Bezrobocie rejestrowane



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (za 2018 r. - dane wstępne)

Liczba osób bezrobotnych oraz osób potencjalnie aktywnych zawodowo daje obraz nie w pełni wykorzystanych zasobów pracy. W ogólnej populacji osób bezrobotnych uwagę zwraca **grupa znajdująca się na pograniczu między pracą a bezrobociem oraz biernością zawodową**. Stanowią ją osoby z niepełnosprawnościami, osoby poszukujące

⁹⁾ Zespół umiejętności pozwalających użytkownikowi na tworzenie i przetwarzanie informacji cyfrowych oraz komunikację.

pracy, ale niegotowe do jej podjęcia oraz bierne zawodowo nieposzukujące pracy, a także osoby korzystające ze świadczeń emerytalnych i rentowych, które mogłyby uczestniczyć w rynku pracy. Duży odsetek osób biernych zawodowo w tych grupach społecznych spowodowany jest m.in. trudnościami w zapewnieniu opieki nad dziećmi i osobami niesamodzielnymi, brakiem umiejętności poszukiwanych na rynku pracy, brakiem przystępnych cenowo mieszkań na wynajem. Usuwanie tych barier pozytywnie wpłynie na lepsze wykorzystanie zasobów ludzkich. Zarówno wskaźnik zatrudnienia, jak i współczynnik aktywności zawodowej w wieku 15–64 lata w Polsce od 2006 r. stale rosną¹⁰⁾. W latach 2006–2018 wzrost wskaźnika zatrudnienia odnotowano we wszystkich regionach, jednak jego zróżnicowanie pozostaje praktycznie niezmiennie – wciąż niskimi wartościami tego wskaźnika charakteryzują się województwa: **warmińsko-mazurskie, podkarpackie, świętokrzyskie, lubelskie, śląskie oraz region mazowiecki regionalny**.

Wysokie **bezrobocie ukryte** i **niski udział kobiet w rynku pracy** wciąż jest rejestrowane na obszarach wiejskich. Koncentracja bezrobocia ukrytego występuje zwłaszcza na obszarach, gdzie lokalizowane były państwowe gospodarstwa rolne (PPGR), obszarach wiejskich o niskim poziomie dostępności przestrzennej i na obszarach niekorzystnej struktury agrarnej¹¹⁾. **Aktywizacja zawodowa osób odchodzących z rolnictwa** będzie stanowić istotną kwestię w świetle zmian gospodarczych i przekształcania się sektora rolniczego w bardziej produktywny i wydajny, a jednocześnie mniej pracochłonny.

Zachodzące zmiany demograficzne oraz skutki emigracji wewnętrznych i zagranicznych niekorzystnie wpływają na rynek pracy. **Poważnym problemem staje się pozyskanie pracowników posiadających określone kompetencje zawodowe** niezbędne w nowych sektorach gospodarki oraz wynikające ze zmian technologicznych. Mimo że średni poziom wykształcenia wzrósł i tym samym poprawiła się ogólna jakość podaży pracy, to umiejętności pracowników coraz częściej nie odpowiadają potrzebom zgłaszanym przez pracodawców. Skutkuje to bezrobociem w pewnych grupach zawodowych i jednoczesnym niedoborem pracowników (m.in. wykwalifikowanych spawaczy, elektryków, mechaników, inżynierów) w innych branżach (np. w budownictwie, logistyce i informatyce).

Niedopasowanie struktury kształcenia do potrzeb rynku pracy jest główną przyczyną niskiej aktywności zawodowej ludzi młodych. Przyczyną tego stanu rzeczy jest m.in. system finansowania edukacji premiujący kierunki kształcenia, które cieszą się największą popularnością wśród uczniów, a nie te, które w największym stopniu odpowiadają na obecne i prognozowane zapotrzebowanie rynku pracy. W obszarze szkolnictwa zawodowego zasadniczym problemem była niedostateczna współpraca między technikami oraz szkołami zasadniczymi zawodowymi a środowiskiem pracodawców. Szczególnie ważne jest zapewnienie udziału lokalnych firm w procesie kształcenia umiejętności zawodowych. Kwestia **aktywizacji zawodowej ludzi młodych** będzie kluczowa szczególnie w tych regionach, gdzie udział najmłodszych grup wiekowych w społeczeństwie jest najwyższy, tj. **w województwach północno-zachodniej i południowej Polski**. Niedostateczny poziom aktywności zawodowej dotyczy również osób z niepełnosprawnościami. Wśród osób z niepełnosprawnościami (w wieku 16 lat i więcej) współczynnik aktywności zawodowej w Polsce w 2018 r. wyniósł 17,3%. Najwyższy zarejestrowano w województwach łódzkim (23,2%) oraz lubuskim (23,1%), zaś najniższy – w małopolskim (12,7%) oraz podlaskim (12,8%). W województwie mazowieckim ukształtował się na poziomie 16,0%, przy czym wyższy notowano w regionie warszawskim stołecznym (17,3%) niż w mazowieckim regionalnym (15,1%). Aktywizacja zawodowa osób z niepełnosprawnościami będzie szczególnie ważna na obszarach wiejskich, gdzie występują największe trudności w znalezieniu zatrudnienia dla takich osób¹²⁾.

3.3. Kapitał społeczny

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

¹⁰⁾ W 2018 r. osiągnęły one odpowiednio poziom 67,4% i 70,1%.

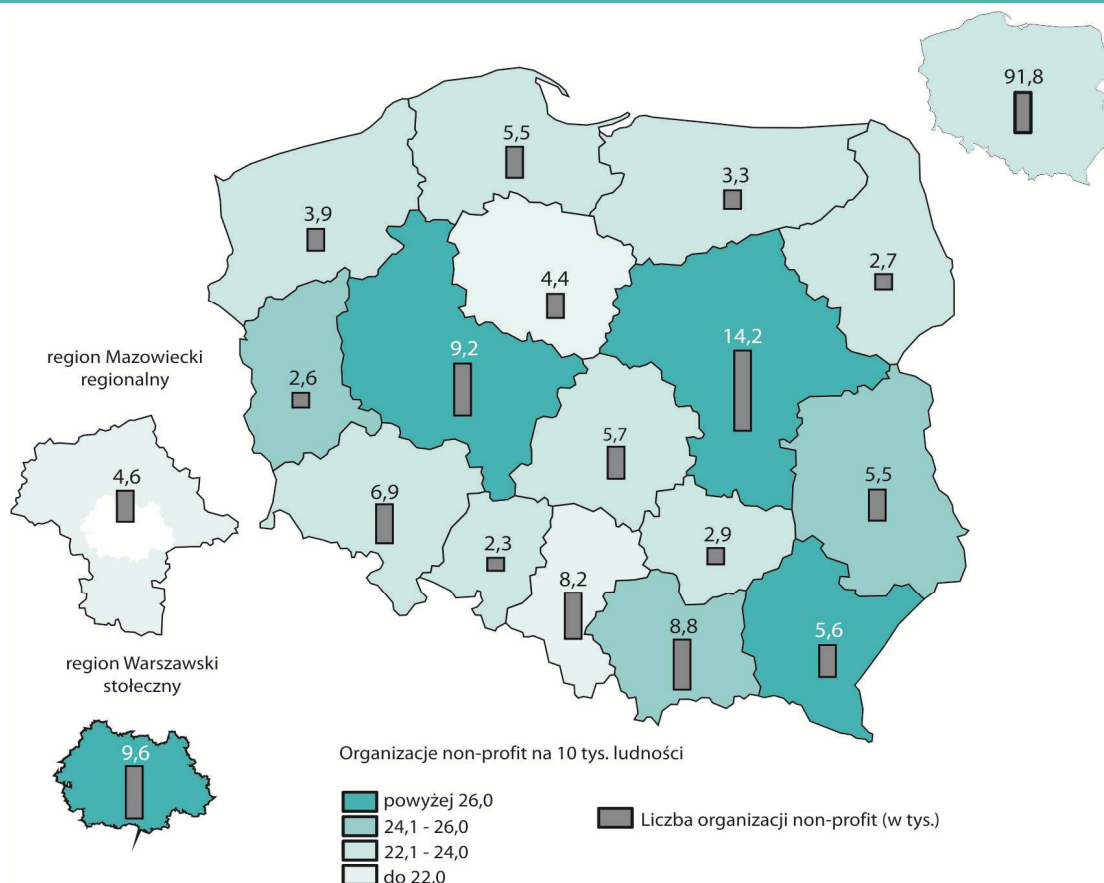
¹¹⁾ Zgodnie z diagnozą w projekcie Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030 (SZRWRiR 2030).

¹²⁾ Włodarczyk K., *Niepełnosprawni mieszkańcy wsi. Sytuacja społeczna i zawodowa*, Fundacja Pomocy Matematykom i Informatykom Niepełnosprawnym Ruchowo, 2013 r.

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

W skali całego kraju, na 10 tys. mieszkańców przypadało średnio 23,9 aktywnych organizacji. Największe ich zagęszczenie występowało w **województwie mazowieckim, wielkopolskim, podkarpackim, lubuskim, lubelskim i małopolskim**. Najmniejszą liczbę organizacji na 10 tys. mieszkańców odnotowano w **województwie śląskim**.

Rysunek 5. Organizacje non-profit



Źródło: Sektor non-profit w 2016., GUS 2018 r.

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

Drugim istotnym wskaźnikiem odnoszącym się do kapitału społecznego jest poziom zaufania społecznego, który decyduje o dobrych relacjach społecznych, dbaniu o dobro wspólne i współpracy. Niestety w życiu społecznym Polacy są raczej nieufni. Jedynie 22% Polaków twierdzi, że większości ludzi można ufać¹⁴⁾.

Kultura jest jednym z obszarów wpływających na budowanie kapitału społecznego. Centra kultury, domy i ośrodki kultury są instytucjami prowadzącymi wielokierunkową działalność społeczno-kulturalną, integrują społeczności i kreują postawy aktywnego uczestnictwa w życiu społeczno-kulturalnym danej społeczności. Liczba podmiotów działających w obszarze kultury w Polsce w 2017 r. utrzymywała się na podobnym poziomie jak w 2016 r.

¹³⁾ Źródło: Regionalne zróżnicowanie jakości życia w Polsce, GUS, 2017 r. (na podstawie badania BSS realizowanego w 2015 r.).

¹⁴⁾ https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2018/K_035_18.PDF

i wynosiła 15,8 tys.¹⁵⁾. Podobnie jak w 2016 r. najwięcej było bibliotek i placówek biblioteczno-informacyjnych (60% ogółu podmiotów), a centra kultury, domy kultury, ośrodki kultury, kluby i świetlice stanowiły 26,8%. Przestrzenne rozmieszczenie podmiotów według województw w 2017 r. wyglądało podobnie jak w 2016 r. Najwięcej jednostek zlokalizowanych było w województwach: mazowieckim (11,6% ogółu podmiotów), małopolskim (10,4%) oraz śląskim (9,8%) w zdecydowanej większości w miastach.

Wyzwania dla polityki regionalnej

Wyzwaniem dla polityki regionalnej jest wspieranie działań podejmowanych w ramach polityki edukacyjnej na rzecz poprawy jakości kapitału ludzkiego. Działania dotyczyć powinny m.in. podniesienia jakości kształcenia i dopasowania kwalifikacji do potrzeb rynku pracy, przez budowanie pozytywnego wizerunku szkół zawodowych, a także stworzenia warunków do kształcenia ustawicznego w szczególności dla osób o niewystarczających lub przestarzałych umiejętnościach. Szybkie tempo zmian zachodzące na rynku pracy spowodowane m.in. postępującym rozwojem technologicznym sprawia, że niezbędne jest elastyczne reagowanie na pojawiające się na rynku pracy zapotrzebowanie na nowe kompetencje i kwalifikacje. Wyzwaniem jest usprawnienie systemu kształcenia na wszystkich poziomach, tak aby był on nakierowany na potrzeby regionalnych rynków pracy i wymagania innowacyjnej gospodarki, co w konsekwencji doprowadzi do zwiększenia jakości i wydajności zasobów pracy oraz poprawy pozycji konkurencyjnej polskich regionów. Wyzwaniem stanowi również pełniejsze wykorzystanie zasobów pracy, szczególnie aktywizacja osób bezrobotnych, kobiet, osób z bezrobociem ukrytym w rolnictwie oraz ludzi młodych. Z kolei wyzwaniem dla polityki regionalnej w zakresie kapitału społecznego jest stymulowanie procesów wzrostu zaufania społecznego, zwiększenie troski o dobro wspólne i wspólną przestrzeń, wspieranie aktywności obywatelskiej i popularyzacji ekonomii społecznej i solidarnej. Ponadto istotne jest również kształtowanie potencjału kreatywnego, kulturalnego i intelektualnego, które w konsekwencji doprowadzą do zwiększenia poziomu kapitału społecznego. Mając na uwadze zmiany demograficzne, które zwiększą zapotrzebowanie na usługi medyczne, w tym zwłaszcza dedykowane osobom starszym, należy podjąć kompleksowe działania obejmujące m.in. obszar szkolnictwa wyższego w zakresie kształcenia medycznego oraz organizacji i finansowania usług zdrowotnych. Ostatecznym celem tych działań powinno być zapewnienie prawidłowego funkcjonowania systemu opieki zdrowotnej.

Wyzwanie 4. Wzrost produktywności i innowacyjności regionalnych gospodarek

4.1. Produktywność

Wysoki ogólny poziom produktywności gospodarki w znaczącym stopniu zależy m.in. od efektywnego wykorzystania zasobów pracy oraz od dużego udziału w strukturze gospodarki rodzajów działalności charakteryzujących się wysoką produktywnością w obszarze sektora usług i przemysłu. Z kolei duży udział rolnictwa, który cechuje się relatywnie niską wydajnością pracy, co do zasady obniża ogólny poziom produktywności.

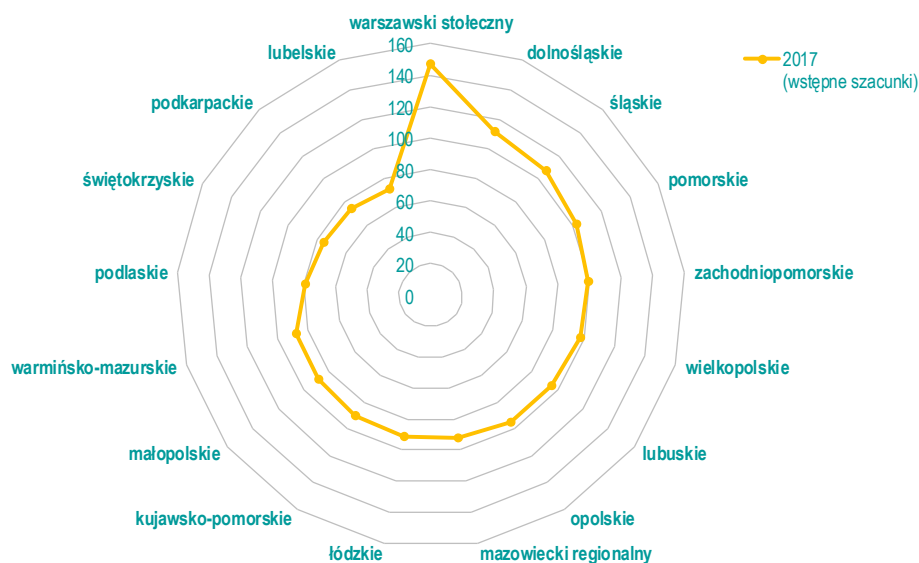
W konsekwencji **poziom rozwoju ekonomicznego danego regionu jest zdeterminowany głównie dwoma czynnikami: strukturą jego gospodarki oraz produktywnością w poszczególnych branżach**. Pod względem produktywności gospodarek regionalnych mierzonej wartością dodaną brutto (WDB)¹⁶⁾ zauważalne są utrzymujące się różnice międzyregionalne w przedziale od 71,8% (**region lubelski**) do 149,2% (**warszawski stołeczny**)¹⁷⁾ (Wykres 1).

¹⁵⁾ Kultura w 2017 r., GUS, 2018 r.

¹⁶⁾ Na pracującego w relacji do średniej krajowej.

¹⁷⁾ Dane za 2016 r. w układzie NUTS 2016. W celu trafniejszej diagnozy procesów rozwojowych i zróżnicowania potrzeb w województwie mazowieckim od 1 stycznia 2018 r. zostało ono podzielone na dwie jednostki statystyczne NUTS 2: region warszawski stołeczny i region mazowiecki regionalny. Dzięki temu w sposób bardziej adekwatny będzie możliwe planowanie działań rozwojowych.

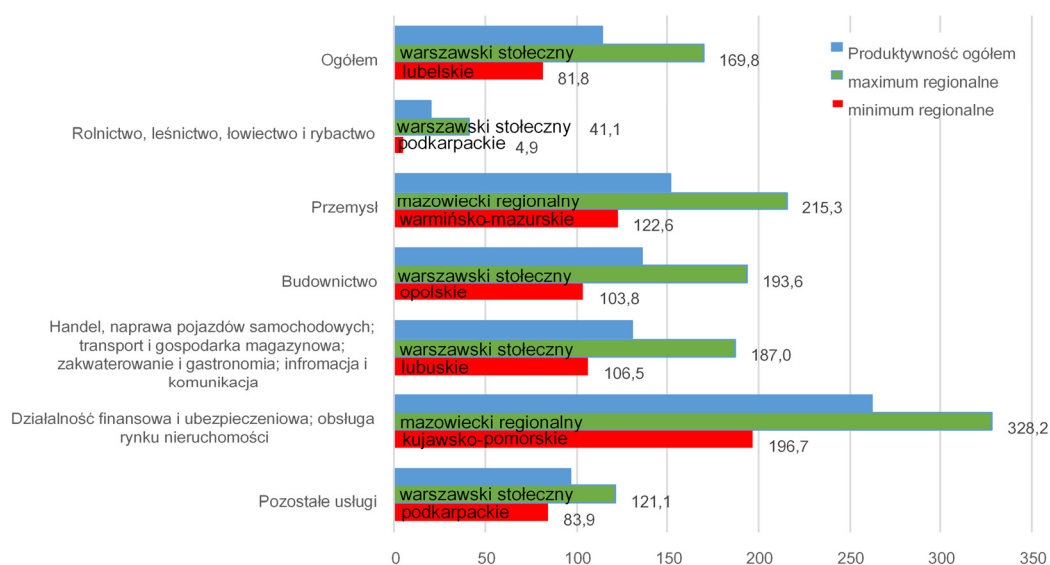
Wykres 1. Produktywność (WDB na pracującego) w regionach NUTS 2016, w 2017 r.(%), Polska=100



Źródło: Na podstawie danych GUS.

Bardzo zróżnicowana jest produktywność w poszczególnych rodzajach działalności zarówno na poziomie kraju, jak i na poziomie regionalnym (Wykres 2). Na poziomie kraju produktywność w przemyśle i budownictwie (około 148 tys. zł) przewyższa 7,5-krotnie produktywność w rolnictwie (niecałe 20 tys. zł), będąc przy tym jednak blisko 2-krotnie niższa niż produktywność w finansach, ubezpieczeniach i obsłudze nieruchomości (około 262 tys. zł). Odnotowuje się znaczne różnice pomiędzy regionami w produktywności w ramach tego samego rodzaju aktywności gospodarczej. W 2016 r. WDB na pracującego w rolnictwie, leśnictwie, łowiectwie i rybactwie w relacji do średniej krajowej (liczonej dla danego rodzaju działalności) wahała się w przedziałach od 25% w podkarpackim i prawie 38% w małopolskim do ponad 208% w regionie warszawskim stołecznym i prawie 192% w zachodniopomorskim; w przetwórstwie przemysłowym różnica ta wynosiła od niespełna 82% średniej krajowej w świętokrzyskim do prawie 153% w mazowieckim regionalnym. Poziom produktywności w regionach Polski wschodniej w 2016 r. nie przekraczał 80% średniej krajowej, z wyjątkiem warmińsko-mazurskiego, gdzie jest nieco wyższy (blisko 89%). Należy także zaznaczyć, że z wyjątkiem świętokrzyskiego, w pozostałych regionach Polski wschodniej wzrost produktywności w stosunku do poprzedniego roku był niższy niż średnio w kraju (Wykres 2).

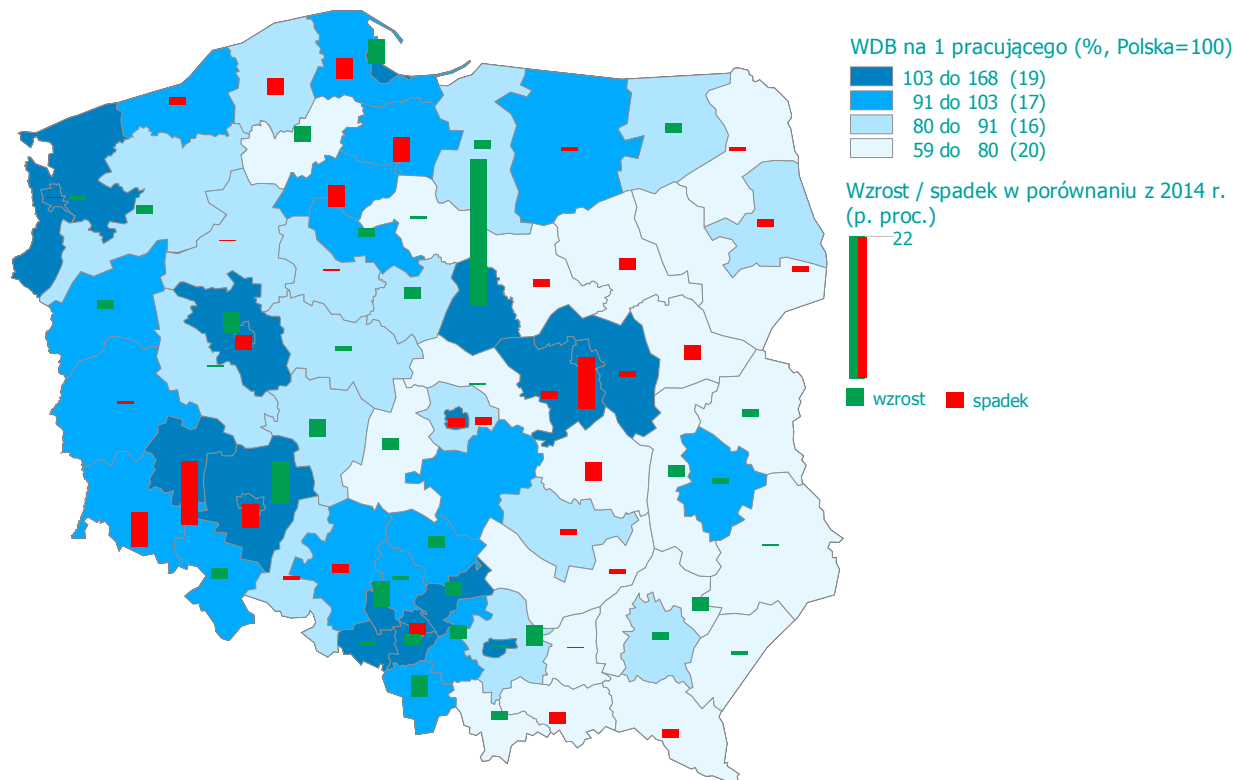
Wykres 2. Regionalne zróżnicowanie produktywności według rodzajów działalności w 2016 r. (tys. zł)



Źródło: Na podstawie danych GUS.

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

Rysunek 6. Produktywność (WDB na pracującego) w podregionach w 2016 r.



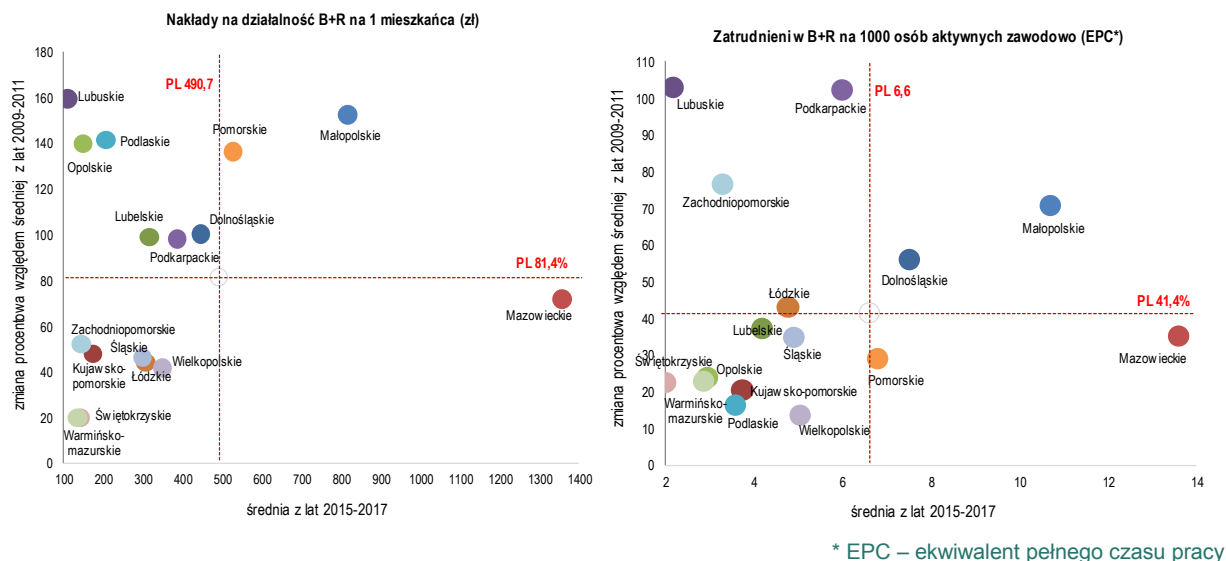
Źródło: Na podstawie danych GUS

4.2. Innowacyjność

Głównym źródłem długookresowego wzrostu wydajności pracy i konkurencyjności są innowacje. W okresie 2010-2017 **we wszystkich województwach wzrosły nakłady na działalność B+R w przeliczeniu na mieszkańca**, jak również **udział osób zatrudnionych¹⁸⁾ w działalności B+R w ogóle osób aktywnych zawodowo** (Wykres 3). Zarówno wartości tych wskaźników, jak i tempo ich zmiany między województwami były jednak zróżnicowane.

¹⁸⁾ Do 2015 r. – dane dotyczą zatrudnionych, od 2016 r. – pracujących

Wykres 3. Nakłady i zatrudnienie w B+R
(średnia z lat 2015–2017, zmiana względem średniej z lat 2009–2011)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Najwyższe średnie nakłady na działalność B+R w okresie 2015–2017 odnotowuje się w przypadku województwa **mazowieckiego** (w tym regionu warszawskiego stołecznego – w 2017 r. było to 2520,7 zł na mieszkańca, przy średniej krajowej 535,6 zł) i **małopolskiego**. Szczególnie pozytywnie na tle kraju wyróżniają się województwa położone na obszarze wschodniej Polski (**podkarpackie**, **lubelskie** i **podlaskie**) oraz **województwo pomorskie**, gdzie nastąpił dynamiczny wzrost nakładów na działalność B+R, skutkując zbliżeniem się większości tych regionów pod względem obydwu wskaźników do średniej krajowej. Z punktu widzenia spójności terytorialnej niższa od średniej krajowej dynamika zmian dotyczących zatrudnienia w B+R w województwie **mazowieckim** w analizowanym okresie wpływa na powolne zmniejszanie się występującej znaczącej dysproporcji międzyregionalnej w nakładach na działalność B+R.

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

Więcej przedsiębiorstw **wprowadza innowacje i realizuje projekty innowacyjne**. W latach 2015–2017 aktywność innowacyjną wykazało 20,2% przedsiębiorstw przemysłowych oraz 11,9% przedsiębiorstw usługowych. Odsetki te były niższe odpowiednio o 0,1 p.proc. i 2,6 p.proc. niż w latach 2014–2016. Największy odsetek aktywnych innowacyjnie przedsiębiorstw przemysłowych wystąpił w regionie warszawskim stołecznym (24,9%), małopolskim (23,5%), lubelskim (23,2%), opolskim (23,1%) i podkarpackim (21,2%), natomiast przedsiębiorstw usługowych – w regionie warszawskim stołecznym (20,7%), pomorskim (14,9%), dolnośląskim (13,6%) i podkarpackim (13,1%). Najniższe wartości wskaźnika w przedsiębiorstwach przemysłowych odnotowano w regionie lubuskim (15,8%), natomiast w usługowych w opolskim (2,7%). W rankingu European Innovation Scoreboard 2018 Polska zajęła 25. pozycję i pozostała w grupie tzw. umiarkowanych innowatorów. Słabością innowacyjności polskiej gospodarki jest utrzymująca się dominująca pozycja towarów niskoprzetworzonych w eksporcie, niezadowalający udział produktów i usług wysokiej techniki, brak liderów – firm przemysłowych stanowiących globalną markę i odgrywających kluczową rolę w łańcuchach wartości. Czynniki te wpływają negatywnie na poprawę konkurencyjności polskich przedsiębiorstw na rynkach globalnych. Wprowadzenie korzystnych zmian strukturalnych w gospodarce oraz przesuwanie się polskich firm w globalnych łańcuchach w kierunku zadań o większej wartości dodanej wymagają zwiększenia innowacyjności polskich przedsiębiorstw. Uzupełnieniem tych działań powinny być także rozwój zróżnicowanych form współpracy między sektorem nauki a sektorem

przedsiębiorstw (m.in. w obszarze prowadzenia prac B+R i wdrożeń innowacji). Równie istotne jest odpowiednie wzmocnienie kapitału ludzkiego i kapitału społecznego przez kształtowanie postaw proinnowacyjnych (m.in. otwartość na współpracę i zmianę podejścia do porażki), propagowanie wiedzy na temat możliwości wdrażania innowacji w firmach i korzyści z tym związanych oraz zarządzania procesami innowacyjnymi.

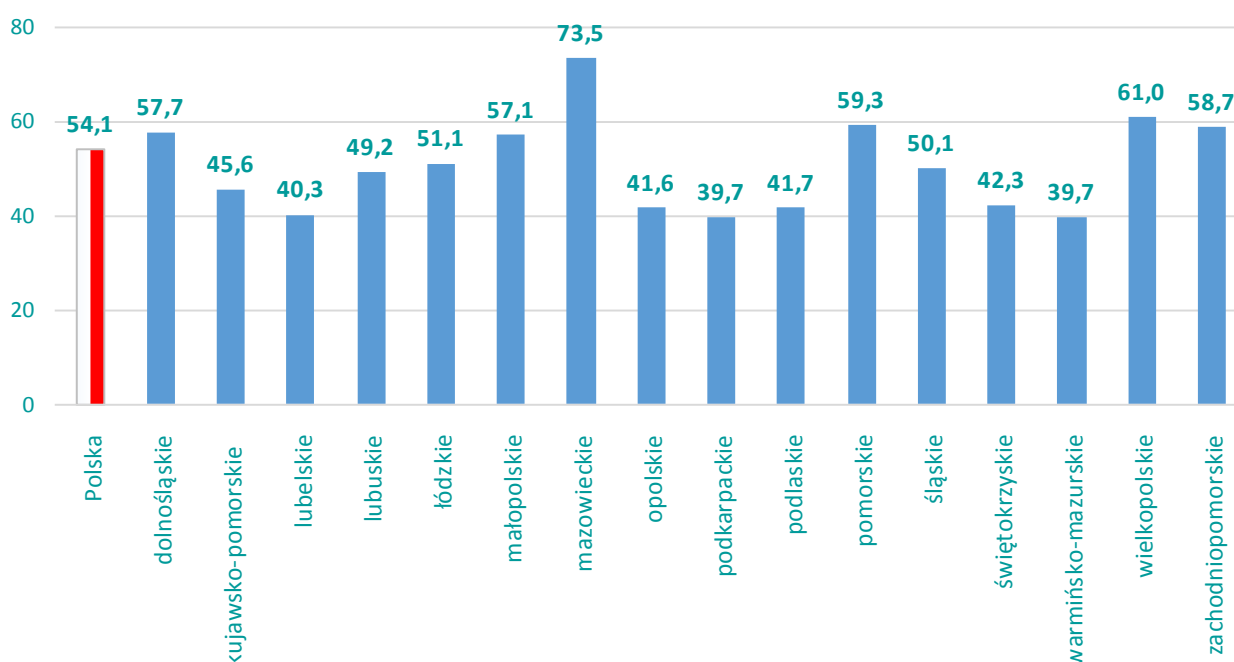
4.3. Przedsiębiorczość

Analiza przedsiębiorczości w Polsce w latach 2008–2016 wskazuje na trzy główne trendy¹⁹⁾:

- **liczba przedsiębiorstw rośnie dynamicznie** – rocznie powstaje ponad 300 tys. nowych przedsiębiorstw, a wielkość ta utrzymuje się na zbliżonym poziomie od dłuższego czasu, przy czym tzw. wskaźnik przeżycia pierwszego roku w ww. okresie nie ulegał znacznym zmianom²⁰⁾,
- **poprawia się jakość polskiej przedsiębiorczości** – rośnie jej produktywność mierzona przychodami, wartością dodaną i produkcją,
- **rośnie otwartość przedsiębiorców i ich nastawienie na rozwój** – systematycznie zwiększa się odsetek eksporterów i przeciętna wartość eksportu, a także wykorzystanie możliwości, które daje obecność w Internecie.

Pod względem liczby przedsiębiorstw na 1000 mieszkańców w 2017 r. wyniki wyraźnie słabsze od średniej dla kraju osiągały nadal województwa: **podkarpackie, lubelskie, warmińsko-mazurskie, świętokrzyskie, podlaskie oraz opolskie**. Zdecydowanym liderem jest województwo **mazowieckie**, na wyniki którego zasadniczy wpływ ma aglomeracja warszawska. Uwagę zwraca również wysokie nasycenie przedsiębiorstwami województwa **wielkopolskiego, zachodniopomorskiego** oraz **pomorskiego** (Wykres 4).

Wykres 4. Liczba przedsiębiorstw niefinansowych prowadzących działalność gospodarczą na 1000 mieszkańców, 2017 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W 2017 r. w porównaniu z 2012 r. we wszystkich województwach nastąpił wzrost **liczby przedsiębiorstw niefinansowych prowadzących działalność gospodarczą**. W większości województw wzrost liczby ww. podmiotów przekraczał 10%. Wyjątkami były województwa: **łódzkie** (gdzie w 2017 r. liczba ta była o 4,5% wyższa niż w 2012 r.), **warmińsko-mazurskie** (o 7,7%), **śląskie** (o 8,4%) i **kujawsko-pomorskie** (o 9,2%). We wszystkich regionach o wzroście wskaźnika decydowała przede wszystkim zmiana liczby mikroprzedsiębiorstw. Wynika to z

¹⁹⁾ Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, 2017 r.

²⁰⁾ Raporty GUS, z serii Przedsiębiorstwa niefinansowe powstałe w latach....

faktu, iż polski sektor przedsiębiorstw jest zdominowany przez **mikroprzedsiębiorstwa**. W przypadku większości województw udział najmniejszych podmiotów przekracza poziom około 96%. Na przestrzeni ostatnich lat nastąpił wzrost liczby mikrofirm. W 2017 r. było ich o ponad 16% więcej niż w 2012 r.

4.4. Eksport

Dla wzmocnienia pozycji konkurencyjnej polskich regionów w europejskich i globalnych łańcuchach wartością kluczową jest ukierunkowanie regionalnych gospodarek na **eksport towarów zaawansowanych technologicznie**.

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

W kontekście konkurencyjności międzynarodowej istotna jest także struktura eksportu. W 2017 r. jedynie 8,4% całkowitego eksportu kraju stanowiły **towary wysokiej techniki**. Największy udział w eksporcie towarów zaawansowanych technologicznie mają firmy zarejestrowane w województwie **mazowieckim**. Na kolejnych miejscach znajdują się firmy z województwa **podkarpackiego, pomorskiego** oraz **śląskiego**. Z kolei najmniej innowacyjnych towarów na rynki zagraniczne wysyłają firmy głównie z województw Polski wschodniej, tzn. **warmińsko-mazurskiego, świętokrzyskiego** oraz **lubelskiego**.

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

4.5. Technologie cyfrowe

Poprawa możliwości wykorzystania **usług technologii informacyjnych i komunikacyjnych (TIK) i zwiększenia ich korzystnego wpływu na rozwój gospodarczy regionów** oraz jakość życia mieszkańców jest kwestią kluczową w perspektywie do 2030 r. Cyfryzacja jest głównym czynnikiem stymulującym dostęp jednostek do usług wraz z płynącymi z nich korzyściami natury ekonomiczno-społecznej. Technologie informacyjne i komunikacyjne w coraz większym stopniu determinują międzynarodową konkurencyjność przedsiębiorstw i gospodarek, ponieważ stymulują innowacje w wielu dziedzinach, a także generują nowe rozwiązania znajdujące zastosowanie w różnych obszarach życia społeczno-gospodarczego kraju i regionów. W publikowanym corocznie przez KE indeksie gospodarki i społeczeństwa cyfrowego (DESI) Polska zajęła 24 pozycję spośród 28 państw członkowskich. Z danych GUS wynika natomiast, że w 2018 r. 24,1% osób posiadało podstawowe umiejętności cyfrowe, a 18,3% osób nigdy nie korzystało z Internetu.

Odsetek gospodarstw domowych w Polsce wyposażonych w dostęp do Internetu systematycznie wzrasta, ale w rankingu krajów UE Polska znajduje się jednak poniżej średniej. Przyczyną, dla której 15,8% gospodarstw domowych nie posiada dostępu do Internetu, jest brak potrzeby korzystania z Internetu, brak umiejętności oraz wysokie koszty sprzętu lub uzyskania dostępu do sieci. Uwzględniając przekrój wojewódzki, w 2018 r. największy odsetek gospodarstw domowych posiadających w domu komputer odnotowano w województwie **mazowieckim** (86,3%), natomiast pod względem udziału osób korzystających z komputera oraz regularnych użytkowników przodowało województwo **pomorskie** (odpowiednio 85,8%, 76,8%). Najrzadziej w komputery wyposażone były gospodarstwa w województwie **lubelskim** (76,7%). W tym województwie notowano też najniższy odsetek osób korzystających z komputera oraz regularnych użytkowników komputerów (odpowiednio 75,5% i 61,7%).

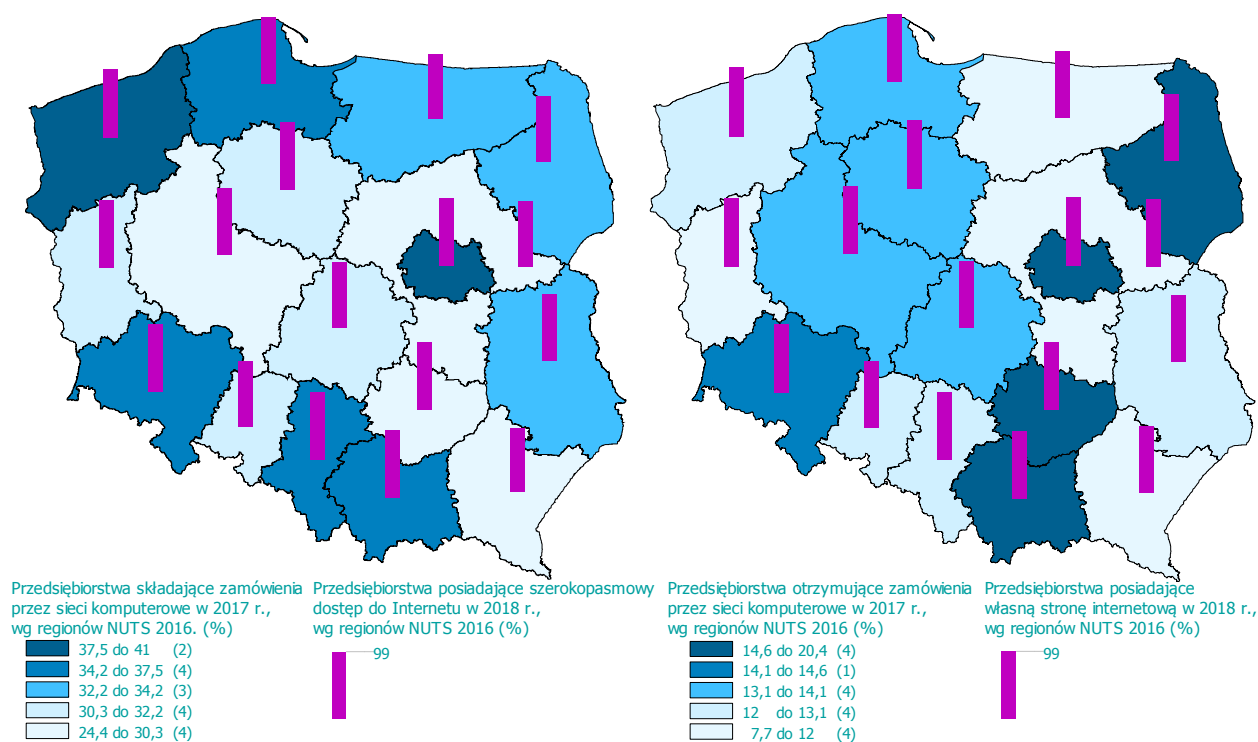
Wciąż zachodzą różnice w wyposażeniu gospodarstw domowych w komputery – zwłaszcza między obszarami o niskim i wysokim stopniu urbanizacji, na korzyść obszarów silnie zurbanizowanych. Najczęściej dostęp do komputera w domu mieli członkowie gospodarstw domowych w **Polsce centralnej** (83,8%), gdzie notowano również największy wzrost w porównaniu z rokiem poprzednim (o 1,1 p.proc.)²¹⁾.

²¹⁾ Społeczeństwo informacyjne w Polsce. Wyniki badań statystycznych z lat 2014–2018, GUS, Warszawa 2018 r.

W 2018 r. **komputery wykorzystywało 96,2% przedsiębiorstw**, w tym prawie wszystkie podmioty duże (99,8%)²²⁾. Wartość tego wskaźnika w 2017 r. lokowała Polskę na nieco niższym poziomie niż średnia dla UE. Odsetek przedsiębiorstw mających dostęp do Internetu przekracza 90%, przy czym można zauważyć, że taki dostęp posiadają prawie wszystkie duże podmioty (99,6%). W 2018 r. najwyższy wskaźnik odnotowano w województwie **zachodniopomorskim** (98,7%), a najniższy – w łódzkim (93,0%). Nadal jednak jest niski **poziom wykorzystywania TIK** przez przedsiębiorstwa do prowadzenia działalności gospodarczej. W 2017 r. odsetek firm składających zamówienia za pomocą sieci komputerowych wynosił średnio w kraju 33,6% (wobec 23,6% w 2013 r.) – najwyższy poziom odnotowano w województwie **zachodniopomorskim** (37,5%), a najniższy – w województwie **świętokrzyskim** (24,4%) (Rysunek 7).

Odsetek firm otrzymujących zamówienia za pomocą sieci komputerowych w 2017 r. wynosił średnio w kraju 14,0% i był wyższy o 2,3 p.proc. w porównaniu z 2013 r. W 2017 r. najwyższy poziom analizowanego wskaźnika odnotowano w województwach **mazowieckim** (przy czym w regionie warszawskim stołecznym wyniósł on 20,4%, a w mazowieckim regionalnym – 10,7%), **podlaskim i małopolskim**, a najniższy – w **lubuskim, podkarpackim i warmińsko-mazurskim** (Rysunek 7).

Rysunek 7. Cyfryzacja usług w przedsiębiorstwach



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Wyzwania dla polityki regionalnej

Wyzwaniem dla polityki regionalnej jest ukierunkowanie działań mających wspierać rozwój i absorpcję innowacji, przy wykorzystaniu odpowiednich potencjałów regionalnych. Działania muszą koncentrować się na rozwoju czynników determinujących przekształcenia struktury gospodarczej na rzecz podniesienia poziomu innowacyjności, w tym w zakresie zwiększenia efektywności kształcenia, zwiększenia aktywności społecznej, zwiększenia dostępności terytorialnej. Przekształcenie regionów w regiony innowacyjne wymaga stworzenia dla przedsiębiorstw odpowiednich warunków, tak aby mogły one rozwijać się w warunkach globalnej konkurencji, m.in. poprzez ułatwienie dyfuzji technologii i wiedzy na poziomie regionalnym, dostęp do kapitału finansowego. Związane jest to również ze zwiększeniem intensywności współpracy przedsiębiorstw z

²²⁾ Tj. o liczbie pracujących 250 osób i więcej.

jednostkami naukowo-badawczymi, większe wykorzystanie badań i technologii na rzecz rozwoju branż stwarzających największe szanse gospodarcze oraz tworzące płaszczyznę do powstawania innowacji. Wyzwanie stanowi także zwiększenie wykorzystania technologii cyfrowych oraz wspomaganie rozwoju i modernizacji infrastruktury teleinformatycznej i telekomunikacyjnej, w tym w szczególności na obszarach wykluczonych cyfrowo.

Wyzwanie 5. Rozwój infrastruktury podnoszącej konkurencyjność, atrakcyjność inwestycyjną i warunki życia w regionach

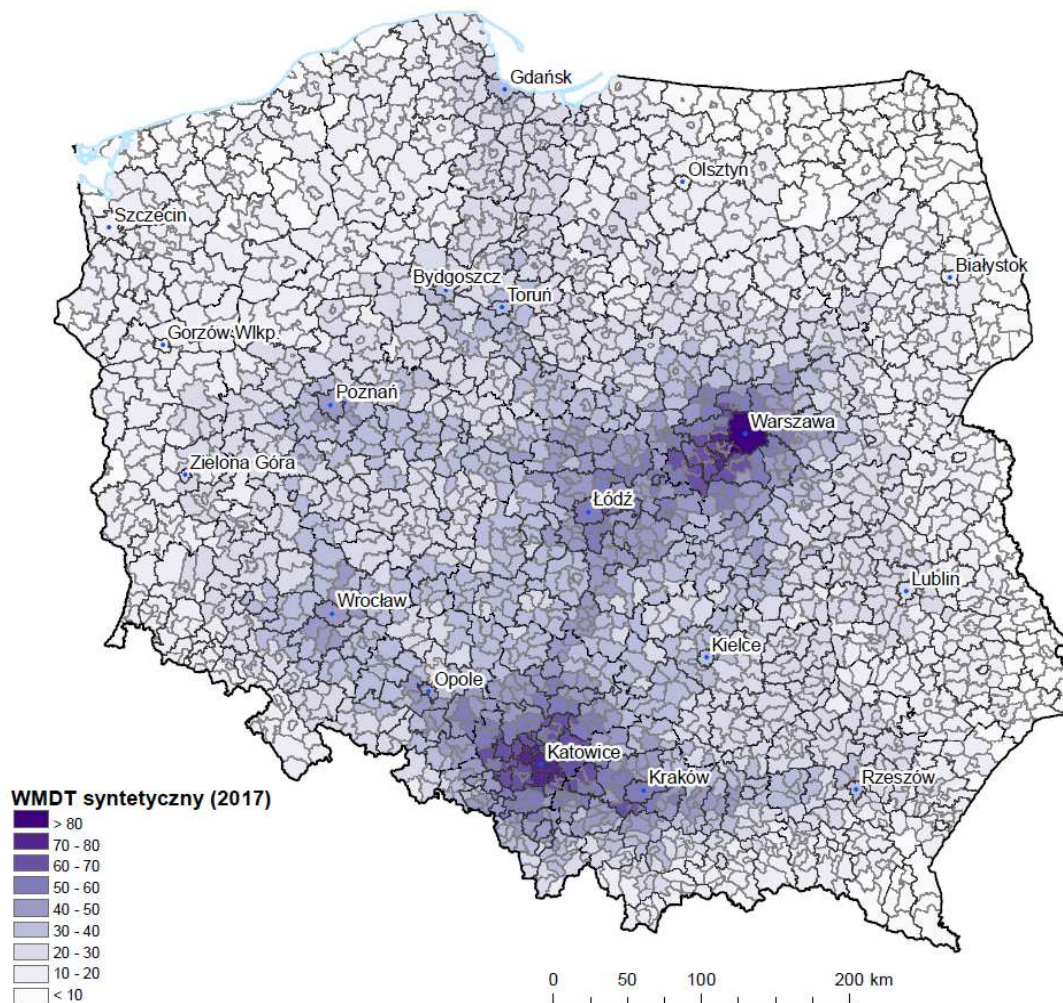
5.1. Infrastruktura transportowa

Realizacja inwestycji drogowych w latach 2005–2018 miała **pozytywny wpływ na zwiększenie dostępności transportowej** w Polsce. Czas przejazdu samochodem pomiędzy większością ośrodków wojewódzkich został skrócony zarówno na drogach krajowych, jak i wojewódzkich.

Istotną kwestią wciąż **pozostaje powiązanie regionalnych, subregionalnych i lokalnych ośrodków wzrostu w spójną sieć transportową** oraz zwiększenie dostępności terytorialnej obszarów wiejskich. W tym względzie ważne jest **uzupełnienie braków i luk w podstawowej infrastrukturze transportowej o charakterze krajowym, regionalnym i lokalnym**, które warunkują odpowiednią dostępność województw i obszarów. Badanie **wskaźnika międzygałęziowej dostępności transportowej (WMDT)** wskazuje, że w 2017 r. najlepszą dostępnością charakteryzowały się województwa: śląskie, mazowieckie, łódzkie, opolskie i małopolskie (Rysunek 8). Natomiast, największą peryferyjnością cechowały się województwa: zachodniopomorskie, podlaskie i warmińsko-mazurskie. Kluczowa jest także **poprawa stanu istniejącej infrastruktury** na rzecz zwiększenia bezpieczeństwa w ruchu drogowym, sprawne podłączenie systemów komunikacyjnych miast z infrastrukturą drogową najwyższej klasy (dojazdy do dróg klasy A i S) oraz budowa dobrze skomunikowanych węzłów przesiadkowych w miastach poza ich centrami.

W kontekście dostępności przestrzennej ważnym wskaźnikiem jest również gęstość dróg gminnych i powiatowych o twardej nawierzchni, czyli dróg o charakterze lokalnym. Według danych GUS, w 2017 r. wartość ww. wskaźnika wyniosła w Polsce 80 km na 100 km², czyli o 19% więcej niż w 2006 r. (67 km na 100 km²). Oznacza to, że przestrzeń naszego kraju w ostatnich latach stała się bardziej dostępna na poziomie lokalnym. Wśród regionów najwyższy wskaźnik odnotowano w województwach śląskim i małopolskim (odpowiednio 155 km oraz 154 km na 100 km²). W 2017 r. najniższa gęstość dróg gminnych i powiatowych o twardej nawierzchni charakteryzuje natomiast województwa warmińsko-mazurskie, lubuskie i zachodniopomorskie (poniżej 50 km² na 100 km²). Drugim kluczowym wskaźnikiem jest udział dróg gminnych i powiatowych o nawierzchni gruntowej w ogólnej długości tych dróg. Pod tym względem według danych za 2017 r. najstąbiej wypadają województwa lubuskie oraz podlaskie (powyżej 50%), zaś najlepiej – tak jak w przypadku poprzednio wzmiankowanego wskaźnika – województwa śląskie, małopolskie oraz świętokrzyskie (poniżej 20%). Redukcja udziału tych dróg musi brać pod uwagę szereg czynników m.in. gęstość ludności oraz urbanizację poszczególnych regionów Polski.

Rysunek 8. Wskaźnik międzygałęziowej dostępności transportowej (syntetyczny)
– wartość w 2017 r.



Źródło: Komornicki T., Rosik P., Stępiak M., Goliszek S., „Oszacowanie oczekiwanych rezultatów interwencji za pomocą miar dostępności transportowej dostosowanych do potrzeb dokumentów strategicznych i operacyjnych dot. perspektywy finansowej 2014–2020” (aktualizacja), Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania, Polska Akademia Nauk na zlecenie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju. Warszawa, 2017 r.

Według danych GUS w ostatnich latach w Polsce odnotowano **dynamiczny wzrost liczby pojazdów** uczestniczących w ruchu drogowym, co pokazuje, że Polska powiela obecnie występującą w wielu zamożniejszych państwach tendencję do uzależniania się od samochodów. Przy czym zjawisko przybiera postać bardziej niekorzystną niż w krajach UE-15²³⁾. Sprzyja temu proces niekontrolowanej suburbanizacji i wynikająca z niego konieczność codziennych dojazdów samochodem do miejsc pracy czy edukacji. Prowadzi to do wzrostu zanieczyszczeń powietrza, hałasu oraz zatłoczenia komunikacyjnego miast, co wpływa z kolei na wydłużenie czasu przejazdu pasażerów do i z miejsca docelowego.

W latach 2010–2012 rozwój komunikacji miejskiej doprowadził do zatrzymania spadku liczby przewiezionych pasażerów. W latach 2007–2015 największe inwestycje w transporcie publicznym w przeliczeniu na km sieci miały miejsce w największych aglomeracjach – **Warszawie**, **Krakowie**, **Gdańsku** oraz **Łodzi**. Dzięki podejmowanym inwestycjom możliwe stało się przeprowadzenie w transporcie publicznym zakrojonej na szeroką skalę wymiany taboru i modernizacji infrastruktury. Niemniej jednak w latach 2013–2015 r. ponownie odnotowano **spadek liczby pasażerów przewożonych środkami komunikacji miejskiej** i pomimo wzrostu w ujęciu rok do roku w 2017 r. była ona w skali całego kraju wyraźnie niższa niż w 2006 r. (odpowiednio o 6,5%) (Rysunek 9).

²³⁾ Liczba samochodów osobowych na 1000 mieszkańców w wybranych krajach UE: Polska 593; Belgia – 508; Niemcy – 561; Hiszpania – 504; Francja – 478. Eurostat [road_eqs_carhab].

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

Istniejące systemy transportu publicznego, w niewystarczającym stopniu uwzględniają potrzeby demograficzne obszarów peryferyjnych (o niskiej gęstości zaludnienia i starzejącego się społeczeństwa), a także nie zachęcają do rezygnacji z korzystania z samochodów osobowych. Najczęstszym problemem jest **brak zintegrowanej przestrzennie i funkcjonalnie oferty transportu publicznego**, w tym polityki cenowej zachęcającej do zmiany nawyków transportowych. Nadal w wielu miastach, zwłaszcza małych i średnich, odczuwalny jest zarówno brak dogodnych połączeń, jak i brak nowoczesnego, niskoemisyjnego taboru. Szczególne znaczenie w zakresie poprawy dostępności do regionalnych ośrodków miejskich mają **pasażerskie przewozy kolejowe**. Ich wykorzystanie jest w dużym stopniu uzależnione od sposobu funkcjonowania, ale także integracji z miejskimi systemami transportu publicznego. **Transport kolejowy** nabiera coraz większego znaczenia dzięki unowocześnieniu infrastruktury liniowej i taboru oraz rozwojowi intermodalności. W efekcie rozwoju kolei regionalnych i rosnącej mobilności społeczeństwa, w 2017 r. zanotowano wzrost liczby użytkowników transportu kolejowego zarówno w przypadku przewozów dalekobieżnych, jak również regionalnych oraz przewozów w obrębie największych aglomeracji. Największy procentowy wzrost zainteresowania ofertą połączeń kolejowych w porównaniu z rokiem 2016 wystąpił u przewoźników obsługujących województwa **łódzkie**, **dolnośląskie** oraz **małopolskie**²⁴⁾. Oprócz unowocześnienia taboru i infrastruktury kolejowej, na wzrost użytkowników przewozów kolejowych przełożenie miały udogodnienia dotyczące oferty biletowej, w których kolej jest wykorzystywana jako ważna część transportu miejskiego. Ważnym wyzwaniem jest dalsze uzupełnianie sieci połączeń kolejowych. Kolejne wyzwania w zakresie rozwoju sieci transportowej dotyczą **dróg wodnych śródlądowych**. Wymagania stawiane drogom o znaczeniu międzynarodowym spełniało w Polsce w 2017 roku zaledwie 5,9% długości dróg wodnych²⁵⁾. **Wykorzystanie żeglugi śródlądowej, zarówno w przypadku transportu pasażerów i towarów, wynosi więc poniżej 1%, tj. znacząco mniej niż średnia unijna**. Rozwój tej gałęzi transportu wymaga realizacji wieloletniego planu inwestycji infrastrukturalnych, a także wsparcia powiązań o charakterze multimodalnym z pozostałymi gałęziami transportu (w szczególności z koleją).

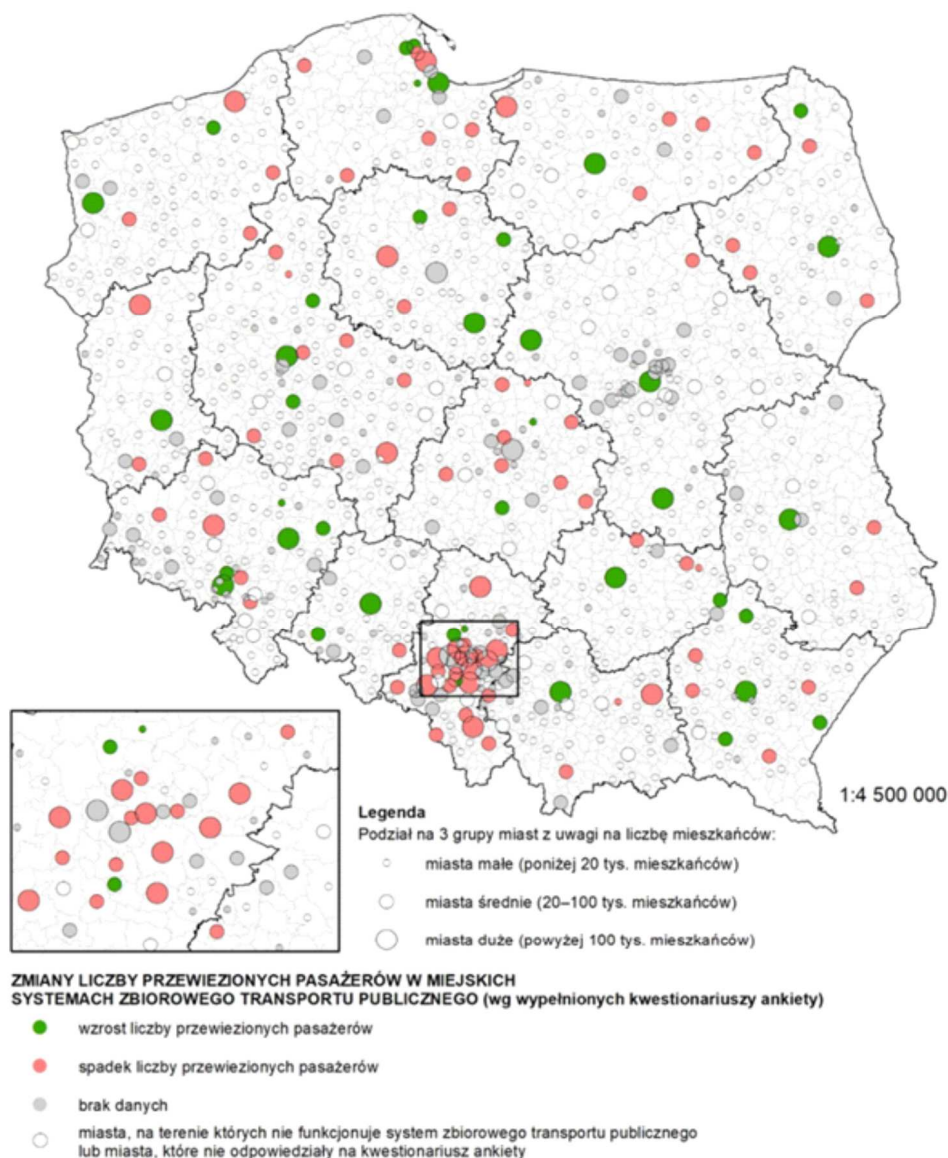
Istotna jest również poprawa dostępności do portów morskich i stworzenie im korzystnych warunków rozwoju. Na polskim wybrzeżu funkcjonują 4 porty morskie o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (Gdańsk, Gdynia, Szczecin i Świnoujście), 28 portów nieposiadających podstawowego znaczenia dla gospodarki narodowej – regionalnych i lokalnych, a także 50 przystani morskich. **Transport morski, obejmujący żeglugę morską i porty morskie, ma udział na poziomie 35–50 % w całości międzynarodowego handlu Polski**, a dla wielu typów ładunków oraz wielu relacji i kierunków handlowych nie ma dla niego substytutu. W celu zminimalizowania i ograniczenia przeszkód utrudniających rozwój portów morskich, a tym samym podniesienia konkurencyjności i atrakcyjności inwestycyjnej regionów, nie tylko nadmorskich, ale i w głębi kraju – z uwagi na wpływ transportu morskiego na wszystkie gałęzie przemysłu w kraju – konieczne jest powiązanie rozwoju portów morskich z rozwojem infrastruktury drogowej i kolejowej.

Systematycznie rozbudowywany i modernizowany jest **transport lotniczy** i sieć portów lotniczych. Utrzymuje się również dynamiczny wzrost liczby pasażerów obsługiwanych w polskich portach lotniczych korzystających z transportu lotniczego w ruchu międzynarodowym i krajowym. Porty lotnicze w 2018 r. obsługiwały ponad 45,7 mln pasażerów oraz przejęły 4,1 mln pasażerów w ruchu tranzytowym. W roku 2035 jest spodziewane obsłużenie około 94,5 mln pasażerów i 689 tysięcy operacji lotniczych. Zrealizowane przy wsparciu unijnym inwestycje związane z infrastrukturą portów lotniczych poprawiły ich przepustowość w godzinach szczytu, skróciły czas odpraw pasażerskich, poprawiły standard obsługi pasażerów i bezpieczeństwo portów lotniczych.

²⁴⁾ Rok 2017 w przewozach pasażerskich i towarowych. Podsumowanie Prezesa UTK, Urząd Transportu Kolejowego. Warszawa 2018 r.

²⁵⁾ Transport wodny śródlądowy w Polsce w 2017 r., GUS.

Rysunek 9. Miejski transport publiczny – pasażerowie



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

5.2. Infrastruktura techniczna

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

Odsetek ogólnej liczby ludności korzystającej z infrastruktury wodociągowej we wszystkich województwach przekracza obecnie poziom 80%. W 2017 r. największy odsetek ludności korzystającej z sieci wodociągowej odnotowano w województwach **opolskim** i **wielkopolskim**, zaś w latach 2007–2017 w największym stopniu zwiększył się on w województwie **mazowieckim** (o 8,4 p.proc.), przy czym w regionie mazowieckim regionalnym – o 10,5 p.proc.) i **świętokrzyskim** (o 8,5 p.proc.). Odsetek **mieszkańców miast** posiadających dostęp do sieci

wodociągowej w 2017 r. wynosił w kraju 96,6%, zaś w przypadku **ludności wiejskiej** 85,1%. Najmniejsze zróżnicowanie w dostępie do sieci wodociągowej między obszarami miejskimi a wiejskimi występuje na obszarze województwa **łódzkiego, opolskiego i wielkopolskiego**, natomiast najmniej korzystną sytuację w tym zakresie odnotowuje się w województwie **małopolskim i podkarpackim**.

Zwiększa się także **dostępność do infrastruktury kanalizacyjnej**, jak również odsetek ludności korzystającej z oczyszczalni ścieków. W latach 2007–2017 odnotowano znacznie wyższy od średniego w kraju przyrost odsetka korzystających z sieci kanalizacyjnej w województwach **opolskim i podkarpackim**. W 2017 r. dostęp do sieci kanalizacyjnej posiadało 90,2% ludności miejskiej. W przypadku ludności wiejskiej odsetek korzystających z sieci kanalizacyjnej zwiększył się z 21,3% w 2007 r. do 40,8% w 2017 r., będąc jednak nadal **ponad dwukrotnie niższy** niż w przypadku sieci wodociągowej. Największy odsetek ludności wiejskiej posiadającej dostęp do sieci kanalizacyjnej (przekraczający 60%) odnotowano w województwie **pomorskim**. Powyżej połowy ludności dysponowało takim dostępem również w województwach **zachodniopomorskim, podkarpackim oraz opolskim**. Z drugiej strony, najmniejszy dostęp (poniżej 30%) występuje w województwach: **lubelskim, podlaskim, łódzkim**, a także w regionie **mazowieckim regionalnym**. W 2017 r. największa liczba oczyszczalni ścieków funkcjonowała w województwach mazowieckim i wielkopolskim, a najmniejsza – w opolskim oraz lubuskim. Istotną część infrastruktury technicznej stanowią sieci przesyłowe i związane z nimi obiekty świadczące niezbędne usługi dla danej jednostki przestrzenno-gospodarczej w zakresie energetyki. Z uwagi na przestarzałą sieć przesyłową i dystrybucyjną oraz znaczną część transformatorów, a także nierównomierne rozmieszczenie (koncentracja na południu i w centralnej części kraju) jednostek wytwarzających energię występują znaczne jej straty w trakcie przesyłu. Z powyższymi uwarunkowaniami związane jest również zagrożenie częstymi przerwami w dostawach energii elektrycznej, zwłaszcza w obszarze północno-wschodniej Polski. Z powodu znacznego wyeksploatowania, niskiej sprawności i poziomu generowanych emisji, znaczna część krajowych bloków energetycznych wymaga modernizacji. Ponadto niezbędne będą inwestycje w nowe moce wytwórcze, w tym w 6 bloków elektrowni jądrowych²⁶⁾. W najgorszym stanie jest sieć dystrybucyjna w województwach wschodniej Polski. Podobnie jest w przypadku sieci przesyłowych. Rozwój sieci wynika z potrzeb wyprowadzenia mocy z jednostek wytwórczych oraz przesyłu w miejsca wysokiego zapotrzebowania.

Rozwój infrastruktury gazowej przyczyni się do redukcji emisji gazów cieplarnianych, poprawy jakości powietrza, promocji paliw alternatywnych czy też wsparcia dalszego rozwoju odnawialnych źródeł energii. Gaz ziemny może odegrać bardzo istotną rolę w transformacji energetycznej, w tym w szczególności jako niskoemisyjne paliwo dla zrównoważonego rozwoju polskiej gospodarki.

5.3. Infrastruktura społeczna

Istotną rolę z punktu widzenia rozwoju odgrywa system opieki nad dziećmi, w tym zwłaszcza do trzeciego roku życia²⁷⁾. Instytucje opieki nad najmłodszymi dziećmi mają duże znaczenie w kwestii aktywizacji zawodowej kobiet i ich powrotu na rynek pracy po urodzeniu dziecka. Od wejścia w życie ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2019 r. poz. 409, z późn. zm.) w 2011 r. odsetek dzieci w wieku powyżej 1. r.ż. do 3. r.ż. objętych opieką instytucjonalną (żłobek, klub dziecięcy, dzienny opiekun) wzrósł o ok. 11,6 p.proc. (z 4,4% w 2011 r. do ok. 16% w 2017 r.). Szybkie i znaczące zmiany dotyczące przepisów prawa oświatowego istotnie wpływają na rozwój edukacji przedszkolnej. Obecnie Polska jest postrzegana jako kraj o najszybciej zwiększającej się dostępności do wychowania przedszkolnego. Relatywnie największy odsetek gmin posiadających instytucje opieki nad małymi dziećmi na koniec 2017 r. znajdował się na terenie województw: **opolskiego, śląskiego i pomorskiego**, natomiast najniższy w województwach **lubelskim i podlaskim**. Duże zróżnicowanie w dostępie do opieki dla najmłodszych występuje pomiędzy **miastami a obszarami wiejskimi**. Wpływ na taki stan rzeczy ma m.in. niewystarczająca liczba publicznych instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 i zbyt wysokie ceny w instytucjach prywatnych, co skłania rodziny do organizowania opieki nad dzieckiem we własnym zakresie i opóźnia powrót matek na rynek pracy²⁸⁾. W 2017 r. prawie 85% dzieci w wieku 3–5 lat uczestniczyło w edukacji

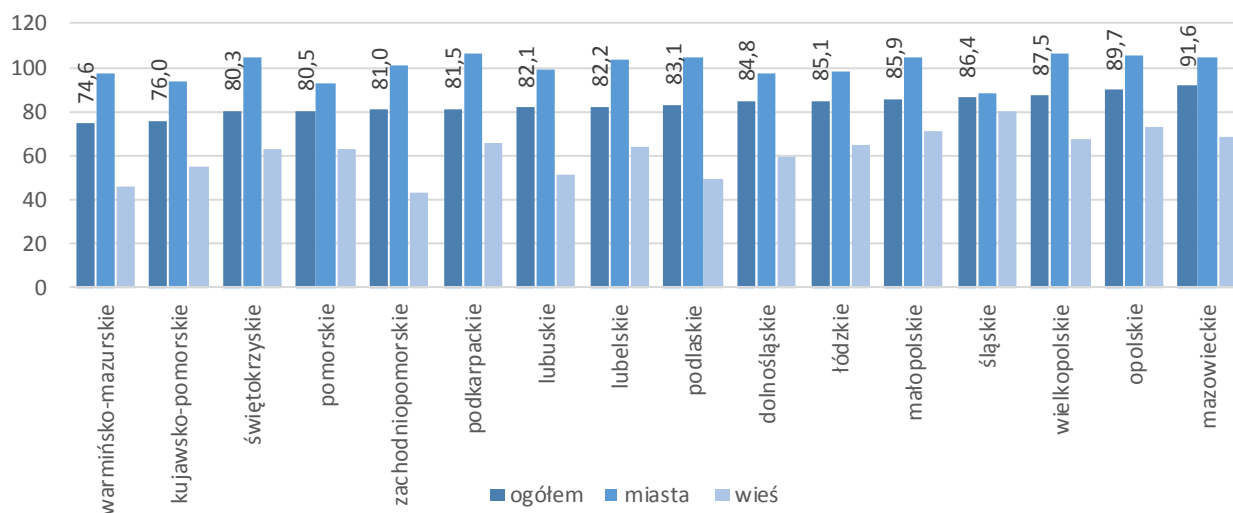
²⁶⁾ Zgodnie z projektem Polityki Energetycznej Polski do 2040 roku.

²⁷⁾ Działania w zakresie dofinansowania tworzenia i funkcjonowania instytucji opieki dla dzieci do lat 3 są realizowane przez MRPiPS w ramach programu „MALUCH+”.

²⁸⁾ Dostrzegając taki stan, została wprowadzona nowelizacja ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Ponadto, od 1 stycznia 2018 r. zwiększono 3-krotnie środki na realizację resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3. Przewiduje

przedszkolnej – od 74,6% w województwie **warmińsko-mazurskim** do 91,6% w województwie **mazowieckim** (przy czym w regionie mazowieckim regionalnym wskaźnik ten kształtował się na poziomie 77,0%) (Wykres 5). Dostępność miejsc w przedszkolach dla dzieci w wieku 3–5 lat jest bardzo zróżnicowana – w poszczególnych powiatach wynosi od 0,6 do 3,4 dzieci na jedno miejsce w placówce.

Wykres 5. Odsetek dzieci objętych opieką w przedszkolach w 2017 r.



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

O jakości kapitału ludzkiego decyduje również stan zdrowia społeczeństwa, uwarunkowany m.in. dostępem do usług w zakresie opieki zdrowotnej. Wskaźnik liczby łóżek w szpitalach ogólnych na 10 tys. mieszkańców w 2017 r. w porównaniu z 2010 r. spadł z 49,4 do 48,2, a liczba przychodni wzrosła w tym okresie o 30,4%.

W 2017 r. w Polsce na 10 tys. ludności przypadało 23 lekarzy²⁹⁾. W województwach liczba ta wahała się w przedziale od 27 w łódzkim oraz mazowieckim (przy czym w regionie warszawskim stołecznym – 34, a mazowieckim regionalnym – 17) do 16 lekarzy w wielkopolskim. Wskaźnik ten dla UE był znacznie wyższy i wynosił około 35 lekarzy na 10 tys. ludności. Należy zauważyć, że na tle UE³⁰⁾ polskie regiony **odznaczają się niższą dostępnością do praktykujących lekarzy**, a w wielu z nich sytuacja w tym zakresie pogarsza się. W grupie 6 unijnych regionów NUTS 2 o najniższej liczbie lekarzy na 10 tys. ludności (poniżej 20) w 2016 r. znajdował się jeden region z Polski (województwo **wielkopolskie**). Problem z dostępnością do usług medycznych występuje zwłaszcza na **obszarach wiejskich** oraz w **małych i średnich miastach** z uwagi na m.in. małą liczbę personelu medycznego i niższą atrakcyjność warunków pracy na tych obszarach. Telemedycyna może poprawić dostępność do świadczeń, jednakże pełne wykorzystanie tego potencjału wymaga podniesienia dojrzałości cyfrowej placówek medycznych.

5.4. Infrastruktura łączności elektronicznej

Największy zasięg usług stacjonarnego internetu o przepustowości co najmniej 30 Mb/s występuje **w woj. śląskim (58% budynków)**, zaś najniższy jest **w woj. świętokrzyskim (25%)**. Dostępu do usług mobilnych w technologii LTE pozbawionych jest łącznie ok. 10% budynków w Polsce. Na koniec 2018 roku **71,7% gospodarstw domowych mogło korzystać z ww. usług**. Jednocześnie **niewiele ponad połowa gospodarstw domowych (58,8%) mogła korzystać z dynamicznie upowszechniających się usług o przepustowości co najmniej 100 Mb/s**.

Posiadanie odpowiedniej jakości dostępu do internetu jest obecnie dla wszystkich regionów kraju koniecznością, a nie jedynie możliwością wzmacniającą trendy rozwojowe na danym obszarze. Istotne jest, by sieci szerokopasmowe w dobie najbardziej dynamicznych przemian w historii, jakich obecnie doświadcza cały świat za

się, że m.in. ww. działania przyczynią się do zwiększenia odsetka dzieci w wieku od ukończenia 1 roku życia do ukończenia 3 roku życia objętych opieką instytucjonalną.

²⁹⁾ Lekarze pracujący według głównego miejsca pracy.

³⁰⁾ Eurostat regional yearbook 2017 edition, Eurostat 2017 (str. 63).

sprawą rozwoju cyfrowego, były uznawane za część podstawowej infrastruktury technicznej, a ich powszechność była podobna do powszechności sieci energetycznej.

Równolegle Polska staje przed wyzwaniem **wdrożenia sieci bezprzewodowego dostępu 5 generacji (5G)**, które zapewnią jakość usług łączności elektronicznej równą jakości usług świadczonych w nowoczesnych technologiach przewodowych.

Od wielu lat są realizowane w Polsce interwencje publiczne skierowane na zapewnienie nowoczesnej infrastruktury szerokopasmowej na obszarach tzw. białych plam, jednakże nie zapewnią one powszechnego dostępu do szybkiego i bardzo szybkiego internetu we wszystkich regionach Polski. Działania w tym zakresie są konieczne i wymagają zaangażowania wszystkich instytucji publicznych.

W Polsce na przestrzeni ostatnich lat zaobserwować można dużą dynamikę informatyzacji gospodarki. Szerokopasmowy dostęp do Internetu, podobnie jak inne techniki informacyjno-komunikacyjne, stanowi katalizator wzrostu gospodarczego zarówno w skali globalnej, jak i regionalnej. Kluczowa w tym zakresie jest zatem **dostępność nowoczesnej infrastruktury teleinformatycznej i telekomunikacyjnej**. Rozwój sieci teleinformatycznej w kierunku coraz szybszych przepustowości jest czynnikiem wzmacniającym konkurencyjność gospodarki. Z kolei rozwój innowacji i możliwość ich wykorzystywania jest ściśle powiązany z zapewnieniem odpowiednich sieci łączności elektronicznej.

Wyzwania dla polityki regionalnej

Wyzwaniem dla polityki regionalnej jest zapewnienie infrastruktury technicznej i społecznej, gwarantującej spójność terytorialną kraju i budującej konkurencyjność regionów. Kluczowe znaczenie w tym zakresie ma dostępność transportowa w wymiarze między i wewnątrzregionalnym (poprawa dostępności do niedostatecznie skomunikowanych siecią transportową obszarów, rozbudowa sieci połączeń regionalnych i lokalnych) oraz w wymiarach międzynarodowym i krajowym (zwiększanie wzajemnej oraz międzynarodowej dostępności największych aglomeracji Polski). Rozwój systemów transportowych oraz ich integracja międzygałęziowa, zwiększy ponadto skuteczność połączeń transportowych i jakość usług transportowych. Istotna jest także poprawa stanu istniejącej infrastruktury na rzecz zwiększenia bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz sprawne podłączenie systemów komunikacyjnych miast z infrastrukturą drogową najwyższej klasy (dojazdy do dróg klasy A i S), jak również budowa dobrze skomunikowanych węzłów przesiadkowych w miastach i poza ich centrami. Z kolei rozwój infrastruktury ładowania pojazdów elektrycznych, integracja systemów zarządzania ruchem i systemów informacji pasażerskiej, a także rozwiązania tzw. ostatniej mili, sprzyjać będą poprawie mobilności obywateli z uwzględnieniem potrzeby ograniczania negatywnego oddziaływania transportu na środowisko.

Infrastruktura oddziałuje również na poziom życia ludności, miejsca pracy, wielkość dochodów oraz dostępność do usług publicznych. Dlatego, wyzwaniem jest zapewnianie infrastruktury wspierającej równy dostęp wszystkich mieszkańców do wysokiej jakości usług publicznych świadczonych przez m.in. podmioty ekonomii społecznej i solidarnej, urzędy pracy, placówki opieki zdrowotnej, edukacyjne i oświatowe, kulturalne. Ważne jest także planowanie rozwoju uwzględniające realne (w oparciu o dane demograficzne) zapotrzebowanie na wielofunkcyjne tereny mieszkaniowe zlokalizowane na obszarach wyposażonych w podstawową infrastrukturę techniczną (pierwszeństwo *brown fields* nad *green fields*).

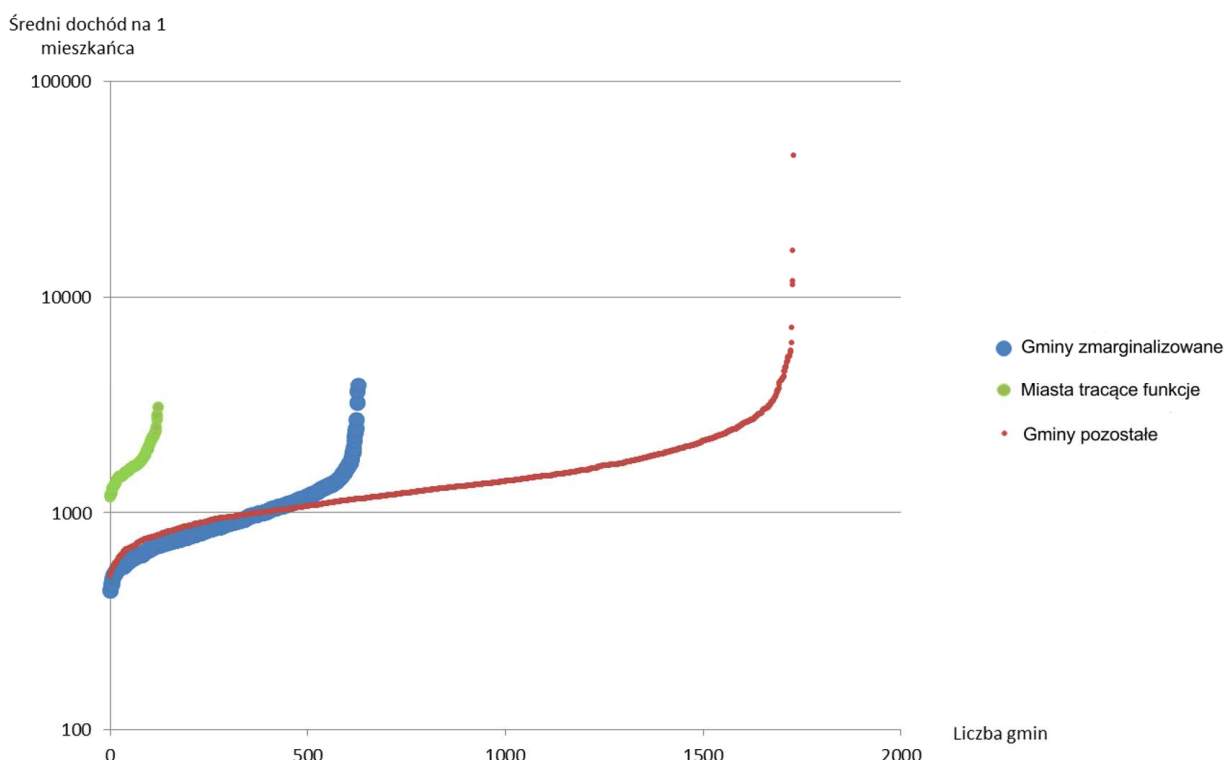
Ponadto przestarzała i niedoinwestowana infrastruktura energetyczna wiąże się z potrzebą zabezpieczenia obszarów deficytowych w odpowiednią infrastrukturę, w tym infrastrukturę elektroenergetyczną, która będzie zapewniała bezawaryjny dostęp energii. Jednocześnie wyzwaniem jest wspomaganie rozwoju i modernizacja infrastruktury teleinformatycznej i telekomunikacyjnej, w tym w szczególności na obszarach wiejskich. Inwestycje zapewnią szerszej grupie odbiorców dostęp do Internetu, przyczynią się do wzrostu konkurencyjności gospodarki oraz będą przeciwdziałać marginalizacji obszarów pozbawionych infrastruktury.

Wyzwanie 6. Zwiększenie efektywności zarządzania rozwojem (w tym finansowania działań rozwojowych) oraz współpracy między samorządami terytorialnymi i między sektorami

6.1. Finanse samorządów

Analizując wskaźnik **dochodów własnych budżetów gmin na 1 mieszkańca**³¹⁾, w ujęciu przestrzennym, widoczna jest prawidłowość wskazująca na lepszą sytuację budżetową JST w Polsce zachodniej i północnej – a więc **tam, gdzie mniejszą rolę odgrywa rolnictwo**. Z tego względu najniższe wartości wskaźnika notuje się w województwach **podkarpackim, lubelskim, świętokrzyskim** oraz na znacznych obszarach województwa **mazowieckiego, łódzkiego, podlaskiego**, a nawet **małopolskiego** (Rysunek 10). Zestawienie sytuacji dochodowej różnego typu gmin w Polsce pokazuje **najtrudniejszą sytuację gmin zagrożonych trwałą marginalizacją** (mediana na poziomie ok. 900 zł na 1 mieszkańca), co świadczy o ich słabej własnej bazie podatkowej wynikającej z profilu gospodarczego i systemu podatkowego, czyli dużego udziału rolnictwa i niewielkich dochodów z PIT i CIT.

Rysunek 10. Średni poziom dochodów własnych ogółem budżetów gmin z lat 2010–2016 na 1 mieszkańca (w zł)³²⁾



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

Pozytywnie na tym tle wyróżniają się **jednostki otaczające największe aglomeracje** (Warszawa, Kraków), pozostałe miasta wojewódzkie (Olsztyn, Rzeszów), **gminy z dużymi zakładami przemysłowymi** (np. Koźienice) **lub z nimi sąsiadujące** (np. rejon Bełchatowa), a także te, w których istotną rolę odgrywa **funkcja turystyczna** (np. Białowieża) oraz **gospodarka leśna** (m.in. Bieszczady). O zróżnicowaniach przestrzennych w dużej mierze decydują dochody osiągane z podatku CIT³³⁾. W zachodniej części Polski zróżnicowania przestrzenne dochodów budżetów własnych są znacznie mniejsze, choć i tu występują jednostki o bardzo niskim poziomie dochodów na mieszkańca – zwłaszcza we **wschodniej Wielkopolsce** (Rysunek 11).

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

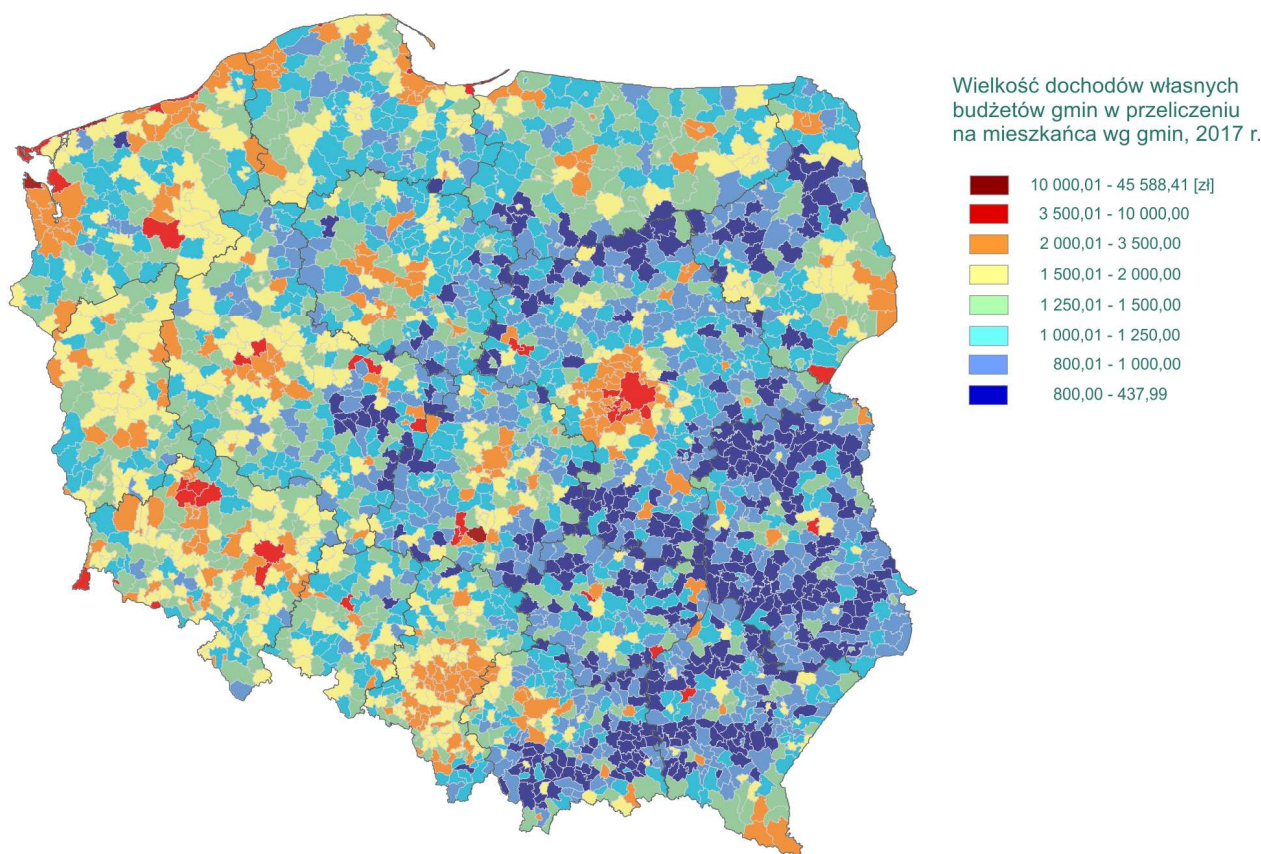
³¹⁾ Wartość uśredniona dla trzech przekrojów czasowych (2015, 2016 i 2017).

³²⁾ Wskazane w SOR gminy zagrożone trwałą marginalizacją (627 JST), miasta średnie tracące funkcje społeczno – gospodarcze oraz gminy pozostałe (1729 JST) – skala logarytmiczna.

³³⁾ Gałązka A., Analiza dotycząca wsparcia obszarów problemowych w perspektywie do roku 2030 w ramach aktualizacji KSRR, 2017 r.

warmińsko-mazurskim i podkarpackim. Z kolei w województwach śląskim, mazowieckim i pomorskim większość inwestycji publicznych finansowana była ze źródeł krajowych.

Rysunek 11. Wielkość dochodów własnych budżetów gmin w przeliczeniu na mieszkańca³⁴⁾



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

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

6.2. Zintegrowane planowanie rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego

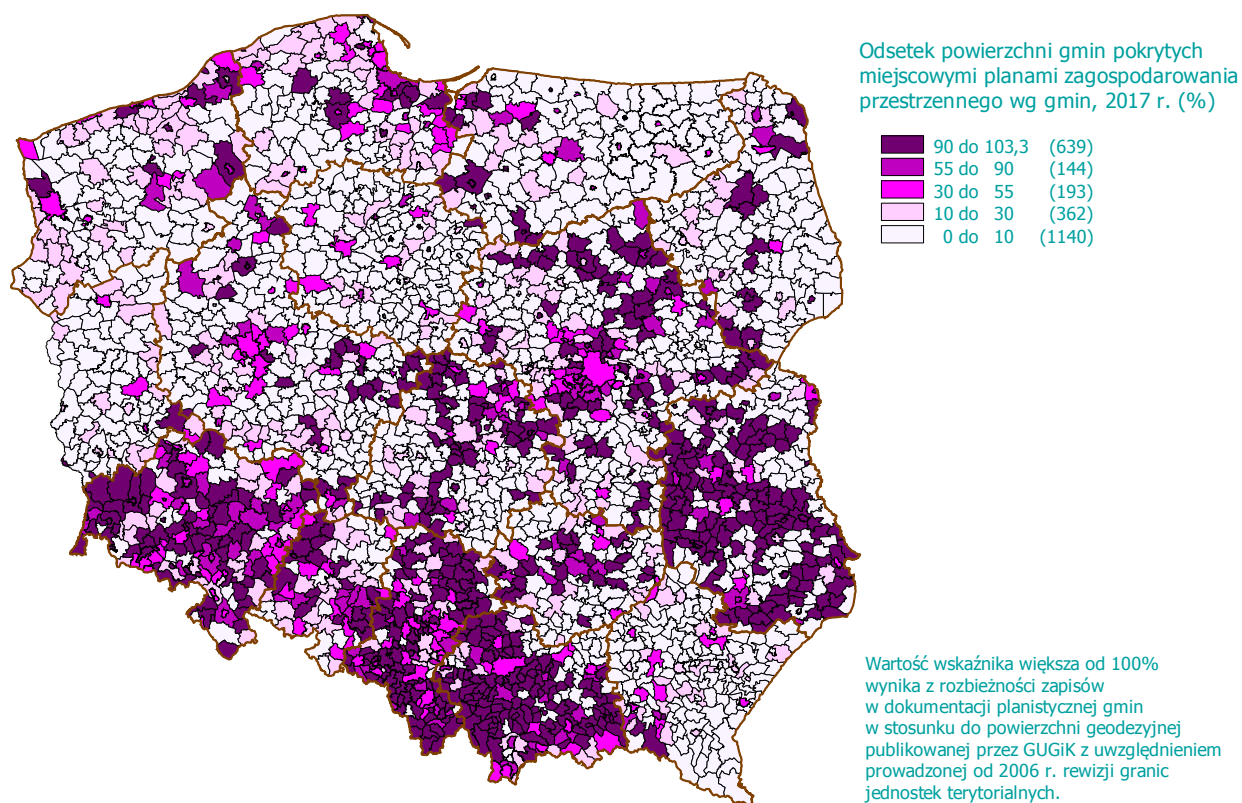
Elementem efektywnego zarządzania rozwojem jest m.in. racjonalne gospodarowanie przestrzenią. Nie zawsze jednak miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są sporządzane dla obszarów intensywnego rozwoju (m.in. miasta i obszary powiązane z nimi funkcjonalnie), które tego wymagają (Rysunek 12). Ponadto ustalenia

³⁴⁾ Wielkość uśredniona w wartościach nominalnych dla lat 2010–2016 w przeliczeniu na średni stan ludności ww. okresu.

planów nie są adekwatne do rzeczywistych potrzeb zagospodarowania terenu, a najważniejsze strategiczne inwestycje są realizowane z pominięciem planów – w trybie specustaw. Dodatkowo powszechne stosowanie decyzji administracyjnej o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu generuje nadmierne koszty funkcjonowania gminy oraz zwiększa niepewność i ryzyko **inwestycji i chaosu przestrzennego**.

W konsekwencji znaczącym problemem w Polsce staje się również niekontrolowana **suburbanizacja** – efekt braku kompleksowego planowania. Rozproszenie zabudowy i zajmowanie *green fields* wyłącza część gruntów, w tym około 10–15%³⁵⁾ już uzbrojonych, z użytkowania. Powstają duże problemy z dostępem do usług publicznych, np. efektywną organizacją transportu publicznego i dopasowania go do potrzeb mieszkańców pod względem warunków takich, jak: zasięg, częstotliwość kursowania, opłaty i taryfa biletowa, trudności organizacyjne na granicach różnych samorządów. **Dużą część kosztów niekontrolowanego rozlewania się zabudowy ponoszą również mieszkańcy**, np. przez zwiększone koszty życia w monofunkcyjnych dzielnicach podmiejskich, wydłużenie czasu i dróg dojazdu, konieczność korzystania przez poszczególne gospodarstwa domowe z więcej niż jednego samochodu. Następuje **obniżenie jakości życia w wyniku ograniczonego dostępu do usług publicznych** (np. edukacji, ochrony zdrowia, kultury), a także do usług ekosystemowych, świadczonych przez ekosystemy poddawane rosnącej presji czy obniżenie jakości środowiska, np. poprzez hałas i zanieczyszczenie powietrza. Wpływa to również na budżety jednostek samorządu terytorialnego, dla których **skala kosztów dla zapewnienia infrastruktury technicznej i społecznej dla terenów nowej urbanizacji** jako zadania własnego gminy częstokroć znacznie przekracza jej budżet.

Rysunek 12. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego



Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS-BDL

Prowadzenie polityki rozwoju odbywa się często bez uwzględnienia uwarunkowań przestrzennych i zasady zrównoważonego rozwoju, co podnosi koszty funkcjonowania gospodarki i skutkuje problemami takimi, jak chaotyczne rozlewanie się zabudowy, konflikty przestrzenne, presja na ekosystemy, ubożenie różnorodności

³⁵⁾ Markowski T., *Ekonomiczny wymiar urbanizacji w: Przestrzeń życia Polaków*, Warszawa 2014 r.

biologicznej, zanieczyszczenie powietrza, zawyżone koszty budowy infrastruktury technicznej i społecznej lub ich deficyt³⁶⁾.

³⁶⁾ Kowalewski A., Mordasewicz J., Osiatyński J., Regulski J., Stępień J., Śleszyński P., *Ekonomiczne straty i społeczne koszty niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*, Samorząd Terytorialny, Warszawa 2014 r.

6.3. Współpraca na rzecz rozwoju

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

Jednostki samorządu terytorialnego zdobyły szczególnie cenne doświadczenie poprzez nawiązanie i wzmacnianie współpracy w ramach³⁷⁾ obszarów funkcjonalnych miast wojewódzkich i subregionalnych oraz w ramach wspólnych inicjatyw gmin. Bardzo ważnym czynnikiem stymulującym współpracę były środki z funduszy europejskich przeznaczone na realizację przedsięwzięć oddziałujących na jakość życia na tych obszarach, m.in. za pomocą mechanizmów **ZIT** oraz **RLKS**.

Samorządy zyskały doświadczenie w tworzeniu zintegrowanych strategii rozwoju obszarów funkcjonalnych, a zawiązane partnerstwa wpłynęły na poprawę jakości usług świadczonych przez administrację samorządową. W 2016 r. w ramach wszystkich badanych MOF³⁸⁾ ośrodków wojewódzkich zidentyfikowano 267 porozumień, 14 stowarzyszeń i 11 związków międzygminnych. Najczęściej przyjmują one formę **bilateralnych porozumień w zakresie świadczenia podstawowych usług**, np. organizacji transportu zbiorowego (w 2016 r. zidentyfikowano 218 przykładów takiej formy współpracy), natomiast rzadziej jest to **współpraca sieciowa** (w 2016 r. zidentyfikowano 49 przykładów współpracy sieciowej). Jako przykłady rozwiniętej współpracy w ramach **porozumień sieciowych** można wskazać MOF poznański, szczeciński oraz konurbację śląską³⁹⁾.

W niektórych województwach, np. kujawsko-pomorskim, lubuskim oraz zachodniopomorskim samorząd województwa wypracował we współpracy z gminami i powiatami model programowania rozwoju realizowany za pomocą regionalnego instrumentu – **kontraktu samorządowego**. Jego istotą jest koncentracja zasobów i środków interwencji w wybranych obszarach tematycznych, a ich programowanie i wykorzystanie opiera się na oddolnie organizujących się zespołach samorządów współpracujących z przedsiębiorcami, aktywnymi mieszkańcami i uczelniami⁴⁰⁾.

Poziom aktywności w zakresie współdziałania z innymi jednostkami samorządowymi jest zróżnicowany przestrzennie. Wykorzystywanym przez gminy i powiaty instrumentem terytorialnym opierającym się na zasadzie partnerstwa jest RLKS w ramach Inicjatywy PROW. 27% JST wdrażało ZIT i RIT, a 14% skorzystało z premii za wdrażanie partnerskich projektów⁴¹⁾ (Rysunek 13).

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

³⁷⁾ Np. Aglomeracja Leszczyńska, OF Radomia czy Włocławka, OF Jeleniej Góry.

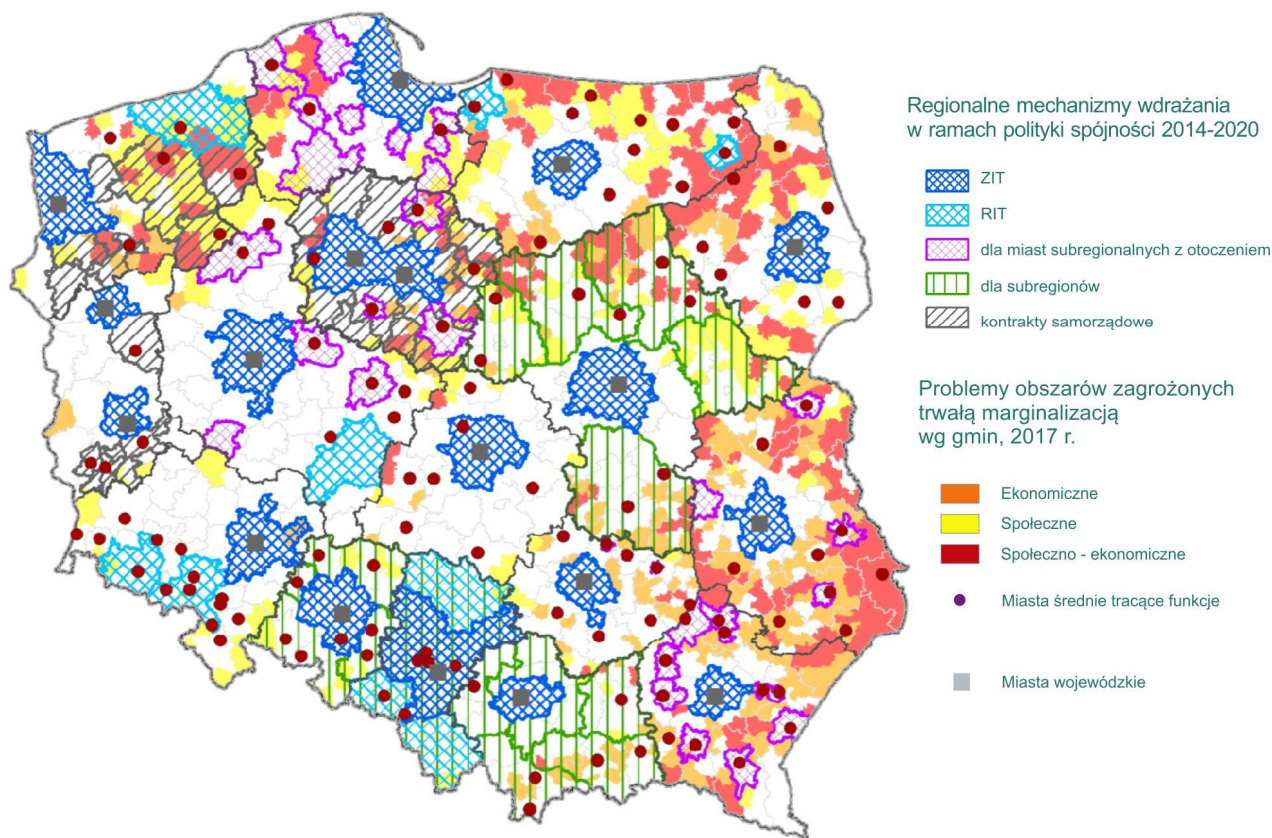
³⁸⁾ *Raport o stanie polskich miast. Zarządzanie i współpraca w miejskich obszarach funkcjonalnych*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2017 r.

³⁹⁾ Dobre praktyki współpracy JST: <http://dobrepraktyki.pl/index.php?p1=6&p2=20>

⁴⁰⁾ Noworól A. Konsulting, *Analiza skuteczności i efektywności instrumentów terytorialnych wdrażanych na poziomie regionalnym i lokalnym w ramach środków polityki spójności 2014–2020 oraz instrumentów terytorialnych i programów sektorowych wdrażanych w ramach krajowych środków budżetowych – rekomendacje dla systemu wdrażania KSRR 2030*, na zlecenie MliR, Kraków-Warszawa 2018 r.

⁴¹⁾ Mowa tu o projektach partnerskich realizowanych w ramach programów operacyjnych finansowanych ze środków unijnych (Noworól A. dz. cyt.)

Rysunek 13. Terytorialne mechanizmy wdrażania polityki spójności 2014–2020



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

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

Wyzwania dla polityki regionalnej

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

Wyzwanie stanowi także inicjowanie różnych form współpracy i współodpowiedzialności. Ważne jest

powszechne stosowanie praktyki współpracy samorządów w zakresie m.in. przygotowywania wspólnych strategii rozwoju i realizowania wspólnych inwestycji – w tym w odpowiedzi na potrzeby i wyzwania wykraczające poza granice pojedynczej JST. Istotne jest także włączenie planowania przestrzennego jako obowiązkowego elementu zarządzania rozwojem (w tym uporządkowanie systemu planowania przestrzennego). Uporządkowanie przestrzeni i efektywne nią zarządzanie wymaga oparcia na kompleksowym systemie monitorowania procesów społeczno-gospodarczych z uwzględnieniem zmian w przestrzeni.

Wyzwanie 7. Przeciwdziałanie nierównościom terytorialnym i przestrzennej koncentracji problemów rozwojowych oraz niwelowanie sytuacji kryzysowych na obszarach zdegradowanych

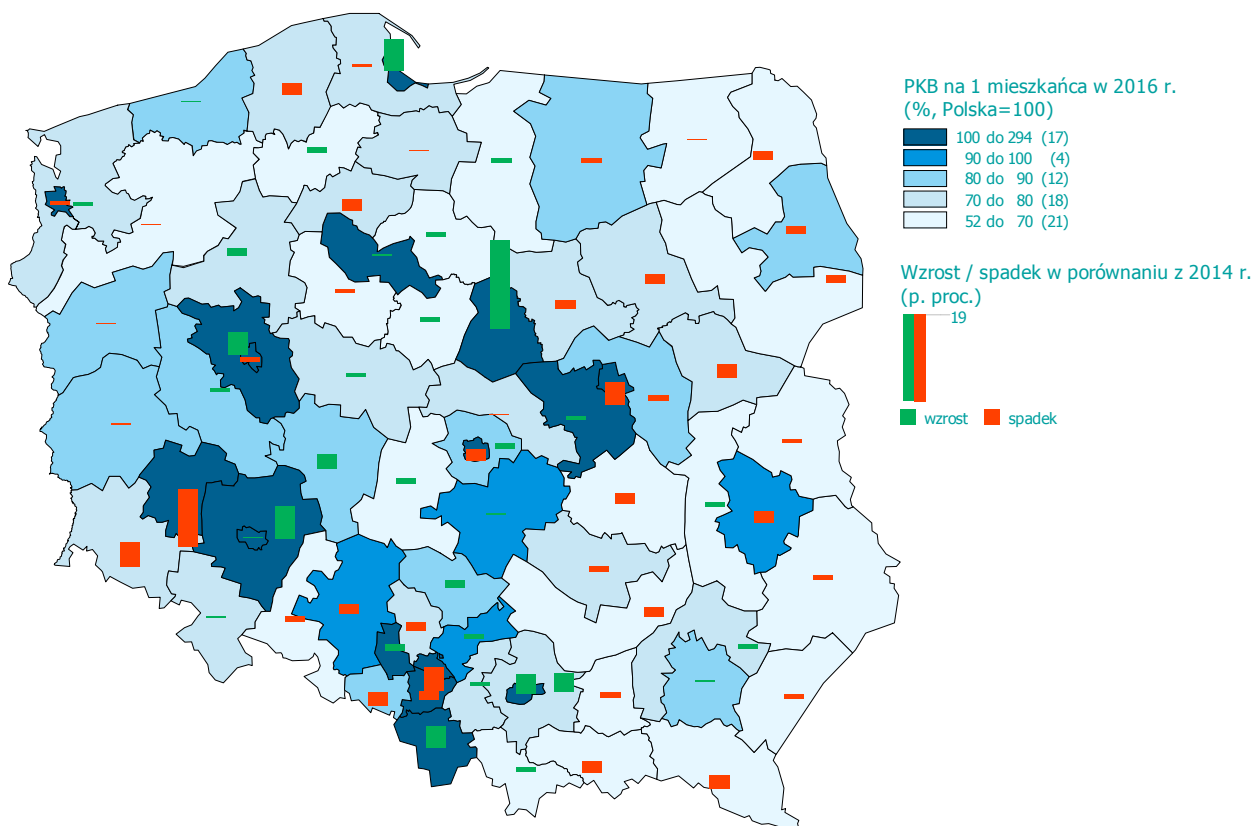
Polska należy do krajów o **umiarkowanym poziomie zróżnicowania międzyregionalnego na poziomie NUTS 2**. Zróżnicowanie to mierzone współczynnikiem zmienności wskaźnika PKB na mieszkańca wynosiło w 2014 r. – 22,8%, a w 2016 r. – 22,6%. Zróżnicowanie w zakresie PKB na mieszkańca **na poziomie podregionów NUTS 3 było znacznie wyższe od odnotowanego na poziomie NUTS 2**, kształtując się w przedziale od 293% średniej krajowej w przypadku podregionu miasto stołeczne Warszawa, prawie 199% dla podregionu miasto Poznań, 166% dla podregionu miasto Kraków i prawie 165% miasto Wrocław do prawie 53% dla podregionów przemyskiego i chełmsko-zamojskiego, 57% dla nowotarskiego i 58% dla ełckiego (Rysunek 14).

Należy przy tym zaznaczyć, że **stopień tego zróżnicowania powiększa się** z uwagi na fakt, że podregiony o wysokim poziomie rozwoju gospodarczego, będące na czele powyższego rankingu, odnotowały w latach 2007–2016 wyższą od średniej dynamikę wzrostu PKB. W grupie tej znajdowały się przede wszystkim **największe aglomeracje wraz z otoczeniem** (dotyczy to np. Wrocławia, Łodzi, Warszawy, Poznania i Krakowa). Ponadto liczna grupa podregionów słabiej rozwiniętych⁴²⁾ również odnotowała wysoki wzrost gospodarczy, poprawiając tym samym swą pozycję w relacji do średniej krajowej. Niższe od średniego w kraju tempo rozwoju charakteryzowało natomiast **podregiony regionów usytuowane we wschodniej Polsce, oraz niektóre podregiony z regionu kujawsko-pomorskiego, pomorskiego, zachodniopomorskiego, małopolskiego, łódzkiego i opolskiego**. Obszary te charakteryzują się peryferyjnością w stosunku do najsilniejszych ośrodków wzrostu, tj. stolic województw, odnotowując znaczący spadek jakości życia oraz pogarszanie się warunków inwestycyjnych i warunków do rozwoju przedsiębiorczości.

Odmiennym przykładem jest makroregion województwo mazowieckie (tożsamy z województwem mazowieckim), gdzie mimo bliskości silnego ośrodka metropolitalnego, jakim jest miasto stołeczne Warszawa, zróżnicowanie wewnątrzregionalne mierzone PKB per capita (PPS) jest największe w kraju (dla NUTS 2 – warszawski stołeczny – 149% średniej UE, dla mazowieckiego regionalnego – 58%). Odływ mieszkańców z tych terenów, zwłaszcza ludzi młodych, jak również słaba konkurencyjność lokalnych gospodarek, powodują postępującą marginalizację i degradację społeczno-gospodarczą.

⁴²⁾ Jak np. rzeszowski, kaliski, piotrkowski, lubelski, opolski, leszczyński, krakowski, siedlecki, ostrołęcki, jeleniogórski – według kryterium PKB per capita.

Rysunek 14. Produkt Krajowy Brutto na mieszkańca w podregionach



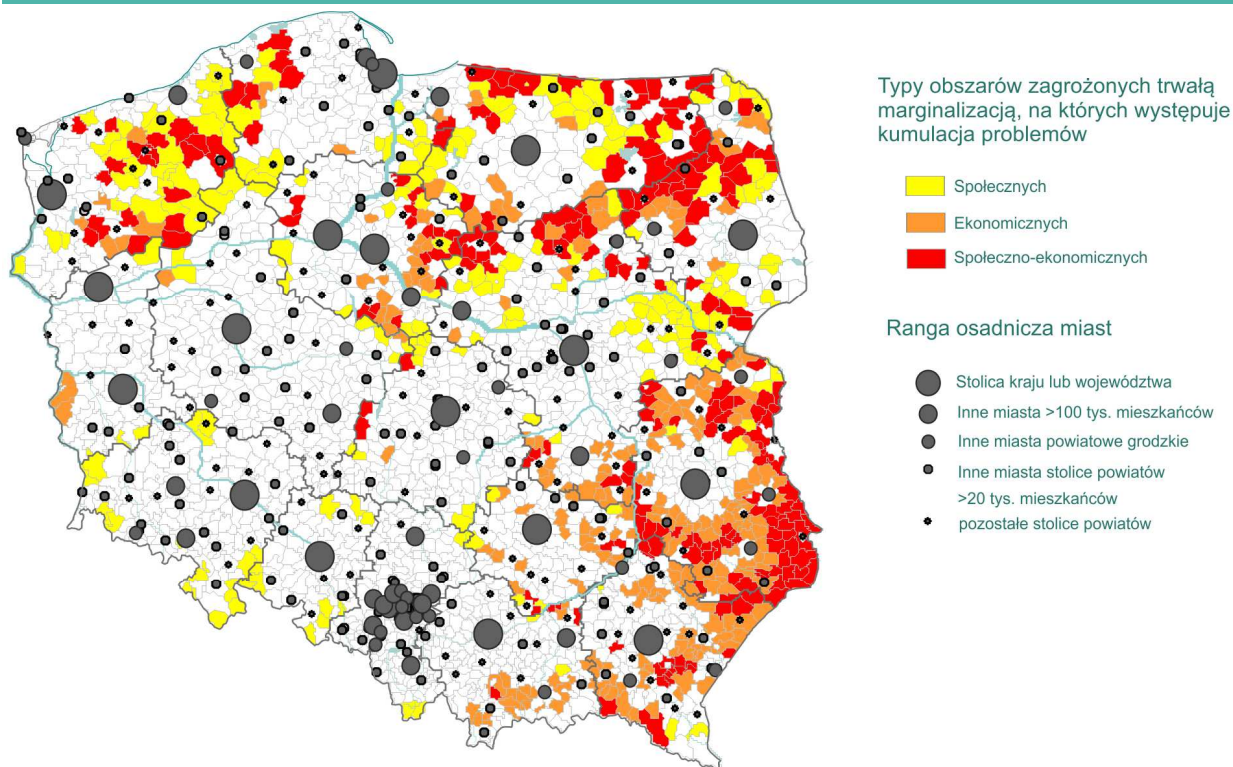
Źródło: Na podstawie danych GUS

Obszarami największej koncentracji problemów rozwojowych i w największym stopniu **zagrożonymi trwałą marginalizacją** są skupiska **gmin wiejskich i powiązanych z nimi funkcjonalnie małych miast**. Identyfikuje się je w całej Polsce, niemniej kumulacja tych obszarów występuje głównie **w pasie północnej i wschodniej części kraju**⁴³⁾. (Rysunek 15). Obszary te cechują się peryferyjnym położeniem poza obszarami największych aglomeracji i słabą dostępnością transportową. Wyróżniają je m.in. problemy strukturalne w rolnictwie, wolny proces dezagraryzacji lokalnych gospodarek⁴⁴⁾, niski poziom przedsiębiorczości i niski zasób pozarolniczych miejsc pracy. Na tych obszarach identyfikuje się relatywnie niski poziom wykształcenia i kwalifikacji zawodowych mieszkańców, niską mobilność zawodową, a tym samym niski poziom atrakcyjności inwestycyjnej. Problemem jest również deprywacja infrastruktury publicznej, co negatywnie wpływa na jakość życia mieszkańców. Obszary te borykają się z niekorzystną sytuacją demograficzną (starzenie się społeczeństwa, odpływ młodych i lepiej wykształconych osób, wyludnienie), a także ze słabym dostępem do podstawowych usług publicznych i dużym zapotrzebowaniem na świadczenia pomocy społecznej. Istotną kwestią jest wreszcie niewystarczająca zdolność instytucjonalna JST do efektywnego i skutecznego zarządzania procesami rozwojowymi. Istotnym zagrożeniem jest dalsze pogarszanie się i tak słabej pozycji konkurencyjnej tych obszarów oraz zmniejszanie się ich udziału w procesach rozwojowych, co może prowadzić do ich trwałej społecznej i ekonomicznej marginalizacji.

⁴³⁾ Zaliczają się do nich również obszary przygraniczne położone na zewnętrznej granicy UE.

⁴⁴⁾ Przez dezagraryzację rozumie się postępujący wzrost roli funkcji pozarolniczych w dostarczaniu mieszkańcom źródeł utrzymania, a więc odchodzenie od dominacji funkcji rolniczej w strukturze gospodarczej obszarów wiejskich w Polsce (Stanny M., Rosner A., *Rzecz o dezagraryzacji gospodarczej wsi, Polska regionów – Polska miast*, Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, IX tom, Kraków 2017 r.).

Rysunek 15. Obszary zagrożone trwałą marginalizacją



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

Dużym wyzwaniem dla polityki rozwoju jest sytuacja regionów **wschodniej Polski**⁴⁵⁾. W 2016 r. poziom wskaźnika PKB per capita w PPS dla regionów Polski wschodniej nie był wyższy od połowy średniej unijnej (47–49%), zatem nadal znajdowały się one w grupie najuboższych regionów UE. Na skutek wolniejszego tempa wzrostu PKB, udział regionów Polski wschodniej w wytwarzaniu PKB kraju nieco się zmniejszył (z 15,1% w 2014 r. do 14,9% w 2016 r.). Równocześnie obniżyła się nieznacznie relacja PKB per capita Polski wschodniej do średniej krajowej (z 71,2% w 2014 r. do 70,4% w 2016 r.). Z kolei analiza indeksu konkurencyjności regionów UE (2016 r.) wskazuje, że **regiony wschodniej Polski znajdują się w grupie regionów o zdecydowanie niższym poziomie konkurencyjności** w porównaniu do średniej w UE. Istotnie wpływają na to takie elementy, jak: rozwój przedsiębiorczości (mierzone m.in. zatrudnieniem w usługach wyższego rzędu czy poziomem współpracy innowacyjnych MSP), wielkość rynku (mierzone m.in. wielkością dochodu rozporządzalnego na osobę, PKB i potencjałem populacyjnych), poziom innowacyjności oraz jakość infrastruktury (mierzonej dostępnością do autostrad, sieci kolejowej, w tym kolei dużych prędkości, oraz ilością pasażerów komunikacji samolotowej).

Kluczowe problemy wschodniej Polski obejmują niską wydajność pracy, niski poziom przedsiębiorczości i inwestycji prywatnych, niski poziom innowacyjności i trudności na lokalnych rynkach pracy. Oprócz bariery rozwoju, jaką jest peryferyjne i przygraniczne położenie oraz problemu z dostępnością transportową, tak wewnętrzną, jak i zewnętrzną, ważną kwestią w dalszym ciągu pozostaje dostępność komunikacyjna (w tym IT), elektroenergetyczna oraz duża migracja młodych i wykształconych mieszkańców. Podobne problemy występują w przylegających obszarach województwa mazowieckiego i województwa małopolskiego. Wyzwaniem dla wschodniej Polski pozostaje poprawa atrakcyjności inwestycyjnej, podniesienie konkurencyjności regionalnych gospodarek oraz długofalowe pobudzanie aktywności ekonomicznej i wzrost inwestycji prywatnych, które wpłyną na rozwój regionalnych i lokalnych rynków pracy i jakość życia mieszkańców.

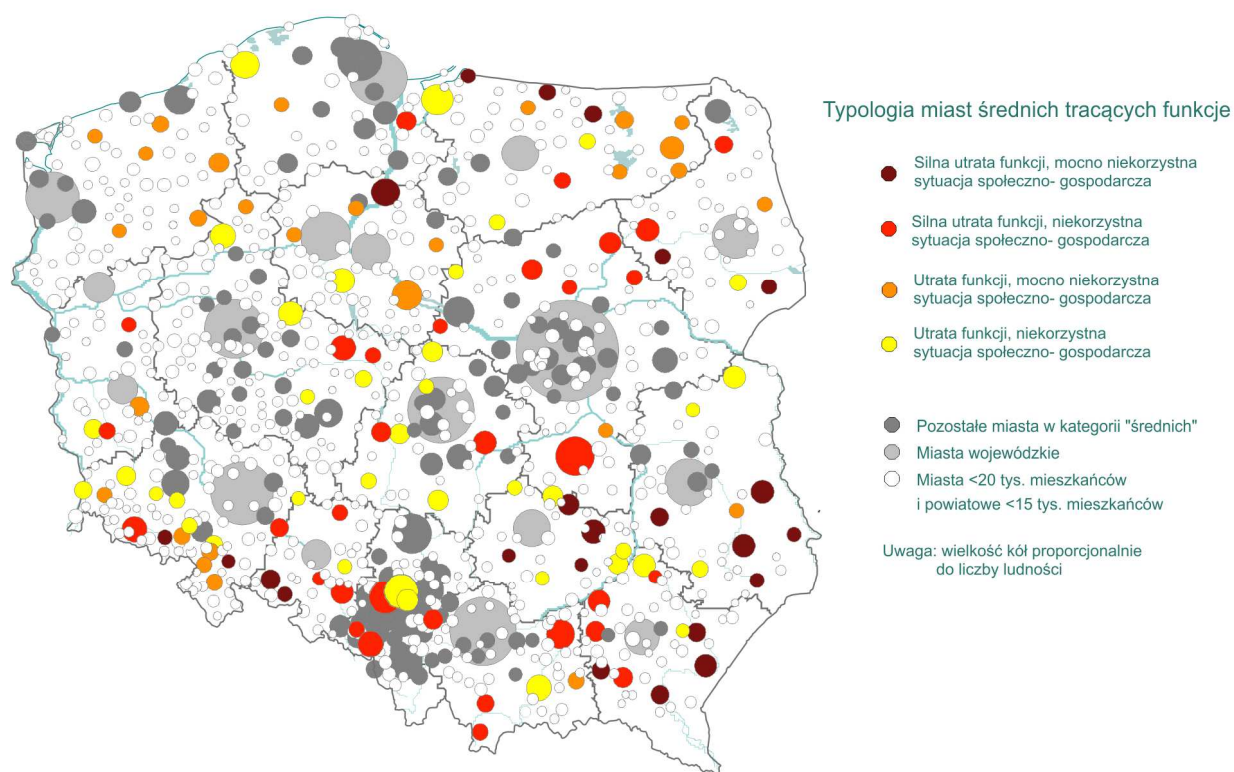
Należy jednocześnie odnotować, że region ten charakteryzuje się dużym bogactwem przyrodniczym, które może stanowić jeden z czynników rozwoju tego regionu, a związane z nim usługi ekosystemowe (np. czyste powietrze,

⁴⁵⁾ Wschodnia Polska rozumiana jest jako pięć województw: lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie.

możliwość spędzania wolnego czasu w otoczeniu przyrody, potencjał turystyczny, korzystne warunki do produkcji żywności wysokiej jakości, dostęp do roślin leczniczych itp.) podnoszą jego atrakcyjność dla potencjalnych inwestorów.

Kolejną grupą obszarów o szczególnej koncentracji problemów rozwojowych są **miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze** (Rysunek 16). Miasta te cechuje regres w rozwoju i utrata funkcji społeczno-gospodarczych i administracyjnych, odpływ ludności (zwłaszcza wykształconej w wieku produkcyjnym) do dużych ośrodków, upadek tradycyjnych lokalnych przemysłów, starzejącego się społeczeństwa zmieniającego popyt na niektóre usługi, jak również niedopasowania popytu i podaży na rynku pracy. Problemem tej kategorii obszarów jest także **niezadowalająca dostępność terytorialna**, w tym niedostateczne powiązania transportowe z innymi miastami, i z obszarem funkcjonalnym w zakresie odpowiedniej jakości połączeń drogowych, kolejowych czy siatki połączeń w transporcie zbiorowym. Wskazane problemy skutkują **znaczącym i postępującym osłabieniem bazy ekonomiczno-finansowej samorządów**, grożąc dalszym pogarszaniem się warunków życia i prowadzenia działalności gospodarczej.

Rysunek 16. Miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze



*

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

Do grupy obszarów o istotnej koncentracji problemów rozwojowych, związanych ze specyficzną strukturą gospodarki, zalicza się również **Śląsk**⁴⁶⁾. Region ten cechuje stopniowe spowalnianie tempa wzrostu gospodarczego będące konsekwencją uzależnienia regionalnej gospodarki od tradycyjnych sektorów przemysłowych. Występuje tam też bardzo duże w skali kraju zagrożenie procesami depopulacyjnymi (zwłaszcza w miastach takich, jak Bytom, Zabrze, Świętochłowice czy Siemianowice Śląskie), największe w skali kraju zanieczyszczenie powietrza (zwłaszcza w gminach takich, jak Żywiec, Rybnik, Pszczyna, Godów, Wodzisław Śląski, Bielsko-Biała, Sosnowiec, Knurów, Zabrze, Gliwice, Dąbrowa Górnicza, Mysłków, Katowice) oraz duża liczba terenów wymagających działań w zakresie **rekułtywacji** bądź **przywrócenia lub zmiany funkcji**. Mimo koncentracji problemów rozwojowych w województwie śląskim, wskazać należy także na **szereg potencjałów**, które potrzebują jednak krajowego wsparcia

⁴⁶⁾ W dokumencie odnoszący się do obszaru województwa śląskiego.

w celu pełnego wykorzystania. Uzasadnieniem podjęcia działań z poziomu krajowego właśnie w tym regionie jest największy udział przemysłu w tworzeniu PKB w skali kraju, największy w kraju poziom zurbanizowania, wysoki poziom eksportu, bardzo dobrze rozwinięta sieć transportowa, silna obecność branży energetycznej stanowiącej podstawę bezpieczeństwa energetycznego kraju, wysoka efektywność pozyskiwania inwestorów.

Zapotrzebowanie gmin w Polsce na niwelowanie **sytuacji kryzysowych na obszarach zdegradowanych** jest duże. Odpowiedzią na fragmentaryczne i geograficznie zogniskowane kryzysy obszarów powinna być dobrze zaplanowana **rewitalizacja**, jako narzędzie poprawy warunków życia, rozwoju gospodarczego i jakości środowiska na obszarach kryzysowych. Rewitalizacja stanowi proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, przez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie. Szacuje się, że w roku 2016 gminy zidentyfikowały i zakwalifikowały powierzchnię ponad 715 tys. ha jako obszary zdegradowane, co średnio stanowi ok. 14,4% powierzchni tych gmin. Dotychczasowe obserwacje i badania dowodzą, że aktywność gmin w prowadzeniu rewitalizacji w ostatnim czasie silnie wzrosła, stąd olbrzymim wyzwaniem jest utrzymanie dynamiki prowadzenia procesów rewitalizacji, aby jak najszybciej niwelować skalę istniejących obszarów zdegradowanych. Ponadto bardzo duże są doświadczenia programów odnowy wsi oraz wdrażania PROW i LEADER. W połączeniu z doświadczeniami z rewitalizacji mogą być one doskonałą bazą budowy efektywnego i sprawnego systemu wsparcia obszarów zdegradowanych.

Wyzwania dla polityki regionalnej

Wyzwaniem dla polityki regionalnej jest zmniejszenie dysproporcji w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego podregionów oraz przeciwdziałanie kumulacji problemów społeczno-gospodarczych, szczególnie na obszarach peryferyjnych, położonych z dala od dużych ośrodków miejskich i na styku województw. Istotne jest również zmniejszanie różnicowań wewnątrzmijskich oraz poprawa warunków i jakości życia mieszkańców na obszarach zdegradowanych, poprawa atrakcyjności inwestycyjnej oraz rozwój przedsiębiorczości. W kontekście zapewnienia spójności terytorialnej znaczenie ma także zwiększenie poziomu dostępu do usług (edukacyjnych, zdrowotnych, z zakresu kultury, społecznych, transportowych, doradztwa biznesowego) i podstawowych dóbr warunkujących włączenie się mieszkańców tych obszarów w procesy rozwojowe w szczególności z wykorzystaniem potencjału społeczności lokalnych i sektora ekonomii społecznej i solidarnej. Wyzwanie stanowi również zapewnienie trwałych form współpracy partnerów krajowych i regionalnych oraz usprawnienie współpracy i koordynacji instytucji i podmiotów niepublicznych działających na rzecz rozwoju tych obszarów.

POLITYKA REGIONALNA 2030

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

Polityka spójności jako główna polityka inwestycyjna UE realizowana w Polsce, dzięki licznym przedsięwzięciom sfinansowanym z funduszy UE, przyczyniła się do wzrostu konkurencyjności i poprawy sytuacji gospodarczej regionów. Wykorzystanie wniosków i doświadczeń z programowania, realizacji, monitorowania i ewaluacji polityki spójności w Polsce stwarza szansę na zwiększenie efektywności i lepsze ukierunkowanie dostępnych środków publicznych. Warunkiem zwiększenia efektywności wydatkowania środków publicznych jest włączenie w większym stopniu w programowanie rozwoju w skali subregionu jednostek samorządu gminnego i powiatowego oraz zwiększenie odpowiedzialności za rozwój lokalnych interesariuszy.

Nowe wyzwania stojące przed polityką regionalną powodują konieczność wprowadzenia bardziej zasadniczych niż do tej pory zmian w jej funkcjonowaniu. Modyfikacje systemu wdrażania są niezbędne, aby zachował on możliwość działania w nowych warunkach determinowanych przez wpływ globalizacji i integracji europejskiej. Rozwój polskich regionów zależeć będzie od umiejętności adekwatnego zaadresowania działań w stosunku do identyfikowanych potrzeb i posiadanych potencjałów.

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

Najważniejsze kierunki zmian w polityce regionalnej

Model odpowiedzialnego rozwoju – rozwój społecznie i terytorialnie zrównoważony

W SOR postawiono na aktywniejszą niż do tej pory rolę państwa i instytucji publicznych w kształtowaniu procesów rozwoju społeczno-gospodarczego i terytorialnego, nadając im jednocześnie zadania związane z inicjowaniem i zarządzaniem procesami rozwojowymi oraz wspomaganiem działalności sektora prywatnego. Zgodnie z SOR, **rozwój odpowiedzialny to taki, który budując siłę konkurencyjną z wykorzystaniem nowych czynników rozwojowych, zapewnia udział i korzyści wszystkim grupom społecznym zamieszkującym różne miejsca naszego kraju**. Interwencja opierać się będzie także na wielowymiarowej solidarności społecznej, której celem jest troska o dobro wspólne. Oznacza to solidarność między pokoleniami teraźniejszym a przyszłymi, między poszczególnymi regionami, miastami i obszarami wiejskimi, między pracodawcami i pracownikami. **Rozwój odpowiedzialny to również rozwój zrównoważony terytorialnie, który rozwija i efektywnie wykorzystuje miejscowe zasoby i potencjały wszystkich terytoriów, a w szczególności wspomaga rozwój tych obszarów, które mają mniejszą odporność na zjawiska kryzysowe, nie mogą w pełni rozwinąć swojego potencjału rozwojowego lub utraciły funkcje społeczno-gospodarcze.**

Polityka regionalna od 2010 r., zgodnie z modelem polaryzacyjno-dyfuzyjnym, skupiała działania rozwojowe przede wszystkim na największych aglomeracjach i zakładała, że impulsy rozwojowe będą przenikały z dużych ośrodków wojewódzkich na słabiej rozwinięte obszary otaczające. Jednak zasięg oddziaływania impulsów rozwojowych płynących z obszarów wysokorozwiniętych (w szczególności z ośrodków wojewódzkich) na otoczenie (ośrodki niższego rzędu) był niewystarczający, co przyczyniło się do pogłębienia różnicowań między- i wewnątrzregionalnych. Utrzymujące się dysproporcje są konsekwencją m.in. niezrównoważenia podaży i popytu na lokalnych rynkach pracy, decyzji co do lokalizacji inwestycji, zróżnicowanego poziomu wyposażenia infrastrukturalnego i dostępności transportowej, regionalnych różnic w wydajności pracy, a także potencjału

administracji publicznej. Stąd też KSRR kładzie nacisk na zrównoważony rozwój całego kraju, czyli zmniejszanie dysproporcji w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego różnych obszarów – zarówno miejskich, jak i wiejskich. W polityce regionalnej rozszerzeniu ulegną mechanizmy i instrumenty wspierające z jednej strony rozprzestrzenianie się impulsów rozwojowych, a z drugiej wykorzystujące potencjał do ich absorpcji. **Polityka regionalna będzie wspierać zintegrowane interwencje wykorzystujące miejscowe zasoby i potencjały poszczególnych terytoriów oraz dostarczanie odpowiednich impulsów dla zainicjowania trwałego wzrostu i miejsc pracy w obszarach o mniej korzystnych uwarunkowaniach rozwojowych** wynikających ze struktury społeczno-gospodarczej, peryferyjnego położenia bądź utraty funkcji społeczno-gospodarczych. Oznacza to ukierunkowanie wsparcia na obszary zmagające się z trudnościami adaptacyjnymi i restrukturyzacyjnymi zarówno na poziomie regionalnym (wschodnia Polska, Śląsk), jak i ponadlokalnym (obszary zagrożone trwałą marginalizacją, miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze z otaczającymi obszarami wiejskimi). W większym niż dotychczas stopniu wykorzystany zostanie potencjał sieci osadniczej obejmującej ośrodki o różnej wielkości, znaczeniu i pełnionych funkcjach, w tym regularna struktura polskiej sieci miast, która sprzyja procesom konwergencji społeczno-gospodarczej całego terytorium kraju.

Założenia i obszary wsparcia

Wprowadzone w KSRR 2010–2020 podejście terytorialne przełożyło się m.in. na identyfikację OSI w dokumentach strategicznych oraz dokumentach programowych, jak również znalazło odzwierciedlenie w działaniach na poziomie krajowym i regionalnym. Dotychczasowe doświadczenia z wdrażania polityki regionalnej wskazują jednak na potrzebę uporządkowania pojęć związanych z definicją *obszarów strategicznej interwencji*, *obszarów problemowych* i *obszarów funkcjonalnych*. Obowiązują różne podstawy teoretyczne i metodyczne identyfikacji OSI i obszarów funkcjonalnych, przy tym są inne oczekiwania aplikacyjne wobec nich. Istnieją w Polsce gminy, które przynależą do ponad 80 typów ww. obszarów wyznaczonych na poziomie krajowym czy regionalnym⁴⁷⁾. Z uwagi na niejednolite interpretacje i zróżnicowane zastosowanie pojęć tych obszarów w dokumentach przygotowywanych przez JST, nieuporządkowane zależności między nimi i obowiązujące różne typologie, nastąpi zmiana regulacji prawnych w tym zakresie. Definicja obszaru strategicznej interwencji (OSI) ulegnie doprecyzowaniu i uzupełnieniu. Zmieni się podejście do obszarów funkcjonalnych – odejście od obowiązku wyznaczania na rzecz ich uwzględniania w przygotowywanej diagnozie sytuacji społecznej, gospodarczej oraz przestrzennej, poprzedzającej opracowanie projektów strategii różnego poziomu.

Podstawą nowego podejścia terytorialnego polityki rozwoju jest lepsza niż dotychczas identyfikacja cech poszczególnych obszarów kraju, tj. rozpoznanie ich zasobów endogenicznych, wyzwań i barier rozwojowych. Nowy paradygmat polityki rozwoju regionalnego, w większym niż dotychczas stopniu, uwzględnia lokalny kontekst dla prowadzenia działań rozwojowych. Odpowiedni wybór atutów regionalnych i lokalnych, które dadzą najlepsze możliwości rozwojowe obszarów, wpływa na kształtowanie przewagi konkurencyjnej danego terytorium. Dla polityki rozwoju oznacza to **odejście od wspierania całego kraju czy regionów w jednolity sposób na rzecz większego różnicowania interwencji w zależności od problemów i potencjałów poszczególnych obszarów**. Wymaga to dobrej diagnozy terytoriów, w celu identyfikacji potencjałów, które później przełożą się na ich rozwój, jak również określenia obszarów, które powinny być wsparte, aby zapobiec ich dalszej marginalizacji. Takie podejście przekłada się na bardziej precyzyjne wyznaczenie **obszarów strategicznej interwencji** (OSI) z punktu widzenia priorytetów polityki rozwoju, jak również na tworzenie instrumentów terytorialnych dopasowanych do ich specyficznych potrzeb rozwojowych. OSI w KSRR to: **obszary zagrożone trwałą marginalizacją, miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze, wschodnia Polska oraz Śląsk**. Dwa pierwsze wspierane będą obligatoryjnie z poziomu kraju i regionu za pomocą specjalnie dedykowanych instrumentów.

Na poziomie regionalnym samorząd województwa może – zgodnie ze swoją najlepszą wiedzą i potrzebami – wyznaczać swoje obszary strategicznej interwencji, takie m.in. jak: subregiony, miejskie obszary funkcjonalne, obszary przygraniczne, poprzemysłowe, zdegradowane czy tzw. wewnętrzne peryferia.

Polityka regionalna wspierać będzie również pozostałe terytoria w ramach **działań ukierunkowanych na wzrost konkurencyjności**, poprzez identyfikowanie i wykorzystywanie potencjałów terytorialnych. Wspierane będą potencjały endogeniczne w oparciu o rodzimy kapitał i lokalne przedsiębiorstwa. Proces koncentracji na

⁴⁷⁾ Śleszyński P., Bański J., Degórski M., Komornicki T., *Delimitacja obszarów strategicznej interwencji państwa: obszarów wzrostu i obszarów problemowych*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania, Polska Akademia Nauk, Warszawa 2017 r.

określonych specjalizacjach okazał się dla regionów wyzwaniem. Identyfikacja inteligentnych specjalizacji była prowadzona w różnej formule i na różne sposoby. Jednak w wielu przypadkach problemem było zastosowanie zbyt szerokiego podejścia do ich określania czy też wybór zbyt dużej liczby obszarów specjalizacji. Powodowało to rozproszenie wsparcia i przyniosło niewielką wartość dodaną. **Stopniowe zwiększanie koncentracji inteligentnych specjalizacji** pozwoli na realizację projektów o kluczowym znaczeniu dla rozwoju. Regiony będą dokonywały selektywnego wyboru takich specjalizacji gospodarczych, w których posiadają najlepiej rozwinięte zasoby i w ich obrębie skupiać będą swoją aktywność gospodarczą. Oznacza to, że interwencja będzie bardziej **selektywna, tj. będzie wskazywać priorytetowe branże/sektory dające szanse na wzmocnienie konkurencyjnej pozycji regionów**.

Instytucje, kompetencje i rosnące znaczenie współpracy

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

Pomimo stopniowego włączania samorządu lokalnego w proces kreowania rozwoju, w rzeczywistości jego rola w systemie krajowej polityki regionalnej nie była aż tak znacząca. Doświadczenia wskazują na potrzebę **zwiększenia roli i odpowiedzialności samorządów lokalnych jako kluczowych aktorów decydujących o polityce rozwoju w skali subregionu**. Szczególnie istotne będzie pobudzanie aktywności najsłabszych jednostek samorządu terytorialnego oraz przełamywanie barier we współpracy między samorządami, jak również poprawa dialogu z przedsiębiorcami i mieszkańcami. Istotne znaczenie będzie miała współpraca sąsiadujących ze sobą gmin również tych położonych w pasie przygranicznym z partnerem po drugiej stronie granicy – aby realizować projekty służące społecznościom lokalnym w różnych jednostkach terytorialnych.

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

Instrumenty i mechanizmy służące realizacji polityki regionalnej

Instrumenty i mechanizmy realizacji polityki regionalnej są silnie powiązane z polityką spójności UE. Należą do nich krajowe i regionalne programy operacyjne, programy europejskiej współpracy terytorialnej, w tym wprowadzone w latach 2014–2020 takie mechanizmy wdrażania, jak ZIT czy RLKS. ZIT-y są ważnym i pozytywnym doświadczeniem w kraju, jednak ich główne założenie, które dotyczyło wspierania realizacji wspólnych międzysektorowych i zintegrowanych projektów, w praktyce napotkało na wiele trudności.

Niemniej chęć wzmocnienia podejścia terytorialnego spowodowała, iż w ramach regionalnych programów operacyjnych zaprogramowano podobne do ZIT mechanizmy realizacji polityki regionalnej. Dlatego w systemie realizacji KSRR dobre praktyki **mechanizmów tworzonych oddolnie** będą podtrzymywane, również poprzez zwiększanie zachęt do eksperymentowania. Utrzymany zostanie dotychczasowy mieszany system implementacyjny polityki regionalnej oparty o regionalne programy operacyjne zarządzane przez samorządy województw i programy krajowe oraz programy rozwoju zarządzane przez rząd skoncentrowane na rozwoju konkurencyjności terytorium całej Polski lub wybranych województw i innych obszarów (np. obszary przygraniczne).

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

Finansowanie

Istotną kwestią w analizie doświadczeń z realizacji KSRR 2010–2020 jest sposób finansowania polityki regionalnej w Polsce. Do tej pory była ona silnie uzależniona od środków otrzymywanych w ramach polityki spójności. Dostępność funduszy europejskich oznaczała wprowadzenie na poziomie krajowym i regionalnym nowych standardów w zakresie: programowania, wyboru projektów, finansowania, audytu, monitoringu i ewaluacji.

Obecnie dominującym źródłem finansowania polityki regionalnej w Polsce są środki polityki spójności uzupełnione wkładem krajowym. Ze względu na dotychczasowy brak synergii i koordynacji różnych źródeł finansowania polityki regionalnej, jakimi są również krajowe fundusze/programy sektorowe⁴⁸⁾, jedną ze zmian będzie **terytorialne ukierunkowanie środków krajowych** poprzez m.in. uwzględnienie w programach rozwoju zróżnicowanego podejścia do różnych typów terytoriów (w szczególności w odniesieniu do OSI), w zależności od charakterystyki danego sektora.

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

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

	KSRR 2010–2020	KSRR 2030
MODEL	polaryzacyjno-dyfuzyjny: koncentracja na aglomeracjach , wsparcie dyfuzji procesów rozwojowych z dużych ośrodków wzrostu na obszary sąsiadujące	rozwój zrównoważony terytorialnie – koncentracja wsparcia na słabszych gospodarczo obszarach i nadanie impulsów do ich rozwoju i integracji z szerszym otoczeniem
ZAŁOŻENIA STRATEGICZNE	realizacja polityki regionalnej w znaczącej mierze oparta o zasady polityki spójności – środki UE głównym elementem krajowej polityki regionalnej	realizacja polityki regionalnej w większym stopniu oparta o cele wyznaczone na poziomie krajowym i zasoby własne przy aktywniejszym uczestnictwie rządu, samorządów województw i samorządów lokalnych oraz innych partnerów społeczno-gospodarczych
KONCENTRACJA TERYTORIALNA	duże wojewódzkie ośrodki wzrostu, obszary wiejskie, miasta subregionalne, obszary przygraniczne, Polska Wschodnia dedykowane wsparcie z poziomu krajowego dla (programy operacyjne dla wschodniej Polski, programy EWT, ZIT)	wschodnia Polska oraz Śląsk jako OSI na poziomie regionalnym zmagające się z problemami restrukturyzacyjnymi, dla których: • usprawniane będą zintegrowane działania rozwojowe prowadzone i zarządzane z poziomu krajowego oraz regionalnego • kontynuowane będą programy krajowe, tj. Program Polska Wschodnia+ oraz

⁴⁸⁾ Noworól A., dz. cyt.

		Program dla Śląska miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze oraz obszary zagrożone trwałą marginalizacją, jako OSI wymagające priorytetowej interwencji z poziomu krajowego kierowanej na poziom subregionalny, ze względu na kumulację negatywnych zjawisk społeczno-gospodarczych, otrzymają: - dopasowane instrumenty wsparcia na krajowym i regionalnym poziomie zarządzania rozwojem: Program ponadregionalny 2020+, obowiązkowe wsparcie w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych inne obszary koncentracji działań polityki regionalnej na poziomie subregionalnym mogą być zidentyfikowane w strategiach rozwoju województw np. subregionalne ośrodki wzrostu, obszary wymagające rewitalizacji, obszary górskie czy przygraniczne, największe aglomeracje⁴⁹⁾, obszary wiejskie dla tych kategorii OSI ukierunkowane wsparcie będzie: - zaprogramowane z poziomu regionalnego - możliwe jako uzupełniająca interwencja z poziomu krajowego w ramach kontraktu programowego i kontraktów sektorowych oraz porozumień terytorialnych
KONCENTRACJA TEMATYCZNA	wsparcie zależne od celów tematycznych polityki spójności – w praktyce finansowane wszystkie cele tematyczne z największym komponentem wsparcia rozwoju infrastruktury działania wspierające wzrost konkurencyjności polskich regionów w układzie europejskim (największe projekty infrastrukturalne, wsparcie dla rozwoju technologii i innowacji, przedsiębiorstwa, zasoby ludzkie) realizowane na obszarze całego kraju, przede wszystkim w ramach polityki spójności przy ograniczonym udziale innych polityk i funduszy, w tym źródeł krajowych	wsparcie zależne od dobrego rozpoznania diagnostycznego potencjałów i problemów regionów i różnego typu obszarów miejskich i wiejskich oraz wpisujące się w cele polityki spójności – zwiększenie roli i wsparcia dla rozwoju inteligentnych specjalizacji kontynuacja działań wspierających wzrost konkurencyjności polskich regionów w układzie europejskim (największe projekty infrastrukturalne, wsparcie dla rozwoju technologii i innowacji, przedsiębiorstwa, zasoby ludzkie) realizowane na obszarze całego kraju przy wzrastającym udziale innych źródeł finansowania zarządzanych na poziomie europejskim (np. CEF, Horyzont Europa, InvestEU) oraz krajowym
MODEL INSTYTUCJONALNY	w znacznym stopniu zdecentralizowany system programowania i realizacji polityki regionalnej, w którym główną rolę odgrywają samorządy województw mała rola rządu w identyfikowaniu i rozwiązywaniu problemów na poziomie subregionalnym	zdecentralizowany system programowania i realizacji polityki regionalnej, w którym główną rolę odgrywają samorządy województw z aktywniejszym udziałem samorządów lokalnych i innych partnerów społeczno-gospodarczych w szczególności w rozwiązywaniu subregionalnych problemów rozwojowych (np. w ramach porozumienia terytorialnego) aktywniejsza rola rządu w rozwiązywaniu zidentyfikowanych problemów i niewykorzystanych potencjałów na poziomie subregionalnym (identyfikacja OSI)

⁴⁹⁾ Określenie aglomeracje w tym dokumencie rozumiane, zgodnie z SOR, jako 18 miast wojewódzkich lub miast wojewódzkich z obszarami powiązаныmi funkcjonalnie.

	niski stopień koordynacji działań podejmowanych w ramach polityki regionalnej (krajowej i na poziomie regionalnym) z działaniami realizowanymi w ramach polityk sektorowych – pomimo podejmowanych prób w postaci kontraktu terytorialnego)	koordynacja działań podejmowanych w ramach różnych polityk przy większym udziale w realizacji i wsparciu działań z zakresu polityki regionalnej przez ministrów sektorowych (kontrakt sektorowy)
MECHANIZMY WDRAŻANIA	kontrakt terytorialny – jeden kontrakt dedykowany właściwemu regionowi dominują instrumenty i mechanizmy wdrożeniowe wynikające z polityki spójności UE (programy operacyjne, ZIT, RLKS, inne) wykształcenie mechanizmów subregionalnych (RIT, kontrakty samorządowe, inne)	wprowadzenie możliwości zawarcia przez samorząd województwa z rządem kilku kontraktów jednocześnie – kontraktu programowego (dot. dofinansowania RPO) oraz kontraktów sektorowych (dot. terytorialnego ukierunkowania interwencji sektorowych w programach rozwoju) obok instrumentów i mechanizmów realizacji polityki spójności rosnąca rola krajowych instrumentów uwzględniających zróżnicowanie terytorialne (np. w programach rozwoju) na bazie doświadczeń i dobrych praktyk wzmocnienie i rozszerzenie mechanizmów wypracowanych oddolnie na poziomie regionalnym (np. RIT, kontrakty samorządowe, porozumienie terytorialne) testowanie nowych mechanizmów wsparcia poprzez pilotażowe projekty
FINANSOWANIE	finansowanie polityki regionalnej w znacznej mierze w oparciu o środki polityki spójności UE pomocnicza rola instrumentów finansowych , w tym finansowania zwrotnego	wzrost znaczenia środków krajowych , w tym podjęcie działań na rzecz zwiększenia wkładu krajowego środków na finansowanie polityki regionalnej zwiększenie roli zwrotnych form wsparcia, w tym instrumentów finansowych , oraz upowszechnianie PPP

Zasady polityki regionalnej

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

Zasada 1: Subsydiarność

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

Przykład praktycznego zastosowania zasady:

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

Zasada 2: Zintegrowane podejście terytorialne

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

we współpracy i w partnerstwie pomiędzy administracją publiczną a interesariuszami lokalnymi (społeczno-gospodarczymi).

Przykłady praktycznego zastosowania zasady:

- ⇒ pakiet działań integrujący różnego rodzaju projekty, np. infrastrukturalne, społeczne, edukacyjne, ochrony środowiska (wdrażany np. w ramach Programu 2020+).

Zasada 3: Partnerstwo i współpraca

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

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

Przykłady praktycznego zastosowania zasady:

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

Zasada 4: Koncentracja terytorialna i tematyczna

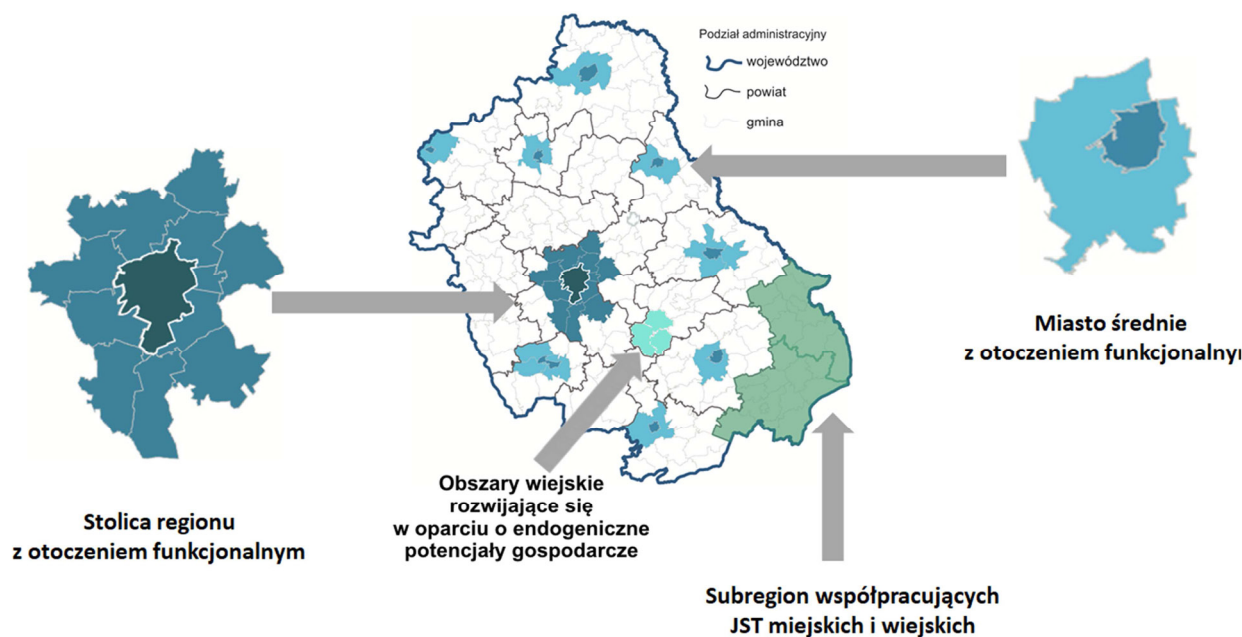
Koncentracja terytorialna rozumiana jest jako **ukierunkowanie interwencji w ramach polityki regionalnej na rzecz wsparcia ograniczonej liczby terytoriów**. Każdy obszar charakteryzuje się określonymi wyzwaniami, barierami bądź potencjałami, których rozwój jest szczególnie istotny z punktu widzenia spójności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

Przykłady praktycznego zastosowania zasady:

- ⇒ koncentracja terytorialna wsparcia na obszarach strategicznej interwencji (OSI),
⇒ koncentracja tematyczna na wsparciu RIS.

KSRR wskazuje **OSI** z punktu widzenia realizacji polityki regionalnej (miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze i obszary zagrożone trwałą marginalizacją), które zostaną uwzględnione w krajowych i regionalnych strategiach rozwoju (m.in. poprzez wskazanie dedykowanych im działań). Oprócz tego KSRR wskazuje również wschodnią Polskę i Śląsk jako OSI wymagające ukierunkowanego wsparcia z poziomu kraju (Program Polska Wschodnia+, Program dla Śląska). Regiony mogą – zgodnie ze swoją najlepszą wiedzą i potrzebami wyznaczać swoje obszary strategicznej interwencji jako odpowiedź na problemy rozwojowe, o ile będzie to wiązało się z zapewnieniem konkretnych instrumentów wsparcia lub mechanizmów uzgodnień.

Rysunek 17. Obszary strategicznej interwencji (przykłady)



Źródło: Opracowanie własne MliR, 2018 r.

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

Zasada 5: Podejmowanie decyzji w oparciu o dowody

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

Przykłady praktycznego zastosowania zasady:

- ⇒ raport nt. rozwoju regionalnego Polski,
- ⇒ ewaluacja dokonywana na różnych etapach realizacji strategii (ex ante, on-going, ex post),
- ⇒ przeprowadzanie strategicznych ocen oddziaływania na środowisko w odniesieniu do projektów dokumentów wymagających tej oceny oraz ocen oddziaływania na środowisko w przypadku przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

Zasada 6: Warunkowość

W ramach tej zasady wsparcie publiczne jest udzielane tylko po spełnieniu określonych warunków. Warunkowość obejmuje konieczność spełnienia określonych kryteriów na różnych etapach przygotowywania dokumentów operacyjnych wynikających z systemu wdrażania strategii. Podstawą warunkowego przekazywania wsparcia na początku procesu planowania interwencji będzie **spełnienie warunków wstępnych** stawianych jego adresatom, beneficjentom wsparcia. Należą do nich chociażby konieczność partycypacji finansowej, wymóg przygotowania

odpowiedniego dokumentu strategicznego czy planistycznego, albo obowiązek dzielenia się nabytą wiedzą z innymi samorządami lub instytucjami.

Przykłady praktycznego zastosowania zasady:

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

Zasada 7: Zrównoważone inwestowanie

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

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

Przykłady praktycznego zastosowania zasady:

- ⇒ współpraca gmin w zakresie wspólnego planowania przestrzeni, np. planowanie zwartej zabudowy, bilansowanie potrzeb w zakresie rozwoju mieszkalnictwa i infrastruktury komunalnej czy też organizowanie możliwości poruszania się przez rowerzystów i pieszych w centrach miast,
- ⇒ współpraca gmin w ramach wspólnie opracowywanych planów transportu publicznego zgodnie z poszanowaniem środowiska naturalnego,
- ⇒ uwzględnianie aspektów środowiskowych i przestrzennych w inwestycjach.

CEL GŁÓWNY I CELE SZCZEGÓŁOWE POLITYKI REGIONALNEJ DO 2030 ROKU

Pogłębiające się dysproporcje w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego podregionów z jednej strony oraz nierównomiernie rozłożone szanse i wyzwania płynące z procesów globalizacji, integracji europejskiej czy wpływu procesów demograficznych – z drugiej, powodują, że rolą polityki regionalnej jest oddziaływanie na rozwój wszystkich terytoriów, w tym miast różnej wielkości i różnego typu obszarów wiejskich⁵⁰⁾. Działania te uwzględnią bariery i problemy, z jakimi zmierzyć się muszą w szczególności słabsze gospodarczo obszary, ale i potencjały wszystkich terytoriów, które odpowiednio zidentyfikowane i wsparte przyczynią się do rozwoju regionów i całego kraju.

Pomimo utrzymującego się od wielu lat wzrostu gospodarczego w Polsce, zauważalny jest proces narastania nierówności rozwojowych – niektóre regiony czy subregiony i największe aglomeracje atrakcyjniejsze dla lokalizowania nowych, proeksportowych inwestycji rozwijają się jeszcze szybciej. Biedniejsze obszary, miasta średnie i małe choć także się rozwijają, relatywnie tracą swoją pozycję gospodarczą oraz pełnione funkcje i stają się nieatrakcyjnymi miejscami do życia i działalności gospodarczej. Powoduje to wzrost zróżnicowań, przede wszystkim w sferze społecznej i ekonomicznej, co pociąga za sobą w dłuższym okresie zwiększenie migracji. Ponadto część regionów jest znacznie bardziej narażona na załamania koniunktury gospodarczej ze względu na ich specjalizację, koszty pracy czy poziom wykształcenia pracowników.

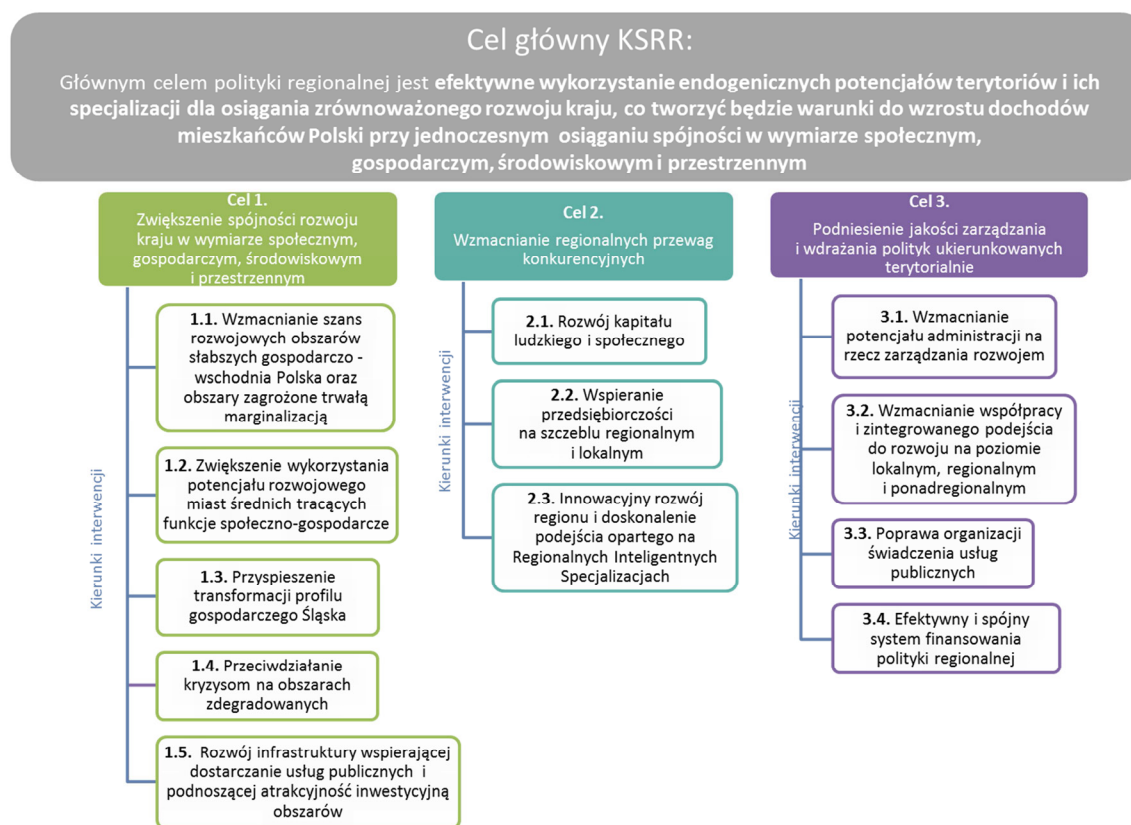
Dla polityki regionalnej oznacza to konieczność koncentracji wsparcia na **przeciwdziałaniu nadmiernym dysproporcjom rozwojowym**, zarówno między regionami, jak i w samych regionach. Z drugiej strony, obok działań o charakterze wyrównawczym, interwencje w ramach polityki regionalnej odnosić się będą do wszystkich terytoriów uwzględniając ich pozycję rozwojową, w tym w szczególności jakość kapitału ludzkiego, rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności czy też nasycenie infrastrukturalne. Polityka regionalna w dalszym ciągu **wspierać będzie wszystkie regiony (w tym miasta różnej wielkości oraz obszary wiejskie) w budowaniu ich pozycji konkurencyjnej** również na arenie międzynarodowej. Wspomagane będą rozumiane kompleksowo przekształcenia strukturalne: powodujące możliwości identyfikacji obszarów do rozwoju własnych sektorów – nisz rozwojowych lub tworzenie warunków dla pojawiania się w nich nowych inwestycji, w szczególności w sektorach wysoce produktywnych i zorientowanych eksportowo. Konieczne jest tworzenie na poziomie regionu warunków dla przedsiębiorstw tak, aby mogły sprostać globalnej konkurencji. W tym względzie istotne jest wzmocnienie roli miast różnej wielkości (największych aglomeracji, średnich i małych) w rozwoju regionów jako organizmów, które wzajemnie się uzupełniają, tworząc sieć powiązań funkcjonalnych między sobą oraz z otaczającymi obszarami wiejskimi.

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

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

⁵⁰⁾ Są to zgodnie z SOR obszary wiejskie zagrożone trwałą marginalizacją oraz obszary wiejskie rozwijające się w oparciu o endogeniczne potencjały gospodarcze.

Schemat 1. Cel główny i cele szczegółowe polityki regionalnej



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

W ramach celu 1 *Zwiększenie spójności rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym, środowiskowym i przestrzennym* zakłada się wsparcie o charakterze wyrównawczym, ukierunkowane na przezwyciężenie barier i problemów kilku typów obszarów o mniej korzystnych uwarunkowaniach rozwojowych. Dla kształtowania trwałego wzrostu i miejsc pracy wdrażane będą zintegrowane pakiety działań, skoncentrowane na identyfikacji i wykorzystaniu zasobów oraz potencjałów obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją, miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze, wschodniej Polski, Śląska i obszarów zdegradowanych. Ponadto, na obszarach powiązanych funkcjonalnie wspierane będą inwestycje uzupełniające braki w wyposażeniu w infrastrukturę warunkującą dostępność ich mieszkańców do podstawowych usług i dóbr i zapewniającą ich włączenie w procesy rozwojowe.

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

W przypadku wzmacniania sprawności administracji wszystkich szczebli, w szczególności szczebla lokalnego (cel 3 *Podniesienie jakości zarządzania i wdrażania polityk ukierunkowanych terytorialnie*), nastąpi wzmocnienie inicjatyw i środków na rzecz rozwijania zdolności administracji do planowania i prowadzenia działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie. Szczególny nacisk położony zostanie na wzmacnianie współpracy pomiędzy rządem, samorządem wojewódzkim i samorządami lokalnymi oraz podmiotami niepublicznymi na rzecz osiągania celów polityki regionalnej. Istotną rolę spełni również współpraca w partnerstwach międzynarodowych dwu i

wielostronnych. Na wszystkich poziomach terytorialnej organizacji kraju zostaną wdrożone przedsięwzięcia służące poprawie systemu finansowania, zarządzania, programowania i koordynowania działań społeczno-gospodarczych.

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

Zróżnicowania regionalne i wewnątrz-regionalne pod względem społeczno-gospodarczym są w Polsce znacznie większe w porównaniu ze standardami OECD⁵¹⁾. Trwałość tych procesów może stanowić poważne zagrożenie dla przyszłego dobrobytu kraju i obywateli. Przeciwdziałanie nierównościom terytorialnym i przestrzennej koncentracji problemów rozwojowych oraz niwelowanie sytuacji kryzysowych na obszarach zdegradowanych, to jedno z kluczowych wyzwań rozwojowych kraju w ujęciu regionalnym do 2030 r.

Istotą polityki regionalnej jest zapewnienie bardziej zrównoważonego rozwoju poszczególnych części kraju (regionów, obszarów miejskich i wiejskich) w wymiarze społecznym, gospodarczym, środowiskowym i przestrzennym. W tym celu wsparcie otrzymają obszary o mniej korzystnych uwarunkowaniach rozwoju, uzyskując odpowiednie zasoby dla eliminowania barier rozwojowych i pobudzenia trwałego wzrostu. Zgodnie z SOR i *zasadą koncentracji terytorialnej*, do obszarów strategicznej interwencji (OSI) polityki regionalnej, zaliczamy:

- obszary zagrożone trwałą marginalizacją,
- miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze,
- Śląsk,
- wschodnia Polska.

System realizacji KSRR zakłada, że OSI, tj. obszary zagrożone trwałą marginalizacją i miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze zostaną obligatoryjnie uwzględnione w krajowych strategiach rozwoju. Regionalne strategie rozwoju muszą zaprogramować dla tych OSI wsparcie o charakterze komplementarnym. Obok wskazanych OSI, w ramach KSRR wsparcie uzyskają również obszary zdegradowane, wymagające rewitalizacji lub przywrócenia funkcji społeczno-gospodarczych (w ramach odnowy wsi).

Wymienione obszary zmagają się z trudnościami adaptacyjnymi i restrukturyzacyjnymi, jakie występują zarówno na poziomie regionalnym – w ramach wschodniej Polski, Śląska, jak również są to subregionalne obszary funkcjonalne, o kumulacji negatywnych zjawisk społeczno-gospodarczych – jak obszary zagrożone trwałą marginalizacją, przeważnie wiejskie oraz miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze usytuowane z dala od dobrze rozwijających się stolic województw. Główne bariery i problemy tych obszarów są związane z nieefektywną gospodarką i słabo funkcjonującym rynkiem pracy oraz problemami demograficznymi dotyczącymi spadku liczby ludności i starzeniem się społeczeństwa. Wdrażaniu działań rozwojowych na obszarach zagrożonych trwałą marginalizacją i w miastach średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze nie sprzyja, ponadto utrzymujące się ubóstwo, braki w wyposażeniu podstawowej infrastruktury, oraz niska dostępność transportowa i usługowa tych obszarów.

Analizy skuteczności i efektywności dotychczas stosowanych rozwiązań polityki regionalnej i polityk sektorowych wskazują, że **liczne średnie i mniejsze ośrodki miejskie i otaczające je obszary wiejskie** nadal charakteryzują się niskim poziomem inwestycji prywatnych i innych wskaźników społeczno-gospodarczych. Dotyczy to szczególnie ośrodków peryferyjnych, tak w ujęciu krajowym, jak i regionalnym, mimo że w wielu przypadkach luka w wyposażeniu infrastrukturalnym uległa zmniejszeniu. Efektywność wykorzystania wsparcia finansowego uzależniona jest często od wybiórczej aktywności i niewystarczającej kompetencji samorządów lokalnych⁵²⁾. Szczególna koncentracja tego typu problemów występuje we **wschodniej Polsce**, która nadal pozostaje jednym z najbiedniejszych regionów w UE. Z drugiej strony główną barierą rozwojową jest **niska wydajność pracy**, będąca pochodną przestarzałej struktury gospodarki (w tym dużego na tle kraju udziału zatrudnienia w rolnictwie) oraz **niski poziom przedsiębiorczości i inwestycji prywatnych, innowacyjności, a także trudności na lokalnych rynkach pracy**. Rozprzestrzenianiu impulsów rozwojowych nie sprzyja również położenie przy zewnętrznej granicy UE, w sąsiedztwie regionów słabiej rozwiniętych.

⁵¹⁾ OECD, *Przegląd polityki rozwoju obszarów wiejskich: Polska 2018 (Rural Policy Reviews: Poland 2018)*, 2018.

⁵²⁾ Tamże.

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

Powyższe przesłanki i uwarunkowania **uzasadniają podjęcie w ramach polityki regionalnej działań wobec wymienionych obszarów**. Kierowanie interwencji do obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją ma służyć wyeliminowaniu lokalnych barier wzrostu i optymalnego wykorzystania istniejących na miejscu, jak i w otoczeniu potencjałów gospodarczych, w tym lokalnie dostępnych zasobów energetycznych. W przeciwnym razie stagnacja prowadzić może do pogłębiania ich problemów rozwojowych i trwałej marginalizacji. Natomiast kompleksowe wsparcie określonej grupy miast średnich polityką regionalną wynika z roli, jaką pełnią one na obszarach poza oddziaływaniem największych aglomeracji, tj. stolic województw.

Działania w ramach polityki regionalnej co do zasady będą miały formę zintegrowanych pakietów i będą indywidualnie dostosowane do potrzeb, problemów i możliwych do wykorzystania potencjałów rozwojowych danego terytorium. Ich celem będzie **zniwelowanie deficytów i przyspieszenie przekształceń strukturalnych, zwiększenie tempa lub zainicjowanie rozwoju społeczno-gospodarczego obszaru** w oparciu o wykorzystanie regionalnych i lokalnych potencjałów. Potrzebne będzie więc zaprogramowanie mechanizmów i instrumentów terytorialnych (zasadniczo dedykowanych nie pojedynczym gminom, a **subregionom składającym się z grupy gmin lub gmin i powiatów tworzących obszar funkcjonalny**), które będą wdrażane zgodnie z opisaną wcześniej *zasadą zintegrowanego podejścia terytorialnego oraz zasadą partnerstwa i współpracy*.

1.1. Wzmacnianie szans rozwojowych obszarów słabszych gospodarczo

1.1.1. Tworzenie warunków do dalszego rozwoju konkurencyjnej gospodarki we wschodniej Polsce

Analiza wsparcia w województwach wschodniej Polski pokazuje wyraźne efekty rozwojowe dotychczas prowadzonych działań, m.in. wzrost gospodarczy we wszystkich regionach, wyrównywanie poziomu wyposażenia infrastrukturalnego, poprawę jakości zasobów ludzkich, wzmocnienie procesów zmian struktury gospodarczej. Inwestycje te nie doprowadziły jednak do znaczącego wzrostu poziomu inwestycji prywatnych i zahamowania odpływu osób, zwłaszcza młodszych i lepiej wykształconych. Poziom przedsiębiorczości, innowacyjności i inwestycji prywatnych w Polsce wschodniej nadal znacząco odbiega od średniej w kraju. Zróżnicowanie rozwoju jest tu szczególnie widoczne na poziomie podregionów (korzystniejsza sytuacja dotyczy terenów położonych w otoczeniu stolic pięciu województw).

Działania rozwojowe podejmowane na rzecz wschodniej Polski będą obejmowały przedsięwzięcia w zakresie stałego **podnoszenia atrakcyjności inwestycyjnej wschodniej Polski, wzmacniania konkurencyjności regionalnych gospodarek i długofalowego pobudzenia aktywności ekonomicznej w wymiarze ponadregionalnym**, szczególnie na tych obszarach, gdzie procesy rozwojowe zachodzą wolniej.

Kluczowe znaczenie będą miały szeroko zakrojone działania na rzecz rozwoju przedsiębiorczości i promocji postaw przedsiębiorczych, szczególnie wśród młodych mieszkańców województw wschodniej Polski. Z drugiej strony, ważne pozostają działania na rzecz poprawy dostępności tego obszaru, uzupełnienia brakującej infrastruktury jako bazy dla prowadzenia działalności gospodarczej i tworzenia dobrych miejsc pracy, a także poprawy stanu środowiska naturalnego, ochrony różnorodności biologicznej jako bazy dla rozwoju sektorów opartych na usługach ekosystemowych, jak również działania na rzecz poprawy jakości życia, które w dłuższej perspektywie mogą wpłynąć na zahamowanie depopulacji. Istotne znaczenie dla dalszego rozwoju wschodniej Polski będzie miało wsparcie zdolności instytucjonalnej podmiotów odpowiedzialnych za działania prorozwojowe, w tym również tworzenie zachęt i wzmacnianie procesu sieciowania i tworzenia partnerstw (porozumień) podmiotów administracji, biznesu, nauki i społeczeństwa w szczególności w ramach kluczowych branż/specjalizacji oraz dalsze wzmacnianie powiązań, sieciowanie i tworzenie obszarów do współpracy ośrodków miejskich różnej wielkości (największych aglomeracji⁵³⁾, średnich i małych miast).

⁵³⁾ Rozumianych, zgodnie z SOR, jako 18 miast wojewódzkich lub miast wojewódzkich z ich obszarami powiązanych funkcjonalnie.

W tym zakresie wspierane będą następujące działania:

- wzmocnienie koordynacji przedsięwzięć rozwojowych istotnych z punktu widzenia potrzeb województw wschodniej Polski, finansowanych z różnych źródeł, tj. programów i inicjatyw UE⁵⁴⁾ oraz środków krajowych, w dążeniu do:
 - lepszego dopasowania wsparcia pochodzącego z różnych źródeł (krajowych, regionalnych i lokalnych) do potrzeb i wyzwań rozwojowych (również na poziomie podregionów),
 - większego zaangażowania środków prywatnych (m.in. przy użyciu PFR oraz polityki inwestycyjnej w ramach PSI) oraz dostępnych instrumentów UE poza polityką spójności (m.in. PROW, CEF, Horyzont Europa, COSME, Kreatywna Europa),
- współpracę ponadregionalną w sektorze nauki i badań – w tym współpracę między uczelniami w zakresie badań naukowych i tworzenia oferty edukacyjnej komplementarnej do działań uczelni spoza regionu (krajowych i zagranicznych), w celu podniesienia jakości kształcenia i prowadzonych badań, lepszego dostosowania profilu kształcenia do potrzeb rynku pracy oraz współpraca między sektorem nauki i przedsiębiorstw,
- rozwój innowacji gospodarczych i technologii informacyjno-komunikacyjnych,
- uzupełnienie braków w wyposażeniu infrastrukturalnym, w tym infrastruktury dostępu do szerokopasmowego Internetu m.in. w celu zwiększenia poziomu wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych (patrz kierunek 1.5 *Infrastruktura wspierająca dostarczanie usług publicznych ...*),
- poprawę dostępności transportowej zewnętrznej i wewnętrznej makroregionu poprzez rozbudowę połączeń do granic kraju, makroregionu, jak również w granicach makroregionu, jak i pomiędzy mniejszymi miejscowościami a ośrodkami regionalnymi oraz rozwijanie i integrowanie systemów transportu zbiorowego, w tym miejskiego,
- tworzenie wspólnej, komplementarnej oferty gospodarczej, opartej o endogeniczne potencjały makroregionu, w tym inteligentne specjalizacje oraz promocję gospodarczą regionów z Polski wschodniej⁵⁵⁾,
- działania na rzecz obszarów o wysokich walorach przyrodniczych i krajobrazowych, jak też opartych o potencjał uzdrowiskowy i walory kulturowe stanowiące o ich wysokiej atrakcyjności turystycznej, m.in. na potrzeby srebrnej turystyki oraz tworzenie oferty turystycznej, kulturalnej bazującej na walorach regionu,
- podejmowanie działań na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska (w tym dostosowanie/adaptacja do zmian klimatu),
- rozwój przedsiębiorczości, w tym start-upowej,
- wzmacnianie kapitału społecznego oraz tworzenie zachęt i wzmacnianie procesu sieciowania i tworzenia partnerstw międzysektorowych i terytorialnych (w ramach MOF, miejsko-miejskich i miejsko-wiejskich), w tym wspieranie inicjatyw na rzecz poprawy jakości życia,
- wzrost aktywności zawodowej mieszkańców.

⁵⁴⁾ Tj. PO Polska Wschodnia 2014–2020, innych krajowych programów operacyjnych, programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej, regionalnych programów operacyjnych, Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa, Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020 (PROW), Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze 2014–2020, programów i inicjatyw UE np. Horyzont Europa, CEF, COSME, czy Kreatywna Europa.

⁵⁵⁾ Przy wykorzystaniu m.in. ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji (Dz. U. poz. 1162, z późn. zm.).

Zakres współpracy i współdziałania rządu i JST

Poziom krajowy	Poziom regionalny	Poziom lokalny
- Analizowanie trendów rozwojowych regionów (identyfikowanie priorytetów i obszarów współpracy ponadregionalnej/wspólnych działań rządu z samorządem regionalnym i lokalnym na rzecz rozwoju wschodniej Polski) - Uzgodnienie zakresu, zasad i systemu wdrażania, w tym finansowania wsparcia krajowego w ramach Programu Polska Wschodnia+ dla wschodniej Polski		Diagnozowanie lokalnych problemów rozwojowych i możliwych działań zaradczych oraz przygotowanie i realizacja działań rozwojowych z wykorzystaniem dostępnych mechanizmów wsparcia
- Wzmocnienie koordynacji przedsięwzięć rozwojowych istotnych dla wschodniej Polski (w ramach Podkomitetu ds. wymiaru terytorialnego)⁵⁶⁾ - Inwestycje i projekty strategiczne o kluczowym znaczeniu dla województw wschodniej Polski (np. budowa korytarza transportowego Via Carpatia) - Tworzenie mechanizmów wsparcia miast (Pakiet dla miast średnich) i sieciowania miast umożliwiających wymianę dobrych praktyk (np. PIM)	- Budowanie partnerstw z innymi instytucjami publicznymi, organizacjami społecznymi, przedsiębiorcami i ich stowarzyszeniami i innymi jednostkami terytorialnymi - Zapewnienie komplementarnych instrumentów wsparcia przedsięwzięć rozwojowych - Zapewnienie realizacji inwestycji finansowanych z różnych źródeł w określonej sekwencji - Realizacja inwestycji regionalnych	Realizacja inwestycji lokalnych

1.1.2. Wzmacnianie szans rozwojowych obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją

Obszarami zagrożonymi trwałą marginalizacją, jakie wskazano w SOR, jest **grupa mniejszych miast oraz obszarów wiejskich**. Są one wewnętrznie bardzo zróżnicowane pod względem sytuacji społeczno-gospodarczej i dotyczących ich problemów.

Analizując przyczyny marginalizacji tych obszarów, obejmujące uwarunkowania historyczne, przeobrażenia społeczno-gospodarcze oraz administracyjno-terytorialne, można wyróżnić następujące główne typy: obszary opóźnienia urbanizacyjnego, obszary szoku transformacyjnego/strukturalnego oraz peryferia wewnętrzne⁵⁷⁾.

Polityka regionalna tam, gdzie występuje zagrożenie trwałą marginalizacją, zostanie ukierunkowana na **promocję i wsparcie inwestycji prywatnych** wykorzystujących lokalne zasoby, na **integracji świadczenia usług** w skali obszaru powiązanego funkcjonalnie. Wspierana też będzie aktywizacja **podmiotów publicznych, prywatnych, ekonomii społecznej i mieszkańców na rzecz rozwoju i współpracy**, w tym poprzez szersze wykorzystanie

⁵⁶⁾ Uchwałą nr 66 Komitet Koordynacyjny do spraw Polityki Rozwoju powołał Międzyresortowy Zespół ds. Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego. Planuje się, że po przyjęciu KSRR 2030 przez Radę Ministrów zadania Zespołu dotyczące monitorowania KSRR przejmie powstały w jego miejsce Podkomitet ds. wymiaru terytorialnego.

⁵⁷⁾ W ramach badania IGiPZ PAN i EUROREG (2018 r.) pn. *Diagnoza obszarów problemowych w Polsce. Uwarunkowania, problemy i potencjały rozwoju społeczno-gospodarczego* wyróżniono następujące typy obszarów:

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

Na etapie programowania interwencji polityki spójności na lata 2021–2027 zostaną zaktualizowane dane, które posłużą delimitacji obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją i średnich miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze.

partnerstw publiczno-publicznych i międzysektorowych. Polityka regionalna dodatkowo zostanie ukierunkowana na pobudzanie procesów rozwojowych, m.in. poprzez zapewnienie lepszej dostępności komunikacyjnej i terenów inwestycyjnych. Prowadzone będą również działania w zakresie rewitalizacji i odnowy wsi w obszarach zdegradowanych (szczegółowe działania w tym zakresie proponuje kierunek interwencji 1.4.).

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

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

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

Zakres interwencji kierowany jest w szczególności do grupy gmin, lub gmin i powiatów tworzących obszar powiązany funkcjonalnie, będzie dostosowany do indywidualnych potrzeb i obejmie wybrane z poniższego katalogu działania⁵⁸⁾:

- wdrożenie i rozwój systemu preferencji podatkowych uzależnionych od miejsca inwestycji, jej charakteru i jakości tworzonych miejsc pracy⁵⁹⁾, inkubowanie przedsięwzięć wykorzystujących lokalny potencjał i zasoby (np. klastry energii), wsparcie rozwoju przedsiębiorstw i ich sieciowanie oraz wsparcie w eksporcie usług i produktów poza rodzimym region i środowisko lokalnych konsumentów,
- aktywizacja lokalnej społeczności na rzecz pobudzania rozwoju społeczno-gospodarczego w zakresie podnoszenia kompetencji i umiejętności mieszkańców oraz wzmacnianie poczucia tożsamości i integracji społeczności lokalnej (jako czynnik m.in. przeciwdziałający decyzjom o migracji),
- poprawa dostępności usług publicznych, m.in. poprzez ich rozwój, a docelowo integrację ich świadczenia oraz określenie lokalnych standardów ich dostępności z uwzględnieniem aspektu depopulacji oraz procesu starzenia się społeczeństwa, wspieranie procesu deinstytucjonalizacji usług społecznych w szczególności, przez włączanie PES w ich realizację,
- rozwijanie i integrowanie systemów transportu zbiorowego usprawniających połączenia między miastami a ich otoczeniem oraz ważnymi dla nich sąsiadującymi ośrodkami, jak również wewnątrz obszarów miejskich i wiejskich,
- uzupełnienie i dostosowanie infrastruktury technicznej (energetycznej, telekomunikacyjnej, wodno-kanalizacyjnej) i społecznej na potrzeby rozwoju gospodarczego i mieszkańców oraz modernizacja infrastruktury transportowej łączącej obszary zagrożone trwałą marginalizacją z lokalnymi, subregionalnymi i regionalnymi ośrodkami rozwoju (patrz kierunek 1.5. *Rozwój infrastruktury wspierającej dostarczanie usług publicznych ...*),
- racjonalne gospodarowanie przestrzenią i zapobieganie konfliktom dla osiągnięcia ładu przestrzennego i dostosowania przestrzeni lokalnej lub wykorzystania istniejących uwarunkowań (np. przyrodniczych) do potrzeb zrównoważonego rozwoju gospodarczego i społecznego, a także działania na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska,
- rozwój usług opartych o technologie telekomunikacyjne, a także szkolenia na rzecz włączenia cyfrowego osób wykluczonych cyfrowo i zagrożonych tym wykluczeniem,
- wsparcie kultury i rozwój kapitału społecznego, jako ważnych czynników rozwoju społeczno-gospodarczego danego obszaru, w tym integracji społeczności lokalnej na rzecz rozwoju lokalnego (m.in. poprzez tworzenie „miejsc trzecich” poza domem i pracą, pozwalających na kształtowanie postaw: sprzyjających kooperacji, kreatywności, komunikacji, powstawaniu oddolnych inicjatyw, kreowaniu lokalnych liderów oraz wzmacnianiu integracji społecznej),

⁵⁸⁾ Wzmacnianie szans rozwojowych obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją obejmie również działania ukierunkowane na racjonalizację gospodarki rolnej (wdrażane w ramach SZRWIR 2020 (2030)).

⁵⁹⁾ Przy wykorzystaniu m.in. ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji.

- działania na rzecz współpracy transgranicznej w obszarach przygranicznych, a także otwartości granic przy jednoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa.

Zakres współpracy i współdziałania rządu i JST

Poziom krajowy	Poziom regionalny	Poziom lokalny
◦ Identyfikacja, diagnozowanie barier i potencjałów rozwojowych (ścieżek rozwoju) obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją ◦ Ocena skuteczności i efektywności dotychczas stosowanych interwencji rozwojowych kierowanych w ramach polityki regionalnej i polityk sektorowych (m.in. wdrażany do 2020 r. Pakiet działań dla obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją, inicjatywa Komisji Europejskiej „Catching Up Regions”) ◦ Identyfikacja i upowszechnianie dobrych praktyk wypracowanych w ramach wdrażania polityki spójności w zakresie współpracy w obszarach powiązanych funkcjonalnie oraz mechanizmów wdrażania zintegrowanego podejścia terytorialnego		◦ Identyfikacja priorytetów rozwojowych w partnerstwie z lokalnymi partnerami społeczno-gospodarczymi i sąsiednimi JST (m.in. w ramach powiązań funkcjonalnych)
◦ Promowanie podejścia polegającego na ustalaniu przez JST we współpracy z mieszkańcami i PES lokalnych standardów ogólnodostępnych usług publicznych m.in. z wykorzystaniem SMUP (i wykorzystanie takiej praktyki do identyfikacji potrzeb inwestycyjnych), a także na integrowaniu procesu programowania rozwoju społecznego na poziomie lokalnym		
◦ Kierowanie wsparcia doradczego (w porozumieniu z samorządem województwa) do samorządów, w tym promocja partnerstw samorządowych (m.in. w ramach CWD) ◦ Uzgadnianie z samorządem województwa oraz lokalnymi JST zakresu wsparcia w wybranych sektorach do obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją (w ramach porozumienia terytorialnego)	◦ Budowanie w procesie partycypacyjnym strategii rozwoju województwa na podstawie diagnozy potrzeb społeczności i środowisk lokalnych w województwie (partnerstwo publiczno-publiczne i międzysektorowe) ◦ Analiza strategii rozwoju lokalnego i ponadlokalnego oraz planów działań pod kątem zgodności ze strategią rozwoju regionu ◦ Diagnozowanie potrzeb i animowanie współpracy (między samorządami i między instytucjami) w obszarach powiązanych funkcjonalnie na terenie województwa (wspieranie istniejących partnerstw i inicjowanie partnerstw, tam gdzie współpraca się jeszcze nie zawiązała) ◦ Wyznaczanie priorytetów polityki rozwoju regionu ◦ Kierowanie rekomendacji dot. zmian w krajowych politykach publicznych ◦ Współpraca międzyregionalna na rzecz rozwoju obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją usytuowanych na granicach województw oraz wspieranie istniejących tam powiązań funkcjonalnych	◦ Przygotowanie strategii rozwoju lokalnego lub strategii rozwoju ponadlokalnego lub planu działań zawierającego wiązki uzupełniających się projektów (na potrzeby zawarcia porozumienia terytorialnego) ◦ Uczestniczenie w sieciach współpracy między samorządami, upowszechnianie dobrych praktyk (m.in. w ramach Interreg) ◦ Wdrażanie polityki rozwoju w sposób zintegrowany, na podstawie dostępnych (np. w ramach prac ESPON, OECD i innych) i własnych diagnoz, z wykorzystaniem narzędzi oferowanych przez programy krajowe i regionalne⁶⁰ ◦ Budowanie tożsamości społeczności obszaru powiązanego funkcjonalnie, z wykorzystaniem narzędzi partycypacji (na etapie prac nad strategią, jak też przy wyborze inwestycji do realizacji) ◦ Animowanie i wsparcie współpracy między samorządem, partnerami społecznymi, mieszkańcami, przedsiębiorcami w zakresie działań opartych o kapitał społeczny (np. usługi o charakterze publicznym)
◦ Uzgodnienie koncepcji i systemu realizacji Programu ponadregionalnego skierowanego do najsłabszych gospodarczo obszarów (Program 2020+)		

⁶⁰ W zależności od tego czy obszar powiązany funkcjonalnie zlokalizowany jest w jednym, czy w dwóch i więcej regionach.

1.2. Zwiększenie wykorzystania potencjału rozwojowego miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze

Celem polityki regionalnej w odniesieniu do miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze jest **odbudowa bazy gospodarczej tych miast oraz wzmocnienie ich roli jako centrów aktywności społecznej i gospodarczej. Będzie to możliwe dzięki rozwojowi przedsiębiorczości oraz inwestycjom** generującym lokalnie atrakcyjne miejsca pracy. W rezultacie wzrosną lokalne dochody z działalności gospodarczej, wartość i konkurencyjność lokalnych firm oraz rozpoznawalność marek lokalnych produktów. Istotna również będzie poprawa jakości życia i wyrównywanie szans edukacyjnych mieszkańców.

Rozwiązaniu problemów środowiskowych, z którymi w coraz większym stopniu borykają się obszary miejskie, sprzyjać będzie wdrażanie planów gospodarki niskoemisyjnej, w tym rozwój transportu niskoemisyjnego w obszarach powiązanych funkcjonalnie. Prowadzone będą również działania rewitalizacyjne w obszarach zdegradowanych (szczegółowe działania w tym zakresie proponuje kierunek interwencji 1.4.). Kluczowe jest także podejmowanie z jednej strony działań służących adaptacji miast do skutków zmian klimatu (wdrażanie planów adaptacji), z drugiej zaś – przeciwdziałanie zmianom klimatu poprzez realizację inwestycji zmniejszających emisję gazów cieplarnianych, wykorzystanie potencjału OZE oraz wdrażanie GOZ na poziomie gminnym.

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

Działania wobec miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze będą dostosowane do ich wielkości, struktury administracyjnej, pełnionych przez nie funkcji oraz tego, w jakim aspekcie je tracą. Dla miast położonych w pobliżu wewnętrznych granic UE, ważnym kierunkiem działań jest wzmocnianie ponadlokalnych ośrodków miejskich, które wykorzystując swoje położenie geograficzne mogłyby stać się centrami życia gospodarczego i kulturowego dla terenów po obu stronach granicy. W uzasadnionych przypadkach działania będą adresowane do miast oraz ich otoczenia, tj. obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie, co dotyczy w szczególności takich obszarów, jak transport publiczny, jakość powietrza, edukacja ponadpodstawowa czy zdrowie.

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

- budowanie spójnej wizji rozwoju obszaru w oparciu o potrzeby mieszkańców i kapitał przestrzenny,
- tworzenie warunków zachęcających do mieszkania i inwestowania (dobrze zagospodarowana przestrzeń o zdefiniowanych funkcjach, z dostępem do usług publicznych),
- wsparcie rozwoju przedsiębiorczości, kształcenia i szkolenia zawodowego, w szczególności w sektorach wpisujących się w zdefiniowane specjalizacje gospodarcze danego obszaru powiązanego funkcjonalnie, w tym pobudzenie rodzimej/lokalnej przedsiębiorczości, wsparcie rozwoju kadr sektora usług dla biznesu,
- wykorzystanie potencjału lokalnych szkół wyższych (w szczególności Państwowych Wyższych Szkół Zawodowych) jako podmiotów aktywnie wspierających rozwój lokalnych gospodarek,
- tworzenie przestrzeni dla rozwoju przedsiębiorczości,
- pobudzanie aktywności inwestycyjnej przy wykorzystaniu istniejących krajowych źródeł finansowania, regionalnych i lokalnych w celu reindustrializacji obszarów, których potencjał przemysłowy uległ znacznemu osłabieniu,
- wsparcie dla tworzenia i rozwoju różnorodnej i wysokiej jakości oferty placówek edukacyjnych, w tym szkół sportowych, artystycznych oraz średnich i wyższych szkół zawodowych,
- zwiększenie atrakcyjności migracyjno-osiedleńczej przez kompleksowe działania zachęcające do zamieszkania oraz osiedlania się w średnich miastach (zwłaszcza osób młodych i wykształconych), z wykorzystaniem np. instrumentów mieszkaniowych, oraz podnoszenia jakości i zakresu świadczonych usług publicznych,
- nadanie nowych funkcji zdegradowanym obszarom miejskim, a także włączanie społeczności lokalnych, w szczególności PES w planowanie i realizację procesu rewitalizacji,
- podejmowanie inicjatyw na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska oraz dostosowania/adaptacji obszarów zurbanizowanych do zmian klimatu i wymogów ochrony środowiska (w dziedzinach: produkcji, usług, atrakcyjności osiedleńczej i turystyki),

- tworzenie i poprawa powiązań funkcjonalnych w miastach i ich otoczeniu, wzmocnienie roli ośrodków w świadczeniu usług publicznych wykraczających poza granice miasta, m.in. rozwijanie i integrowanie systemów transportu zbiorowego w miastach, między nimi a ich wiejskim otoczeniem i ważnymi sąsiadującymi ośrodkami,
- ograniczenie suburbanizacji i polepszenie ładu przestrzennego na obszarach o rozproszonej zabudowie oraz przeciwdziałanie dekoncentracji osadnictwa obciążającego budżety gmin koniecznością ponoszenia coraz wyższych nakładów na obsługę dróg, kanalizacji, wodociągów i dostarczania innych usług publicznych,
- zapewnienie infrastruktury transportowej łączącej ośrodki miejskie z subregionalnymi i regionalnymi ośrodkami rozwoju (patrz kierunek 1.5. *Rozwój infrastruktury wspierającej dostarczanie usług publicznych ...*),
- rozwój obszarów o wysokich walorach przyrodniczych i krajobrazowych, jak też opartych o właściwości uzdrowiskowe i walory kulturowe stanowiące o ich wysokiej atrakcyjności turystycznej m.in. na potrzeby srebrnej gospodarki⁶¹⁾,
- aktywizacja lokalnej społeczności na rzecz pobudzania rozwoju społeczno-gospodarczego w zakresie podnoszenia kompetencji i umiejętności mieszkańców oraz wzmacnianie poczucia tożsamości i integracji społeczności lokalnej (jako czynnik m.in. przeciwdziałający decyzjom o migracji),
- wykorzystanie potencjału ekonomii społecznej i solidarnej w rozwijaniu gospodarki o obiegu zamkniętym, w szczególności w zakresie gospodarowania odpadami i przeciwdziałania marnowaniu żywności.

Zakres współpracy i współdziałania rządu i JST

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

⁶¹⁾ Srebrna gospodarka – system usług i wytwarzania dóbr ukierunkowany na wykorzystanie potencjału nabywczego osób starszych i zaspokajający ich potrzeby konsumpcyjne, bytowe oraz zdrowotne.

Poziom krajowy	Poziom regionalny	Poziom lokalny
		wyborze inwestycji do realizacji, np. w formule budżetu partycypacyjnego)
Uzgodnienie koncepcji i realizacja Programu ponadregionalnego skierowanego do najsłabszych gospodarczo obszarów (Program 2020+), w tym wsparcia miast średnich.		

1.3. Przyspieszenie transformacji profilu gospodarczego Śląska⁶²⁾

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

W celu poprawy sytuacji na Śląsku **niezbędne jest przyspieszenie transformacji jego profilu gospodarczego**, np. poprzez rozwój innowacyjnych i wysokoproduktywnych sektorów gospodarki, takich jak: ICT, elektromobilność, branża medyczna, tzw. „zielona gospodarka” oraz przemysły wschodzące⁶³⁾. Ponadto wsparcie uzyska modernizacja tradycyjnych sektorów przemysłowych, takich jak energetyka czy branża motoryzacyjna. Zmiana profilu gospodarczego musi pociągnąć za sobą **dostosowanie kapitału ludzkiego do potrzeb rynku pracy**, m.in. poprzez rozwój kompetencji cyfrowych czy zmiany w szkolnictwie zawodowym.

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

Przemysł wydobywczy, który w przeszłości generował korzyści ekonomiczne, równolegle przyczyniał się do degradacji środowiska przyrodniczego, w tym przede wszystkim do pogorszenia jakości powietrza i degradacji terenu. W związku z tym, **wsparcie dla regionu z poziomu krajowego koncentrować się będzie w dużej mierze na kompleksowej poprawie jakości powietrza oraz rewitalizacji terenów poprzemysłowych**. Województwo śląskie potrzebuje wsparcia zarówno w zakresie ograniczenia niskiej emisji związanej z emisjami zanieczyszczeń powietrza z sektora bytowo-komunalnego, m.in. poprzez kompleksową termomodernizację oraz wymianę źródła ciepła w domach jednorodzinnych, bardziej zrównoważoną i niskoemisyjną politykę transportową. Ważne jest również wsparcie wysiłków sektora prywatnego i nauki w sferze B+R, jak również działania edukacyjne, zwiększające świadomość mieszkańców na temat zagrożeń związanych ze złą jakością powietrza.

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

W tym zakresie wspierane będą następujące działania:

- wzrost innowacyjności przemysłu – zarówno poprzez rozwijanie nowych wysokoproduktywnych branż, jak również modernizowanie tradycyjnych sektorów przemysłowych,
- zwiększenie poziomu inwestycji rozwojowych w regionie,
- zwiększenie aktywności zawodowej i podniesienie kwalifikacji mieszkańców regionu,
- poprawę jakości środowiska przyrodniczego zarówno w zakresie walki z zanieczyszczeniem powietrza, jak również poprzez działania w sferze rewitalizacji i rekultywacji,
- rozwój i modernizację infrastruktury transportowej (patrz kierunek 1.5. *Rozwój infrastruktury wspierającej dostarczanie usług publicznych ...*),

⁶²⁾ Rozumianego jako województwo śląskie.

⁶³⁾ Nowe lub istniejące sektory gospodarki i łańcuchy wartości, które rozwijają się w nowe gałęzie przemysłu, przyszłościowe dla rozwoju regionu. Wśród nich są tzw. przemysły kreatywne, łączące gospodarkę z kulturą i technologią oraz działalność artystyczną z przedsiębiorczością. Ponadto do przemysłów wschodzących zaliczane są takie obszary, jak mobilność i usługi mobilne, tzw. medycyna spersonalizowana, ekoprzemysły (skoncentrowane na problematyce ochrony środowiska) oraz przemysły morskie.

- wykorzystanie potencjału województwa śląskiego w celu zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego kraju,
- poprawę warunków rozwojowych miast województwa śląskiego, w tym przeciwdziałanie zjawiskom depopulacyjnym w miastach.

Zakres współpracy i współdziałania rządu i JST

Poziom krajowy	Poziom regionalny	Poziom lokalny
◦ Zarządzanie i wykonywanie działań na poziomie krajowym w ramach Programu dla Śląska (Rady Wykonawczej ds. Programu dla Śląska) ◦ Koordynacja strategiczna realizacji Programu dla Śląska, związana z monitoringiem i oceną postępów Programu ◦ Wypracowywanie rekomendacji odnośnie do modyfikacji dostępnych instrumentów realizacji Programu dla Śląska ◦ Doradztwo eksperckie w zakresie oferty wsparcia Polskiego Funduszu Rozwoju ◦ Uzgodnienie koncepcji i realizacja wsparcia dla Śląska w ramach PS 2020+	◦ Koordynacja operacyjna działań w ramach Programu dla Śląska (Komitet Sterujący dla Programu dla Śląska przy Wojewodzie Śląskim) ◦ Bieżący monitoring przedsięwzięć i projektów zawartych w Programie dla Śląska (Komitet Sterujący dla Programu dla Śląska przy Wojewodzie Śląskim) ◦ Wyznaczanie przez samorząd województwa priorytetów polityki rozwoju regionu w kontekście prowadzenia procesów transformacji społeczno-gospodarczej regionu ◦ Ewaluacja założeń strategicznych Programu dla Śląska z uwzględnieniem Strategii Rozwoju Województwa	◦ Opiniowanie działań podejmowanych w ramach realizacji Programu dla Śląska (Wojewódzka Rada Dialogu Społecznego) ◦ Wsparcie menadżerskie w zakresie zagospodarowania inwestycyjnego gmin z województwa śląskiego (Katowicka Specjalna Strefa Ekonomiczna S.A.) ◦ Działania mające na celu wykorzystanie potencjału śląskich przedsiębiorstw (Katowicka Specjalna Strefa Ekonomiczna S.A.)

1.4. Przeciwdziałanie kryzysom na obszarach zdegradowanych

W dążeniu do zapewnienia spójności terytorialnej i wyrównywania szans obszarów borykających się z problemami rozwojowymi lub restrukturyzacyjnymi wykorzystana zostanie **rewitalizacja** – jako proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych (tj. terytoria wewnętrzne gminy, na których zidentyfikowano stan kryzysowy w sferze, przede wszystkim, społecznej, a także gospodarczej, środowiskowej, przestrzenno-funkcjonalnej lub technicznej). Działania rewitalizacyjne będą prowadzone na różnego typu obszarach miejskich i wiejskich, które nie są w stanie poradzić sobie same ze skalą lokalnych wyzwań i problemów spowodowanych degradacją zabudowy, czy pozostałymi elementami tkanki miejskiej, licznymi problemami gospodarczymi, demograficznymi, przestrzennymi i środowiskowymi. Rewitalizacja będzie wykorzystana jako jeden z impulsów przyspieszających procesy restrukturyzacyjne na obszarach zurbanizowanych, zmagających się głównie z trudnościami przemian społecznych czy degradacją materialną.

Działania w powyższych obszarach powinny być ukierunkowane m.in. na dostosowanie kompetencji zawodowych osób tracących zatrudnienie w wyniku upadku lokalnych zakładów przemysłowych i zachodzących zmian na rynku pracy, rozwój inwestycji o charakterze innowacyjnym, wzmacnianie lokalnej przedsiębiorczości, poprawę jakości środowiska przyrodniczego, podnoszenie jakości przestrzeni i dbałość o ład przestrzenny. Istotne znaczenie w kontynuacji działań, mających na celu poprawę stanu środowiska oraz obniżania zużycia energii w gospodarce i sferze publicznej, mają opracowywane przez samorządy plany gospodarki niskoemisyjnej.

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

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

W tym zakresie wspierane będą zintegrowane działania rewitalizacyjne na podstawie programów rewitalizacji ukierunkowanych na przekształcenie obszarów zdegradowanych (w wymiarze społecznym, gospodarczym, środowiskowym, przestrzenno-funkcjonalnym, technicznym).

Zakres współpracy i współdziałania rządu i JST

Poziom krajowy

Poziom regionalny

Poziom lokalny

◦ Doskonalenie systemu prowadzenia skutecznej i efektywnej rewitalizacji ◦ Promowanie dobrych praktyk i modelowych rozwiązań w zakresie rewitalizacji, prowadzenia działań informacyjno-edukacyjnych (m.in. Centrum Wiedzy o Rewitalizacji) ◦ Zaproponowanie i opracowanie (we współpracy z samorządem województwa) instrumentu dla obszarów wiejskich, adekwatnego do specyfiki i potrzeb w zakresie niwelowania sytuacji kryzysowych	◦ Prowadzenie regionalnych analiz w zakresie trendów rozwojowych gmin, z uwzględnieniem zróżnicowań wewnątrzgminnych oraz identyfikacja we współpracy z samorządem lokalnym specyficznych potrzeb obszarów miejskich i wiejskich ◦ Budowanie mechanizmów adekwatnego wsparcia finansowanego (środki unijne, środki krajowe) gmin w celu zahamowania i odwrócenia trendów degradacyjnych ◦ Opiniowanie/weryfikowanie programów rewitalizacji oraz programów odnowy wsi	◦ Prowadzenie efektywnych i skutecznych działań rewitalizacyjnych przez miasta na podstawie programów rewitalizacji ◦ Prowadzenie efektywnych i skutecznych działań naprawczych przez gminy na obszarach wiejskich na podstawie programów odnowy wsi (uwzględniających aktywizację społeczną i gospodarczą)
--	---	--

1.5. Rozwój infrastruktury wspierającej dostarczanie usług publicznych i podnoszącej atrakcyjność inwestycyjną obszarów

Wspieranie rozwoju infrastruktury należy do jednych z ważniejszych działań podejmowanych przez władze regionalne w celu stymulowania rozwoju różnego typu obszarów (miejskich i wiejskich) i podnoszenia jego konkurencyjności i atrakcyjności inwestycyjnej. Wysoki poziom infrastruktury technicznej i społecznej wpływa na zwiększenie atrakcyjności regionu, jak również prowadzi do ożywienia otoczenia i wzrostu dobrobytu społeczności lokalnych. Zgodnie z *zasadą zrównoważonego inwestowania* rozwój infrastruktury musi odbywać się w sposób zrównoważony, uwzględniający potrzeby gospodarcze i społeczne, ale też względy przyrodnicze.

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

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

Infrastruktura techniczna i społeczna powinna być dostosowana nie tylko do potrzeb gospodarczych i społecznych, ale też wyzwań środowiskowych. Dotyczy to w szczególności miast i obszarów podmiejskich, gdzie pojawia się problem nieodpowiedniej jakości powietrza, zawłaszczania przestrzeni (niekontrolowana/chaotyczna suburbanizacja), nieracjonalnego wykorzystania zasobów (np. budownictwo kosztem potrzebnych terenów zielonych) czy skutków zmian klimatu. Zintegrowane planowanie rozwoju miasta będzie uwzględniać powyższe

wyzwania, np. w postaci inwestycji w kompleksową termomodernizację, niskoemisyjny transport czy powtórne wykorzystanie terenów już zagospodarowanych. Negatywne oddziaływanie na środowisko ma również krajowa infrastruktura energetyczna, która wymaga modernizacji. Wysoki stopień uzależnienia polskiej energetyki od węgla, przestarzała i niedoinwestowana infrastruktura, niski stopień wykorzystania odnawialnych źródeł energii i paliw alternatywnych, brak niskoemisyjnych jednostek o dużej mocy działających w podstawie systemu energetycznego oraz wysoka energochłonność prowadzi do ograniczenia dostępności energii oraz wpływa niekorzystnie na zmiany klimatyczne.

1.5.1. Infrastruktura transportowa⁶⁴⁾

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

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

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

Działania w ramach polityki regionalnej obejmą również **zwiększenie wykorzystania potencjału kolejowego w obszarze transportu międzyregionalnego, regionalnego, a także między- i wewnątrzaglomeracyjnego**. W szczególności na obszarach zmarginalizowanych prowadzone będą działania modernizacyjne lub rewitalizacyjne na liniach regionalnych i lokalnych, co stanowić będzie czynnik poprawiający ich dostępność zewnętrzną i wewnętrzną. Realizowane będą także inwestycje dostosowujące dworce kolejowe do wymagań pasażerów korzystających z usług transportu kolejowego, także w zakresie udogodnień multimodalnych, jak „parkuj i jedź”.

1.5.2. Infrastruktura komunalna⁶⁵⁾

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

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

W ramach zaopatrzenia w wodę znajdują się działania na rzecz dostępu do wody pitnej i poprawa jej jakości na obszarach, na których występują braki w infrastrukturze wodno-kanalizacyjnej lub jest ona zdekapitalizowana. Kolejną kwestią jest **zapewnienie uzasadnionych ekonomicznie rozwiązań dla gospodarki wodno-ściekowej**, w zakresie efektywnego oczyszczania ścieków (kanalizacja, oczyszczalnie ścieków). Służyć temu będzie wspieranie

⁶⁴⁾ Realizacja celów dot. rozwoju infrastruktury transportowej w KSRR powiązana jest z działaniami przewidzianymi w SRT2030.

⁶⁵⁾ Realizacja działań w KSRR powiązana jest z celami i działaniami przewidzianymi w Polityce ekologicznej państwa 2030 – strategii rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej i w Polityce Energetycznej Polski do 2040 roku.

projektów budowy nowych oczyszczalni ścieków oraz rozbudowy i modernizacji istniejących oczyszczalni. Natomiast na obszarach o niskiej gęstości zaludnienia, gdzie zakładanie sieci kanalizacyjnych nie ma ekonomicznego bądź technicznego uzasadnienia, wspierane będą zintegrowane projekty dotyczące punktowych przydomowych (przysłupowych) oczyszczalni ścieków. Warto zauważyć, że gospodarka o obiegu zamkniętym stwarza nowe szanse dla gospodarki wodno-ściekowej i daje możliwość wprowadzenia innowacyjnych rozwiązań.

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

Ważne znaczenie mieć będzie podejmowanie działań w zakresie **ograniczania emisji zanieczyszczeń powietrza**, powstających m.in. w wyniku spalania odpadów w sektorze bytowo-komunalnym. Działania w ramach tego obszaru problemowego prowadzone będą w całym kraju oraz w szczególności na terenach, na których występują znaczne przekroczenia norm jakości powietrza powodowanych przez niską emisję. Ograniczenie zjawiska niskiej emisji na obszarach zurbanizowanych możliwe będzie dzięki rozwojowi efektywnego energetycznie niskoemisyjnego ciepłownictwa systemowego i małych kotłowni lokalnych oraz prowadzenie termomodernizacji i wymiany źródeł ciepła w gospodarstwach domowych i kotłowniach lokalnych. Ponadto kluczowy jest również rozwój inwestycji w infrastrukturę gazową m.in. z uwagi na ograniczenia zjawiska zanieczyszczenia powietrza występującego w wielu regionach, redukcję aktualnego stanu opóźnień cywilizacyjnych obszarów, które po roku 2022 pozostawać będą bez dostępu do infrastruktury gazowej czy też realizacji celów w odniesieniu do rozwoju rynku paliw alternatywnych w transporcie.

1.5.3. Infrastruktura społeczna

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

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

W zakresie infrastruktury kultury celem będzie stworzenie optymalnych warunków dla prowadzenia działalności kulturalnej, poprzez **modernizację i rozbudowę infrastruktury instytucji kultury**, a także innych podmiotów działających w tym obszarze⁶⁶⁾.

Ważną rolę w zakresie zapewniania infrastruktury społecznej będą pełnić działania na rzecz **zwiększenia dostępności usług dla osób starszych, osób z niepełnosprawnościami**, jak również **do mieszkań** na wynajem, pozwalające na większą mobilność wewnątrz krajową. Ponadto wspierane będą przedsięwzięcia w zakresie poprawy dostępności do instytucji opieki nad dziećmi do lat trzech oraz opieki przedszkolnej, oraz do obiektów infrastruktury społecznej.

1.5.4. Infrastruktura łączności elektronicznej

⁶⁶⁾ Działanie to będzie spójne z działaniami ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego na rzecz wsparcia sieci muzeów realizowanymi w ramach projektu strategicznego SOR „Dziedzictwo buduje wspólnotę”.

W ramach polityki regionalnej kontynuowane będą także działania wspierające zapewnienie nowoczesnej infrastruktury szerokopasmowej na obszarach tzw. białych plam oraz działania wspierające budowę bezprzewodowych sieci nowej generacji dla umożliwienia wdrażania przez lokalne społeczności rozwiązań z zakresu inteligentnych miast i wsi oraz umożliwienia dalszej transformacji polskiej gospodarki w kierunku Przemysłu 4.0. Działania w ww. obszarze prowadzone będą na terenie całego kraju, w oparciu o krajowe instrumenty interwencji publicznych.

Przy organizacji działań wspierających rozwój pokrycia kraju nowoczesną infrastrukturą szerokopasmową pod uwagę brane będą także działania wspierające rozwój infrastruktury transportowej i komunalnej, w celu osiągnięcia wspólnych synergii i ograniczenia kosztów potencjalnych zadań inwestycyjnych.

W wyniku podjętych działań oczekuje się co najmniej spowolnienia trendu depopulacji terenów oddalonych, większej aktywności przedsiębiorstw na tych terenach przez przyciągnięcie inwestycji (w tym w szczególności w przedsięwzięcia związane z branżami rozwijającymi się) oraz wzrostu innowacyjności otoczenia społeczno-gospodarczego.

W tym zakresie wspierane będą następujące działania:

- oszczędne gospodarowanie przestrzenią uwarunkowane sytuacją demograficzną z zasadą wtórnego wykorzystania terenów już zagospodarowanych (pierwszeństwo *brown fields* nad *green fields*),
- realizacja przedsięwzięć dot. usług w zakresie zaopatrzenia w wodę, z uwzględnieniem uwarunkowań wynikających z potrzeb adaptacji do zmian klimatu,
- oczyszczanie ścieków i gospodarowanie odpadami, zgodne z zasadami GOZ, która dąży do maksymalizacji wykorzystania odpadów jako surowców,
- realizacja niskoemisyjnych strategii miejskich związanych z poprawą jakości powietrza oraz adaptacją do zmian klimatu obszarów miejskich, w powiązaniu z działaniami dotyczącymi wykorzystania OZE i ochroną środowiska naturalnego,
- dynamizacja przedsięwzięć na rzecz likwidacji niskiej emisji z sektora bytowo-komunalnego,
- stopniowa wymiana taboru wykorzystywanego do świadczenia usług transportu zbiorowego na ekologiczny, niskoemisyjny i przystosowany dla osób starszych i osób z niepełnosprawnościami,
- powiązanie lokalnych i regionalnych ośrodków gospodarczych z największymi aglomeracjami oraz ich obszarem funkcjonalnym z wykorzystaniem transportu drogowego i kolejowego, i uzupełniającego je – wodnego śródlądowego,
- opracowywanie i wdrażanie przez miasta planów zrównoważonej mobilności miejskiej (ang. Sustainable Urban Mobility Plan), w szczególności promowanie ruchu pieszego i rowerowego,
- rozwijanie i integrowanie systemów transportu zbiorowego usprawniającego jakość połączeń w miastach, między nimi a ich wiejskim otoczeniem i ważnymi sąsiadującymi ośrodkami,
- stworzenie korzystnych warunków dla zwiększania podaży dostępnych cenowo mieszkań na wynajem (m.in. przez realizację rządowego programu Mieszkanie Plus),
- rozwój infrastruktury społecznej i jej dostosowanie do potrzeb społeczności lokalnej i wyzwań wynikających z trendów demograficznych,
- poprawa dostępu do usług publicznych w skali miast i ich otoczenia, wzmocnienie roli ośrodków w świadczeniu ponadlokalnych usług publicznych i reorganizacji sieci usług na skutek spodziewanych zmian demograficznych,
- kontynuacja wsparcia infrastrukturalnego i przedsięwzięć podnoszących jakość oraz dostępność usług publicznych na obszarach wiejskich,
- wspomaganie rozwoju i modernizacji infrastruktury teleinformatycznej i telekomunikacyjnej w szczególności na obszarach wiejskich.

Poziom krajowy	Poziom regionalny	Poziom lokalny
◦ Dokończenie budowy systemu autostrad i dróg ekspresowych, budowa sieci bazowej i kompleksowej TEN-T ◦ Budowa i modernizacja śródlądowych dróg wodnych ◦ Rozwój polityk w zakresie usług społecznych (edukacja, zdrowie, kultura) ◦ Kontynuacja działań wyrównujących terytorialne różnice w dostępie do nowoczesnych usług łączności elektronicznej	◦ Priorytetyzacja publicznych inwestycji infrastrukturalnych w celu zapewnienia dostępności usług publicznych (świadczonych zarówno fizycznie, jak i zdalnie) ◦ Koordynacja polityki transportu zbiorowego w porozumieniu z samorządami lokalnymi ◦ Poprawa dostępu do usług publicznych o charakterze rozwojowym (w tym społecznych związanych m.in. z edukacją, zdrowiem, kulturą oraz gospodarczych – związanych m.in. ze wsparciem przedsiębiorczości, przyciąganiem inwestycji prywatnych) ◦ Tworzenie warunków do rozwoju mobilności wykorzystującej napędy i paliwa alternatywne, w tym elektromobilności oraz niskoemisyjnego transportu zbiorowego, jak i zmian postaw i zachowań mieszkańców miast dot. mobilności. Kompleksowe działania na rzecz zmiany sposobu ogrzewania (ograniczenie emisji ze źródeł komunalno-bytowych oraz spalania niskiej jakości paliw stałych w przestarzałych źródłach ciepła) ◦ Wspieranie działań zmierzających do poprawy jakości powietrza w miastach i ich obszarach powiązań funkcjonalnych, w tym miejskich strategii niskoemisyjnych oraz adaptacji do zmian klimatu	
	◦ Zwiększenie dostępności infrastrukturalnej dla osób z niepełnosprawnościami i osób starszych	
◦ Identyfikacja głównych barier rozwojowych i problemów (infrastrukturalnych) w województwach (w ramach kontraktu programowego i sektorowego) ◦ Budowa i modernizacja sieci kolejowej		
◦ Zdefiniowanie roli samorządu województwa i lokalnego w zapewnieniu dostępności usług publicznych drogą cyfrową (zarówno A2C, A2B, jak i A2A⁶⁷⁾) ◦ Rozwój cyfrowych usług publicznych koniecznych do wdrożenia z poziomu rządu ◦ Monitorowanie terytorialnego wymiaru cyfrowej dostępności, jakości i efektywności usług	◦ Zwiększanie cyfrowej dostępności, jakości i efektywności usług publicznych	

⁶⁷⁾ A2C – usługi skierowane do obywatela (ang. Administration To Citizen), A2B – usługi skierowane do firm (ang. Administration To Business), A2A – usługi skierowane do administracji (ang. Administration To Administration).

Poziom krajowy	Poziom regionalny	Poziom lokalny
publicznych		
Identyfikacja najlepszych praktyk w zakresie dostarczania usług publicznych na poziomie europejskim i ich propagowanie	Identyfikacja regionalnych i lokalnych ośrodków wzrostu oraz ich obszarów powiązań funkcjonalnych	
	Trwały (regularny) proces identyfikacji deficytów infrastrukturalnych, dotyczących infrastruktury społecznej, technicznej i transportowej	
Rozwój mechanizmów prawnych ułatwiających współfinansowanie infrastruktury społecznej, technicznej oraz transportowej przez różne poziomy administracji publicznej	- Rozwój partnerstw samorządowych w zakresie planowania (lokalizacji), finansowania oraz zarządzania (udostępniania) infrastruktury społecznej - Koordinacja rozwoju infrastruktury wspierającej rozwój gospodarczy	Opracowanie i realizacja strategii niskoemisyjnych
- Wsparcie realizacji miejskich strategii niskoemisyjnych - Tworzenie warunków do rozwoju mobilności wykorzystującej napędy i paliwa alternatywne, w tym elektromobilności oraz poprawy efektywności energetycznej		
Promocja zmian u konsumentów usług publicznych (szersze wykorzystanie dystrybucji drogą cyfrową, transport zbiorowy). Realizacja polityk transportowych dążących do zrównoważonej mobilności		
Rozwój i wykorzystanie mechanizmów partnerstwa publiczno-prywatnego niezbędnych do rozwoju infrastruktury społecznej		
		Rozwój współpracy w ramach obszarów powiązanych funkcjonalnie w oparciu o aktualnie dostępne możliwości

Cel 2. Wzmacnianie regionalnych przewag konkurencyjnych

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

W układzie terytorialnym ważnym podmiotem tych sieci będą miasta o wysokim potencjale gospodarczym (w tym największe aglomeracje). Gromadzą one potencjał, który aktywizuje i inspirowanie podejmowanie różnorodnych działań rozwojowych oraz kreuje rozwój gospodarczy regionów i całego kraju. Ich rola polega m.in. na wspieraniu rozwoju i jakości życia w całym województwie przez m.in. uzupełnianie oferty usług świadczonych na poziomie lokalnym lub subregionalnym. Z kolei miasta małe i średnie dzięki koncentracji funkcji gospodarczych, administracyjnych i usługowych tworzą warunki do rozwoju otaczających je obszarów wiejskich. Z drugiej strony ośrodki wzrostu (miasta) kumulują problemy środowiskowe i klimatyczne takie, jak m.in. rosnąca ilość odpadów, duże zanieczyszczenie powietrza czy hałas powodowany przez ruch drogowy. Istotne jest zatem, aby wspierać miasta w rozwiązywaniu ich problemów w sposób zrównoważony (m.in. poprzez włączanie ich w budowę gospodarki o obiegu zamkniętym, ograniczenie emisji CO₂, ochronę i rozwój terenów zielonych), jednocześnie utrzymując i wzmacniając ich przewagi konkurencyjne.

Poprawa zdolności ośrodków miejskich do kreowania rozwoju, wzrostu i zatrudnienia wymaga zintegrowanego podejścia i koordynacji międzysektorowej, dlatego kwestie związane z rozwojem miast zostały uwzględnione

w poszczególnych kierunkach działań związanych z poprawą konkurencyjności. Istotne jest ich pełne wykorzystanie zarówno dla zwiększenia konkurencyjności międzynarodowej (europejskiej i globalnej), jak i dla wzmocnienia siły gospodarczej regionów. Ważne są zatem działania wzmacniające uwrażliwienie polityk sektorowych na wyzwania stojące przed głównymi ośrodkami miejskimi. Dotyczy to budowania i rozwijania funkcji metropolitalnych (w sferze gospodarczej, społecznej, naukowej i kulturalnej), stymulowania innowacyjności oraz kształtowania miasta zapewniającego wysoką jakość życia. Ważnym kierunkiem działań w zakresie poprawiania konkurencyjności głównych ośrodków wzrostu jest rozwijanie sieci powiązań między nimi, z ośrodkami zagranicznymi oraz z obszarem regionu – tak, aby stawały się coraz ważniejszymi węzłami tych sieci.

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

Na konkurencyjność w sposób szczególny wpływają regionalne uwarunkowania **rozwoju kapitału ludzkiego i społecznego**, wśród których jednym z najbardziej podstawowych jest problem depopulacji, z którym zmagają się określone obszary naszego kraju. Kapitał ludzki i społeczny są szczególnie ważne z punktu widzenia obecnego i przyszłego rynku pracy czy kształtowania relacji nauka-biznes kluczowych dla rozwoju innowacyjności. Jakość tej relacji jest w części uwarunkowana systemowo (poziom krajowy), jednak sygnały płynące z regionów sugerują, że współpraca pomiędzy światem nauki, gospodarki a sektorem publicznym (tzw. poczwórna helisa⁶⁸⁾) nie zachodzi w sposób zadowalający. Część przyczyn takiego stanu wynika ze specyfiki regionu (np. słabość klastrów, słabość konkretnej uczelni, poziom technologiczny firm skupionych w ramach inteligentnych specjalizacji).

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

2.1. Rozwój kapitału ludzkiego i społecznego

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

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

⁶⁸⁾ Odnoszona zasadniczo do regionalnych projektów innowacyjnych.

działania wspierające wysokiej jakości edukację włączającą, opartą na nowym modelu kształcenia dzieci, młodzieży i dorosłych ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, w tym osoby z niepełnosprawnościami, zmierzającą do większej aktywizacji zawodowej niepełnosprawnych absolwentów szkół i uczelni.

2.1.1. Kształcenie wyższe i zawodowe

Jednym z problemów występujących zarówno w skali kraju, jak i regionów jest niedopasowanie systemów edukacji i kształcenia do potrzeb rynku pracy⁶⁹⁾ oraz wyzwań związanych z rozwojem Przemysłu 4.0⁷⁰⁾.

Szkoły nie w pełni przekazują kompetencje oczekiwane przez przedsiębiorców, natomiast istniejące formy zdobywania dodatkowych kwalifikacji nie są wystarczająco wykorzystywane przy przekwalifikowaniu się osób dorosłych.

Zmiany zachodzące w gospodarce polegające na zastosowaniu w coraz szerszym zakresie nowoczesnych technologii opartych na rozwiązaniach cyfrowych wymagają posiadania przez pracowników firm kompetencji związanych ze zdolnością do tworzenia nowych, innowacyjnych produktów. Kompetencje te nie dotyczą jedynie wiedzy technicznej, a odnoszą się w coraz szerszym zakresie do kreatywnego podejścia do rozwiązywania problemów, umiejętności uczenia się, samodzielnego podejmowania decyzji, podejmowania ryzyka czy też współpracy w grupie. Kompetencje te nazywane są kompetencjami proinnowacyjnymi i powinny być kształtowane od najwcześniejszych etapów edukacji szkolnej. Istotne znaczenie dla przeprowadzenia zmian w systemie edukacji dotyczących kształtowania kompetencji proinnowacyjnych ma zaangażowanie samorządów lokalnych jako organów prowadzących szkoły.

Rolą szkolnictwa wyższego w rozwoju lokalnym jest przyciąganie kapitału ludzkiego oraz „dostarczanie” absolwentów o wysokich kwalifikacjach i kompetencjach. Konieczne jest wypracowanie modelu współpracy szkolnictwa z gospodarką oraz włączenie do systemu kształcenia praktyk zawodowych w przedsiębiorstwach przede wszystkim w formie kształcenia dualnego. Niezbędny jest również aktywny udział przemysłu w przygotowywaniu programów nauczania. Istotną rolę w konstruowaniu modelu współpracy szkolnictwa z przedsiębiorcami odgrywać będą sektorowe rady ds. kompetencji⁷¹⁾.

Działania polityki regionalnej na rzecz rozwoju wysoko wykwalifikowanych zasobów pracy będą zróżnicowane i uzależnione m.in. od wielkości ośrodków osadniczych. W miastach, w tym w szczególności w miastach wojewódzkich, w których siedzibę mają szkoły wyższe, koncentracja działań skupiać się będzie na podnoszeniu jakości i efektywności kształcenia akademickiego. Natomiast w małych i średnich miastach polityka regionalna będzie w większym stopniu wspierać działania na rzecz kształcenia zawodowego, także na poziomie wyższym poprzez funkcjonujące w Polsce Państwowe Wyższe Szkoły Zawodowe. Istotne znaczenie będzie miało powiązanie szkolnictwa zawodowego z regionalnymi specjalizacjami i lokalnymi przedsiębiorcami oraz większe zaangażowanie biznesu w proces dydaktyczny.

2.1.2. Kształcenie ustawiczne

Rozwój potencjału osób pracujących obejmie **podnoszenie kwalifikacji oraz rozwój zasobów pracy** zdolnych do skutecznego i szerokiego absorbowania innowacji. W stosunku do pracowników o kwalifikacjach niedostosowanych do rynku pracy realizowane będą działania na rzecz dostosowania kompetencji do wymagań nowoczesnej gospodarki oraz regionalnych specjalizacji. Celem jest, aby wzrost technologii i robotyzacji skutkujący malejącym zapotrzebowaniem na pracowników wykonujących prace proste, rutynowe i powtarzalne nie przyczynił się do wzrostu bezrobocia i wykluczenia społecznego. Z kolei w przypadku osób bezrobotnych i biernych

⁶⁹⁾ Prawie 75% pracodawców podkreśla, że pracownicy nie posiadają wystarczających kompetencji do realizacji zadań zawodowych *Polski rynek pracy – wyzwania i kierunki działań na podstawie badań Bilans Kapitału Ludzkiego 2010–2015*, pod red. Górniak J., Kraków 2017 r.

⁷⁰⁾ Koncepcja odnosząca się do pojęcia czwartej rewolucji przemysłowej związana ze współczesnym wzajemnym wykorzystywaniem automatyzacji, przetwarzania i wymiany danych oraz technik wytwórczych.

⁷¹⁾ Zrealizowanie projektu dotyczącego rad kompetencji umożliwi wpływ na kształt polityki w zakresie edukacji zawodowej, szkolnictwa wyższego, kształcenia ustawicznego i rynku pracy. W wyniku projektu powołana zostanie Rada Programowa ds. Kompetencji (RP). W konkursach organizowanych przez PARP wybranych zostanie 15 sektorowych rad do spraw kompetencji (SR). Funkcjonowanie rad umożliwi systemowe oddziaływanie na kształt rozwiązań prawnych i funkcjonowanie edukacji formalnej i pozaformalnej. Do zadań Rady ds. Kompetencji należy m.in.: 1) rekomendowanie rozwiązań/zmian legislacyjnych w obszarze edukacji i jej dostosowania do potrzeb rynku pracy w danym sektorze, 2) współpraca przedsiębiorców z edukacją, 3) inicjowanie, zarządzanie, aktualizacja Sektorowych Ram Kwalifikacji, 4) udział w tworzeniu badań sektora i upowszechnianie ich wyników, 5) przekazywanie informacji nt. zapotrzebowania na kompetencje w sektorze do instytucji rynku pracy.

zawodowo podnoszenie kompetencji będzie powiązane z działaniami z zakresu nowoczesnego i efektywnego doradztwa zawodowego oraz pośrednictwa pracy między odbiorcami wsparcia, a potencjalnymi pracodawcami. Umożliwi to nabywanie nowych kwalifikacji zgodnych z prawidłowo zdiagnozowanym zapotrzebowaniem regionalnych i lokalnych pracodawców. Niezbędne jest wspieranie uzyskiwania przez osoby dorosłe kwalifikacji zawodowych dających konkretne uprawnienia do wykonywania zawodu oraz powszechnie uznawanych w danej branży.

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

2.1.3. Zwiększanie zasobów rynku pracy i rozwój kapitału społecznego

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

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

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

W przypadku osób z niepełnosprawnościami podejmowane działania będą zwiększać dostępność usług asystenckich. Ważne będzie również **wspieranie rozwoju usług społecznych z zakresu opieki nad osobami niesamodzielnymi** (w szczególności oparte na formach zdeinstytucjonalizowanych). Umożliwi to aktywizację osób w wieku aktywności zawodowej, obciążonych obowiązkami opiekuńczymi nad osobami niesamodzielnymi. Na wszystkich obszarach **wspieranie otrzymają przedsięwzięcia ukierunkowane na rozwój kapitału społecznego**, szczególnie w zakresie włączania w procesy rozwojowe lokalnych i regionalnych interesariuszy. Kluczowe będzie **zwiększanie wpływu społeczeństwa (oraz podmiotów ekonomii społecznej) na określanie, realizację i monitorowanie polityk publicznych**, wspomaganie samoorganizacji społeczności lokalnych i środowisk gospodarczych oraz tworzenie i animowanie partnerstw z udziałem różnych sektorów. Samorząd lokalny i regionalny ma do dyspozycji wiele instrumentów przyczyniających się do wykorzystania i rozwoju kapitału społecznego na swoim terytorium, począwszy od narzędzi sprawnej komunikacji z mieszkańcami i interesariuszami instytucjonalnymi, uchwał promujących partycypację społeczną, projektów i inicjatyw partnerskich (międzysektorowych) po zinstytucjonalizowane formy typu rady pożytku publicznego czy dialogu społecznego. Jest to również obszar, gdzie zidentyfikowane dobre praktyki samorządowe powinny być szeroko upowszechniane oraz

wspierane doradztwem eksperckim. Innym ważnym obszarem rozwoju kapitału społecznego jest **pełniejsze wykorzystanie zasobów kultury i dziedzictwa narodowego**. Inwestycje w kulturę poprzez wspomaganie lokalnych inicjatyw i form twórczego uczestnictwa w przedsięwzięciach kulturalnych, wspieranie organizacji czasu wolnego, imprez kulturalnych i turystyki kulturowej, współpraca z organizacjami pozarządowymi przyczyni się do podniesienia jakości życia, poczucia zakorzenienia i tożsamości kulturowej oraz przełoży się na wzrost atrakcyjności turystycznej i rozwój gospodarczy.

Istotną rolę w zwiększaniu zasobów pracy i rozwijaniu kapitału społecznego odgrywać będzie ekonomia społeczna. PES dysponują potencjałem do świadczenia usług społecznych użyteczności publicznej odpowiadających na konkretne potrzeby członków społeczności lokalnej. Usługi te mają często charakter środowiskowy, w rezultacie najefektywniej przekładają się na zwiększenie aktywności społecznej osób, które z nich korzystają.

W tym zakresie wspierane będą następujące działania:

- wypracowanie mechanizmów motywujących uczelnie do podejmowania współpracy z przedsiębiorcami w celu kształtowania oferty dydaktycznej dostosowanej do potrzeb zgłaszanych przez przedsiębiorców,
- wzmacnianie współpracy szkół prowadzących kształcenie zawodowe i samorządów lokalnych z pracodawcami w celu lepszego ukierunkowania działań edukacyjnych i szkoleniowych na potrzeby zatrudnieniowe pracodawców, wdrożenie w szkołach (na wszystkich etapach edukacji) działań sprzyjających kształtowaniu kompetencji proinnowacyjnych uczniów, w tym zwłaszcza odpowiednie przygotowanie nauczycieli w zakresie metod i narzędzi kształtowania tego rodzaju umiejętności,
- tworzenie sieci stałych powiązań: szkoły średnie (zwłaszcza szkolnictwo branżowe) – szkolnictwo wyższe – pracodawcy i organizacje pracodawców, w tym w układach transgranicznych,
- wzmacnianie potencjału szkół prowadzących kształcenie ogólne oraz przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego,
- zwiększanie skłonności przedsiębiorców do inwestowania w aktualizację wiedzy i rozwój kompetencji cyfrowych pracowników,
- rozwój doradztwa zawodowego (w tym rolniczego w kierunku technologii cyfrowych) oraz poprawa współpracy instytucji rynku pracy z pracodawcami,
- upowszechnianie systemów finansowania usług rozwojowych, które pozwolą na proste i szybkie finansowanie usług doradczych lub szkoleniowych wybranych przez przedsiębiorcę oraz finansowanie zwrotne specjalistycznych szkoleń/kursów dla profesjonalnych kadr gospodarki,
- zachęcanie instytucji publicznych działających na poziomie regionalnym i lokalnym do wspierania działań z zakresu innowacyjności i rozwoju zasobów ludzkich,
- realizacja regionalnych programów profilaktyki wczesnego wykrywania problemów zdrowotnych polegająca przede wszystkim na eliminowaniu zdrowotnych czynników ryzyka, poprzez wdrażanie działań dotyczących zapobiegania występowaniu i rozwoju chorób, w tym w szczególności chorób cywilizacyjnych,
- deinstytucjonalizacja usług opiekuńczych i zdrowotnych, w tym rozwój usług medycznych świadczonych w modelu telemedycznym,
- współpraca samorządu z podmiotami ekonomii społecznej w realizacji usług społecznych lokalnie, blisko mieszkańców,
- ograniczanie emigracji długookresowej poprzez wprowadzanie zachęt w polityce mieszkaniowej, prorodzinnej czy edukacyjnej skłaniających do powrotu do kraju,
- tworzenie warunków do rozwoju srebrnej gospodarki oraz ekonomii społecznej zakorzenionej lokalnie, a w szczególności przedsiębiorczości społecznej,
- zwiększanie partycypacji społecznej i wpływu obywateli (oraz organizacji pozarządowych) na życie i przestrzeń publiczną,
- promocja i kultywowanie niematerialnego dziedzictwa kulturowego na obszarach wiejskich oraz zwiększanie dostępu mieszkańców tych obszarów do dóbr i usług kultury, rozwijanie przemysłu kreatywnego oraz zwiększanie wykorzystania technik teleinformatycznych w dostępie do dóbr kultury,
- promocja turystyczna mająca na celu wzrost atrakcyjności turystycznej obszarów o wysokich walorach kulturowych, przyrodniczych i krajobrazowych,

- rozwijanie możliwości wykonywania pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy, w elastycznych godzinach pracy oraz pracy na odległość przez osoby w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy (w szczególności dot. to osób z niepełnosprawnościami, osób po 50 roku życia, kobiet).

Zakres współpracy i współdziałania rządu i JST

Poziom krajowy	Poziom regionalny	Poziom lokalny
◦ Wdrożenie mechanizmów współpracy analitycznej w zakresie monitorowania zgodności rozwoju regionalnych i lokalnych systemów edukacyjnych z kierunkami wskazanymi w dokumentach strategicznych ◦ Realizacja inicjatyw ukierunkowanych na upowszechnienie edukacji wśród osób dorosłych (LLL, kompetencje cyfrowe)		
◦ Zmiany w systemie edukacji (w tym kształcenia, doskonalenia i awansu zawodowego nauczycieli) ukierunkowane na kształtowanie postaw i cech sprzyjających innowacyjności ◦ Tworzenie systemowych rozwiązań zwiększających współpracę pomiędzy uczelniami a przedsiębiorstwami w zakresie procesu kształcenia na studiach wszystkich stopni ◦ Modernizacja systemu kształcenia zawodowego, rozwój szkolnictwa branżowego, przy jednoczesnym wykorzystaniu jego obecnych atutów (centra kształcenia zawodowego) ◦ Eliminowanie barier systemowych współpracy przedsiębiorców i szkół branżowych ◦ Systemowe wsparcie reform edukacyjnych w ramach krajowych programów operacyjnych ◦ Przeprowadzenie analiz rynku pracy i Krajowych Inteligentnych Specjalizacji na kierunki wspierania działań edukacyjnych i szkoleniowych ◦ Stworzenie systemowego instrumentu wspierania podnoszenia kompetencji pracowników i managerów mikro i małych przedsiębiorstw ◦ Stworzenie, na bazie strategii regionalnych i dostępnych badań, kierunków rozwoju i wsparcia branż, powiązań kooperacyjnych o charakterze ponadregionalnym lub funkcjonujących w rozproszeniu ◦ Tworzenie i wdrażanie sieci usług i programów aktywizacyjnych, rehabilitacyjnych (w szczególności dla osób z niepełnosprawnościami) – od aktywizacji społecznej do włączenia społecznego i zawodowego	◦ Dopasowania oferowanego w regionie kształcenia do regionalnego rynku pracy, na bazie prowadzonych analiz rynku pracy ◦ Wykorzystanie wniosków z regionalnych PPO do tworzenia i realizacji polityki edukacyjnej i szkoleniowej ◦ Zwiększanie zaangażowania podmiotów gospodarczych we współpracę (w tym w zakresie uczestnictwa w kształceniu) z podmiotami kształcenia zawodowego, wyższego oraz kształcenia przez całe życie. Opracowanie instrumentów adresowanych do przedsiębiorców w tym obszarze. ◦ Zapewnienie preferencji w ramach RPO na realizację programów i strategii angażujących lokalną społeczność	◦ Rozwijanie w podległych szkołach ponadpodstawowych kompetencji potrzebnych na współczesnym rynku pracy ◦ Podejmowanie w podległych szkołach działań dotyczących rozwoju umiejętności nauczycieli w zakresie kształtowania kompetencji proinnowacyjnych uczniów ◦ Koordynacja usług edukacyjnych na poziomie obszarów powiązanych funkcjonalnie w celu ich optymalizacji i dostosowania do zmian demograficznych oraz potrzeb lokalnego i subregionalnego rynku pracy ◦ Włączenie lokalnych organizacji pozarządowych w świadczenie dodatkowej oferty edukacyjnej ◦ Udzielanie stypendiów dla młodych osób zamierzających podjąć studia ◦ Budowanie platform współpracy szkół ponadpodstawowych z przedsiębiorcami i pracodawcami, których celem byłoby przygotowanie miejsc praktycznej nauki zawodu ◦ Budowanie i wspieranie tożsamości lokalnej ◦ Poszerzanie zakresu współpracy władz lokalnych z NGO w ramach corocznie przyjmowanych „Programów współpracy z organizacjami pozarządowymi” ◦ Zwiększanie środków przeznaczanych na budżety obywatelskie ◦ Wspieranie organizacji pozarządowych oraz korzystanie z ich wiedzy i doświadczenia przy realizacji zadań publicznych, ◦ Wspieranie działalności domów kultury, klubów sportowych
	◦ Uzgodnienie na poziomie ponadlokalnym kierunków kształcenia zawodowego, zgodnych z aktualnymi i prognozowanymi potrzebami regionalnych rynków pracy ◦ Zawieranie porozumień na poziomie ponadlokalnym pomiędzy organami prowadzącymi szkoły, co do kierunków kształcenia w poszczególnych szkołach	

Poziom krajowy	Poziom regionalny	Poziom lokalny
◦ Zwiększenie dostępu do taniego mieszkalnictwa, rozwój mieszkalnictwa na rzecz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym ◦ Poszukiwanie innowacyjnych metod aktywizacji osób pozostających poza rynkiem pracy (np. innowacje i obligacje społeczne) ◦ Dostosowanie usług rynku pracy do zmieniających się potrzeb wynikających m.in. ze zmian demograficznych i procesów migracyjnych	◦ branżowych ◦ JST jako partnerzy (obok jednostek naukowych, B+R/IOB/zarządów SSE, przedsiębiorstw z sektorów inteligentnej specjalizacji)	
◦ Stworzenie systemu zachęt dla JST na rzecz wdrażania i upowszechniania różnych form partycypacji społecznej ◦ Rozwój systemowego wspierania sektora organizacji pozarządowych ◦ Stworzenie krajowej platformy wsparcia lokalnego crowdfundingu (obsługiwanej przez MliR)	◦ Szersze zastosowanie partnerstw wielosektorowych (administracji, nauki, przedsiębiorstw, społeczeństwa obywatelskiego) na rzecz rozwiązywania regionalnych i lokalnych problemów społecznych i gospodarczych, np. wykorzystując takie instrumenty, jak RLKS czy PIM ◦ Promocja aktywności zawodowej i społecznej seniorów poprzez udział w kursach, szkoleniach, zajęciach uniwersytetu trzeciego wieku, jak również pomoc kierowana do pracodawców w zakresie zapewnienia opieki zdrowotnej dla pracowników w wieku senioralnym	

2.2. Wspieranie przedsiębiorczości na szczeblu regionalnym i lokalnym

Wspieranie przedsiębiorczości to jedno z głównych zadań zarówno rządu, jak i administracji samorządowej. Działania podejmowane w ramach polityki regionalnej będą dążyć do stworzenia spójnego systemu, który zaoferuje rozwiązania i wsparcie uwzględniające zróżnicowane potrzeby dużych i małych firm. Przedsiębiorstwa potrzebują wsparcia w trzech obszarach: **dostępu do finansowania, rozwoju modeli biznesowych oraz polepszenia otoczenia prawnego i instytucjonalnego**. Jednym z najważniejszych wyzwań rządu pozostaje w dalszym ciągu stworzenie stabilnego i przyjaznego dla przedsiębiorców otoczenia prawnego. Istotne w tym zakresie jest wejście w życie nowych, lepszych warunków prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce⁷²⁾.

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

W mniejszych ośrodkach miejskich oraz na obszarach wiejskich ze względu na specyfikę tych obszarów realizowane będą działania m.in. w zakresie rozwoju wewnętrznego potencjału przedsiębiorstw, start-upów, dostępu do usług doradczych oraz wzmacniania kompetencji zarządczych. Kompetencje zarządcze konieczne są do skutecznego prowadzenia procesów innowacyjnych oraz rozwojowych przedsiębiorstw. Oferowane mechanizmy wsparcia będą

⁷²⁾ 30 kwietnia 2018 r. weszły w życie zmiany prawne pod nazwą Konstytucja biznesu, co ma ułatwić rozpoczęcie działalności gospodarczej oraz jej prowadzenie.

różnicowane, tak aby uwzględniały nie tylko wielkość i etap rozwoju przedsiębiorstwa, ale też zróżnicowany potencjał otoczenia – inny w małych miastach i obszarach wiejskich, inny w miastach średnich i dużych. Wspierane będzie tworzenie warunków sprzyjających powstawaniu i rozwojowi przedsiębiorczości społecznej.

2.2.1. Usługi Instytucji Otoczenia Biznesu dla MŚP

Szczególnie istotnym warunkiem dla rozwoju przedsiębiorczości jest dostęp do informacji o oferowanym wsparciu, zmianach w przepisach prawnych czy warunkach prowadzenia działalności gospodarczej oraz dostęp do usług rozwojowych i innowacyjnych. Podmioty wspierające przedsiębiorczość i rozwój innowacyjności (IOB)⁷³⁾ są rozproszone terytorialnie, ponadto zróżnicowane pod względem źródeł finansowania, rodzajów prowadzonej działalności czy statusu prawnego. Wszystko to wpływa na ich niewielką rozpoznawalność wśród przedsiębiorców i niedostosowanie oferty IOB do potrzeb przedsiębiorców. Polityka regionalna będzie podejmować i inicjować przedsięwzięcia w zakresie zapewnienia przedsiębiorstwom zróżnicowanego wachlarza dostępu do najwyższej jakości usług rozwojowych i innowacyjnych, dostosowanych do lokalnych warunków gospodarczych i potrzeb firm.

Ważnym kierunkiem działań będzie zapewnienie MŚP dofinansowania usług świadczonych przez IOB wobec tych przedsiębiorców, przy czym istotnym jest dalsze **rozwijanie potencjału** IOB, a także **profesjonalizacja** ich działalności realizowana w systemie popytowym poprzez same zainteresowanie możliwością świadczenia takich usług.

Pomocnym narzędziem będzie w tym obszarze **Baza Usług Rozwojowych**⁷⁴⁾, w której przedsiębiorcy znajdą dostęp do usług doradczych, szkoleniowych, dotyczących umiędzynarodowienia działalności, promocji gospodarczej, obsługi inwestora czy transferu technologii. W dalszej kolejności wpływ na jakość usług IOB będzie miało stosowanie mechanizmów akredytacyjnych, monitorowanie efektywności (w tym monitorowanie wyników wspieranych firm), sieciowanie oraz wspieranie ich specjalizacji pod kątem specyfiki branżowej i potencjału innowacyjnego docelowej grupy przedsiębiorstw (segmentacja wsparcia).

2.2.2. Wsparcie dla biznesu

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

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

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

Osobny mechanizm wsparcia będzie skierowany do **PES**. Podmioty te, z uwagi na brak wystarczających zabezpieczeń finansowych albo ryzyko związane z podejmowanymi inwestycjami, są wykluczone z możliwości pozyskania finansowania na rynku komercyjnym lub możliwości te są bardzo ograniczone. Szczególnie w przypadku podmiotów ekonomii społecznej prowadzących działalność gospodarczą instrument pożyczkowy odgrywa ważną rolę w ich rozwoju – umacnia pozycję na rynku, zmusza do długofalowego planowania. Ważnym elementem

⁷³⁾ Instytucje otoczenia biznesu – prywatne i publiczne (np. agencje rozwoju regionalnego czy lokalnego), partnerzy społeczni i gospodarczy – organizacje pracodawców, regionalne, subregionalne czy branżowe, ośrodki transferu technologii, parki i inkubatory, działające przy uczelniach, uczelnie, spółki zarządzające SSE, fundacje i stowarzyszenia działające na rzecz przedsiębiorczości, instytuty badawcze.

⁷⁴⁾ Baza dostawców usług rozwojowych prowadzona przez PARP, <https://uslugirozwojowe.parp.gov.pl/>

udzielanego wsparcia jest doradztwo dla pożyczkobiorcy zarówno podczas procesu aplikowania, jak i na etapie realizacji działań finansowanych z pożyczki.

2.2.3. Wsparcie dla lokalizacji inwestycji zewnętrznych

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

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

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

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

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

W tym zakresie wspierane będą następujące działania:

- tworzenie inicjatyw wspierających lokalnych przedsiębiorców (Lokalne Centra Kompetencji), szczególnie przedsiębiorstw MŚP mających potencjał rozwojowy,
- tworzenie przez samorząd lokalny warunków do sieciowania przedsiębiorstw,
- tworzenie i rozwój terenów inwestycyjnych, z wykorzystaniem nowego systemu aktywności stref ekonomicznych,
- rozwój kompetencji lokalnych władz w zakresie poszukiwania i obsługi inwestorów,
- zwiększanie dostępu do kredytów dla małych gospodarstw rolnych w połączeniu ze wsparciem kompetencji w zakresie zarządzania działalnością biznesową w celu zagwarantowania racjonalnych inwestycji⁷⁵⁾,
- planowanie środków na dofinansowanie usług rozwojowych dedykowanych przedsiębiorstwom w szczególności na obszarach wiejskich – przede wszystkim usługi doradcze w zakresie zarządzania,
- oferowanie firmom rodzinnym indywidualnego wsparcia w formie programów mentorskich w obszarze przygotowania ich do sukcesji, przygotowania sukcesorów oraz innych sposobów zapewnienia ciągłości funkcjonowania firmy, także jej sprzedaży⁷⁶⁾,

⁷⁵⁾ OECD, dz. cyt.

- wzmacnianie wsparcia marketingowego na poziomie regionalnym, w tym marketingu terytorialnego. Obecnie LGD podejmują takie inicjatywy, jednak często mają one wąski charakter, dotyczą np. tradycji kulinarnych czy turystyki⁷⁷⁾,
- wsparcie proeksportowych działań przedsiębiorstw.

Zakres współpracy i współdziałania rządu i JST

Poziom krajowy	Poziom regionalny	Poziom lokalny
◦ Stworzenie stabilnych i przejrzystych warunków prawnych dla rozwoju biznesu – Konstytucja dla biznesu	◦ Realizacja i ewaluacja postulatów i aktów prawnych wynikających z Konstytucji dla Biznesu	◦ Współpraca z samorządem województwa w tworzeniu i wdrażaniu regionalnych priorytetów polityki gospodarczej ◦ Uwzględnianie priorytetów polityki gospodarczej w polityce edukacyjnej, w szczególności: planowaniu kierunków kształcenia zawodowego
◦ Zapewnienie warunków dla silniejszej strategicznej współpracy międzyregionalnej w celu budowania trwałych powiązań między regionalnymi systemami innowacji, ◦ Określenie ram krajowego systemu koordynacji wsparcia przedsiębiorczości, ◦ Organizacja krajowej sieci wymiany informacji i dobrych praktyk nt. kryteriów i procesów wyboru między podmiotami wybierającymi projekty z zakresu przedsiębiorczości, innowacyjności i B+R do wsparcia ze środków publicznych ◦ Preferencje dla projektów sieciowych (partnerskich) w ramach programów krajowych ◦ Wsparcie tworzenia powiązań sieciowych aglomeracji miejskich w skali międzynarodowej i krajowej jako ośrodków wzrostu i rozwoju ◦ Realizacja projektu Innowacyjnych Partnerstw Terytorialnych⁷⁸⁾	◦ Animacja ekosystemu przedsiębiorczości innowacyjnej i transformacji cyfrowej ◦ Rozwój współpracy w zakresie wsparcia przedsiębiorczości między samorządami lokalnymi, szczególnie poprzez identyfikowanie pól do ponadlokalnej współpracy ◦ Współpraca z zarządzającymi SSE w celu określenia priorytetów inwestycyjnych na terenie danego obszaru oraz przyciągania inwestycji	
◦ Zapewnienie skutecznych mechanizmów koordynacji i demarkacji wsparcia przedsiębiorstw z różnych źródeł, na różnych etapach działalności gospodarczej ◦ Zwiększenie koordynacji wsparcia z PROW i PS na rozwój działalności pozarolniczej i okołorolniczej na terenach wiejskich	◦ Upowszechnienie dobrych praktyk identyfikacji zasobów (materialnych, organizacyjnych, środowiskowych i kulturowych), będących przewagą konkurencyjną do wykorzystania gospodarczego np. w formie laboratoriów polityki publicznej ◦ Zaprojektowanie regionalnych instrumentów wsparcia odzwierciedlających potrzeby przedsiębiorców działających na terenie województwa ◦ Wdrożenie mechanizmów wsparcia przedsiębiorstw działających na terenach rolniczych – dofinansowanie usług rozwojowych, program rozwój eksportu, transfer technologii – współpraca z przedstawicielami	

⁷⁶⁾ Proponowane wsparcie należy oprzeć na przygotowanej i przetestowanej na kilkuset firmach metodologii 6S.

⁷⁷⁾ OECD, dz. cyt.

⁷⁸⁾ Nowa inicjatywa projektowa w ramach KSRR, szerzej opisana w Załączniku 1.

Poziom krajowy	Poziom regionalny	Poziom lokalny
	środowiska naukowego	
◦ Koordynacja sieciowania i monitorowania działalności IOB ◦ Gromadzenie usług rozwojowych dla przedsiębiorców na portalu internetowym Baza Usług Rozwojowych; modyfikacja tej Bazy poprzez dodanie modułu transakcyjnego ◦ Rozwój Bazy Usług Rozwojowych o usługi proinnowacyjne ◦ Badanie zasobów IOB i stworzenie bazy infrastruktury badawczej do wykorzystania przez przedsiębiorców	◦ Wskazanie instytucji, bądź ich sieci, dysponujących pełną informacją dla przedsiębiorców dotyczącą warunków prowadzenia działalności gospodarczej oraz dostępnych instrumentów wsparcia, działania start-upów ◦ Wzmocnienie zaangażowania lokalnych i regionalnych organizacji przedsiębiorców, w proces świadczenia usług dla przedsiębiorców	◦ Wsparcie przedsiębiorców w dostępie do IOB, informowanie i promowanie świadczonych usług przez regionalny punkt informacyjny oraz usług dostępnych na platformie Baza Usług Rozwojowych

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

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

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

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

2.3.1. Koncentracja na działaniach proinnowacyjnych

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

Zarówno regiony o niskich, jak i o średnich dochodach, a więc słabiej rozwinięte, powinny koncentrować się na interwencjach poprawiających konkurencyjność istniejących przedsiębiorstw oraz nowych inwestorów poprzez sprzyjanie działaniom innowacyjnym. Skupianie się jedynie na przyciąganiu jakichkolwiek inwestorów (w celu

czasowego ograniczania bezrobocia) prowadzi do utrwalania struktury gospodarki regionów z przeważającym udziałem tradycyjnych przemysłów pracochłonnych o niskiej wartości dodanej⁷⁹⁾.

Koncepcja „**smart city**” i „**smart villages**” jest odpowiedzią na potrzebę innowacyjnych rozwiązań w zarządzaniu i funkcjonowaniu obszarów miast/wsi, w oparciu o nowe technologie, wykorzystanie otwartych danych, ale też partycypację społeczną i aktywny „czynniki ludzki”. Zaawansowane technologicznie i innowacyjne rozwiązania w zarządzaniu i realizacji polityk publicznych przyczyniają się do poprawy życia, ale też podnoszą atrakcyjność i efektywność zarządzania miastem/wsią.

Ważnym instrumentem będzie **wspieranie rozwoju nowych oraz już istniejących klastrów oraz innych ustrukturyzowanych form współpracy gospodarczej**. Wzmacnianie potencjału klastrów działających na obszarze danego regionu może przyczynić się do znacznego wzrostu potencjału innowacyjnego przedsiębiorstw, jednostek naukowych oraz innych podmiotów funkcjonujących w ramach danych struktur klastrowych. Powyższe może również przynieść znaczne korzyści związane z powstawaniem kapitału społecznego oraz zacieśnianiem współpracy pomiędzy lokalnymi podmiotami. Wdrażana polityka klastrowa na poziomie regionalnym stanowi kluczowy element polityki klastrowej wdrażanej w kraju. Dla uzyskania efektu synergii i skutecznego wspierania klastrów potrzebna jest koordynacja działań administracji centralnej i JST. Propozycja konkretnych przedsięwzięć i instrumentów do wdrażania odpowiednio na poziomie centralnym lub regionalnym, zostanie wypracowana w ramach prac Grupy roboczej ds. polityki klastrowej⁸⁰⁾.

2.3.2. Stymulowanie wzrostu innowacyjności w regionach

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

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

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

Natomiast w celu optymalnego wykorzystania potencjału największych polskich aglomeracji polityka regionalna wspierać będzie w szczególności działania w zakresie wzmacniania innowacyjności i konkurencyjności sektora przedsiębiorstw oraz instytucji naukowych i badawczych polskich aglomeracji na arenie międzynarodowej.

Stymulowanie innowacji wymaga również zmiany sposobu zarządzania przedsiębiorstwami, **stworzenia kultury otwartości na eksperymentowanie, ryzyko** i błędy. Ten obszar kompetencji właścicieli i kadry zarządzającej firm

⁷⁹⁾ Ambroziak A.A., *Ocena polityki spójności w kontekście funkcjonowania rynku wewnętrznego UE w świetle siódmego raportu kohezyjnego*, Raport z 2017 r. przygotowany za zlecenie MliR.

⁸⁰⁾ Grupa obraduje od 2019 r., a w jej skład wchodzi przedstawiciele administracji centralnej, przedstawiciele administracji regionalnej, przedstawiciele klastrów oraz eksperci zewnętrzni. Celem działania grupy jest wypracowanie spójnego systemu wsparcia i rozwoju klastrów w Polsce, we wdrażanie którego zaangażowane będą wszystkie szczeble administracji publicznej.

można doskonalić poprzez kompleksowe programy szkoleniowo-doradcze. Działania takie są podejmowane w ramach Akademii Menadżera Innowacji – projektu strategicznego w SOR. Jego kontynuacja powinna być realizowana na szczeblu regionalnym i być skierowana do branż uznawanych za priorytetowe (poprzez wyższy poziom dofinansowania) i dostępna zarówno dla dużych firm, jak i MŚP prowadzących działalność na terenie regionu. Wsparcie to powinno być powiązane z dostosowaniem firm do zmian wymaganych przez Przemysł 4.0.⁸¹⁾

W tym zakresie wspierane będą następujące działania:

- wzmacnianie kompetencji pracowników uczelni zajmujących się sprzedażą usług uczelni i jednostek naukowych, komercjalizacją wyników badań i kontaktami z biznesem,
- budowanie kultury współpracy biznesu i nauki przy zaangażowaniu JST,
- dalszy rozwój instrumentów wsparcia dla firm dedykowanych tworzeniu innowacji oraz odrębnych instrumentów dedykowanych wspieraniu sektora MŚP lub instrumentów opartych na preferencjach dla sektora MŚP,
- wspieranie rozwoju start-upów poprzez budowanie ekosystemu wspierającego osoby przygotowujące się do założenia firmy, a następnie do pozyskania inwestora, w obszarze kompetencji prawnych, finansowych i zarządczych,
- wzmacnianie powiązań pomiędzy instytucjami badawczymi a przedsiębiorstwami zlokalizowanymi w szczególności na obszarach wiejskich,
- zdynamizowanie współpracy i wymiany informacji pomiędzy prywatnymi przedsiębiorstwami a uczelniami w ramach centrów transferu technologii (model brokera innowacji, który świadczy usługi w zakresie transferu wiedzy oraz pełni rolę pośrednika w budowaniu powiązań pomiędzy przedstawicielami różnych sektorów gospodarki), koordynacja regionalnych instrumentów wspierania innowacyjności z instrumentami finansowania na poziomie krajowym i międzynarodowym (budżet państwa, unijne instrumenty wspierania B+R np.: programy ramowe „Horyzont 2020” i „Horyzont – Europa”) oraz unijne instrumenty wspierające transformację cyfrową gospodarki, takie jak program „Cyfrowa Europa”,
- promowanie innowacji w obszarze smart city i smart villages,
- opracowanie instrumentów wspierania klastrów w regionach synergicznych ze wsparciem na poziomie krajowym i międzynarodowym,
- wzmocniona współpraca administracji centralnej i samorządowej w zakresie znoszenia barier rozwojowych KIS/RIS oraz uwzględniania potrzeb rozwojowych innowacyjnych przedsiębiorstw,
- wsparcie potencjału infrastrukturalnego dla działalności B+R+I w sektorze przedsiębiorstw i sektorze nauki,
- wzmacnianie proeksportowo ukierunkowanych firm i klastrów gospodarczych,
- zapewnienie trwałego funkcjonowania i stałe doskonalenie PPO oraz monitorowania KIS/RIS, głównie poprzez podejmowanie działań na rzecz zaktywizowania przedsiębiorców i naukowców w działania, zmierzające do aktualizacji, weryfikacji i wyłaniania inteligentnych specjalizacji,
- wzmocniona współpraca administracji centralnej i samorządowej w zakresie znoszenia barier rozwojowych KIS/RIS oraz uwzględniania potrzeb rozwojowych innowacyjnych przedsiębiorstw,
- wzmacnianie regionalnych systemów promocji inwestycji.

Zakres współpracy i współdziałania rządu i JST

Poziom krajowy	Poziom regionalny	Poziom lokalny
◦ Zapewnienie trwałego funkcjonowania i stałe doskonalenie PPO ◦ Upowszechnienie i wykorzystywanie rezultatów PPO w ramach innych polityk publicznych, w szczególności polityki edukacyjnej oraz wsparcia przedsiębiorstw ◦ Zapewnienie koordynacji we wdrażaniu polityki klastrowej		◦ Uwzględnianie priorytetów polityki gospodarczej regionu przy wspieraniu przedsiębiorców oraz przyciąganiu inwestycji zewnętrznych ◦ Udział w procesie decyzyjnym

⁸¹⁾ Szerzej na ten temat w SOR.

Poziom krajowy	Poziom regionalny	Poziom lokalny
Promocja i zapewnienie zrozumienia koncepcji inteligentnych specjalizacji pośród przedsiębiorców i naukowców oraz postrzegania jej jako kluczowego działania w zakresie krajowej i regionalnej polityki innowacyjności		dotyczącym lokowania przedsiębiorstw w PSI
- Realizacja działań mających doprowadzić do koordynacji prowadzonych polityk klastrowych na poziomie krajowym i regionalnym – m.in. w ramach Grupy roboczej ds. polityki klastrowej - Promowanie wdrażania nowoczesnych rozwiązań w zarządzaniu i funkcjonowaniu miast (konceptcja „smart city”) - Realizacja we współpracy z samorządem regionalnym projektu strategicznego System koordynacji Krajowych Inteligentnych Specjalizacji i Regionalnych Inteligentnych Specjalizacji oraz projektu Zintegrowany system wsparcia innowacyjności w Polsce	- Skoordynowanie polityki wspierania klastrów regionalnych z RIS - inicjowanie współpracy, zawiązanie partnerstwa, diagnoza obszaru i wybór inteligentnych specjalizacji, zapewnienie regulacji prawnych, promocja, informacja, organizacja, kontakt i współpraca z MliR - Sieciowanie i budowa regionalnego partnerstwa w tworzeniu i prowadzeniu polityki innowacyjnej przy szerszym zaangażowaniu sektora nauki, przedsiębiorców i organizacji pozarządowych (model „poczwórnej helisy”) - Powiązanie decyzji inwestycyjnych w zakresie (nowej) infrastruktury badawczej z możliwościami absorpcyjnymi regionalnej gospodarki - Zapewnienie funkcjonowania systemu monitorowania RIS	- Promowanie wśród lokalnych przedsiębiorców współpracy i tworzenie przestrzeni do sieciowania (seminaria, warsztaty, wykłady eksperckie) - Wykorzystanie możliwości jakie dają inicjatywy międzynarodowe (takie, jak np. Urban Innovative Actions – UIA) skierowane do miast w zakresie sieciowania i zdobywania doświadczeń - Udział w międzynarodowych projektach współpracy terytorialnej Interreg - Aktywizacja sieciowania lokalnych aktorów gospodarczych - Stała analiza lokalnych firm w celu identyfikacji specjalizacji gospodarczych obrazujących lokalny potencjał, w powiązaniu z priorytetami określonymi na poziomie regionalnym

Cel 3. Podniesienie jakości zarządzania i wdrażania polityk ukierunkowanych terytorialnie

Polityka regionalna jako polityka ukierunkowana terytorialnie wskazuje na sprawne instytucje oraz relacje pomiędzy nimi jako kluczowe elementy kapitału terytorialnego. To dzięki instytucjom powstaje przestrzeń gospodarcza oraz określane są standardy i normy zachowań uczestników procesów gospodarczych. Instytucje te odpowiadają za kreowanie popytu na produkty i rozwiązania, a poprzez to stymulują powstawanie wysokopłatnych i lepszych miejsc pracy.

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

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

Administracje **samorządów województw i największych aglomeracji**, zarządzając od 2007 r. dużymi portfelami projektów polityki spójności, wykształciły kadry zdolne programować, wdrażać i ewaluować działania na rzecz rozwoju. Niemniej jednak udoskonalane będą mechanizmy współpracy instytucji publicznych na różnych poziomach zarządzania i w relacjach z sektorem społecznym i prywatnym. Rolą **największych aglomeracji** będzie wspieranie rozwoju i jakości życia nie tylko w obszarze metropolitalnym, ale w całym województwie poprzez otwarcie się na współpracę z innymi JST. Współpraca samorządów wojewódzkich z samorządami dużych miast, w tym miast wojewódzkich, wykorzystywanie doświadczenia istniejących platform współpracy i budowa nowych powiązań pomiędzy JST różnej wielkości pozwoli lepiej wykorzystać potencjał rozwojowy województw. Szczególnie pożądana jest współpraca miast w obszarach funkcjonalnych poprzez zintegrowane kompleksowe projekty w zakresie niskoemisyjnego transportu publicznego (multimodalnego), ochrony środowiska, dostosowań do zmian klimatu, gospodarki odpadami, wykorzystania nowych technologii.

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

Z kolei małe miasta to centra zarządzania rozwojem w skali otaczających je **obszarów wiejskich**. W ich przypadku szczególnego znaczenia nabiera zdolność administracji samorządowej do optymalizacji kosztów i organizacji usług publicznych z uwzględnieniem zachodzących zmian demograficznych. Budowanie partnerstw miejsko-wiejskich ułatwia m.in. skalowanie nowych rozwiązań technologicznych, świadczenie usług publicznych, usprawnienie transportu publicznego. W tym przypadku kluczowe jest rozpoznanie potencjalnych korzyści, które różnego rodzaju podmioty zarówno w miastach, jak i na obszarach wiejskich mogłyby uzyskać dzięki partnerskiej kooperacji. Obszary wiejskie mają bowiem istotne znaczenie dla zrównoważonego rozwoju ośrodków miejskich, przez szereg funkcji, które mogłyby pełnić dla mieszkańców miast.

Lokalna administracja samorządowa wymaga wzmocnienia kompetencyjnego, w szczególności w zakresie zarządzania strategicznego. Zdolność ta obejmuje zarówno umiejętność przygotowania i realizacji kompleksowych przedsięwzięć przyczyniających się do rozwoju lokalnego, jak i umiejętność pozyskiwania nań funduszy. Umiejętności te nabierają szczególnego znaczenia na obszarach zagrożonych marginalizacją – wiejskich, przechodzących restrukturyzację rolnictwa oraz w małych i średnich miastach, zwłaszcza tracących swoje funkcje społeczno-gospodarcze. W tych przypadkach nieadekwatne są uniwersalne rozwiązania, a działania rozwojowe powinny być dostosowane do potrzeb i możliwości tych konkretnych obszarów, z udziałem lokalnych interesariuszy i angażujące jednostki samorządu gminnego, powiatowego i wojewódzkiego.

3.1. Wzmacnianie potencjału administracji na rzecz zarządzania rozwojem

Poprawa jakości działania administracji samorządowej zostanie osiągnięta przez podniesienie kompetencji urzędników w zakresie analizy danych, planowania finansowego, zamówień publicznych, procedur wewnętrznych oraz samooceny. Podstawowym warunkiem **wzmacniania mechanizmów zarządzania strategicznego** na poziomie regionalnym oraz rozwoju współpracy między samorządami jest wzmacnianie potencjału regionalnej administracji publicznej. W dążeniu do zapewnienia wysokiej jakości decyzji publicznych istotne jest **wzmacnianie potencjału analityczno-ewaluacyjnego urzędów** i współpraca w tym zakresie regionalnych jednostek analitycznych z innymi tego typu jednostkami. Budowanie spójnego systemu analitycznego, jak i kultury posługiwania się wiedzą opartą na dowodach jest zadaniem długoterminowym zarówno administracji rządowej, jak i samorządowej. Istotnym warunkiem racjonalizacji gospodarki budżetowej jest **analiza kosztów i korzyści ekonomiczno-społecznych**, dokonywana z wykorzystaniem nowoczesnych instrumentów służących racjonalizacji gospodarki. Niestety, znacząca część władz jednostek samorządu stosuje pasywny, mało efektywny, biurokratyczny model zarządzania. Praktykują one jednoroczny cykl zarządzania, w bardzo ograniczonym stopniu stosują analizy kosztów, słabo radzą sobie również z rachunkami efektywności. Mając to na uwadze, w celu podnoszenia sprawności administracji samorządowej, upowszechniane będzie stosowanie analizy kosztów i korzyści w JST.⁸²⁾

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

Stosując procedurę zamówień publicznych samorządy powinny kierować się zasadą zrównoważonego rozwoju, **integrując politykę zakupową z celami gospodarczymi, społecznymi, środowiskowymi i innowacyjnymi**. W tym celu wprowadzone zostanie spójne otoczenie instytucjonalno-regulacyjne polityki zakupowej państwa. Przedstawiciele administracji publicznej zostaną przeszkoleni w zakresie lepszego wykorzystania istniejących instrumentów zlecania zadań publicznych z uwzględnieniem klauzul społecznych i aspektów ekologicznych.

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

⁸²⁾ Przykładem analiz mogą być przygotowywane obecnie przez JST „analizy przedrealizacyjne” służące podjęciu decyzji o rozpoczęciu procedury przygotowywania projektów w formule PPP.

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

W świetle nowego modelu rozwoju, jaki został określony w SOR, od samorządów wymaga się lepszego **planowania i zarządzania strategicznego**, w tym stosowania w praktyce zasad selektywności, zintegrowanego podejścia oraz działania w partnerstwie. Zintegrowane planowanie strategiczne wymaga współpracy pomiędzy samorządami w obrębie obszaru powiązanego funkcjonalnie w zakresie wspólnego planowania inwestycji, rozbudowy i modernizacji sieci transportowych, wykorzystania terenów pod zabudowę mieszkaniową, działalność gospodarczą, usługową, ochronę terenów zielonych.

Dla osiągnięcia tego stanu konieczna jest zarówno promocja kształcenia kompetencji **liderów samorządowych**, jak i zbudowanie systemu **wsparcia doradczego** dla samorządów terytorialnych wszystkich szczebli, precyzyjnie odpowiadającego na zdiagnozowane potrzeby i dostępnego z poziomu regionalnego. Samorząd województwa powinien dysponować instrumentem wsparcia doradczego wobec JST, które zgłaszają problemy w realizacji swoich zadań lub też wyniki monitorowania rozwoju wskazują na taką potrzebę.

W tym zakresie wspierane będą następujące działania:

- współpraca regionalnych jednostek analitycznych ze sobą i z ośrodkami krajowymi oraz upowszechnienie analizy kosztów i korzyści,
- dostosowanie metodologii statystyki publicznej do potrzeb monitorowania miast (poziom poniżej gminnego) i obszarów powiązań funkcjonalnych (w tym miejskich obszarów funkcjonalnych); rozbudowa lokalnych, regionalnych i krajowych centrów wiedzy nt. obszarów miejskich,
- przegląd zadań własnych poszczególnych szczebli JST i zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz opracowanie demarkacji zadań między tymi JST i dostosowanie tych zadań do dochodów,
- wdrożenie mechanizmów pozwalających na ocenę skuteczności i efektywności instytucji publicznych, w tym stosowania narzędzi samooceny, jak CAF lub Planowanie Rozwoju Instytucjonalnego⁸³⁾,
- organizacja wsparcia doradczego (w tym w ramach CWD) dla samorządów w zakresie poprawy skuteczności planowania strategicznego na poziomie lokalnym i regionalnym (zintegrowane strategie rozwoju gmin i ponadlokalnego oraz związku metropolitalnego, strategie ponadregionalne) oraz wypracowywanie strategicznych projektów lub zintegrowanych pakietów działań,
- upowszechnienia wsparcia eksperckiego i wymiany dobrych praktyk dla JST zgłaszających potrzebę wsparcia (doradztwo m.in. w przygotowaniu projektów inwestycyjnych, pilotażowych, partnerskich, stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 53, z późn. zm.) i innych ustaw),
- upowszechnienie szkolenia decydentów, w pierwszej kolejności poprzez likwidację przeszkód prawnych w tym zakresie,
- kształcenie liderów samorządowych w oparciu o dobre praktyki Akademii Liderów Samorządowych (wielokrotnej edycji studiów podyplomowych dla skarbników i sekretarzy, zwłaszcza z gmin wiejskich i miejsko-wiejskich) i inne,
- upowszechnienie wśród samorządów narzędzia prognozowania finansowego poprawiającego jakość zarządzania finansowego i umożliwiającego utrzymanie długookresowej równowagi finansowej, w tym upowszechnienia stosowania Systemu Zarządzania Budżetami JST Besti@,
- upowszechnienie dobrych praktyk zamówień publicznych, w szczególności w zakresie zamówień odpowiedzialnych społecznie i „zielonych” zamówień, zwiększanie popytu na innowacyjne rozwiązania w sektorze publicznym,

⁸³⁾ Metoda CAF powstała z inicjatywy Europejskiej Sieci do spraw Administracji Publicznej, organizacji zrzeszającej urzędników służby cywilnej krajów członkowskich UE. Dostarcza ona łatwego w użyciu narzędzia, dzięki któremu organizacje sektora publicznego mogą wykorzystać metody zarządzania jakością w celu doskonalenia wyników swojej działalności. CAF z jednej strony poszerza świadomość o funkcjonowaniu urzędu poprzez ujawnienie ukrytych zależności i mechanizmów, a z drugiej pokazuje braki w obszarze zarządzania. Zastosowanie CAF pozwala na ustalenie sposobów pracy, które powodują, że organizacja działa lepiej i skutecznie, co w rezultacie przyczynia się do kształtowania nowej kultury pracy opartej na rzetelności, profesjonalizmie oraz współpracy. Te same funkcje oferuje polski system funkcjonujący od lat pod nazwą PRI (Planowanie Rozwoju Instytucjonalnego), który dodatkowo jest systemowo zintegrowany z poszczególnymi standardami w ramach kontroli zarządczej. Oba systemy mają podobne funkcjonalności, ale używa ich nadal niewielki procent jednostek samorządu.

- upowszechnienie dobrych praktyk planowania przestrzennego dotyczących planowania inwestycji wspólnych dla kilku JST, rozbudowy i modernizacji sieci transportowych, wykorzystania terenów pod różne formy zabudowy, działalności gospodarczej, ochrony terenów, wykorzystania GIS w planowaniu przestrzennym.

Zakres współpracy i współdziałania rządu i JST

Poziom krajowy	Poziom regionalny	Poziom lokalny
◦ Konsolidacja i wzmocnienie systemu zarządzania rozwojem; badanie kondycji administracji samorządowej przez ośrodki analityczne krajowe i regionalne ◦ Dostosowanie statystyki publicznej do potrzeb monitorowania rozwoju miast i obszarów powiązanych funkcjonalnie ◦ Wypracowanie procedury przygotowania zintegrowanych strategii rozwoju (gospodarczo-społeczno-przestrzennych) na poziomie lokalnym i wojewódzkim w oparciu o uzgodniony <i>System zarządzania rozwojem Polski</i>	◦ Podniesienie kompetencji analitycznych poprzez współpracę jednostek analitycznych regionalnych ze sobą i z ośrodkiem krajowym ◦ Upowszechnienie analizy kosztów i korzyści ◦ Upowszechnienie stosowania narzędzi prognozowania finansowego w celu poprawy zarządzania finansowego i utrzymania długookresowej równowagi finansowej ◦ Upowszechnienie stosowania Systemu Zarządzania Budżetami JST Besti@⁸⁴⁾	◦ Nawiązywanie przez samorządy współpracy z regionalnymi jednostkami analitycznymi, korzystanie z analiz, ewaluacji, baz danych ◦ Upowszechnienie analizy kosztów i korzyści ◦ Podniesienie jakości decyzji publicznych poprzez upowszechnienie szkolenia radnych i innych decydentów ◦ Upowszechnienie stosowania narzędzi prognozowania finansowego w celu poprawy zarządzania finansowego i utrzymania długookresowej równowagi finansowej ◦ Upowszechnienie stosowania Systemu Zarządzania Budżetami JST Besti@
◦ Wypracowanie racjonalnego modelu funkcjonowania CWD w oparciu o istniejące instytucje publiczne ◦ Upowszechnienie zintegrowanego planowania przestrzennego ze społeczno-gospodarczym ◦ Promowanie i wdrażanie dobrych praktyk dotyczących planów zamówień publicznych, zamówień odpowiedzialnych społecznie i „zielonych” zamówień oraz zamówień innowacyjnych ◦ Stosowanie narzędzi GIS w planowaniu rozwoju		

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

Zintegrowane podejście do rozwoju, uwzględniające powiązania funkcjonalne ponad granicami administracyjnymi gmin lub powiatów, wymaga, aby polityka regionalna oferowała i udoskonalała instrumenty pozwalające terytorializować polityki publiczne. Powinna to czynić nie tylko przez współpracę między rządem a samorządem województwa, ale także w skali lokalnej, ponadlokalnej, regionalnej, a nawet ponadregionalnej.

Zasadniczą **rolę w inicjowaniu i koordynowaniu działań rozwojowych pełni samorząd województwa**. Rolą samorządu województwa jest stałe usprawnianie mechanizmów współpracy z samorządami lokalnymi i interesariuszami w granicach województwa, jak i z administracją sąsiednich województw w celu identyfikacji i wykorzystania potencjałów rozwojowych. Współpraca ta powinna dotyczyć nie tylko „przymusów”, ale również samorządów bez doświadczenia współpracy. Działania w tym zakresie powinny uwzględniać nie tylko zachęcanie

⁸⁴⁾ Nowy, nieobowiązkowy moduł służy JST do wewnętrznych analiz różnych opcji WPF przed wybraniem jednej z nich jako formalnego projektu, który jest udostępniany Regionalnym Izbowi Obrachunkowemu do oceny i przesyłany do rady gminy, powiatu, sejmiku. Dzięki temu każda z nowych, planowanych inwestycji może zostać przeanalizowana pod względem możliwych konsekwencji dla przyszłych dochodów i wydatków bieżących oraz majątkowych, przychodów oraz rozchodów. Zagregowany wynik jest automatycznie przenoszony na prognozę WPF w kolejnych latach – pokazując wpływ nowych przedsięwzięć na składniki wzorów wynikających z art. 242 i art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, czyli wpływ na zachowanie równowagi finansowej w zakresie wydatków bieżących w układzie wieloletnim (Czajkowski J. M., Potkański T., *Proste wskaźniki finansowe do oszacowania możliwości realizacji w najbliższych latach przez JST nowych przedsięwzięć*. Nowa funkcjonalność na platformie BeSTi@, *Finanse Komunalne*, 2016, t.12, s. 20-50).

lokalnej administracji do współpracy w ramach obszarów powiązanych funkcjonalnie, ale również włączanie ich do decyzji podejmowanych na poziomie regionu. Dotyczy to zarówno etapu przygotowywania strategicznych dokumentów, monitorowania rozwoju, jak i ewaluacji podejmowanych działań. Lepsza współpraca i znajomość problemów/potencjałów JST pozwoli samorządowi województwa trafnie posługiwać się takimi narzędziami polityki regionalnej, jak **porozumienie terytorialne**. Szczególna jakość relacji samorządu województwa z samorządami lokalnymi jest wymagana na obszarach o charakterze problemowym, zagrożonych marginalizacją. Powinny być one włączane i zachęcane do oddolnego strategicznego planowania działań naprawczych. Współpraca z takimi samorządami wymaga działań animacyjnych i mentoringu z poziomu regionu i sąsiadujących JST. Sąsiadujące ze sobą gminy, tworzące obszar powiązany funkcjonalnie i deklarujące chęć wzajemnej współpracy, mogą w partnerstwie opracować zintegrowaną **strategię rozwoju ponadlokalnego** i wspólnie zaplanować i realizować przedsięwzięcia **ukierunkowane na rozwój i podniesienie konkurencyjności subregionu**. Z kolei miasta wojewódzkie wymagają często włączenia samorządu wojewódzkiego w działania integrujące zarządzanie miejskim obszarem powiązań funkcjonalnych⁸⁵⁾. Przy pomocy mechanizmu wdrażania ZIT miasto i obszar powiązany z nim funkcjonalnie mogą realizować wspólne przedsięwzięcia, co sprzyja wyjściu poza sztywne granice administracyjne JST i zapewnia większe możliwości oddziaływania projektów.

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

Potrzeba **wymiany wiedzy i doświadczeń** oraz wspólnego wypracowywania rozwiązań w interesujących obszarach jest realizowana przez samorządy miast i ich partnerów m.in. poprzez PIM⁸⁶⁾, projekt Human Smart Cities⁸⁷⁾, a także inicjatywy międzynarodowe, jak np. URBACT czy Agenda Miejska UE.

Powiązane gospodarczo, społecznie i komunikacyjnie obszary odgrywają ważną rolę również na terenach przygranicznych, gdzie celem polityki regionalnej (krajowej i europejskiej) jest zmniejszanie stopnia peryferyjności⁸⁸⁾. Kluczowym kierunkiem interwencji polityki regionalnej w tym względzie będzie wspomaganie procesu integracji obszarów przygranicznych z głównymi obszarami aktywności gospodarczej dzięki zapewnianiu rozwoju powiązań funkcjonalnych po obu stronach granicy. Sprawnej realizacji wspólnych przedsięwzięć o charakterze transgranicznym będą służyć zintegrowane strategie rozwoju lokalnego i ponadlokalnego, jeśli będą uwzględniać szanse rozwojowe wynikające z bliskości sąsiedniego kraju, a przygotowujące je samorządy zadbają o przeprowadzenie procesu uzgodnień i konsultacji z partnerami po drugiej stronie granicy. Przygotowane w ten sposób, stałyby się bazą do planowania działań w ramach programów współpracy przygranicznej współfinansowanych z UE.

Sposobem identyfikacji i kreowania nowych możliwości rozwoju dla regionu jest współpraca sąsiadujących regionów oraz współpraca z regionami europejskimi. Zintegrowane strategie ponadregionalne powinny powstawać z inicjatywy regionów i być wynikiem uzgodnień samorządów regionalnych, lokalnych oraz partnerów

⁸⁵⁾ Strategiczne ustalenia sformalizowane w postaci strategii rozwoju ponadlokalnego lub mniej formalnego porozumienia determinują często możliwości sprawnego zarządzania portfelami powiązanych projektów, pozyskania środków na rozbudowę infrastruktury, sprawnej organizacji usług publicznych, znalezienia inwestorów czy też realizacji działań z zakresu wzmocnienia zasobów ludzkich. Koordynacja i integracja działań może przyczynić się do obniżenia kosztów jednostkowych usług publicznych, co wydaje się być istotne w kontekście obiektywnie wzrastających wydatków bieżących na utrzymanie nowo wybudowanej infrastruktury drogowej, komunalnej czy społecznej oraz presji społeczności lokalnych na dalszy wzrost jakości usług, co wiąże się z dalszymi nakładami, a także koniecznością obsługi i spłaty zadłużenia.

⁸⁶⁾ Jest to sieć miast – wolontariuszy na terenie kraju, umożliwiająca uczenie się od innych i promowanie wiedzy w zakresie prowadzenia przez miasta zintegrowanej polityki miejskiej z wykorzystaniem instrumentu lokalnego partnerstwa zrzeszającego partnerów społeczno-gospodarczych i mieszkańców.

⁸⁷⁾ Projekt, który popularyzuje inteligentne rozwiązania w polskich miastach, kładzie również nacisk na wymianę doświadczeń i wiedzy między samorządami miejskimi.

⁸⁸⁾ Do 2030 r. zmniejszy się stopień peryferyjności obszarów przygranicznych poprzez zwiększenie ich dostępności w relacjach wewnątrz krajowych i międzynarodowych. Zwiększy się integracja obszarów leżących po obu stronach granicy z państwami należącymi do UE poprzez realizację wielopłaszczyznowej współpracy transgranicznej, co prowadzić będzie do stopniowego kształtowania transgranicznych obszarów funkcjonalnych. Obszary te sprawniej niż dotychczas wykorzystywać będą potencjał ludzki, środowiskowy, turystyczny, edukacyjny oraz kulturalny dla celów rozwojowych.

społeczno-gospodarczych w zakresie wspólnych celów i działań stwarzających dodatkowe możliwości rozwoju dla regionów biorących w nich udział.

Obok współpracy regionów (głównie z północy kraju) w ramach Strategii UE dla Regionu Morza Bałtyckiego duże szanse rozwojowe dla polskich regionów stwarza nowa inicjatywa powołania Strategii Makroregionalnej UE dla Obszaru Karpat⁸⁹⁾. Przygotowany w ramach współpracy zainteresowanych krajów projekt Strategii przewiduje szereg przedsięwzięć i inicjatyw służących partnerskiej współpracy w oparciu o wyzwania i potencjały makroregionu Karpat. Zakłada się m.in. realizację kluczowego dla rozwoju gospodarczego Europy środkowo-wschodniej i południowej projektu transportowego Via Carpatia, który po połączeniu z korytarzem Via Baltica udrożni transport z północy na południe Europy.

W tym zakresie wspierane będą następujące działania:

- inicjowanie i animowanie współpracy i partnerstwa w obszarach powiązań funkcjonalnych; rozwijanie powiązań i integracja funkcjonalna zarządzania obszarami wiejskimi i miejskimi na poziomie lokalnym i ponadlokalnym,
- organizacja procesu uczenia się samorządów od siebie poprzez wymianę dobrych praktyk,
- wspieranie powstawania i rozwoju lokalnych organizacji społecznych, budujących kapitał społeczny, sieciowanie ich, wspieranie profesjonalizacji ich działania, szczególnie na obszarach wiejskich, gdzie potrzeby w tym zakresie są największe,
- rozwijanie mechanizmów współpracy i partnerstwa ponadregionalnego i międzysektorowego (sektor publiczny, prywatny i pozarządowy),
- poprawa mechanizmów komunikacji międzyinstytucjonalnej,
- stosowanie porozumienia terytorialnego jako sposobu uzgadniania i finansowania priorytetowych przedsięwzięć na poziomie ponadlokalnym i lokalnym,
- budowanie sieci współpracy do realizacji wspólnych, zintegrowanych projektów wynikających ze współpracy transgranicznej oraz makroregionalnej,
- wspomaganie rozwoju powiązań funkcjonalnych małych miast i centrów gminnych jako lokalnych ośrodków wzrostu,
- wsparcie tworzenia powiązań sieciowych w skali krajowej i międzynarodowej oraz powiązań funkcjonalnych między miastami posiadającymi komplementarne zasoby lub komplementarną strukturę społeczną i gospodarczą,
- promowanie działań mających na celu szersze uczestnictwo miast w międzynarodowych inicjatywach (m.in. takich, jak Urban Innovative Actions, URBACT, Agenda Miejska UE).

Zakres współpracy i współdziałania rządu i JST

Poziom krajowy

Poziom regionalny

Poziom lokalny

◦ Dostosowanie form współpracy międzygminnej i powiatowej do potrzeb wspólnej realizacji i finansowania projektów oraz bardziej efektywnej realizacji usług publicznych ◦ Wypracowanie koncepcji i realizacja kontraktu i porozumienia terytorialnego ◦ Włączenie i wsparcie miast oraz ich związków w inicjatywy skierowane do	◦ Inicjowanie i animowanie współpracy i partnerstwa w obszarach powiązań funkcjonalnych (zapewnienie równowagi w partnerstwach o silnym ośrodku rdzeniowym i gminami na obrzeżu) ◦ Wykorzystywanie doświadczeń ZIT do integracji i współpracy sąsiadujących samorządów w	◦ Wspólne z innymi JST tworzącymi obszar powiązań funkcjonalnych opracowywanie strategii rozwoju dla obszaru partnerstwa (strategii rozwoju ponadlokalnego) i stosowanie porozumień terytorialnych ◦ Nawiązywanie współpracy władz publicznych z lokalnymi instytucjami badawczymi w celu
---	---	---

⁸⁹⁾ Polska zainicjowała prace nad makroregionalną strategią UE dedykowaną obszarowi Karpat. Ma ona docelowo obejmować 5 państw UE (Czechy, Polskę, Rumunię, Słowację i Węgry) oraz 3 państwa graniczące z UE (Mołdawię, Serbię i Ukrainę). Strategia pozwoli wydobyc potencjały regionów tworzących obszar Karpat i wykorzystać je dla zintensyfikowania rozwoju społeczno-gospodarczego tego makroregionu.

miast z poziomu UE, w tym partnerstwa Agendy Miejskiej UE, URBACT, UIA, Horyzont Europa ◦ Badanie mechanizmów współpracy między samorządami i efektywności rozwiązań w ramach obszarów powiązań funkcjonalnych ◦ Wzmocnienie współpracy transgranicznej na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym zarówno na granicy zewnętrznej, jak i wewnętrznej UE ◦ Wykorzystywanie doświadczeń ZIT do integracji i współpracy sąsiadujących samorządów w miejskich obszarach funkcjonalnych	miejskich obszarach funkcjonalnych ◦ Stosowanie porozumienia terytorialnego jako zintegrowanego instrumentu polityki rozwoju wspierającego rozwój obszarów powiązań funkcjonalnych w regionie ◦ Organizacja współpracy międzysektorowej (uczelnie – biznes – instytucje publiczne – organizacje pozarządowe) i między samorządowej (np. fora subregionalne) ◦ Współpraca ponadregionalna i europejska, w tym w ramach programów Interreg ◦ Inicjowanie działań mających na celu doskonalenie umiejętności liderów samorządowych ◦ Organizacja wsparcia doradczego dla samorządów lokalnych	zapewnienia zaplecza intelektualnego i eksperckiego ◦ Wdrażanie metod partycypacji publicznej, powstawania i rozwoju działalności organizacji pozarządowych, zachęty do profesjonalizacji ich funkcjonowania, w tym podmiotów ekonomii społecznej ◦ Uczestniczenie w różnych formach sieciowania samorządów (np. Partnerskiej Inicjatywie Miast, w programach Interreg) ◦ Korzystanie z doradztwa w ramach CWD
---	---	---

3.3. Poprawa organizacji świadczenia usług publicznych

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

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

W przypadku usług społecznych rekomenduje się dążenie do zwiększenia dostępności i jakości usług w wyniku przejścia z usług instytucjonalnych na usługi świadczone w społeczności lokalnej (**deinstytucjonalizacja usług**). Większe włączenie podmiotów ekonomii społecznej, wielofunkcyjnych gospodarstw rolnych, innowacyjnych start-upów w dostarczanie usług na poziomie lokalnym może przyczynić się do rozwoju kapitału społecznego, który warunkuje integrację społeczną i partycypację obywatelską, a jednocześnie zapewnia większą dostępność usług. Dobrym przykładem mogą być w tym zakresie usługi opiekuńcze czy pielęgnacyjne. Poprawie jakości i dostępności usług społecznych służyć będą również rozwiązania polegające na integrowaniu programowania polityki rozwoju społecznego na poziomie lokalnym. W tym celu przygotowane zostaną zmiany legislacyjne pozwalające na skoncentrowanie zagadnień zawartych w tworzonych obecnie na poziomie powiatów i gmin programach sektorowych dotyczących np. problematyki osób niepełnosprawnych, rynku pracy, wsparcia rodziny w jednolitym dokumencie – Lokalnym Programie Rozwoju Społecznego. Dzięki temu samorząd będzie mógł bardziej kompleksowo podejść do wyzwań społecznych dotyczących wspólnoty.

Decyzje podejmowane w JST w zakresie nakładów inwestycyjnych i sposobu dostarczania usług publicznych powinny być oparte na wiedzy. Ogólnokrajowy **SMUP**⁹⁰⁾, przyniesie wiele korzyści. System ten ma umożliwić rzetelne porównania między jednostkami publicznymi, a tym samym pozwolić na debatę z mieszkańcami i opieranie decyzji władz publicznych różnych szczebli i podmiotów prywatnych na rzetelnych informacjach. Dzięki pozyskanym z systemu monitorowania rzetelnym informacjom zmniejszy się ryzyko podejmowania nietrafionych decyzji. Oprócz korzystania z dostępnych informacji statystycznych samorządy powinny rozwijać kompetencje w zakresie posługiwania się **narzędziami monitorowania usług publicznych, badania ich jakości** oraz satysfakcji odbiorców w skali lokalnej.

Finansowanie usług publicznych wymaga upowszechnienia korzystania z instrumentów inżynierii finansowej oraz możliwości, jakie niesie ze sobą partnerstwo publiczno-prywatne. Kolejną z alternatywnych form finansowania inwestycji mogą być obligacje społeczne, oparte na mechanizmie płatności za rezultat. W mechanizmie tym pieniądze wypłacane są nie za samo wykonanie zadania, ale dopiero za osiągnięcie rezultatu⁹¹⁾.

W tym zakresie wspierane będą następujące działania:

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

⁹⁰⁾ System Monitorowania Usług Publicznych – projekt strategiczny SOR.

⁹¹⁾ Rozwiązanie to jest jednak dopiero testowane i wymaga udoskonalenia.

Zakres współpracy i współdziałania rządu i JST

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

3.4. Efektywny i spójny system finansowania polityki regionalnej

Źródłem finansowania polityki rozwoju w Polsce są w znaczącej mierze środki pochodzące z EFSI. Zasady, którymi kieruje się europejska polityka spójności, nie są stosowane w przypadku wdrażanych polityk sektorowych finansowanych ze źródeł krajowych. W efekcie – wraz z pojawieniem się środków UE – powstał dualny system finansowania i realizacji polityki rozwoju, który wpływa na zachowania wszystkich podmiotów uczestniczących niezależnie od szczebla – na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym.

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

Inwentaryzacja wszystkich dostępnych publicznych **źródeł finansowania** oraz **instrumentów wsparcia** przedsięwzięć rozwojowych dotycząca zarówno podstaw prawnych, skali środków przeznaczanych na poszczególne instrumenty, jak i zasad ich dystrybucji pozwoli lepiej ukierunkować wydatkowanie środków publicznych, uniknąć rozproszenia wsparcia, kreowania fragmentarycznych rozwiązań, jak również konkurowania instrumentów między sobą.

W tym zakresie wspierane będą następujące działania:

- **Analiza zakresu zadań własnych poszczególnych szczebli JST** i adekwatności środków (instrumentów, narzędzi i środków finansowych), jakimi one dysponują. Pomoże to określić, które z tych zadań powinny być realizowane wyłącznie z wykorzystaniem środków własnych JST, a które z udziałem wsparcia (w tym finansowania) zewnętrznego. Dotyczy to również finansowania możliwego do pozyskania na rynku bankowym, w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, emisji obligacji lub inwestycji kapitałowych w samorządowe spółki.
- **Przegląd systemu korekcyjno-wyrównawczego i redystrybucji środków publicznych z poziomu krajowego do budżetów JST** pod kątem alokacji terytorialnej i zgodności z celami polityki regionalnej państwa. W wyniku przeglądu zostanie opracowany zmodyfikowany system wyrównywania dochodów JST, który pozwoli na lepsze ukierunkowanie środków, uwzględniające potrzeby wydatkowe związane z realizacją zadań publicznych w JST o niskim potencjale dochodowym. Opracowanie systemu umożliwi również wzmocnienie motywacji większych JST do aktywnego pozyskiwania dodatkowych dochodów i do ograniczenia stałych obciążeń wydatkowych.
- **Ocena** adekwatności istniejących **instrumentów wsparcia** i zasad ich dystrybucji. W tym zakresie zostanie dokonany **przegląd dotacji celowych oraz innych form wsparcia** (np. subwencja) na zadania z zakresu polityki rozwoju realizowane przez JST, w szczególności zadania własne, pod kątem możliwości ich przeformułowania i lepszego dopasowania do rzeczywistych potrzeb samorządów. W przypadku niezaadresowania danego obszaru potrzeb odpowiednim instrumentem konieczne jest podjęcie działań w celu jego opracowania i wdrożenia.
- **Wzmacnianie mechanizmów umożliwiających ocenę efektywności wsparcia inwestycji** z krajowych środków publicznych w ujęciu przedmiotowym, podmiotowym i terytorialnym na wzór narzędzi stosowanych do monitorowania środków w ramach polityki spójności. Analogicznie do rozwiązań, jakie obowiązują w zakresie środków UE, efektywność finansowania z krajowych środków publicznych powinna podlegać nie tylko kontroli (jak to się dzieje obecnie), ale również ewaluacji. **Badania efektywności wsparcia** udzielanego z krajowych środków publicznych mają charakter jednostkowy, w efekcie wiele instrumentów wsparcia i zasady ich udzielania funkcjonują na niezmiennych zasadach od wielu lat. W celu zapewnienia mechanizmów wzmacniania efektywności systemu finansowania ze środków publicznych powinny zostać wzmocnione procedury wdrażania **rekomendacji z analiz i ewaluacji**.
- **Wypracowanie systemu nastawionego na rezultaty** udzielanego wsparcia. Wsparcie udzielane z krajowych środków publicznych powinno uwzględniać dobre praktyki i doświadczenia płynące z realizacji interwencji z udziałem środków UE.
- **Wypracowanie mechanizmów finansowania, angażujących środki pochodzące z różnych źródeł, łagodzących skutki zmniejszającego się wsparcia ze środków UE.** Mimo utrzymania współfinansowania rozwoju regionalnego ze środków EFSI, niezbędne wydają się zmiany oraz nowe mechanizmy wsparcia angażujące środki UE, ale z większym wykorzystaniem środków pochodzących z innych źródeł. Samorządy województw powinny w większym stopniu uzupełniać finansowanie swojej polityki rozwoju z innych źródeł niż budżet polityki spójności. Wspierany będzie w regionach rozwój potencjału w zakresie ubiegania się o środki z programów zarządzanych centralnie przez KE. Osobne działania podjęte zostaną w kierunku systemowej aktywizacji spółek przemysłowych/spółek skarbu państwa i jednostek B+R w zakresie aplikowania do programów zarządzanych centralnie przez KE. Kontynuowane będą działania służące podniesieniu jakości projektów przygotowywanych przez JST, jednocześnie - w uzasadnionych przypadkach - niewykluczone będzie wsparcie JST w finansowaniu wkładu własnego w projektach realizowanych z udziałem środków europejskich.
- Współpraca z sektorem prywatnym, w tym bankowym, w celu **angażowania środków tego sektora**, tak aby poprzez partycypację w inwestycjach publicznych zwiększać nakład środków prywatnych (m.in. PPP) na finansowanie rozwoju.
- **Zwiększanie zakresu finansowania zwrotnego w realizacji inwestycji publicznych** przy jednoczesnym ograniczaniu skali finansowania bezzwrotnego (subwencje, dotacje). Głównym powodem wzmocnienia pozycji finansowania zwrotnego jest wielkość zasobów niewspółmierna do skali potrzeb. Głównym celem zaś – jak największa kwota środków angażowana w finansowanie przedsięwzięć, przy jednoczesnej maksymalizacji efektów mnożnikowych i dźwigni.

- **Zagospodarowanie** w formie wsparcia zwrotnego **środków wycofanych z instrumentów inżynierii finansowej** uruchomionych w programach operacyjnych w latach 2007–2013 oraz instrumentów finansowych i pomocy zwrotnej uruchomionych w programach operacyjnych w latach 2014–2020. Środki te w pewien sposób skompensują zmniejszenie budżetu polityki spójności. Ich efektywność zależy od zastosowania mechanizmów zapobiegających duplikowaniu instrumentów wsparcia finansowanych z różnych źródeł. Dysponentem środków wycofanych z instrumentów finansowych i pomocy zwrotnej dwóch kolejnych perspektyw alokowanych w krajowych programach operacyjnych jest minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego. Z uwagi na możliwość wykorzystania potencjału i zasobów już istniejących w wyspecjalizowanych podmiotach nadzorowanych przez sektor rządowy, środki na realizację instrumentów finansowych będą przekazywane w zarządzanie tym właśnie podmiotom i to one będą udzielały wsparcia na rzecz ostatecznych odbiorców. Zakłada się, że kluczową rolę odegrają tu podmioty działające w ramach Grupy PFR, w szczególności BGK, jak również – w przypadku projektów środowiskowych – Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.
- **Kontynuacja tworzenia na poziomie regionalnym przez zarządy województw** wyspecjalizowanych instytucji finansujących działania rozwojowe, tzw. regionalnych funduszy rozwoju (**RFR**), w celu integracji zasobów i koordynacji systemu w obszarze wsparcia zwrotnego w danym województwie. Na poziomie RFR będą, we współpracy z BGK, budowane kompetencje w zakresie bezpośredniego udzielania wsparcia w formie zarówno pomocy zwrotnej, jak i instrumentów finansowych, a także nowych form finansowania, jakimi są partnerstwo publiczno-prywatne czy emisja obligacji. Zasadne jest również wyposażenie samorządów województw w wiedzę co do wsparcia kapitałowego, dlatego w regionalnych funduszach rozwoju należy rozwijać również kompetencje w tym zakresie. Zarządy województw będące dysponentami znacznej kwoty środków w systemie wsparcia zwrotnego (większość środków w formie instrumentów finansowych w okresie 2007–2013, jak również 2014–2020 jest realizowana w ramach regionalnych programów operacyjnych) współpracują z poziomem krajowym w zakresie palety instrumentów finansowych oferowanych w regionie i **dążą do koordynacji wsparcia zwrotnego oferowanego w regionach ze środków publicznych będących w ich dyspozycji**.

Zakres współpracy i współdziałania rządu i JST

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

Cele KSRR w układzie regiony – miasta – obszary wiejskie

Regiony

KSRR określa **regiony** jako podstawowy punkt odniesienia polityki regionalnej. Polskie regiony są zróżnicowane zarówno pod względem posiadanych potencjałów, barier i wyzwań, jakie przed nimi stoją. Ta różnorodność oznacza odpowiednio dopasowaną interwencję publiczną, której zestaw uzależniony jest od kapitału terytorialnego każdego regionu indywidualnie. Wyzwaniem dla regionów jest optymalne wykorzystanie własnego potencjału rozwojowego w celu zwiększenia konkurencyjności gospodarki i zapewnienia warunków dla trwałego i zrównoważonego rozwoju.

Polityka regionalna wspiera rozwój wszystkich polskich regionów i dostarcza narzędzi służących **wykorzystaniu i wzmocnieniu regionalnych potencjałów** rozwojowych. Kluczowa jest koncentracja polityki rozwoju na czynnikach rozwojowych, które pozwalają na osiągnięcie przewagi komparatywnej regionów w przyszłości. Służyć temu będą horyzontalne działania celu 2, które obejmują m.in. pobudzanie przedsiębiorczości i innowacyjności, wzmocnienie regionalnych systemów inwestycji, wykorzystanie regionalnych inteligentnych specjalizacji i wykwalifikowanego kapitału ludzkiego. KSRR zakłada, że polityka regionalna będzie w większym niż dotychczas stopniu integrować działania realizowane sektorowo, wiążąc na poziomie regionalnym różnego rodzaju przedsięwzięcia w zintegrowane ze sobą pakiety, dostosowane do potrzeb danego terytorium.

W strukturze przestrzennej kraju można wyróżnić regiony, które ze względu na skumulowane, wielorakie problemy wynikające ze struktury społeczno-gospodarczej, peryferyjnego położenia bądź utraty dotychczasowych funkcji, nie w pełni wykorzystują swoje możliwości rozwojowe. Wymagają one dodatkowych działań aktywizujących, lepszej koordynacji wydatków publicznych na inwestycje, zorganizowanej współpracy interesariuszy na poziomie regionalnym i pomiędzy poziomami zarządzania. Zaliczają się do nich regiony leżące we wschodniej Polsce oraz województwo śląskie. Regiony znajdujące się we wschodniej Polsce wciąż należą do grupy najbardziej zapóźnionych w rozwoju, z tego też względu z poziomu krajowego w ramach celu 1 KSRR wspierane będą działania skierowane na tworzenie warunków do dalszego rozwoju konkurencyjnej gospodarki Polski wschodniej (działanie 1.1.1.). Innym przykładem jest Śląsk, który boryka się z koniecznością przezwyciężania problemów związanych z restrukturyzacją gospodarki i poszukiwaniem nowej drogi rozwoju. W związku z tym na Śląsku wspierane będą przedsięwzięcia w zakresie promocji zmian strukturalnych i zwiększania atrakcyjności inwestycyjnej tego regionu (działanie 1.3.).

Ważnym czynnikiem rozwoju wszystkich regionów jest ich sprawność instytucjonalna. Stąd też działania w ramach celu 3 dotyczą m.in. podnoszenia kompetencji w zakresie planowania przestrzennego, wzmocnienia mechanizmów planowania i zarządzania strategicznego i finansowego, wsparcia doradczego dla samorządów województw w zakresie współpracy między samorządowej w obszarach funkcjonalnych oraz współpracy ponadregionalnej i uczestnictwa w mechanizmach współpracy z poziomem rządowym i samorządami lokalnymi.

Miasta

Wspieranie ośrodków miejskich służy budowaniu siły konkurencyjnej regionów. W ramach KSRR wspierany będzie rozwój wszystkich miast, tj.: **największych aglomeracji, średnich oraz małych miast powiązanych funkcjonalnie z obszarami wiejskimi** bez względu na ich wielkość, położenie czy pełnione funkcje społeczne, gospodarcze i administracyjne. Działania podejmowane dla realizacji celów polityki regionalnej w zakresie miast znajdują się w ramach wszystkich trzech celów strategii, w tym przede wszystkim w ramach celu 2, który odnosi się do rozwoju konkurencyjności. Z uwagi na to, że miasta różnią się wielkością, położeniem i pełnionymi funkcjami, działania kierowane do nich w ramach KSRR będą miały zróżnicowany charakter.

Największe aglomeracje, które w największym stopniu skorzystały z dotychczasowych działań prowadzonych w ramach polityki regionalnej, nie stanowią w KSRR obszaru strategicznej interwencji niemniej jednak w dalszym ciągu będą beneficjentami wsparcia z poziomu krajowego i regionalnego na ogólnych warunkach. Polityka regionalna oddziaływać będzie na zwiększenie wykorzystania przez największe aglomeracje ich potencjału konkurencyjności i innowacyjności, poprzez takie działania, jak m.in. wzmocnienie istniejących ośrodków innowacji oraz wykorzystywanie i wzmocnianie innowacyjności i konkurencyjności sektora przedsiębiorstw oraz instytucji naukowych i badawczych na arenie międzynarodowej. Istotna jest także lepsza koordynacja projektów realizowanych na ich obszarze oraz obszarach powiązanych z nimi funkcjonalnie. W celu realizacji zintegrowanych

projektów, odpowiadających w sposób kompleksowy na potrzeby i problemy, aglomeracje powinny wykorzystywać doświadczenie z dotychczasowej realizacji ZIT. Kluczowe będzie dla nich generowanie zintegrowanych projektów rozwojowych, m.in. w zakresie zintegrowanego systemu transportu publicznego, podnoszenia jakości przestrzeni, poprawy jakości środowiska naturalnego, w tym jakości powietrza.

Miasta średnie, ze względu na słabsze wyposażenie w czynniki lokalizacji takie, jak kapitał ludzki, społeczny, materialny, instytucjonalny znajdują się w gorszej pozycji konkurencyjnej w zestawieniu z aglomeracjami, co w efekcie skazuje wiele z nich na marginalizację. Przedsięwzięcia o charakterze horyzontalnym dedykowane **średnim miastom** w KSRR to przede wszystkim rozwój przedsiębiorczości oraz inwestycji generujących lokalnie atrakcyjne miejsca pracy, kształcenie i szkolenie zawodowe, w szczególności w sektorach wpisujących się w zdefiniowane specjalizacje gospodarcze danego obszaru, w tym pobudzenie rodzimej i lokalnej przedsiębiorczości. Ważnym aspektem wspierania miast średnich jest rozwijanie wysokiej jakości usług publicznych. Szczególna uwaga została poświęcona **miastom średnim tracącym funkcje społeczno-gospodarcze**. Są to często były miasta wojewódzkie, w stosunku do których obserwuje się osłabienie ich znaczenia oraz funkcji w policentrycznym systemie osadniczym. W ramach KSRR miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze stanowią obszar strategicznej interwencji i uzyskują obligatoryjne wsparcie zarówno w ramach KPO, jak i RPO. Działania wobec tych obszarów będą dostosowane do indywidualnych potrzeb i potencjałów danego terytorium, co zostało opisane w celu 1 (działanie 1.2). Kluczowa będzie odbudowa bazy gospodarczej miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze oraz wzmocnienie ich roli jako centrów aktywności społecznej i gospodarczej.

W stosunku do **małych miast powiązanych funkcjonalnie z obszarami wiejskimi**⁹²⁾ istotne będzie m.in. wspomaganie powiązań funkcjonalnych małych miast i centrów gminnych jako lokalnych ośrodków wzrostu oraz kontynuacja wsparcia infrastrukturalnego i przedsięwzięć podnoszących jakość oraz dostępność usług publicznych na ich obszarach, jak również wspomaganie rozwoju i modernizacji infrastruktury teleinformatycznej i telekomunikacyjnej. Będą one wspierane również jako obszary interwencji RPO oraz w ramach prowadzonej polityki rozwoju wobec obszarów wiejskich⁹³⁾.

Specjalny kierunek działań w celu 1 został poświęcony obszarom miejskim, które wymagają działań rewitalizacyjnych (działanie 1.4.). Miasta będą również adresatem interwencji polityki regionalnej w ramach celu 3, który promuje dobre zarządzanie i wzmacnianie współpracy pomiędzy różnymi kategoriami miast oraz wewnątrz miejskich obszarów funkcjonalnych.

Zakładanym rezultatem podejmowanych działań skierowanych do miast będzie poprawa zdolności ośrodków miejskich do kreowania rozwoju, wzrostu i zatrudnienia, wspieranie zintegrowanego i zrównoważonego rozwoju oraz stwarzanie warunków do partnerskiego zarządzania rozwojem.

Obszary wiejskie

Niezmierzalnym ważnym aspektem działań KSRR na rzecz osiągania celów rozwojowych jest **zapewnienie obszarom wiejskim warunków trwałego rozwoju**. Planowana interwencja polityki regionalnej odnosi się do różnych typów obszarów wiejskich i będzie zróżnicowana nie tylko w zależności od stopnia ich rozwoju, ale i funkcji, jakie pełnią.

KSRR jako obszar strategicznej interwencji identyfikuje obszary zagrożone trwałą marginalizacją. Należą do nich m.in. obszary wiejskie położone peryferyjnie. To na tych obszarach konieczna jest interwencja przełamująca utrzymywanie się szeregu niekorzystnych zjawisk społecznych i gospodarczych, w tym utrudnionego dostępu do usług publicznych. Instrumentem wsparcia ww. obszarów będzie Program ponadregionalny skierowany do najsłabszych gospodarczo obszarów 2020+. Jego celem jest osiągnięcie wymiernych efektów gospodarczych związanych z rozwojem przedsiębiorczości i ze wzrostem poziomu inwestycji prywatnych. W ramach programu realizowany będzie kompleksowy pakiet działań z zakresu m.in. rozwoju przedsiębiorczości, aktywizacji społecznej oraz poprawy dostępu mieszkańców do podstawowych usług publicznych.

KSRR odnosi się do różnych typów obszarów wiejskich, w tym uwzględnia również **obszary wiejskie znajdujące się w strefie oddziaływania dużych ośrodków miejskich**. Są to gminy, których potrzeby powinny być rozpoznawane i

⁹²⁾ Miasta poniżej 20 tys. mieszkańców, z wyłączeniem miast 15–20 tys. będących stolicami powiatów, które zostały zaliczone do miast średnich.

⁹³⁾ Patrz: SZRW RiR 2030.

zaspokajane w powiązaniu z planami rozwoju miast. Współpraca samorządów zarówno wiejskich, jak i miejskich w tych obszarach będzie dotyczyć wspólnego rozwiązywania problemu rozlewających się miast, niskoemisyjnego transportu miejskiego, poprawy sytuacji przestrzennej oraz innych działań integrujących te samorzady.

KSRR w ramach celu 3 koncentrować się będzie również na poprawie funkcjonowania administracji publicznej i współpracy międzyinstytucjonalnej i międzysektorowej. W szczególności dotyczy to wzmocnienia powiązań wiejsko-wiejskich i wiejsko-miejskich w takich obszarach tematycznych, jak strategiczne planowanie rozwoju, poprawa jakości świadczenia usług publicznych, przywrócenie usług transportu publicznego, współpraca ze społeczeństwem. Projektem strategicznym odpowiadającym na potrzebę wsparcia administracji samorządowej szczebla lokalnego zwłaszcza na obszarach zagrożonych trwałą marginalizacją jest Centrum Wsparcia Doradczego. Projekt przyczyni się do wzrostu sprawności administracyjnej w samorządach lokalnych i w efekcie lepszego wdrażania polityk publicznych.

Obok specjalnego kierunku w ramach celu 1 (działanie 1.1.2.) większość działań realizujących cel strategiczny KSRR wpływać będzie pozytywnie na rozwój obszarów wiejskich. Są to m.in. działania poprawiające dostępność do świadczeń medycznych oraz profilaktyki zdrowotnej, zwiększające dostępność komunikacyjną, podnoszące kwalifikacje zawodowe mieszkańców, wykorzystanie walorów przyrodniczych, promujące dziedzictwo kulturowe, poprawę warunków dla rozwoju przedsiębiorczości, budowę powiązań gospodarczych w skali podregionu i regionu.

Zacieśnianie współpracy pomiędzy JST, w tym miast z sąsiadującymi z nimi gminami, zwiększy dynamikę rozwoju gospodarki lokalnej i regionalnej, m.in. dzięki łączeniu zasobów i współfinansowaniu usług. Obniży to tym samym koszty stałe funkcjonowania mniej zaludnionych czy też peryferyjnych obszarów. Rodzaj, zakres i wymiar interwencji dedykowanej w poszczególnych przypadkach zależeć będzie bezpośrednio od potrzeb i potencjałów terytorialnych. Istotny jest również rozwój największych aglomeracji oraz miast średnich i małych, jako organizmów, które wzajemnie się uzupełniają, tworząc sieć powiązań funkcjonalnych między sobą oraz z otaczającymi obszarami wiejskimi. Kluczowe jest również wzmocnianie roli miast w rozwoju regionów. To od jakości i trwałości powiązań pomiędzy miastami, różnorodności obszarów współpracy sektora publicznego z prywatnym i społecznym zależy, czy mechanizm przeciwdziałający narastaniu dysproporcji terytorialnych będzie sprawny.

Cele KSRR w układzie regiony – miasta – obszary wiejskie – tabela

	Regiony		Miasta	Obszary wiejskie	
Cel 1 Spójność	wschodnia Polska	Śląsk	Miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze	Obszary zagrożone trwałą marginalizacją	Pozostałe obszary wiejskie rozwijające się w oparciu o endogeniczne potencjały gospodarcze
	podnoszenie atrakcyjności inwestycyjnej wzmacnianie konkurencyjności poprawa dostępności transportowej kapitał społeczny promocja postaw przedsiębiorczych/aktywizacja ekonomiczna	przyspieszenie transformacji profilu gospodarczego przeciwdziałanie zjawiskom depopulacyjnym w miastach poprawa jakości powietrza rewitalizacji terenów przemysłowych	odbudowa bazy gospodarczej rozwój przedsiębiorczości oraz inwestycji zwiększenie atrakcyjności osiedleńczej rewitalizacja poprawa jakości zarządzania rozwojem poprawa jakości świadczenia usług publicznych	inkubowanie przedsięwzięć wykorzystujących lokalny potencjał i zasoby poprawa dostępu do usług publicznych uzupełnienie infrastruktury technicznej zwiększanie dostępności komunikacyjnej nadanie nowych funkcji obszarom zdegradowanym ograniczenie skutków peryferyjnego położenia obszarów przygranicznych poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych	
Cel 2 Konkurencyjność	Regiony		Miasta	Obszary wiejskie	
			Miasta różnej wielkości, pełniące różne funkcje	Obszary wiejskie rozwijające się w oparciu o endogeniczne potencjały gospodarcze	
	wzmacnianie innowacyjności i konkurencyjności rozwój kapitału ludzkiego klastry wykorzystanie regionalnych inteligentnych specjalizacji wzmacniania regionalnych systemów inwestycji współpraca uczelni regionalnych z samorządem województwa i lokalnym na rzecz rozwoju regionalnego wsparcie dla lokalizacji inwestycji zewnętrznych		kształcenie ustawiczne i zawodowe współpraca uczelni z otoczeniem lokalnym szersze uczestnictwo miast w międzynarodowych inicjatywach tworzenie powiązań sieciowych zintegrowany system transportu publicznego zaawansowane technologicznie i innowacyjne rozwiązania w zarządzaniu miastem (smart city) podnoszenia jakości przestrzeni w miastach poprawa jakości środowiska naturalnego w miastach współpraca miast z otaczającymi gminami w zakresie rozwiązań funkcjonalnych (m.in. poprzez ZIT)	przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, cyfrowemu poprawa dostępności do świadczeń medycznych oraz profilaktyki zdrowotnej podnoszenia kwalifikacji zawodowych wykorzystanie walorów przyrodniczych i promocja dziedzictwa kulturowego włączanie w procesy rozwojowe podregionów poprzez upowszechnienie innowacyjności w przedsiębiorstwach, zastosowanie szerokopasmowego internetu, budowanie powiązań gospodarczych	
Cel 3 Sprawność	Regiony		Miasta (różnej wielkości, pełniące różne funkcje) i obszary wiejskie		
	podnoszenie kompetencji w zakresie planowania przestrzennego wzmacniania mechanizmów planowania i zarządzania strategicznego i finansowego wsparcie doradcze dla gmin i powiatów w zakresie współpracy między samorządowej w obszarach funkcjonalnych współpraca ponadregionalna uczestnictwo w mechanizmach współpracy z poziomem rządowym i samorządami lokalnymi (kontrakt programowy, sektorowy, porozumienie terytorialne) rozwój Regionalnych Funduszy Rozwoju		wspomaganie rozwoju powiązań funkcjonalnych inicjowanie i animowanie współpracy i partnerstw pomiędzy miastami oraz wewnątrz miejskich obszarów funkcjonalnych inicjowanie partnerstw miejsko-wiejskich w zakresie świadczenia usług publicznych i rozwoju gospodarczo-społecznego szersze uczestnictwo miast w międzynarodowych inicjatywach, budowa kapitału społecznego poprzez sieci współpracy wsparcie zdolności do planowania strategicznego, przestrzennego, finansowego doskonalenie funkcjonowania instytucji publicznych (m.in. w zakresie stosowania zamówień publicznych, innowacyjności, współpracy z interesariuszami) wzmocnienie roli ośrodków wzrostu w dostarczaniu usług publicznych wysokiej jakości upowszechnienie rozwiązań innowacyjnych w sposobie świadczenia usług publicznych, w tym deinstytucjonalizacja usług opiekuńczych		

SYSTEM REALIZACJI KSRR

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

W systemie realizacji KSRR **wykorzystuje się wnioski z istniejących rozwiązań** oraz **doświadczenia** w zakresie wieloletniego programowania interwencji publicznej, koordynowania różnych instrumentów realizacji strategii, monitorowania i ewaluacji.

Schemat 2. System realizacji KSRR



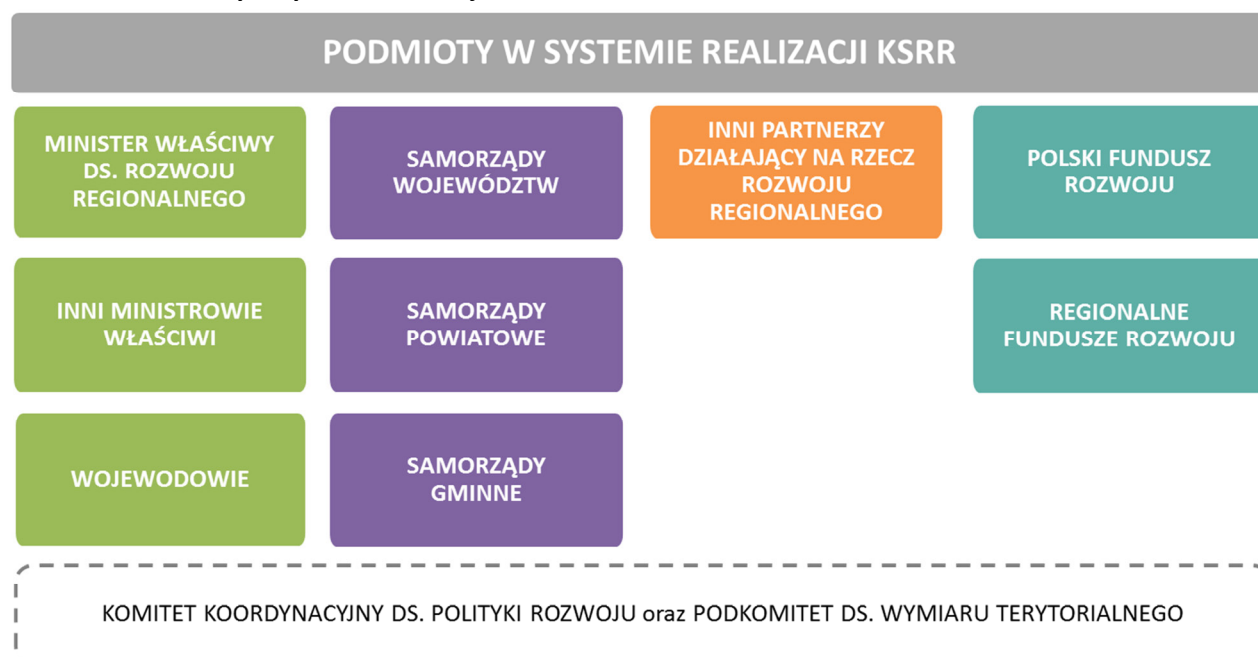
Zasadnicze elementy systemu realizacji KSRR zostały przedstawione w następujących blokach:

- podmioty zaangażowane w realizację KSRR oraz instytucje finansujące rozwój,
- mechanizmy służące określeniu podejmowanych przez rząd i samorząd przedsięwzięć ukierunkowanych na osiągnięcie wspólnych celów wyznaczonych w stosunku do określonego terytorium, sposobu finansowania, realizacji oraz koordynacji,
- instrumenty realizacji – dokumenty programowe (programy operacyjne – krajowe i regionalne), programy rozwoju, w tym programy wieloletnie oraz projekty strategiczne i polityki publiczne, tj. polityka miejska,
- formy wsparcia finansowego – pomoc zwrotna i bezzwrotna,
- źródła finansowania polityki regionalnej.

1. Podmioty zaangażowane w realizację KSRR

Otoczenie instytucjonalne KSRR stanowią podmioty, których rola i zadania umożliwiają efektywną realizację polityki regionalnej. Dotyczy to rządu i jego terenowych organów, jak i samorządów województw, samorządów terytorialnych niższego szczebla (gminnych i powiatowych) oraz innych partnerów działających na rzecz rozwoju regionalnego.

Schemat 3. Podmioty w systemie realizacji KSRR



Główne zadania i odpowiedzialność podmiotów w procesie programowania, realizacji, finansowania oraz oceny efektów KSRR wynikają z przepisów ustawowych oraz ich planowanych zmian⁹⁴⁾. Nowymi elementami są rozwiązania dotyczące zintegrowanego podejścia, a wynikające z przebudowy systemu zarządzania rozwojem kraju⁹⁵⁾.

Instytucje rządowe

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

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

Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego pełni wiodącą rolę w obszarze polityki rozwoju. Wynika to z kompetencji powierzonych mu w drodze ustaw⁹⁶⁾ w zakresie koordynacji przygotowania oraz realizacji strategii rozwoju współfinansowanych ze środków budżetu państwa lub środków rozwojowych pochodzących z UE lub z innych źródeł zagranicznych. Zgodnie z przyjętym systemem zarządzania rozwojem kraju, w perspektywie do 2030 r., celem jest wzmocnienie strategicznej koordynacji i zarządzania politykami publicznymi mającymi wymiar terytorialny⁹⁷⁾. W związku z powyższym minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego:

- odpowiada za tworzenie podstaw prawnych, standardów metodologicznych, organizacyjnych i instytucjonalnych do realizacji polityki regionalnej i procesu zintegrowanego zarządzania rozwojem,
- odpowiada za rozwijanie współpracy w zakresie rozwoju regionalnego na poziomie europejskim, tj. reprezentuje rząd w kontaktach z KE oraz w zakresie wspólnotowej debaty na temat polityki spójności i przekazuje jej wyniki partnerom na poziomie krajowym i regionalnym, a także współpracuje z organizacjami międzynarodowymi w zakresie rozwoju regionalnego,
- moderuje dyskusję na temat krajowej polityki regionalnej oraz konsultuje planowane przez siebie działania z partnerami na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym,

⁹⁴⁾ Kompetencje wynikają z przepisów ustawowych, tj. ustawy o zppr i ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 512).

⁹⁵⁾ System zarządzania rozwojem Polski przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 29 października 2018 r.

⁹⁶⁾ Ustawa o zppr oraz ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 945, z późn. zm.).

⁹⁷⁾ Wymiar terytorialny, tj. ukierunkowanie i dopasowanie transferów środków publicznych do specyfiki i potrzeb danych terytoriów/obszarów.

- przygotowuje i aktualizuje kompleksowe dokumenty o charakterze strategicznym np. średniookresową strategię rozwoju kraju,
- określa uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju regionalnego poprzez opracowanie KSRR we współpracy z innymi ministrami właściwymi, samorządami województw i innymi partnerami działającymi na rzecz rozwoju regionalnego oraz zarządza realizacją KSRR,
- odpowiada za opiniowanie zgodności strategii rozwoju ze średniookresową strategią rozwoju kraju oraz opiniuje programy rozwoju pod kątem ukierunkowania terytorialnego, a w odniesieniu do działań rozwojowych podejmowanych przez samorządy województw dba o zapewnienie spójności strategii rozwoju województw z KSRR,
- opracowuje dokumenty strategiczne niezbędne do wdrażania europejskiej polityki spójności w Polsce⁹⁸⁾ i zapewnia ich spójność z postanowieniami właściwych krajowych dokumentów strategicznych oraz przygotowuje programy będące podstawą do pozyskiwania środków rozwojowych z UE na poziomie krajowym i uzgadnia je z KE; opiniuje programy opracowywane na poziomie regionalnym, będące podstawą do pozyskiwania środków rozwojowych z UE oraz uczestniczy w ich uzgadnianiu z KE,
- odpowiada za mechanizmy uzgodnień przedsięwzięć rządu i samorządów, tj. przygotowuje projekt kontraktu programowego, negocjuje go i zawiera z właściwym zarządem województwa oraz koordynuje jego realizację; współpracuje z innymi ministrami właściwymi przy przygotowaniu projektu kontraktu sektorowego i uczestniczy w jego negocjacjach z właściwym zarządem województwa oraz może zawierać z JST porozumienia terytorialne,
- koordynuje wykorzystanie w formie wsparcia zwrotnego środków podlegających ponownemu wykorzystaniu z instrumentów inżynierii finansowej oraz instrumentów finansowych i pomocy zwrotnej,
- czuwa nad właściwym przebiegiem działań rozwojowych - monitoruje przebieg procesów rozwojowych na poziomie kraju i regionów, prowadzi analizy, prognozy i badania z zakresu polityki rozwoju, w szczególności przygotowuje raport nt. rozwoju regionalnego Polski,
- koordynuje proces i system ewaluacji na poziomie krajowym i regionalnym oraz proponuje działania korygujące i naprawcze przyjętej polityki w oparciu o wyniki badań i ewaluacji.

Inni ministrowie właściwi, jako członkowie Rady Ministrów, biorą aktywny udział w programowaniu i wdrażaniu polityki regionalnej. W szczególności minister właściwy:

- przygotowuje strategię rozwoju, odnoszącą się do sektorów lub dziedzin, zgodną z krajowymi celami polityki rozwoju,
- odpowiada za przygotowanie i realizację programów, które podlegają opinii ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego pod kątem uwzględnienia wymiaru terytorialnego, w tym OSI,
- przygotowuje projekt kontraktu sektorowego we współpracy z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego, a następnie negocjuje zakres kontraktu sektorowego z właściwym samorządem województwa przy udziale ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego oraz realizuje kontrakt sektorowy,
- zawiera, przy udziale ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, porozumienia terytorialne z JST,
- analizuje skutki i efekty realizowanych działań, w tym w odniesieniu do ich oddziaływania na rozwój poszczególnych terytoriów.

Rola **województw** w polityce regionalnej polega na wspieraniu Rady Ministrów w realizacji przedsięwzięć na poziomie regionu. Wojewodowie:

⁹⁸⁾ Umowa partnerstwa

- mogą wspomagać i uczestniczyć w realizacji działań w regionie podejmowanych przez ministrów właściwych, w tym mogą monitorować wdrażanie w regionie wybranych projektów strategicznych i flagowych wynikających z SOR⁹⁹⁾,
- uczestniczą w kreowaniu dialogu społecznego i współpracują w tym zakresie z marszałkiem województwa, przedstawicielami organizacji pracowników i pracodawców, zasiadającymi w regionalnych instytucjach dialogu społecznego (wojewódzkich radach dialogu społecznego).

Samorząd terytorialny

Kluczową rolę w polityce regionalnej, obok ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, odgrywają **samorządy województw**. Samorząd województwa pełni podstawową rolę w procesie programowania rozwoju, zarządzania nim i realizacji działań rozwojowych na poziomie regionalnym oraz koordynowania działań rozwojowych na poziomie województwa.

W związku z tym samorząd województwa:

- prowadzi politykę rozwoju województwa i określa, na podstawie diagnozy potrzeb formułowanych z udziałem społeczności i środowisk lokalnych w województwie (partnerstwo międzysektorowe), strategię rozwoju województwa (spójną z krajowymi celami polityki rozwoju, w tym celami polityki regionalnej) oraz zarządza realizacją, w tym monitorowaniem, tej strategii w województwie,
- opiniuje rozwiązania w zakresie polityki regionalnej, przyjmowane na poziomie krajowym i europejskim, oraz upowszechnia dobre praktyki w zakresie współpracy w obszarach powiązanych funkcjonalnie i instrumentów terytorialnych,
- bierze udział w opracowaniu KSRR oraz jej ewentualnych zmianach,
- uczestniczy w opracowaniu dokumentów strategicznych niezbędnych do wdrażania w Polsce europejskiej polityki spójności oraz przygotowuje i zarządza programami na szczeblu regionalnym, z uwzględnieniem odpowiedzialności finansowej, a także negocjuje, wspólnie z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego, z KE treść RPO oraz jego zmian,
- animuje platformę współpracy z samorządami gminnymi i powiatowymi, i innymi partnerami działającymi na rzecz rozwoju regionu, poprzez angażowanie ich w proces programowania i realizacji polityki regionalnej na poziomie województwa, wspiera istniejące partnerstwa i inicjowanie/powoływanie partnerstw dla obszarów powiązanych funkcjonalnie,
- koordynuje działania rozwojowe w ramach różnych polityk sektorowych, realizowane na terenie województwa – przygotowuje, negocjuje i realizuje na poziomie regionalnym kontrakt programowy oraz kontrakt sektorowy, w tym współpracuje z JST i włącza je w realizację kontraktu, którego jest stroną,
- czuwa nad przebiegiem procesów realizacji polityki regionalnej, a w szczególności diagnozuje sytuację i potencjały/trendy rozwojowe (ścieżki rozwojowe) różnego typu obszarów (w tym OSI wskazane w KSRR), monitoruje sytuację w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego i ocenia skuteczność i efektywność dotychczas stosowanych interwencji rozwojowych kierowanych w ramach polityki regionalnej i polityk sektorowych do regionu (m.in. w ramach różnego typu obserwatoriów funkcjonujących na terenie województwa, jak ROT),
- zapewnia efektywne zagospodarowanie środków wycofanych z instrumentów inżynierii finansowej oraz instrumentów finansowych i pomocy zwrotnej w formie wsparcia zwrotnego, których jest dysponentem, poprzez stworzenie instytucji finansowych – regionalnych funduszy rozwoju,
- uczestniczy w pracach Podkomitetu do spraw wymiaru terytorialnego i zapewnia wdrażanie rekomendacji przyjętych przez Podkomitet dotyczących skuteczności, efektywności i użyteczności wdrażanej interwencji i stosowanych instrumentów terytorialnych.

⁹⁹⁾ W systemie realizacji Programu dla Śląska Wojewoda Śląski przewodniczy pracom Komitetu Sterującego, koordynującego wdrażanie Programu.

Procesy rozwoju lokalnego są uwarunkowane przede wszystkim działaniami samorządu terytorialnego – **gminnego** oraz **powiatowego**. Podstawowym zadaniem gminy jest realizowanie lokalnych, określonych ustawowo spraw publicznych¹⁰⁰⁾. Zadania publiczne wykonywane w powiecie mają charakter ponadgminny. Zadaniem własnym gminy jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Oprócz zadań własnych gmina wykonuje zadania zlecone z zakresu administracji rządowej.

Większa odpowiedzialność samorządu gminnego i samorządu powiatowego za rozwój gospodarczy i społeczny powinna wyrażać się w pobudzaniu impulsów rozwojowych danego obszaru i jego mieszkańców, w integrowaniu i koordynowaniu podejmowanych działań, przełamywaniu barier we współpracy między sąsiednimi gminami i powiatami oraz poprawie dialogu z partnerami niepublicznymi (przedsiębiorcami, mieszkańcami), by wykorzystać wszystkie atuty lokalnych zasobów.

W związku z powyższym samorząd gminny i samorząd powiatowy:

- uczestniczy w wyznaczaniu kierunków rozwoju regionalnego prowadzonej przez rząd i samorząd województwa poprzez udział odpowiednio w konsultacjach KSRR oraz w pracach nad strategią rozwoju województwa i dokumentach programowych, a także w ocenie efektów polityki regionalnej prowadzonej przez rząd i samorząd województwa,
- zapewnia spójność rozwoju gminy i powiatu z celami strategicznymi określonymi na poziomie regionalnym poprzez odpowiednie dokumenty strategiczne określone ustawowo,
- uczestniczy w procesie przygotowywania i realizacji kontraktu programowego oraz kontraktu sektorowego,
- stymuluje i wspiera inicjatywy służące rozwojowi regionalnemu na szczeblu lokalnym poprzez współpracę z sąsiednimi gminami lub powiatami tworzącymi obszary powiązane funkcjonalnie oraz poprzez udział w przedsięwzięciach, które mają znaczenie ponadlokalne, w ramach porozumienia terytorialnego,
- wdraża własne projekty rozwoju lokalnego zgodne z priorytetami określonymi na poziomie regionalnym,
- animuje i wspiera współpracę między partnerami społeczno-gospodarczymi, stowarzyszeniami i organizacjami pozarządowymi, podmiotami prywatnymi w zakresie działań opartych o kapitał społeczny (np. usługi o charakterze publicznym).

Podmioty wspomagające realizację polityki regionalnej

Głównym podmiotem wspomagającym proces koordynacji programowania i wdrażania polityki rozwoju oraz strategicznego monitorowania i oceny instrumentów jest **KK PR** powołany przez Prezesa Rady Ministrów, który przewodniczy temu gremium lub wyznacza swojego przedstawiciela¹⁰¹⁾. **KK PR** powołał **Międzyresortowy Zespół ds. Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030**¹⁰²⁾, do którego zadań należy w szczególności opracowanie aktualizacji KSRR oraz przyporządkowanie projektów strategicznych wymienionych w SOR, a także nowych projektów, zgłoszonych przez różne instytucje. Po akceptacji KSRR przez **KK PR** oraz przyjęciu przez **RM**, dotychczasowy Międzyresortowy Zespół ds. Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030 zostanie zastąpiony przez **Podkomitet do spraw wymiaru terytorialnego**¹⁰³⁾. Podkomitet do spraw wymiaru terytorialnego przejmie zadania związane z monitorowaniem KSRR (patrz: *Monitorowanie i ewaluacja*), a jego głównym zadaniem będzie:

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

¹⁰⁰⁾ Niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów.

¹⁰¹⁾ Szczegółowe zadania **KK PR** określa ustawa o zppr. W skład **KK PR** wchodzi członkowie **RM** powołani zarządzeniem nr 21 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 marca 2019 r. w sprawie Komitetu Koordynacyjnego do spraw Polityki Rozwoju (M.P. poz. 1158). Przewodniczący **KK PR** może powoływać doraźne zespoły konsultacyjne oraz zapraszać do nich przedstawicieli strony samorządowej, środowiska akademickiego, społeczno-gospodarczego.

¹⁰²⁾ Uchwałą nr 66 Komitet Koordynacyjny do spraw Polityki Rozwoju powołał Międzyresortowy Zespół ds. Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego.

¹⁰³⁾ Patrz: SOR – koordynacja strategiczna realizacji SOR.

- formułowanie rekomendacji dla polityk sektorowych i polityki regionalnej (w tym dla poszczególnych regionów) dotyczących skuteczności, efektywności i użyteczności wdrażanej interwencji i stosowanych instrumentów,
- koordynacja i formułowanie rekomendacji dotyczących projektów strategicznych mających wpływ na realizację celów polityki regionalnej, wymienionych w KSRR oraz realizowanych na podstawie innych strategii na poziomie krajowym, o istotnym oddziaływaniu terytorialnym.

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

Zadania **Podkomitetu do spraw Programu dla Śląska**¹⁰⁴⁾, funkcjonującego w ramach KK PR, kontynuowane będą przez Radę Wykonawczą do spraw Programu dla Śląska¹⁰⁵⁾, której zadaniem jest wzmocnienie koordynacji strategicznej realizacji Programu dla Śląska¹⁰⁶⁾. Koordynację operacyjną, w tym możliwość monitorowania wydatkowania środków na rzecz realizacji celów Programu, zapewni Komitet Sterujący Programu dla Śląska przy Wojewodzie Śląskim¹⁰⁷⁾ stanowiący główne forum współpracy na rzecz wdrażania Programu w celu zmiany profilu gospodarczego regionu.

Inni partnerzy działający na rzecz rozwoju regionalnego

Istotny wpływ na osiąganie celów w polityce regionalnej mają związane z nią procesy współpracy, partycypacji oraz komunikacji między poszczególnymi instytucjami publicznymi, samorządami, jak i ich relacje z innymi partnerami działającymi na rzecz rozwoju regionalnego. W sieć współpracy na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym zaangażowane są podmioty o różnym statusie, tj. przedstawiciele partnerów społecznych i gospodarczych, stowarzyszeń i organizacji pozarządowych, środowiska akademickiego, podmioty prywatne. Ich udział, na zasadzie partnerstwa, w realizacji polityki regionalnej dotyczy wszystkich etapów: od procesu planowania i programowania, poprzez zarządzanie i realizację, po monitorowanie i ocenę. Takie podejście pomaga zagwarantować, by działania rozwojowe były dostosowane do krajowych, regionalnych i lokalnych potrzeb oraz priorytetów.

Do katalogu zadań partnerów działających na rzecz rozwoju zalicza się:

- współuczestniczenie w wyznaczaniu celów i kierunków rozwoju regionalnego poprzez udział w konsultacjach dokumentów strategicznych i programów tworzonych na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym,
- udział w procesie realizacji (monitorowanie, ewaluacja) stopnia realizacji celów polityki rozwoju, tj. uczestniczenie w komitetach monitorujących na szczeblu krajowym i regionalnym,
- przejmowanie części zadań wdrożeniowych na poziomie regionu na podstawie porozumienia lub umowy z samorządem województwa oraz wdrażanie przedsięwzięć w formule współpracy z podmiotami publicznymi (samorząd województwa, powiatu, gminy, zarządy SSE).

¹⁰⁴⁾ Zarządzenie nr 21 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 marca 2019 r. w sprawie Komitetu Koordynacyjnego do spraw Polityki Rozwoju (M.P. poz. 1158).

¹⁰⁵⁾ Zarządzenie nr 40 Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 kwietnia 2019 r. w sprawie Rady Wykonawczej do spraw Programu dla Śląska (M.P. poz. 413).

¹⁰⁶⁾ Program dla Śląska do 2020 r. – projekt strategiczny SOR, został ogłoszony w grudniu 2017 r. Celem Programu jest usprawnienie koordynacji działań rozwojowych, w odniesieniu do województwa śląskiego, które są podejmowane przez różne podmioty na różnych poziomach zarządzania. Program koordynuje działania podmiotów administracji rządowej, samorządowej i partnerów prywatnych zaangażowanych w rozwój Śląska, co przyczyni się do poprawy efektywności wydatkowania środków rozwojowych. Po 2020 r. przewidziane jest lepsze ukierunkowanie środków publicznych na realizację zadań związanych z transformacją śląskiej gospodarki w kierunku gospodarki innowacyjnej, wysokoproduktywnej i niskoemisyjnej.

¹⁰⁷⁾ Zarządzenie nr 122/18 Wojewody Śląskiego z dnia 13 kwietnia 2018 r. w sprawie powołania Komitetu Sterującego „Program dla Śląska”.

Wojewoda Śląski przewodniczy pracom Komitetu Sterującego, który zajmuje się koordynacją operacyjną na poziomie województwa. W pracę Komitetu Sterującego zaangażowani są najważniejsi partnerzy regionalni, w tym przedstawiciele samorządu województwa, Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego, Katowickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej, Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, a ponadto ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego.

Polski Fundusz Rozwoju

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

Grupa PFR, oferując instrumenty służące rozwojowi samorządów (głównie finansowanie infrastruktury, partnerstwo publiczno-prywatne, kredyty na rozwój edukacji) czy przedsiębiorstw (głównie kapitał na rozwój, gwarancje bankowe czy doradztwo i finansowanie eksportu), inwestuje w zrównoważony rozwój społeczny i wzrost gospodarczy kraju i służy wypełnianiu luki rynkowej w finansowaniu na zasadach komercyjnych oraz współpracy przy przygotowaniu i dystrybucji programów w obszarach, w których te luki w rynku występują. Realizuje m.in. programy: Gwarancje De Minimis dla małych i średnich przedsiębiorstw, Start in Poland, Program Budowy Kapitału, Program Mieszkań na Wynajem, Narodowy Program Mieszkaniowy w zakresie budowy mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach (w tym z opcją dojścia do własności) na zasadach rynkowych w ramach pakietu „Mieszkanie+”¹⁰⁸⁾. W ofercie dla samorządów i sektora publicznego znajdują się: Pakiet dla średnich miast, Finanse na wzrost, Płynność finansowa, Finansowanie infrastruktury, Finansowanie mieszkalnictwa i Obsługa Inwestora¹⁰⁹⁾.

Regionalne Fundusze Rozwoju

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

2. Mechanizmy uzgodnień przedsięwzięć rządu i samorządu

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

Prowadzenie polityki rozwoju w sposób ukierunkowany terytorialnie, czyli uwzględniający specyfikę poszczególnych terytoriów, programujący pakiet zintegrowanych inwestycji oraz wydobywający potencjały określonego obszaru, niesie ze sobą zmiany w jego postrzeganiu jako obszaru wykraczającego poza administracyjnie wyznaczone granice. To promowanie i budowanie sieci współpracy pomiędzy różnymi podmiotami prowadzi do większego zaangażowania partnerów na różnych poziomach zarządzania w kształtowanie polityki rozwoju na ich terytorium oraz tym samym prowadzi do osiągnięcia efektów skali.

Biorąc powyższe pod uwagę, głównymi mechanizmami, które wzmacniają zintegrowane podejście do rozwoju oraz współpracę na poziomie lokalnym, regionalnym i ponadregionalnym, są: **kontrakt programowy** oraz propozycja nowych mechanizmów tj. **kontrakt sektorowy** i **porozumienie terytorialne**.

¹⁰⁸⁾ Programy te opisane są w Załączniku nr 1.

¹⁰⁹⁾ Szczegóły dotyczące oferty PFR dostępne są na: pfr.pl/pl/oferta.

Kontrakt: programowy i sektorowy

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

Kontrakt może wskazywać w wybranych obszarach zidentyfikowane przedsięwzięcia do realizacji w ramach krajowych programów operacyjnych, tj. projekty pozakonkursowe¹¹⁰⁾.

Podmioty uczestniczące w przygotowaniu i realizacji kontraktu programowego:

- minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego – koordynuje na poziomie krajowym przygotowanie i realizację kontraktu programowego,
- samorząd województwa – koordynuje na poziomie regionalnym przygotowanie i realizację kontraktu programowego.

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

Schemat 4. Kontrakt programowy



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

Kontrakt sektorowy jest mechanizmem niezwiązanym ze środkami UE, który może być wykorzystany do uzgadniania realizacji wybranych programów rozwoju w zakresie interwencji ukierunkowanej terytorialnie.

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

Warunkiem zawarcia kontraktu sektorowego jest zagwarantowanie wkładu finansowego na realizację przedsięwzięć przewidzianych do realizacji w części ukierunkowanej terytorialnie programu rozwoju, zarówno po stronie rządowej, jak i samorządu województwa.

W kontrakcie sektorowym następuje wskazanie przedsięwzięć istotnych z punktu widzenia rozwoju danego terytorium, które powinny zostać zaadresowane w programie rozwoju, poprzez:

- określenie katalogu przedsięwzięć do wsparcia i realizacji w programie rozwoju, lub

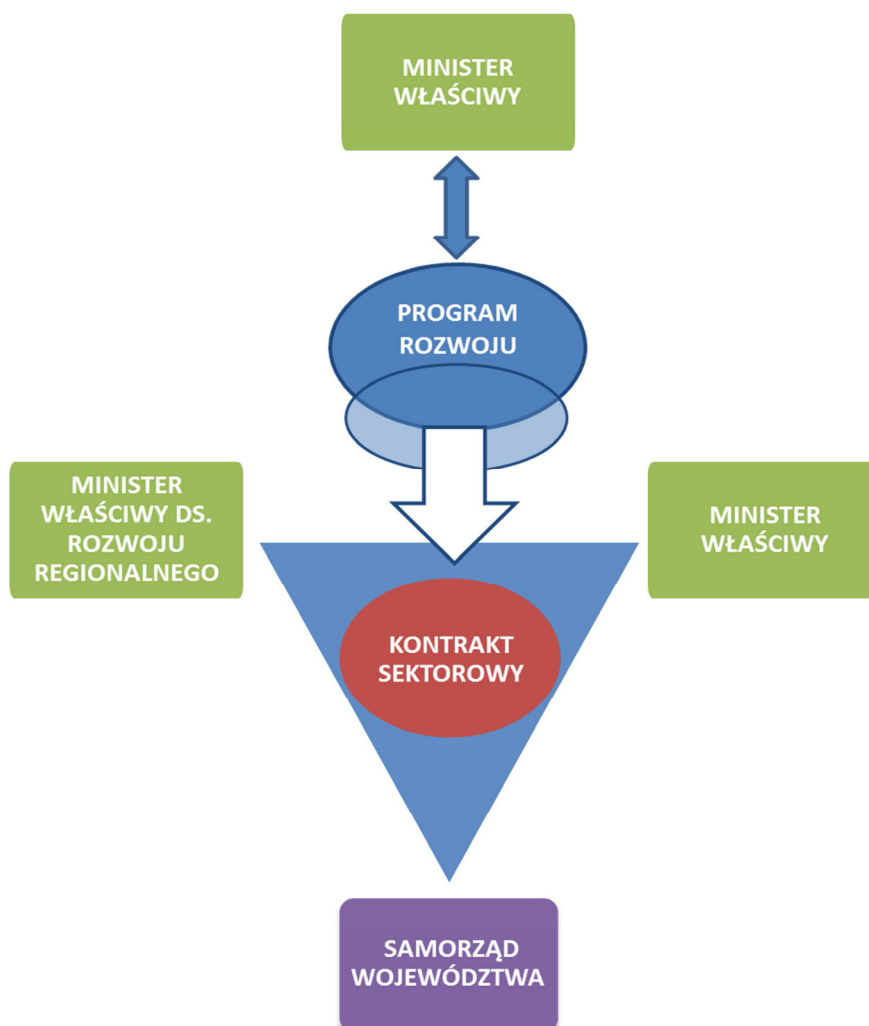
¹¹⁰⁾ W projektach rozporządzeń dotyczących polityki spójności na okres perspektywy finansowej 2021–2027 funkcjonuje pojęcie projektów strategicznych.

- określenie katalogu przedsięwzięć mogących się ubiegać o wsparcie w programie rozwoju, lub
- określenie kryteriów, warunków, które będą uwzględniane w ocenie przedsięwzięć w ramach programu rozwoju, wraz z ich znaczeniem/wagami.

Podmioty uczestniczące w przygotowaniu i realizacji kontraktu sektorowego:

- a) minister właściwy – przygotowuje program rozwoju, w którym jest wydzielony zakres interwencji ukierunkowanej terytorialnie, w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego przygotowuje projekt kontraktu sektorowego, uczestniczy w negocjacjach zakresu kontraktu sektorowego, zapewnia wkład finansowy po stronie rządowej oraz odpowiada za realizację kontraktu sektorowego,
- b) minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego – opiniuje projekt programu rozwoju w zakresie zgodności ze średniookresową strategią rozwoju kraju, wskazując, czy i w jakim zakresie interwencja ma wymiar terytorialny istotny dla celów określonych w KSRR, współpracuje z ministrem właściwym przy przygotowaniu projektu kontraktu sektorowego, bierze udział w negocjacjach zakresu kontraktu sektorowego przy udziale ministra właściwego i samorządu województwa,
- c) samorząd województwa – koordynuje na poziomie regionalnym przygotowanie i realizację kontraktu sektorowego, reprezentuje stronę samorządową w negocjacjach kontraktu sektorowego, identyfikuje potrzeby istotne z punktu widzenia rozwoju danego terytorium pod kątem zaadresowania ich w programie rozwoju poprzez kontrakt sektorowy, zapewnia wkład finansowy po stronie samorządowej, w tym środki z budżetu województwa na współfinansowanie, koordynuje przygotowanie po stronie samorządowej przedsięwzięć, które na podstawie kontraktu sektorowego mają zostać objęte wsparciem w ramach danego programu rozwoju.

Schemat 5. Kontrakt sektorowy



Porozumienie terytorialne

Porozumienie terytorialne jest mechanizmem polegającym na urzeczywistnieniu planowania i realizowania procesów rozwojowych, podejmowanych/inicjowanych z poziomu lokalnego. Mechanizm ten powinien służyć rozwojowi współpracy samorządów, na obszarach, gdzie zostały zidentyfikowane istotne dla rozwoju, więcej niż jednej JST (gminy/powiatu), potencjały społeczne/gospodarcze lub problemy, które ograniczają uruchomienie i wykorzystanie potencjałów.

Porozumienie terytorialne może być wykorzystywane do określenia zakresu i sposobu realizacji wybranych przedsięwzięć, stanowiących zadanie własne danej gminy/powiatu i istotnych dla sąsiadujących JST lub JST wyższego szczebla, kluczowych dla rozwoju obszaru objętego porozumieniem, a jednocześnie istotnych dla rozwoju ponadlokalnego.

Celem porozumienia terytorialnego jest wsparcie JST szczebla lokalnego (samorządy gminne/samorządy powiatowe) przez inne samorządy gminne, samorządy powiatowe, samorząd województwa lub rząd - w realizacji zadań własnych, które mają znaczenie ponadlokalne. Wsparcie w ramach porozumienia terytorialnego może mieć – w zależności od potrzeb i zakresu zaangażowania stron rodzaj:

- animacyjny – wówczas strony porozumienia angażują się w dane zadanie bez przepływów finansowych między nimi, lub
- integrujący – identyfikujący wiele działań z różnych dziedzin istotnych dla rozwoju danego obszaru, podejmowanych przez strony porozumienia lub podmioty z nimi w jakikolwiek sposób powiązane, lub
- finansowy – strony porozumienia określają zakres i zasady partycypacji w finansowaniu przedsięwzięcia stanowiącego zadanie własne dla jednej ze stron porozumienia.

Schemat 6. Warianty porozumienia terytorialnego

	Uczestnicy porozumienia terytorialnego			
	Jednostki Samorządu Terytorialnego			Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego/ inny minister właściwy
	Gmina	Powiat	Województwo	
Porozumienie terytorialne	v			
		v		
	v	v		
	v		v	
		v	v	
	v	v	v	
	v			v
	v	v		v
	v		v	v
	v	v	v	v
		v		v
		v	v	v

Ze strony samorządowej w porozumieniu terytorialnym mogą uczestniczyć – JST wyższych lub niższych szczebli. Nie ma ograniczeń co do liczby stron porozumienia terytorialnego. Warunkiem udziału samorządu województwa w porozumieniu terytorialnym o charakterze finansowym, między JST (gminy/powiaty) a ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego i innym ministrem właściwym, jest partycypacja finansowa województwa w realizacji przedsięwzięć przewidzianych do realizacji.

Stroną wiodącą w porozumieniu terytorialnym jest co do zasady JST, dla której przedsięwzięcia objęte porozumieniem stanowią zadanie własne. Tym samym, jeśli porozumienie terytorialne dotyczy kilku przedsięwzięć stanowiących zadania różnych JST, zlokalizowanych na danym obszarze, może być kilka wiodących stron – każda w zakresie postanowień porozumienia odnoszących się do danego zadania.

Przy konstruowaniu zakresu porozumienia terytorialnego niezbędne jest uwzględnienie ustaleń lokalnych dokumentów strategicznych oraz zachowanie zgodności ze SRW. Samorząd województwa dba o spójność porozumienia terytorialnego z celami rozwoju województwa. Tam, gdzie stroną będzie minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego i inny minister właściwy, przed zawarciem porozumienia terytorialnego, strona rządowa zasięga opinii samorządu województwa na temat zgodności zakresu porozumienia ze SRW.

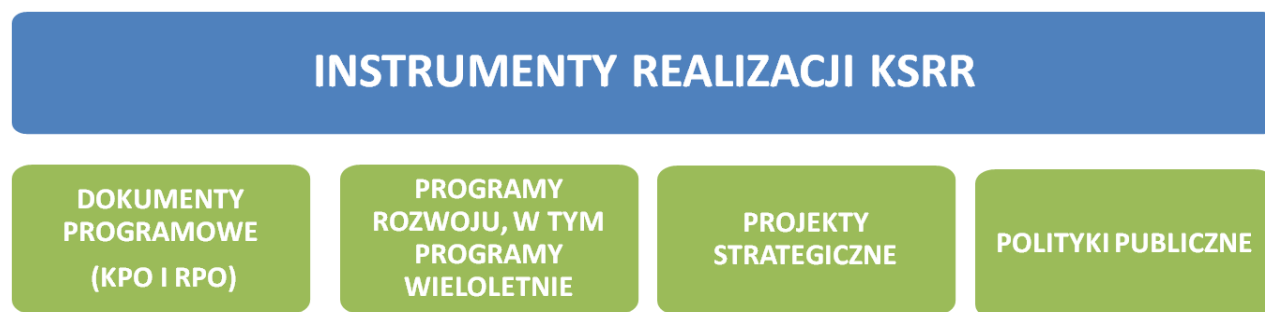
Wraz z tworzeniem warunków do współpracy samorządów jednym z zadań porozumienia terytorialnego jest większe uspołecznienie procesu planowania działań i rozwiązywania problemów. Wypracowywanie i realizacja porozumienia terytorialnego powinna opierać się na partnerstwie, dialogu społecznym i partycypacji władz samorządowych z partnerami społecznymi, gospodarczymi, organizacjami pozarządowymi, środowiskiem naukowo-akademickim, instytucjami otoczenia biznesu, podmiotami prywatnymi i innymi partnerami przyczyniającymi się do rozwoju danego obszaru. Udział społeczności lokalnych w procesie budowania porozumienia terytorialnego wniesie wiele korzyści m.in. lepsze rozpoznanie problemów społeczno-gospodarczych i barier rozwojowych danego obszaru oraz trafne określenie lokalnych przewag potencjałów rozwojowych, a także większą identyfikację środowisk społecznych, gospodarczych, zawodowych z wypracowanymi rozwiązaniami. Stosowanie takiego podejścia w dłuższej perspektywie powinno również doprowadzić do wzmacniania tożsamości lokalnej wspólnoty i integracji społecznej.

3. Instrumenty realizacji KSRR

Większość dotychczasowych instrumentów realizacji polityki regionalnej ma swoje źródło w polityce spójności. Tym samym zawiera w wymiarze programowym, jak i prawnym, rozwiązania przewidziane w systematyce UE. Interwencja polityki regionalnej jest realizowana przede wszystkim przez programy operacyjne, zwłaszcza RPO, zarządzane przez samorządy województw, zarządzany centralnie program operacyjny dedykowany Polsce Wschodniej oraz programy Interreg, w tym na zewnętrznych granicach lądowych UE. Pozostałe krajowe programy operacyjne finansowane ze środków UE, co do zasady, realizują politykę sektorową, biorąc pod uwagę kontekst terytorialny. Instrumenty te są wspierane przez Wspólną Politykę Rolną i Wspólną Politykę Rybołówstwa.

Po 2020 r. w ramach programów operacyjnych, współfinansowanych ze środków UE, kontynuowane będą dotychczasowe europejskie mechanizmy wdrażania polityki spójności: ZIT, RLKS, a także inne mechanizmy współpracy wypracowane na poziomie regionalnym i subregionalnym.

Schemat 7. Instrumenty realizacji KSRR



Krajowe programy operacyjne

KPO będą uwzględniały cele polityki regionalnej i zostaną ukierunkowane na:

- innowacje, inteligentny wzrost – wsparcie wszystkich etapów tworzenia innowacji,
- rynek pracy i adaptacyjność, włączenie społeczne i walkę z ubóstwem, edukację,
- dobre rządzenie,

- poprawę jakości powietrza, niską energochłonność, czystą energię, ograniczenie ekstremalnych skutków zmian klimatu, czystą wodę, ochronę przed powodzią i suszą, różnorodność biologiczną i ochronę przyrody oraz gospodarkę o obiegu zamkniętym,
- bezpieczeństwo energetyczne,
- dostępność transeuropejską i międzyregionalną,
- spójność terytorialną.

Architektura KPO zostanie określona w odrębnym dokumencie ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, przygotowanym na potrzeby programowania i negocjacji perspektywy finansowej 2021–2027.

Uniwersalny zakres interwencji nie w pełni bierze pod uwagę potencjały i bariery poszczególnych terytoriów, dlatego wymiar terytorialny, jako jedna z głównych zasad, znajdzie swoje odzwierciedlenie w tym, że część interwencji KPO będzie skierowana na zidentyfikowane OSI w KSRR np. poprzez preferencje (tam, gdzie będzie to zasadne), a obligatoryjnie na dwa z nich, tj.: miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze i obszary zagrożone trwałą marginalizacją.

Krajowe programy operacyjne w formule programów ponadregionalnych obejmą interwencją następujące obszary:

- wschodnią Polskę,
- obszary zagrożone trwałą marginalizacją i miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze.

Program Polska Wschodnia+

Analiza dotychczasowego wsparcia w województwach wschodniej Polski wskazuje na konieczność kontynuowania programu wspierającego rozwój konkurencyjności i innowacyjności gospodarki, co pozwoli zmniejszyć dysproporcje w rozwoju wschodniej Polski w stosunku do najlepiej rozwijających się województw kraju. W podobnej sytuacji społeczno-gospodarczej znajdują się przylegające do województw wschodniej Polski podregiony z sąsiednich województw. Decyzja o rozszerzeniu dotychczasowego zasięgu terytorialnego programu o te obszary zostanie podjęta na etapie programowania interwencji z polityki spójności UE na lata 2021–2027.

Zakłada się, że interwencje realizowane w ramach programu powinny być w szczególności skoncentrowane na poprawie warunków rozwoju przedsiębiorczości i tworzeniu trwałych i dobrych jakościowo miejsc pracy oraz poprawie atrakcyjności inwestycyjnej województw wschodniej Polski. Wpłynie to w efekcie na podniesienie konkurencyjności regionalnych gospodarek oraz długofalowe pobudzenie aktywności gospodarczej.

Rysunek 18. Terytorialny zasięg Programu Polska Wschodnia+



Źródło: Opracowanie własne.

Program ponadregionalny skierowany do najsłabszych gospodarczo obszarów (Program 2020+)

Adresatem interwencji programu ponadregionalnego skierowanego do najsłabszych gospodarczo obszarów **Program 2020+** będą terytoria uznane w KSRR jako OSI, tj. obszary zagrożone trwałą marginalizacją i średnie miasta tracące funkcje społeczno-gospodarcze. Obszary te występują w każdym z 16 województw, a zwłaszcza rozlokowane są w Polsce północnej i wschodniej (podregiony, w których powierzchnia oraz liczba gmin zmarginalizowanych jest równa lub większa niż 30% ogólnej liczby bądź powierzchni wszystkich gmin w podregionie).

Na obszarach tych kumulacja negatywnych zjawisk przestrzennych, społecznych i gospodarczych wykracza poza granice administracyjne JST, często są to obszary na pograniczu kilku województw, dlatego wyeliminowanie zidentyfikowanych problemów/wykorzystanie istniejących potencjałów wymaga aktywnej współpracy samorządów różnych szczebli (często z różnych województw), a także zaangażowania w proces wypracowania przemyślanego planu działania, zgodnie z zasadami koncentracji, selekcji, współpracy interesariuszy publicznych, prywatnych i społecznych.

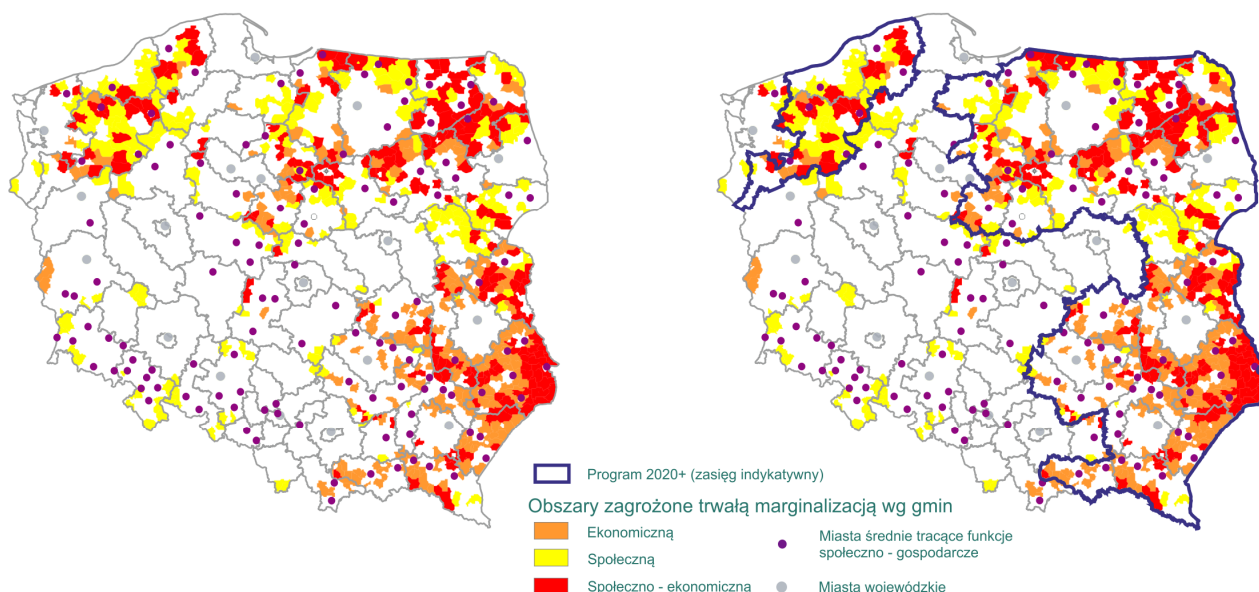
Na poniższych mapach zostały przedstawione możliwe warianty wdrażania Programu 2020+:

- wariant I – zasięgiem Programu objęte są obszary zagrożone trwałą marginalizacją i miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze na obszarze całego kraju,
- wariant II – Program obejmuje obszar największej kumulacji zjawisk niepożądanych, zakreślony niebieską linią.

Decyzja co do wyboru wariantu zasięgu terytorialnego Programu zostanie podjęta w toku programowania interwencji z polityki spójności UE na lata 2021–2027. Na etapie programowania interwencji polityki spójności na lata 2021–2027 zostaną zaktualizowane dane, które posłużyły delimitacji obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją i średnich miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze.

Rysunek 19. Warianty terytorialnego zasięgu Programu 2020+

Wariant I

Wariant II¹¹¹⁾

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju

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

W ramach Programu 2020+ preferowane będzie wsparcie pakietu zintegrowanych, powiązanych ze sobą projektów, wynikających ze strategii ponadlokalnej lub realizowanych na ich podstawie planów działań, przygotowanych przez grupę JST współpracujących ze sobą i z interesariuszami. Program może również finansować porozumienia terytorialne zawarte na danym obszarze. Na etapie animowania współpracy i realizacji podejścia partycypacyjnego, angażującego funkcjonalnie powiązane JST, a także społeczność lokalną i kluczowych interesariuszy rozwoju współpracujące JST otrzymają w ramach Programu wsparcie doradcze w zakresie organizacji procesu współpracy, strategicznego planowania (wypracowania dokumentu strategicznego, jeśli taki nie istnieje) i przygotowania pakietu projektów. Wsparcie doradcze powinno być dostosowane do potrzeb współpracujących JST, brać pod uwagę potencjał instytucjonalny i terytorialny danego obszaru.

Regionalne programy operacyjne

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

Podstawą realizacji programu będzie zawarcie kontraktu programowego pomiędzy ministrem do spraw rozwoju regionalnego a zarządem województwa (patrz *Kontrakt programowy*).

W RPO wsparcie obligatoryjnie otrzymają znajdujące się na terytorium danego województwa OSI wskazane w KSRR, tj. obszary zagrożone trwałą marginalizacją i miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze.

¹¹¹⁾ Wariant zasięgu Programu został wyznaczony na bazie dotychczasowego zasięgu PO dla Polski wschodniej oraz dodatkowo rozszerzony na obszary wyznaczone na poziomie podregionów na podstawie dwóch wskaźników. Pierwszy wskaźnik dotyczy udziału liczby gmin zmarginalizowanych w ogólnej liczbie gmin w podregionie, natomiast drugi wskaźnik udziału powierzchni gmin zmarginalizowanych w powierzchni ogólnej podregionu. Kryterium delimitacji zasięgu Programu to udział powierzchni gmin zmarginalizowanych w powierzchni podregionów (NUTS 3) lub liczba gmin zmarginalizowanych w podregionach na poziomie powyżej 30%.

Dodatkowo samorządy województw będą mogły wskazać inne obszary strategicznej interwencji zidentyfikowane na poziomie regionalnym i ujęte w SRW. Wsparcie *w RPO dla OSI wskazanych w KSRR powinno być komplementarne do wsparcia zaprojektowanego na poziomie krajowym.*

Uwzględnienie OSI w odpowiednich strategiach może być podstawą do współfinansowania z poziomu krajowego projektów regionalnych, subregionalnych i lokalnych, przygotowanych w oparciu o te strategie.

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

Interwencja dla regionu warszawskiego stołecznego

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

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

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

Programy współpracy terytorialnej Interreg

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

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

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

Programy rozwoju i inne instrumenty finansowane ze środków krajowych

Wobec perspektywy ograniczenia środków UE na politykę spójności będzie rosła rola i znaczenie programów rozwoju¹¹²⁾ oraz programów wieloletnich¹¹³⁾ finansowanych ze źródeł krajowych. Realizacja polityki regionalnej do 2030 r. z krajowych środków publicznych będzie odbywała się przez programy rozwoju, w tym wieloletnie, stanowiące instrument realizacji strategii, o których mowa w ustawie o zppr.

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

¹¹²⁾ Ustawa o zppr.

¹¹³⁾ W rozumieniu ustawy o finansach publicznych są nimi np. Program ochrony brzegów morskich, Programy wsparcia finansowego inwestycji w infrastrukturę w ochronie zdrowia, Gospodarka wodno-ściekowa w aglomeracjach, Program GEPARD II Część 1) wspieranie innowacyjnych rozwiązań w zakresie transportu bezemisyjnego; Program „GEPARD II – transport niskoemisyjny. Część 2) Strategia rozwoju elektromobilności”; Program „GEPARD II – transport niskoemisyjny. Część 3) Śląsk – zagłębie bezemisyjnego transportu publicznego”, instrument ukierunkowany terytorialnie LEMUR – Energooszczędne Budynki Użyteczności Publicznej, Narodowy Program Zwalczania Chorób Nowotworowych, program wieloletni „Senior+” na lata 2015–2020.

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

Projekty strategiczne

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

Jednocześnie w każdym z pozostałych obszarów tematycznych SOR identyfikuje się projekty, których realizacja będzie miała wpływ na osiągnięcie celów zarówno strategii sektorowych, jak i KSRR (patrz: Załącznik 1. Projekty strategiczne istotne dla realizacji celów KSRR). Kluczowe z nich to: *Racjonalny system finansowania JST, Narodowy Program Mieszkaniowy, Pakt dla obszarów wiejskich, SMUP, System Koordynacji KIS i RIS, Kompetencje w społeczeństwie informacyjnym, Dostępność Plus czy Centralny Port Komunikacyjny*.

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

Inne dokumenty

KSRR towarzyszyć będą odrębne dokumenty ramowe (o charakterze pomocniczym), które doprecyzują zasady funkcjonowania instrumentów realizacji strategii oraz mechanizmów uzgodnień m.in. porozumienia terytorialnego, kontraktu programowego i kontraktu sektorowego.

4. Formy wsparcia

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

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

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

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

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

Formułą realizacji inwestycji promowaną przez rząd wśród JST jest PPP. Służy ono przede wszystkim podwyższeniu efektywności wydatków publicznych dzięki wykorzystaniu *know-how* partnerów prywatnych i niezależnej kontroli założeń projektowych przez zaangażowane w proces instytucje finansowe. Przygotowanie wybranych projektów PPP rząd wspiera poprzez zapewnienie kompleksowego doradztwa o charakterze prawnym, finansowym i technicznym.

5. Źródła finansowania

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

- Środków budżetu państwa: Cele KSRR będą realizowane w ramach programów rozwoju lub poprzez inne instrumenty będące w gestii poszczególnych ministrów lub wojewodów.
Ponadto budżet państwa może zapewnić środki na współfinansowanie dla projektów realizowanych ze źródeł zagranicznych.
- Środków budżetów JST: JST będą uczestniczyć w realizacji celów KSRR poprzez zapewnienie wymaganego współfinansowania dla projektów realizowanych ze źródeł zagranicznych oraz finansowania wkładu własnego w ramach programów rozwoju lub innych instrumentów finansowanych z budżetu państwa lub innych środków publicznych wdrażanych z poziomu krajowego.
- Unijnych funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (polityka spójności): Cele KSRR do 2020 r. będą realizowane w ramach regionalnych programów operacyjnych na lata 2014–2020 oraz Programu Operacyjnego Polska Wschodnia na lata 2014–2020 wraz z krajowym wkładem publicznym. Prawdopodobna alokacja dla Polski w perspektywie 2021–2027 będzie wynosiła ok. 64,4 mld euro, co oznacza spadek w stosunku do obecnej perspektywy o 23%.
W zależności od wyników negocjacji z KE oraz późniejszych rozstrzygnięć na forum krajowym w zakresie ukierunkowania środków polityki spójności, odpowiednia kwota środków zostanie przeznaczona na realizację programów operacyjnych mających oddziaływanie regionalne.
- Środków wycofanych z instrumentów inżynierii finansowej w okresie 2007–2013 oraz instrumentów finansowych i pomocy zwrotnej w okresie 2014–2020, podlegających ponownemu wykorzystaniu w formie wsparcia zwrotnego.
- Innych środków publicznych, w tym pochodzących z zagranicy np. EBI oraz z innych Międzynarodowych Instytucji Finansowych, środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego, a także innych instrumentów funkcjonujących w oparciu o środki publiczne, np. NFOŚiGW, instrumenty BGK w ramach grupy PFR.
- Środków prywatnych: Realizacja celów KSRR będzie wymagała również zaangażowania środków prywatnych, w szczególności w zakresie zapewnienia współfinansowania projektom współfinansowanym ze środków UE. Dotyczyć to będzie środków finansowych sektora bankowego i leasingowego oraz przedsiębiorstw.

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

Schemat 8. Źródła finansowania KSRR



RAMY FINANSOWE KRAJOWEJ STRATEGII ROZWOJU REGIONALNEGO

Środki krajowe przeznaczone na realizację celów KSRR nie będą stanowiły odrębnego zasobu finansowego, ale pochodziły będą przede wszystkim z zasobów pozostałych ośmiu strategii rozwoju, w których właściwe środki zostaną „oznaczone” jako przyczyniające się do realizacji celów KSRR. Tym samym realizacja poszczególnych strategii zintegrowanych będzie miała skutek w postaci realizacji celów KSRR, w różnym zakresie i wymiarze, zależnym od charakteru tych strategii. Realizacja zadań odbywać się będzie w ramach środków poszczególnych dysponentów bez konieczności ich zwiększania z budżetu państwa. Środki unijne w ramach wybranych krajowych¹¹⁴⁾ i regionalnych programów operacyjnych w pełnym zakresie wpisują się w realizację KSRR.

Oznaczenie środków w innych strategiach rozwoju

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

W ramach **SRT2030** realizowane będą m.in. inwestycje w niskoemisyjne/zeroemisyjne środki transportu, inwestycje drogowe i kolejowe, śródlądowe drogi wodne i porty morskie, infrastruktura na potrzeby czystego transportu miejskiego, inteligentne systemy transportowe, a także promocja transportu rowerowego i pieszego. Zadania z zakresu gospodarki ściekowej i ochrony wód, gospodarki odpadami, ochrony powietrza i klimatu, ochrony przed zagrożeniami naturalnymi oraz wywołanymi działalnością człowieka realizowane będą w ramach **Polityki ekologicznej państwa 2030 – strategii rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej**. Projekty mające na celu zapewnienie powszechnego dostępu do energii pochodzącej z różnych źródeł, w tym energii odnawialnej, energii jądrowej, efektywność energetyczna, bezpieczeństwo energetyczne uzyskają wsparcie w ramach **Polityki energetycznej Polski**. **SP** będzie służyła ukierunkowaniu wsparcia na inwestycje produkcyjne w MSP, procesy badawcze i innowacyjne, inwestycje w infrastrukturę, w tym na rzecz badań naukowych i innowacji, wsparcie ekologicznych procesów produkcyjnych. Na realizację projektów z zakresu ochrony zdrowia, oświaty i wychowania, edukacyjnej opieki wychowawczej, mieszkalnictwa, pozostałej infrastruktury społecznej oraz rozwoju zasobów ludzkich zostanie ukierunkowane wsparcie **SRKL**. W ramach **SRKS** uzyskają wsparcie projekty z zakresu ochrony, rozwoju i promowania dóbr publicznych w dziedzinie kultury i dziedzictwa, inicjatywy w zakresie rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność, a także promowanie przedsiębiorczości społecznej i integracji zawodowej w przedsiębiorstwach społecznych. Natomiast **SSP** obejmie swym zakresem usługi i aplikacje w zakresie e-administracji, dostęp do informacji sektora publicznego, rozwiązania informatyczne na rzecz aktywnego i zdrowego starzenia się, usługi i aplikacje w zakresie e-zdrowia oraz usługi i aplikacje TIK dla MSP.

Koncepcja opracowywania ram finansowych

Ramy finansowe wszystkich strategii rozwoju, w tym KSRR, zostały opracowane w oparciu o klasyfikację wydatków rozwojowych (KWR) sektora instytucji rządowych i samorządowych¹¹⁵⁾. Zgodnie z KWR wydatki rozwojowe są to środki pieniężne wydatkowane w ramach polityki rozwoju państwa przez jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych na rzecz jednostek nienależących do tego sektora, prowadzące do pozytywnych przemian społeczno-gospodarczych, w szczególności wzrostu konkurencyjności, produktywności oraz zwiększenia spójności społecznej i gospodarczej.

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

Założenia dotyczące prognoz wydatków do 2030 r.

Zgodnie z zapisami SOR ciężar finansowania inwestycji publicznych będzie przenoszony w większym stopniu na środki krajowe (zarówno publiczne, jak i prywatne). Wiąże się to z faktem, że zadania dotychczas realizowane ze środków polityki spójności będą stopniowo finansowane w oparciu o krajowe środki publiczne (tj. z budżetu

¹¹⁴⁾ W perspektywie finansowej 2014–2020 jest to PO Polska Wschodnia.

¹¹⁵⁾ KWR została opracowana przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju wraz z zespołem ekspertów pod kierownictwem dr hab. Michała Bitnera z Uniwersytetu Warszawskiego.

centralnego, jak i z budżetów samorządowych – przy wzroście roli tych ostatnich w finansowaniu wysiłku rozwojowego). Aktualność tych zamierzeń zyskuje na znaczeniu w obliczu spodziewanego, dość znacznego, zmniejszenia – i to zarówno w stosunku do okresu 2014–2020, jak i wcześniejszych oczekiwań – w perspektywie finansowej 2021–2027 puli środków dostępnych dla Polski zarówno w ramach polityki spójności, jak i Wspólnej Polityki Rolnej UE.

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

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

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

Tabela 2. Szacunkowa tabela finansowa KSRR

KRAJOWA STRATEGIA ROZWOJU REGIONALNEGO	rok 2016	rok 2017	lata 2018-2020	lata 2021-2025
WYDATKI ROZWOJOWE BUDŻETU PAŃSTWA ZGODNIE Z DEFINICJĄ KWR (SKONSOLIDOWANE, Z WYJĄTKIEM DOTACJI DLA JST) (w mln zł)				
25. Kultura fizyczna	2,00	1,47	5,20	8,67
926 Kultura fizyczna	2,00	1,47	5,20	8,67
39. Transport	0,72	0,00	1,09	1,81
600 Transport i łączność	0,72	0,00	1,09	1,81
85. Wojewodowie	2 984,80	2 822,53	8 707,77	14 512,94
010 Rolnictwo i leśnictwo	2,16	0,00	0,00	0,00
600 Transport i łączność	982,57	1 030,84	3 020,11	5 033,52
801 Oświata i wychowanie	1 591,11	1 445,62	4 555,09	7 591,82
851 Ochrona zdrowia	66,55	56,45	184,51	307,51
854 Edukacyjna opieka wychowawcza	313,60	269,15	874,12	1 456,86
900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska - dotacje dla JST (par. 221, 203, 633)	9,32	0,92	15,38	25,63
925 Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody - dotacje dla JST (par. 223, 203, 653)	19,49	19,55	58,56	97,60
Razem	2 987,52	2 824,00	8 714,06	14 523,42
WYDATKI WSPIERAJĄCE ROZWOJ, NIEOBJĘTE KWR				
29. Obrona narodowa	0,00	4,25	6,37	10,62
752 Obrona narodowa	0,00	4,25	6,37	10,62
34. Rozwój regionalny	0,91	0,00	1,37	6,83
750 Administracja publiczna	0,91	0,00	1,37	6,83
85. Wojewodowie	603,71	150,29	1 260,40	2 100,68
600 Transport i łączność	8,54	0,00	12,82	21,36
700 Gospodarka mieszkaniowa	4,72	3,00	11,59	19,31
710 Działalność usługowa	0,05	0,00	0,07	0,12
754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	9,25	0,00	13,87	23,12
851 Ochrona zdrowia	42,09	25,22	100,97	168,29
852 Pomoc społeczna	525,04	35,56	840,90	1 401,51
855 Rodzina	0,00	86,25	258,76	431,27
900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	14,02	0,26	21,42	35,70
Razem	604,62	154,54	1 268,14	2 118,13
WYDATKI POZOSTAŁYCH JEDNOSTEK SEKTORA INSTYTUCJI RZĄDOWYCH I SAMORZĄDOWYCH (W PRZYPADKU BRAKU DANYCH O OSTATECZNYCH WYDATKACH JEST TO KWOTA DOTACJI Z BUDŻETU PAŃSTWA DLA JEDNOSTKI)				
dotacje z budżetu państwa dla innych jednostek sektora w ramach części 85, dział 851	1 868,22	1 919,78	5 681,99	9 469,98
851 Ochrona zdrowia	1 868,22	1 919,78	5 681,99	9 469,98
Razem	1 868,22	1 919,78	5 681,99	9 469,98

WYDATKI W RAMACH POLITYKI SPÓJNOŚCI I WSPÓŁFINANSOWANIE (RPO i PO PW)				
B+R i przedsiębiorczość	2 440,27	2 783,69	20 268,97	17 970,43
Energia	424,81	1 438,91	7 231,24	6 411,21
Infrastruktura społeczna	216,69	701,44	3 562,34	3 158,36
Kultura, turystyka, rewitalizacja	16,77	229,47	955,43	847,08
Rozwój zasobów ludzkich	2 108,52	4 516,33	25 704,41	22 789,47
Spółeczeństwo Informacyjne	22,62	203,04	875,53	776,24
Środowisko	275,05	1 144,52	5 507,90	4 883,29
Transport	563,84	1 928,62	9 670,75	8 574,07
Razem	6 068,57	12 946,02	73 776,58	65 410,16
SUMA KOŃCOWA	11 528,93	17 844,33	89 440,77	91 521,70

MONITOROWANIE I EWALUACJA

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

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

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

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

W procesie monitorowania KSRR zaplecem analityczno-informacyjnym w obszarze sytuacji i procesów społeczno-gospodarczych w kraju i regionach jest **GUS**¹¹⁶⁾. Wraz z KOT bierze udział w kształtowaniu systemu monitorowania oceny realizacji polityk publicznych (także w wymiarze terytorialnym), uczestnicząc w sporządzaniu raportu nt. rozwoju regionalnego Polski.

W systemie analityczno-monitoringowym polityki regionalnej funkcjonują również inne podmioty – m.in. **ROT i WOBR**. Stworzone przez samorządy województw ROT prowadzą badania, opracowują analizy i wspierają zarządzanie polityką rozwoju na poziomie regionalnym. Ich zadaniem jest zbieranie danych z różnych źródeł i przygotowanie najważniejszych informacji o zmianach społeczno-gospodarczych zachodzących w regionach, które następnie mają być wykorzystywane przy podejmowaniu decyzji strategicznych, a także operacyjnych. Obserwatoria regionalne tworzą system współpracy i przepływu informacji między najważniejszymi podmiotami publicznymi na poziomie regionalnym biorącymi udział w planowaniu i realizacji polityki rozwoju w celu monitorowania i oceny całości interwencji publicznej mającej wpływ terytorialny. W procesie tym należy podkreślić wagę współpracy ROT z WOBR, które funkcjonują w strukturach 16 Urzędów Statystycznych i stanowią wsparcie diagnostyczne i analityczne w monitorowaniu rozwoju na szczeblu regionalnym i lokalnym.

W celu zapewnienia komplementarności podejmowanych działań monitoringowych prowadzona będzie także ścisła współpraca z jednostkami funkcjonującymi w ramach systemu ewaluacji polityki spójności (KJE i JE).

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

Zadania związane z monitorowaniem realizacji KSRR zostały przypisane przez KK PR **Międzyresortowemu Zespołowi do spraw Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030**¹¹⁷⁾. Są to m.in.:

¹¹⁶⁾ Komórka organizacyjna odpowiedzialna za koordynację badań przestrzennych.

¹¹⁷⁾ Uchwałą nr 66 Komitet Koordynacyjny do spraw Polityki Rozwoju powołał Międzyresortowy Zespół ds. Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego. Planuje się, że od 2019 r. zadania Zespołu dotyczące monitorowania KSRR będzie kontynuował powstały w jego miejsce Podkomitet ds. wymiaru terytorialnego.

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

Podkomitet do spraw wymiaru terytorialnego¹¹⁸⁾ w swoich pracach będzie opierał się na wynikach monitorowania oraz dostępnych analizach i ewaluacjach, w tym raporcie nt. rozwoju regionalnego Polski.

Monitorowanie projektów strategicznych

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

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

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

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

Ewaluacja KSRR na poziomie krajowym i regionalnym

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

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

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

System wskaźników KSRR

Wskaźniki ujęte w KSRR są uszczegółowieniem i uzupełnieniem zestawu wskaźników Celu II SOR (Tabela 3). Podstawą monitorowania realizacji KSRR będzie zestaw wskaźników obrazujących oczekiwane rezultaty realizacji strategii na

¹¹⁸⁾ SOR – koordynacja strategiczna realizacji SOR.

poziomie celów szczegółowych (Tabela 4). Opisy zamieszczonych w tabeli nr 4 wskaźników stanowią załącznik nr 2 do KSRR.

Źródłem danych dla wskaźników wybranych do monitorowania celów KSRR jest statystyka publiczna. Ze względu na ograniczoną dostępność danych w przekrojach terytorialnych dla różnych kategorii OSI nie wszystkie obszary wsparcia mogą być monitorowane na odpowiednio niskich poziomach - stąd niejednorodny sposób prezentacji wskaźników.

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

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

Wskaźnik	Jednostka miary wskaźnika	Poziom terytorialny	Wartość wskaźnika w roku bazowym	Wartość pośrednia i docelowa wskaźnika w roku 2025 i 2030	Źródło danych
Udział nakładów inwestycyjnych sektora prywatnego w inwestycjach ogółem	%	1) Polska 2) średnia dla 4 wybranych województw z najniższą wartością wskaźnika 3) średnia dla 4 regionów (NUTS 2 wg rewizji NUTS 2016) z najniższą wartością wskaźnika	1) 69,7 (2017) 2) 58,6 ¹¹⁹⁾ (2017) 3) 58,6 ¹²⁰⁾ (2017)	zblizenie poziomu wybranych województw/regionów do poziomu średniej krajowej	GUS
Zróżnicowanie wartości dodanej brutto na 1 pracującego na poziomie regionów (NUTS2)	%	NUTS 2 1) ogółem 2) sekcja A	1) 15,2 (2016) 2) 43,1 (2016)	utrzymanie poziomu	GUS
Zróżnicowanie PKB na 1 mieszkańca na poziomie podregionów (NUTS3)	%	NUTS 3	35,0 (2016)	utrzymanie poziomu	GUS
Relacja przeciętnych rocznych dochodów do dyspozycji netto na 1 osobę w gospodarstwie domowym na wsi do miasta	%	Polska	68,9 (2017)	72,0 (2020) 75,0 (2030)	GUS

Tabela 4. Wskaźniki monitorowania celów szczegółowych KSRR

Lp.	Wskaźnik	Jednostka miary wskaźnika	Poziom terytorialny	Wartość wskaźnika w roku bazowym	Opisowa prognozowana wartość pośrednia wskaźnika roku 2025	Opisowa prognozowana wartość docelowa wskaźnika w roku 2030	Źródło danych
Cel szczegółowy 1: SPÓJNOŚĆ – Zwiększenie spójności rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym, środowiskowym i przestrzennym							
1	Współczynnik aktywności zawodowej wg BAEL	%	1) Polska 2) średnia dla 4 regionów (NUTS 2 wg rewizji NUTS 2016) z najniższą wartością wskaźnika	(2017) 1) 56,4 2) 53,8 ¹²¹⁾	1) utrzymanie poziomu 2) zbliżenie poziomu regionów do poziomu średniej krajowej	1) utrzymanie poziomu 2) zbliżenie poziomu regionów do poziomu średniej krajowej	GUS
2	Udział beneficjentów środowiskowej pomocy społecznej w liczbie ludności ogółem	%	1) Polska 2) średnia dla 4 regionów (NUTS 2 wg rewizji NUTS 2016) z najwyższą wartością wskaźnika	(2017) 1) 5,7 2) 8,20 ¹²²⁾	1) utrzymanie trendu spadkowego 2) zbliżenie poziomu regionów do poziomu średniej krajowej	1) utrzymanie trendu spadkowego 2) zbliżenie poziomu regionów do poziomu średniej krajowej	GUS

¹¹⁹⁾ Województwa: lubelskie, podlaskie, warmińsko-mazurskie i zachodniopomorskie.

¹²⁰⁾ Regiony NUTS 2016: lubelski, podlaski, warmińsko-mazurski i zachodniopomorski.

¹²¹⁾ Regiony NUTS 2016: zachodniopomorski, śląski, warmińsko-mazurski, kujawsko-pomorski.

¹²²⁾ Regiony NUTS 2016: warmińsko-mazurski, kujawsko-pomorski, podkarpacki i świętokrzyski.

3	Udział powierzchni objętej obowiązującymi planami zagospodarowania przestrzennego w powierzchni całkowitej ogółem	%	1) Polska 2) średnia dla 4 regionów (NUTS 2 wg rewizji NUTS 2016) z najniższą wartością wskaźnika	(2017) 1) 30,50 2) 9,75 ¹²³⁾	1) utrzymanie trendu wzrostu 2) zbliżenie poziomu regionów do poziomu średniej krajowej	1) utrzymanie trendu wzrostu 2) zbliżenie poziomu regionów do poziomu średniej krajowej	GUS
Cel szczegółowy 2: KONKURENCYJNOŚĆ – Wzmacnianie regionalnych przewag konkurencyjnych							
4	Udział przychodów netto ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów na eksport w przychodach netto ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów	%	1) Polska 2) śr. dla miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze 3) śr. dla miast średnich 4) śr. dla miast małych (poniżej 20 tys.)	(2017) 1) 23,4 2) 23,3 ¹²⁴⁾ 3) 30,5 ¹²⁵⁾ 4) 23,4	utrzymanie trendu wzrostu	utrzymanie trendu wzrostu	GUS
5	Nakłady inwestycyjne (w cenach bieżących) na 1 mieszkańca	zł	1) Polska 2) średnia dla 4 regionów (NUTS 2 wg rewizji NUTS 2016) z najniższą wartością wskaźnika	(2017) 1) 6712 2) 4460 ¹²⁶⁾	1) utrzymanie trendu wzrostu 2) zbliżenie poziomu regionów do poziomu średniej krajowej	1) utrzymanie trendu wzrostu 2) zbliżenie poziomu regionów do poziomu średniej krajowej	GUS
6	Odsetek osób dorosłych uczestniczących w kształceniu lub szkoleniu (w wieku 25–64 lata)	%	1) Polska 2) średnia dla 4 regionów (NUTS 2 wg rewizji NUTS 2016) z najniższą wartością wskaźnika	(2017) 1) 4,0 2) 2,07 ¹²⁷⁾	1) odwrócenie trendu spadkowego i zbliżenie wartości wskaźnika do poziomu 7,7 – 10,0% 2) zbliżenie poziomu regionów do poziomu średniej krajowej	1) odwrócenie trendu spadkowego i zbliżenie wartości wskaźnika do poziomu 7,7 – 10,0% 2) zbliżenie poziomu regionów do poziomu średniej krajowej	GUS
7	Wskaźnik przeżywalności przedsiębiorstw – trzy lata od założenia działalności gospodarczej (osoba fizyczna) ¹²⁸⁾	%	Polska	84,7	utrzymanie trendu wzrostu	utrzymanie trendu wzrostu	GUS
Cel szczegółowy 3: SPRAWNA ADMINISTRACJA NA RZECZ ROZWOJU – Podniesienie jakości zarządzania i wdrażania polityk ukierunkowanych terytorialnie							
8	Wydatki majątkowe gmin na 1 mieszkańca dla miast wojewódzkich	zł	śr. dla miast wojewódzkich	(2017) 875	utrzymanie trendu wzrostu	utrzymanie trendu wzrostu	GUS

¹²³⁾ Regiony NUTS 2016: kujawsko-pomorski, podkarpacki, lubuski, warmińsko-mazurski.

¹²⁴⁾ Wartość bazowa wskaźnika dotyczy miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze (por. Słownik KSRR).

¹²⁵⁾ Wartość bazowa wskaźnika dotyczy miast średnich wskazanych w ekspertyzie P. Śleszyńskiego, Delimitacja miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze, IGPZPAN, Warszawa 2016.

¹²⁶⁾ Regiony NUTS 2016: kujawsko-pomorski, lubelski, świętokrzyski, warmińsko-mazurski.

¹²⁷⁾ Regiony NUTS 2016: podkarpacki, warmińsko-mazurski, lubuski, mazowiecki regionalny.

¹²⁸⁾ Odsetek przedsiębiorstw powstałych w 2014 r. i aktywnych do 2017 r. (aktywne do 2016 r. =100). Trend wyliczony na podstawie danych za 2016 i 2017.

9	Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem budżetów gmin	%	1) Polska 2) śr. dla miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze ¹²⁹⁾ 3) śr. dla miast średnich ¹³⁰⁾ 4) śr. dla miast małych (poniżej 20 tys.) ¹³¹⁾ 5) śr. dla gmin zagrożonych trwałą marginalizacją	(2017) 1) 13,4 2) 10,7 3) 12,1 4) 13,8 5) 13,1	utrzymanie trendu wzrostu	utrzymanie trendu wzrostu	GUS
10	Liczba fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych wpisanych do rejestru REGON na 10 tys. mieszkańców	szt.	1) Polska 2) dla miast wojewódzkich 3) dla miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze 4) dla miast średnich 5) dla miast małych 6) dla gmin zagrożonych trwałą marginalizacją	(2017) 1) 38 (38,49) 2) 61 (60,84) 3) 35 (34,79) 4) 34 (33,64) 5) 37 (36,95) 6) 33 (33,44)	utrzymanie trendu wzrostu	utrzymanie trendu wzrostu	GUS
11	Odsetek osób w wieku 16-74 lata korzystających z Internetu w kontaktach prywatnych z administracją publiczną w celach prywatnych w ciągu ostatnich 12 miesięcy	%	1) Polska 2) średnia dla 4 regionów (NUTS 2 wg rewizji NUTS 2016) z najniższą wartością wskaźnika	(2017) 1) 30,8 2) 22,9 ¹³²⁾	1) 45,6 (2023) 2) zbliżenie poziomu regionów do poziomu średniej krajowej	1) utrzymanie trendu wzrostu 2) zbliżenie poziomu regionów do poziomu średniej krajowej	GUS/Eurostat

¹²⁹⁾ W wyliczeniach dla miast w gminach miejsko-wiejskich uwzględniono budżet całej gminy ze względu na brak danych dotyczących budżetów dla miast.

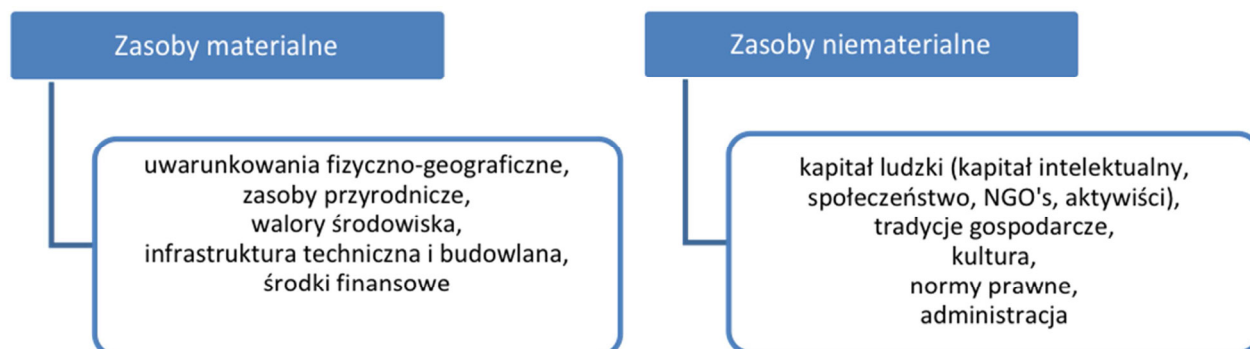
¹³⁰⁾ Tamże.

¹³¹⁾ Tamże.

¹³²⁾ Regiony NUTS 2016: mazowiecki regionalny, podkarpacki, podlaski, świętokrzyski.

SŁOWNICZEK

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



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

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

Miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze – są to miasta powyżej 20 tys. mieszkańców z wyłączeniem miast wojewódzkich oraz mniejsze, z liczbą ludności pomiędzy 15-20 tys. mieszkańców będące stolicami powiatów. Kategoria miast średnich obejmuje miasta różnej wielkości, w których występuje trwanie funkcji w następujących obszarach: gospodarczych funkcji kontrolnych, przemysłowych, turystycznych, handlowych, kultury, dostępności do szkolnictwa wyższego oraz zagrożenia depopulacją (mapa miast – patrz 6).

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

Obszary zagrożone trwałą marginalizacją – zróżnicowane przestrzennie pod względem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, jak i funkcji gospodarczych skupiska gmin wiejskich i powiązanych z nimi funkcjonalnie małych miast, w których nastąpiła kumulacja negatywnych zjawisk społecznych i ekonomicznych. Obszary te zostały wyznaczone na podstawie wielowskaźnikowej metodyki opracowanej na potrzeby SOR¹³³⁾.

Obszar zdegradowany – obszar, na którym zidentyfikowano stan kryzysowy z powodu koncentracji negatywnych zjawisk społecznych oraz ekonomicznych, środowiskowych, przestrzenno-funkcjonalnych lub technicznych. Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2018 r. poz. 1398, z późn. zm.) w art. 9 ust. 1 formułuje przesłanki, które należy uwzględnić przy wyznaczaniu obszaru zdegradowanego.

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

¹³³⁾ Śleszyński P., Bański J., Degórski M., Komornicki T., dz. cyt.

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

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

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

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

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

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

SPIS RYSUNKÓW, TABEL I WYKRESÓW

Rysunek 1.	Prognoza zmian liczby ludności.....	9
Rysunek 2.	Prognoza ludności gmin	10
Rysunek 3.	Ludność według poziomu wykształcenia	11
Rysunek 4.	Bezrobocie rejestrowane	12
Rysunek 5.	Organizacje non-profit	14
Rysunek 6.	Produktywność (WDB na pracującego) w podregionach	17
Rysunek 7.	Cyfryzacja usług w przedsiębiorstwach.....	21
Rysunek 8.	Wskaźnik międzygałęziowej dostępności transportowej (syntetyczny) – wartość w 2017 r.	23
Rysunek 9.	Miejski transport publiczny - pasażerowie.....	25
Rysunek 10.	Średni poziom dochodów własnych ogółem budżetów gmin z lat 2010-2016 na 1 mieszkańca (w zł).....	29
Rysunek 11.	Wielkość dochodów własnych budżetów gmin w przeliczeniu na mieszkańca	30
Rysunek 12.	Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego	31
Rysunek 13.	Terytorialne mechanizmy wdrażania polityki spójności 2014-2020	34
Rysunek 14.	Produkt Krajowy Brutto na mieszkańca w podregionie	36
Rysunek 15.	Obszary zagrożone trwałą marginalizacją.....	37
Rysunek 16.	Miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze.....	38
Rysunek 17.	Obszary strategicznej interwencji (przykłady)	47
Rysunek 18.	Terytorialny zasięg Programu Polska Wschodnia+	106
Rysunek 19.	Warianty terytorialnego zasięgu Programu 2020+	107
Tabela 1.	Porównanie wybranych aspektów polityki regionalnej w ramach KSRR 2010-2020 oraz KSRR 2030	43
Tabela 2.	Szacunkowa tabela finansowa KSRR (mln zł).....	112
Tabela 3.	Wskaźniki monitorowania celu głównego KSRR, zgodne z celem II SOR.....	116
Tabela 4.	Wskaźniki monitorowania celów szczegółowych KSRR.....	116
Wykres 1.	Produktywność (WDB na pracującego) w województwach w 2017 r. (%), Polska=100	16
Wykres 2.	Regionalne zróżnicowanie produktywności według rodzajów działalności w 2015 r. (tys. zł)	16
Wykres 3.	Nakłady i zatrudnienie w B+R (średnia z lat 2015-2017, zmiana względem średniej z lat 2009-2011)	18
Wykres 4.	Liczba przedsiębiorstw niefinansowych prowadzących działalność gospodarczą na 1000 mieszkańców, 2017 r....	19
Wykres 5.	Odsetek dzieci objętych opieką w przedszkolach w 2016 r.....	27
Schemat 1.	Cel główny i cele szczegółowe polityki regionalnej	50
Schemat 2.	System realizacji KSRR.....	94
Schemat 3.	Podmioty w systemie realizacji KSRR	95
Schemat 4.	Kontrakt programowy	101
Schemat 5.	Kontrakt sektorowy.....	102
Schemat 6.	Warianty porozumienia terytorialnego.....	103
Schemat 7.	Instrumenty realizacji KSRR.....	104
Schemat 8.	Źródła finansowania KSRR.....	110

Załącznik 1. Projekty strategiczne istotne dla realizacji celów KSRR

Projekty strategiczne wynikające z SOR i ze strategii zintegrowanych		
1.	Pakiet działań dla obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją	Zestaw działań z zakresu m.in.: rozwoju lokalnej przedsiębiorczości, aktywizacji lokalnych zasobów ludzkich, pobudzania lokalnych inicjatyw gospodarczych i społecznych, a także poprawy dostępu mieszkańców do podstawowych usług publicznych. Celem podjęcia tych działań jest osiągnięcie wymiernych efektów gospodarczych związanych z rozwojem przedsiębiorczości i ze wzrostem poziomu inwestycji na obszarach zagrożonych trwałą marginalizacją.
2.	Infrastruktura dla rozwoju obszarów wiejskich	Kompleksowy i zintegrowany pakiet działań określający interwencje z różnych źródeł krajowych i UE, niezbędnych dla zwiększenia dostępności mieszkańców obszarów wiejskich do podstawowych usług publicznych i poprawy ich jakości, obejmujący m.in.: – poprawę dostępności komunikacyjnej obszarów wiejskich - wsparcie inwestycji z zakresu gospodarki wodno-ściekowej, – budowę i modernizację na obszarach wiejskich bazy usług społecznych i kulturalnych, w tym szkół i przedszkoli, obiektów zdrowia oraz wsparcie tworzenia centrów aktywności mieszkańców wsi, w tym na bazie infrastruktury szkolnej, – wyeliminowanie terytorialnych różnic w możliwości dostępu do szerokopasmowego Internetu.
3.	Pakiet działań na rzecz wsparcia samorządów w programowaniu i realizacji rewitalizacji	Upowszechnianie rewitalizacji jako ważnego elementu rozwoju miast, zapewniającego trwałość zasad i instrumentów, kompleksowość, mechanizmy finansowania, usprawnienia prawno-institutionalne oraz przejrzysty system monitorowania i ewaluacji oraz budowa systemu bieżącego monitorowania działań rewitalizacyjnych.
4.	Program ponadregionalny skierowany do najsłabszych gospodarczo obszarów (Program 2020+)	Program skierowany do najsłabszych gospodarczo obszarów (zw. Programem 2020+), który będzie wdrażany po 2020 roku i obejmie obszary o najniższym poziomie PKB, borykające się z problemami rozwojowymi, czyli m.in. obszary zagrożone trwałą marginalizacją i średnie miasta tracące funkcje społeczno-gospodarcze. W ramach Programu 2020+ realizowany będzie kompleksowy pakiet działań z zakresu rozwoju lokalnej przedsiębiorczości, aktywizacji lokalnych zasobów rynku pracy, lokalnych inicjatyw gospodarczych i społecznych, a także poprawy dostępu mieszkańców do podstawowych usług publicznych, co w długotrwałej perspektywie powinno przełożyć się na nie pogłębianie się dysproporcji w rozwoju ekonomicznym podregionów.
5.	Centrum Wsparcia Doradczego	Odpowiedź na potrzebę wsparcia administracji samorządowej szczególnie lokalnego zwłaszcza na obszarach zagrożonych trwałą marginalizacją w przygotowaniu projektów rozwojowych, wieloaspektowych i zintegrowanych, które mają duże oddziaływanie na poprawę sytuacji społeczno-gospodarczej obszaru funkcjonalnego. Projekt przyczyni się do wzrostu sprawności administracyjnej w samorządach lokalnych i w efekcie lepszego wdrażania polityk publicznych.
6.	Pakiet dla średnich miast	Dotyczy miast powyżej 20 tys. mieszkańców oraz miast powyżej 15 tys. mieszkańców będących stolicami powiatów z wyłączeniem miast wojewódzkich (aktualnie to 255 miejscowości w całej Polsce). Na szczególne wsparcie mogą liczyć ośrodki miejskie, które w największym stopniu zagrożone są utratą funkcji społeczno-gospodarczych. Opiera się na dwóch filarach: z jednej strony jest to wsparcie w podejmowaniu inwestycji publicznych, z drugiej zaś tworzenie warunków dla inwestycji prywatnych.
7.	Program dla Śląska	Program, którego celem jest zmiana profilu gospodarczego regionu, stopniowe zastępowanie tradycyjnych sektorów gospodarki, takich jak górnictwo i hutnictwo, nowymi przedsięwzięciami w sektorach bardziej produktywnych, innowacyjnych i zaawansowanych technologicznie. Po roku 2020 wprowadzone zostaną instrumenty, związane z dostosowaniem krajowych programów operacyjnych do celów Programu dla Śląska, przede wszystkim w obszarze promocji inwestycji oraz innowacyjności.
8.	Akademia menedżera innowacji	Program skierowany do menedżerów przedsiębiorstw, służący przekazaniu wiedzy, rozwojowi umiejętności oraz kształtowaniu postaw i zachowań stymulujących powstawanie innowacyjnych rozwiązań w firmach, wprowadzanie ich na rynek i zarządzanie nimi. Efektem ma być większa skłonność i zdolność firm do stymulowania procesów innowacyjnych i czerpania z nich korzyści biznesowych, a w konsekwencji oparcie swych przewag konkurencyjnych na innowacjach.
9.	Inicjatywa na rzecz umiejętności	Program promujący uczenie się w różnych formach przez całe życie, obejmujący ponadresortowe podejście do kształcenia kompetencji i umiejętności Polaków, oparty na nowym modelu kształcenia dorosłych bazującym na edukacji pozaformalnej, uznawaniu efektów edukacji innej niż formalna (pozaformalnej) i uczenia się nieformalnego) oraz szerszej dostępności do usług zintegrowanych dla obywateli, w których oferty edukacyjne połączone są z usługami z innych zakresów (promocja przedsiębiorczości i zatrudnienia, wsparcie rodziny, uczestnictwo kulturze, aktywność społeczna).
10.	Kompetencje w społeczeństwie informacyjnym	Działania na rzecz włączenia obywateli w kreowanie społeczeństwa informacyjnego przez ograniczenie zjawiska wykluczenia cyfrowego oraz rozwój umiejętności cyfrowych na każdym poziomie.
11.	Narodowy Program Mieszkaniowy	Dokument określający główne cele i środki realizacji polityki mieszkaniowej państwa w horyzoncie średniookresowym (do 2030 r.). Program obejmuje zarówno działania regulacyjne (odnoszące się do procesu inwestycyjnego w budownictwie oraz zarządzania istniejącym zasobem mieszkaniowym), jak również działania finansowe (wspierające określone obszary budownictwa mieszkaniowego). Kluczowym elementem Programu jest pakiet „Mieszkanie+” obejmujący następujące instrumenty: 1) budowę powszechnie dostępnych mieszkań na wynajem o umiarkowanym czynszu (w tym mieszkań z opcją dojścia do własności przez najemcę) na zasadach rynkowych, przy wykorzystaniu m.in. gruntów publicznych oraz 2) wsparcie przedsięwzięć społecznego budownictwa czynszowego, w ramach którego funkcjonują odrębne instrumenty dostosowane do sytuacji finansowej ostatecznych beneficjentów (budownictwo socjalne i komunalne dla najuboższych, budownictwo towarzystw budownictwa społecznego dla osób o przeciętnych dochodach). Dodatkowo w ramach działań społecznych pakietu od 1 stycznia 2019 r. funkcjonuje program dopłat do czynszu.
12.	Nowe szanse dla wsi	Program aktywizacji zawodowej rolników oraz osób związanych z rolnictwem dla potrzeb pozarolniczego rynku pracy, z wykorzystaniem instrumentów finansowanych ze środków polityki spójności, PROW 2014–2020 oraz krajowych instrumentów rynku pracy.
13.	Nowoczesne kadry dla polskiego przemysłu (szkolnictwo zawodowe)	Model współpracy szkolnictwa zawodowego z gospodarką, w tym m.in. kształcenie połączone z praktyką zawodową u pracodawcy, aktywny udział przemysłu w przygotowaniu programów nauczania, rozwój centrów kształcenia praktycznego, modułowej oferty edukacyjnej, kwalifikacyjnych kursów zawodowych itp.
14.	Polityka rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP)	Działania prowadzące do wzrostu efektywności wydatków publicznych w zakresie dostarczania wysokiej jakości usług i infrastruktury oraz zwiększenia zaangażowania kapitału, specjalistycznej wiedzy i doświadczenia sektora prywatnego w projekty publiczne, dzięki stworzeniu lepszego klimatu dla inwestycji publicznych wykorzystujących mechanizm PPP.
15.	Polscy eksporterzy na rynkach zagranicznych	Działania zwiększające umiędzynarodowienie wybranych sektorów MSP, wpisujących się w obszary Krajowych Inteligentnych Specjalizacji oraz wzmacniających wizerunek Polski i polskiej gospodarki. Będą one realizowane w ramach projektów: "Promocja gospodarki w oparciu o polskie marki produktowe - Marka Polskiej Gospodarki - Brand", "Polskie Mosty Technologiczne" i "Umiędzynarodowienie Krajowych Kłastrów Kluczowych" z Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój oraz "Internacjonalizacja MSP" z Programu Operacyjnego Polska Wschód. Efektem podjętych działań będzie wzrost umiędzynarodowienia polskich przedsiębiorstw posiadających innowacyjne produkty, usługi lub technologie.
16.	Polska Platforma „Przemysł 4.0”	Krajowy integrator odpowiedzialny za doprowadzenie do transformacji krajowego przemysłu do poziomu określonego jako „Przemysł 4.0” (Industry 4.0).

17.	Polski Fundusz Rozwoju	Institucja prorozwojowa z potencjałem inwestycyjnym i z profesjonalnym nadzorem właścicielskim. Połączenie potencjału poszczególnych instytucji ma na celu efekt synergii i zwiększy możliwości pozyskiwania finansowania z rynku, umożliwiając realizację dużych projektów. PFR pełni ważną rolę m.in. w polityce inwestycyjnej, tj. jednego punktu obsługi inwestora (one stop shop).
18.	Profesjonalne Instytucje Otoczenia Biznesu	Wsparcie procesu rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich i w małych miastach przez integrację instytucji otoczenia biznesu posiadających ofertę dla klienta na obszarach wiejskich, ich promocję oraz podwyższenie jakości i efektywności świadczonych usług. Działanie na rzecz rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich i w małych miastach.
19.	Program Start in Poland	Instrument ukierunkowany na stworzenie ekosystemu sprzyjającego rozwojowi start-upów w Polsce na każdym etapie ich rozwoju, tj. od fazy inkubacji, przez rozwój, aż po ekspansję międzynarodową. Ma on również zachęcać podmioty z zagranicy do zakładania start-upów i rozwijania ich działalności w Polsce. W ramach programu wykorzystany jest potencjał dużych spółek, w tym spółek Skarbu Państwa, współpracujących z młodymi firmami charakteryzującymi się wysokim potencjałem rozwoju.
20.	Przestrzeń dla wszystkich	Standardy dostępności definiujące rozwiązania techniczne i przestrzenne, zgodne z zasadami projektowania uniwersalnego, w celu zapewnienia pełnej dostępności przestrzeni publicznej (w tym dostosowywania środków transportu) do potrzeb osób o ograniczonej sprawności lub mobilności.
21.	System koordynacji Krajowych Inteligentnych Specjalizacji i Regionalnych Inteligentnych Specjalizacji	Utworzenie i wdrożenie modelu koordynacji KIS i RIS w celu zsynchronizowania wsparcia i zapewnienia komplementarności i synergii działań obejmującego m.in. animację wspólnych projektów mających związek z KIS i RIS, analizy barier legislacyjnych, organizacyjnych, instytucjonalnych, finansowych, itp., opracowanie map innowacji wskazujących aktywność przedsiębiorstw w aplikowaniu o środki publiczne, a także identyfikacja sektorów, w których przedsiębiorcy nie aplikują o wsparcie publiczne i odznaczają się dużym potencjałem rozwojowym i wysokimi nakładami prywatnymi na działalność B+R; wypracowanie wspólnych planów działań. Projekt strategiczny przewidziany do przygotowania i realizacji do 2020 r.
22.	Zintegrowany system wsparcia Innowacyjności	Wypracowanie z regionami, przedsiębiorcami i środowiskiem naukowym oraz innymi partnerami wspólnych celów polityki innowacyjności, kierunków działań, w tym instrumentów wsparcia pożądaných produktów i procesów wraz z określeniem poziomu ich wdrożenia w układzie kraj-region. Projekt strategiczny przewidziany do przygotowania i realizacji po 2020 r.
23.	Partnerska Inicjatywa Miast	Program wymiany oraz promocji wiedzy między miastami oraz innymi podmiotami, zaangażowanymi w kształtowanie i realizację polityki miejskiej. Program służy identyfikacji dobrych praktyk stosowanych przy kluczowych wyzwaniach rozwojowych i rozpowszechnianiu ich na poziomie lokalnym, wzajemnemu uczeniu się, a także przełożeniu wniosków i rekomendacji w zakresie poszczególnych zagadnień na poziom krajowy.
24.	Racjonalny system finansowania JST	Główne kierunki zmian ustaw o dochodach JST i innych właściwych ustaw i aktów prawnych dotyczą: – zwiększenia zróżnicowania źródeł dochodów własnych w finansowaniu działalności JST, aby zachęcić jest do bardziej racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi; – „zatrzymania” w regionach środków finansowych, które nie podlegają rzeczywistym transferom międzyregionalnym (dotyczy środków finansowych, które podlegają transferowi na szczebel centralny, a następnie wracają do regionu pod inną postacią); – powiązania zmian w algorytmie mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego z potrzebami wydatkowymi JST oraz ich potencjałem dochodowym; zmiany te będą sprzyjać realizacji celów polityki regionalnej.
25.	Program Mosty dla Regionów	Program mający na celu uzupełnienie lokalnej infrastruktury drogowej o brakujące przeprawy mostowe w ciągach dróg będących w zarządzaniu JST, tj. na drogach gminnych, powiatowych czy wojewódzkich, a przez to poprawę wewnętrznej spójności komunikacyjnej regionów Polski. Program zabezpiecza środki na dofinansowanie kosztów przygotowania inwestycji. Budowa mostów dofinansowana jest ze środków Funduszu Dróg Samorządowych na podstawie ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych (Dz. U. poz. 2161, z późn. zm.)
26.	Fundusz Dróg Samorządowych (do końca 2018 r. Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej)	Fundusz Dróg Samorządowych stanowi kompleksowy instrument wsparcia realizacji zadań na drogach zarządzanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Jego celem jest przyspieszenie powstawania nowoczesnej i bezpiecznej infrastruktury drogowej na szczeblu lokalnym, stanowiącej ważny element prawidłowego funkcjonowania i rozwoju gospodarki oraz przyczyniającej się do poprawy poziomu życia obywateli. Utworzenie Funduszu ma również na celu poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego i parametrów technicznych lokalnej sieci drogowej, a także poprawę oraz zwiększenie atrakcyjności i dostępności terenów inwestycyjnych.
27.	Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023 (z perspektywą do 2025 r.).	Dokument określa kierunki działań oraz priorytety inwestycyjne w zakresie rozwoju sieci dróg krajowych w Polsce. Program dokonuje diagnozy stanu obecnego sektora drogowego, definiuje zarówno cele planowane do osiągnięcia, jak i kluczowe obszary stanowiące tzw. wąskie gardła w transporcie osobowym i towarowym oraz odnosi się do zobowiązań i wyzwań, jakie stoją przed Polską w najbliższym czasie. Dokument ten zakłada dokończenie budowy ciągów dróg ekspresowych i autostrad oraz budowę obwodnic w ciągach dróg krajowych. Realizacja wszystkich zadań inwestycyjnych pozwoli na stworzenie sieci autostrad oraz dróg ekspresowych, która m.in. połączy ze sobą wszystkie miasta wojewódzkie w Polsce.
28.	Krajowy Program Kolejowy do 2023 r.	Program zapewniający połączenie do 2023 r. ośrodków wojewódzkich zmodernizowanymi liniami kolejowymi, co najmniej do średniej prędkości kursowania pociągów pasażerskich 100 km/h oraz wdrażanie Europejskiego Systemu Zarządzania Ruchem Kolejowym (ERTMS) na najważniejszych szlakach kolejowych.
29.	Program Wieloletni "Pomoc w zakresie finansowania kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową, w tym jej utrzymania i remontów do 2023 roku"	Program wieloletni ustanawia ramy finansowe oraz warunki realizacji zamierzeń państwa w zakresie zarządzania infrastrukturą kolejową. Głównym celem programu jest wzmocnienie roli transportu kolejowego w zintegrowanym systemie transportowym kraju poprzez zahamowanie, a następnie odwrócenie tendencji spadkowej udziału transportu kolejowego w przewozach.
30.	Program Inwestycji Dworcowych na lata 2016-2023	Program zwiększenia liczby dworców kolejowych spełniających współczesne wymagania pasażerów korzystających z usług transportu kolejowego w ramach różnego rodzaju segmentów przewozów pasażerskich.
31.	Rozwój transportu intermodalnego	Określenie działań, w tym niezbędnych inwestycji w infrastrukturę transportu, zapewniających zwiększenie przewozów intermodalnych
32.	Unowocześnienie parku taboru kolejowego	Poprawa warunków świadczenia usług związanych z przewozem towarów i pasażerów.
33.	Projekt „Wspólny Bilet”	Wprowadzenie ułatwień dla podróżnego w zakresie planowania podróży, rezerwacji, zakupu biletu na podróż koleją. Projekt ma umożliwić pasażerowi zakup jednego biletu na cały przejazd koleją (wszystkie pociągi łączące punkt odjazdu z punktem przyjazdu), niezależnie od kanału sprzedaży i przewoźnika.
34.	Centralny Port Komunikacyjny (CPK)	Planowany węzeł przesiadkowy między Warszawą i Łodzią, który integruje transport lotniczy, kolejowy i drogowy. W ramach tego projektu zostanie wybudowany Port Lotniczy Solidarność, który w pierwszym etapie będzie w stanie obsługiwać 45 mln pasażerów rocznie. W skład CPK wejdą też inwestycje kolejowe: węzeł w bezpośredniej bliskości portu lotniczego i połączenia na terenie kraju (w tym ok. 1 600 km nowych linii), które umożliwią przejazd między Warszawą a większością największych polskich miast w czasie nie dłuższym niż 2,5 godz. Inwestycja powinna umożliwić stworzenie ponad 150 tys. nowych miejsc pracy. Rozwój przestrzenny otoczenia CPK zostanie zaplanowany w kierunku rozwoju funkcji miastotwórczych, gospodarczo-biznesowych, innowacyjnych, ale także

		społecznych i kulturalnych, przy poszanowaniu obszarów kontynuacji produkcji rolniczej. Koncepcja przygotowania i realizacji CPK została przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 7 listopada 2017 r. Ustawa o CPK została uchwalona 10 maja 2018 r.
35.	Dostępność PLUS	Program (realizowany w latach 2018-2025), którego celem jest zapewnienie swobodnego dostępu do dóbr, usług oraz możliwości udziału w życiu społecznym i publicznym osób o szczególnych potrzebach. Dotyczy 8 obszarów: architektura, transport, edukacja, służba zdrowia, cyfryzacja, usługi, konkurencyjność i koordynacja. Przewiduje m.in. granty na finansowanie usług transportu indywidualnego typu „od drzwi do drzwi” dla 150 jednostek samorządowych (preferencyjne traktowanie projektów składanych przez gminy wiejskie i miejsko-wiejskie).
36.	Zintegrowane Inwestycje Terytorialne PLUS	Projekt dotyczy optymalizacji realizacji ZIT w Polsce. Do roku 2020 planowane jest zwiększenie efektywności i usprawnienie wdrażania obecnie realizowanego instrumentu ZIT. Po roku 2020 nastąpi koncentracja na wypracowaniu zasad realizacji ZIT 2020+ z funduszy unijnych oraz rozwiązań krajowych umożliwiających sprawną współpracę JST i realizację wspólnych strategii rozwojowych w miejskich obszarach funkcjonalnych.
37.	Odnowiony Kontrakt Terytorialny – do roku 2020 Odnowiony Kontrakt Terytorialny – po roku 2020	Projekt obejmuje działania skoncentrowane na priorytetyzacji przedsięwzięć kluczowych dla rozwoju kraju i regionów oraz zapewnieniu tam, gdzie będzie to możliwe, preferencji w finansowaniu zarówno z funduszy unijnych, jak i środków krajowych. Po roku 2020 nastąpi odejście od modelu jednego kontraktu dedykowanego właściwemu regionowi w celu wprowadzenia możliwości zawarcia przez samorząd województwa kilku typów kontraktu terytorialnego – kontraktu programowego oraz kontraktów sektorowych.
38.	Beskidzkie Centrum Narciarstwa	Projekt składa się z szerokiego spektrum przedsięwzięć, połączonych ze sobą zarówno pod kątem geograficznym, jak i funkcjonalnym. Projekt przewiduje realizację kluczowych inwestycji na terenie gminy Brenna oraz w mniejszym stopniu na terenie gminy Szczyrk, a także realizację inwestycji komplementarnych w postaci odpowiedniej rozbudowy bazy lotniczo-turystycznej na terenie gminy Bestwina oraz budowę Kurortu Zamkowego na terenie gminy Jasienica.
39.	Reforma szkolnictwa wyższego	Reforma zorientowana na poszukiwanie nowych rozwiązań w zakresie wykorzystania potencjału badawczo-naukowego i dydaktycznego uczelni, dotycząca systemu szkolnictwa wyższego i zarządzania nim. Zakłada ona większą dywersyfikację systemu szkolnictwa wyższego: funkcjonalne wyłonienie uczelni badawczych, wzmocnienie znaczenia uczelni zawodowych (skupionych przede wszystkim na kształceniu praktycznym, włączającym praktyków w proces kształcenia, ukierunkowanych na dostarczanie lokalnemu i regionalnemu rynkowi pracy specjalistów w deficytowych obszarach), wsparcie uczelni akademickich o istotnym znaczeniu dla rozwoju regionów, a także stworzenie nowej formuły współpracy między uczelniami: federacji podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki. Reforma przewiduje ponadto nowe ścieżki kariery pracowników akademickich, zwiększenie autonomii finansowej uczelni oraz wprowadzenie nowych strumieni finansowych takich jak: "Inicjatywa doskonałości – uczelnia badawcza", "Regionalna Inicjatywa Doskonałości" czy "Dydaktyczna inicjatywa Doskonałości". Reforma obejmuje także zmiany m.in. w systemie ewaluacji jakości działalności naukowej, ustroju uczelni, w zasadach kształcenia na studiach wyższych oraz związanej z nowym modelem kształcenia doktorantów.

Nowe inicjatywy projektowe		
1.	Akcelerator Projektów Pilotażowych	Projekt ma na celu wsparcie realizacji projektów eksperymentalnych, pilotażowych o szczególnym znaczeniu dla rozwoju danego obszaru, w tym wspierających powiązania miejsko-wiejskie. Wspierane będą projekty o charakterze kompleksowym uwzględniające lokalną specyfikę i/lub angażujące lokalną społeczność. Premiowane będą propozycje rozwiązań, których zastosowanie będzie można wykorzystać na innych terytoriach. Wsparcie finansowe będzie mogło być udzielone na np. realizację takich przedsięwzięć jak dokumentacja projektowa, dokumenty strategiczno-planistyczne, małe projekty infrastrukturalne, działania miękkie.
2.	Innowacyjne partnerstwa terytorialne	Projekt ma charakter pilotażowy, poszukuje innowacyjnych rozwiązań w realizacji zadań publicznych, we współpracy różnego typu partnerstw: partnerów publicznych, prywatnych i społecznych, jak też partnerstw terytorialnych: miejsko-wiejskich i wiejsko-wiejskich. Celem projektu jest identyfikacja czynników spowalniających procesy rozwojowe oraz wypracowanie i wdrożenie nowych, innowacyjnych rozwiązań przyczyniających się do zwiększenia skuteczności instrumentów polityki spójności w osiąganiu zakładanych celów rozwojowych. Chodzi o rozwiązania zarówno finansowe, jak i niefinansowe, przyczyniające się do zminimalizowania lub redukcji barier rozwojowych oraz wzmocnienia aktywności gospodarczej w zdiagnozowanych potencjałach rozwojowych na wybranym obszarze (miasto średnie z obszarem funkcjonalnym lub grupa gmin wiejskich i małych miast zmarginalizowanych). Projekt realizowany będzie z zastosowaniem modelu partycypacyjnego zakładającego animowanie uczestników Partnerstwa oraz innych interesariuszy zainteresowanych udziałem w procesie, co w efekcie przyczyni się również do stworzenia sprzyjającego środowiska współpracy. Potencjalne obszary współpracy partnerstw to np.: usługi publiczne dostosowane do potrzeb mieszkańców, w tym starzenia się społeczeństwa (np. zintegrowana opieka społeczna i zdrowotna), usługi transportowe, rozwój przedsiębiorczości i inicjatyw odnowy miast, planowanie przestrzenne w obszarze funkcjonalnym.
3.	Dolny Śląsk. Zielona dolina żywności i zdrowia 2017–2020. Współpraca na rzecz wzrostu konkurencyjności regionu	Celem projektu jest wzrost konkurencyjności regionalnej gospodarki w obszarze żywności i zdrowia poprawiający jakość życia mieszkańców regionu. Obejmuje następujące zagadnienia: – ochronę środowiska naturalnego Dolnego Śląska oraz wykorzystania jego walorów w produkcji surowców rolnych do wytwarzania żywności nowej generacji, – rozwój produkcji żywnościowej nowej generacji, w tym żywności funkcjonalnej o znaczeniu profilaktycznym wobec chorób cywilizacyjnych oraz żywności tradycyjnej, ekologicznej itp., – rozwój nowych metod (innowacyjnych technologii) pozwalających pozyskać i przetworzyć naturalne źródła surowców rolnych i biotechnologicznych w produkty żywnościowe prozdrowotne, – stworzenie wyspecjalizowanych usług uzdrowiskowo-sanatoryjnych służących rewitalizacji zdrowia i odnowie biologicznej na rzecz jakości życia, – odbudowanie i rozwój drobnej przedsiębiorczości (w tym spółdzielczej/cechowej) z uwzględnieniem wytwarzania produktów regionalnych i tradycyjnych, – ożywienie gospodarcze i stworzenie nowych miejsc pracy, – edukację we wszystkich segmentach wiekowych popularyzującą zachowania prozdrowotne (m.in. dotyczące żywienia), podkreślając walory rodzimych surowców i produktów naturalnego pochodzenia, z uwzględnieniem efektów prozdrowotnych, – postęp w obszarze nauki i badań nad żywnością nowej generacji służących zdrowiu społeczeństwa, profilaktyce zdrowotnej i jakości życia, – popularyzację medialną programu, w tym podkreślenie walorów gospodarczych i aspektów społecznych służących rozwojowi regionalnemu na rzecz jakości życia.

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

Lp.	Wskaźnik	Opis wskaźnika
Cel główny		
	Udział nakładów inwestycyjnych sektora prywatnego w inwestycjach ogółem	Dane o nakładach inwestycyjnych obejmują nakłady finansowe lub rzeczowe, których celem jest stworzenie nowych środków trwałych lub ulepszenie (przebudowa, rozbudowa, rekonstrukcja lub modernizacja) istniejących obiektów majątku trwałego, a także nakłady na tzw. pierwsze wyposażenie inwestycji. Wartość nakładów inwestycyjnych prezentowana jest według sektorów gospodarki narodowej. Podziału nakładów inwestycyjnych według województw i regionów dokonano na podstawie faktycznej lokalizacji inwestycji. W przypadku wybranych województw i regionów wskaźnik jest definiowany jako łączny udział grupy 4 województw/ regionów o najniższym udziale inwestycji sektora prywatnego w inwestycjach ogółem, znacznie niższym niż przeciętnie w Polsce.
	Zróżnicowanie wartości dodanej brutto na 1 pracującego na poziomie regionów (NUTS 2)	Zróżnicowanie jest mierzone wskaźnikiem dyspersji, który jest definiowany jako suma wartości bezwzględnych różnic między regionami NUTS 2, a krajową wartością dodaną brutto na 1 pracującego, ważonych udziałem liczby pracujących poszczególnych regionów, wyrażona w procentach krajowej wartości dodanej brutto na 1 pracującego (ogółem/sekcja A).
	Zróżnicowanie PKB na 1 mieszkańca na poziomie podregionów (NUTS 3)	Zróżnicowanie jest mierzone wskaźnikiem dyspersji, który jest definiowany jako suma wartości bezwzględnych różnic między wartościami dla podregionów a krajową wartością PKB na 1 mieszkańca, ważonych udziałem liczby ludności poszczególnych podregionów, wyrażona w procentach krajowego PKB na 1 mieszkańca.
	Relacja przeciętnych rocznych dochodów do dyspozycji netto na 1 osobę w gospodarstwie domowym w wsi do miasta	Udział rocznego przeciętnego dochodu do dyspozycji gospodarstw domowych mieszkających na wsi do przeciętnego dochodu do dyspozycji gospodarstw domowych mieszkających w miastach, wyrażony w %.
Cel szczegółowy 1 Zwiększenie spójności rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym, środowiskowym i przestrzennym:		
1	Współczynnik aktywności zawodowej wg BAEL	Procentowy udział aktywnych zawodowo (15-64 lata) w ogólnej liczbie ludności (15-64 lata). Dane przeciętne w roku.
2	Udział beneficjentów środowiskowej pomocy społecznej w liczbie ludności ogółem	Beneficjenci środowiskowej pomocy społecznej, inaczej korzystający ze środowiskowej pomocy społecznej, to wszyscy członkowie gospodarstw domowych oraz osoby bezdomne, które w roku badania otrzymały przynajmniej raz jakąkolwiek pomoc świadczoną przez ośrodki pomocy społecznej w miejscu zamieszkania zgodnie z ustawą z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1507, z późn. zm.). Pojęcie to obejmuje zarówno świadczeniobiorców, czyli osoby na które wystawiono imienną decyzję przyznającą świadczenie, jak również wszystkie osoby pozostające we wspólnym gospodarstwie domowym. Nie obejmuje osób i gospodarstw domowych, które skorzystały z pomocy na skutek wyłącznie wypadków losowych czy klęsk żywiołowych. Przyjęto liczbę ludności według stanu w dniu 30 VI.
3	Udział powierzchni objętej obowiązującymi planami zagospodarowania przestrzennego w powierzchni całkowitej ogółem [%]	Udział powierzchni, która została objęta obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w powierzchni geodezyjnej ogółem. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zawiera ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenie sposobów ich zagospodarowania i zabudowy.
Cel szczegółowy 2: Wzmacnianie regionalnych przewag konkurencyjnych		
4	Udział przychodów netto ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów na eksport	Stosunek sumy przychodów netto ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów na eksport do sumy przychodów netto ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów ogółem.
5	Nakłady inwestycyjne (w cenach bieżących) na 1 mieszkańca	Wartość nakładów finansowych i rzeczowych wyrażona w złotych w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Nakłady inwestycyjne to nakłady finansowe lub rzeczowe, których celem jest stworzenie nowych środków trwałych lub ulepszenie (przebudowa, rozbudowa, rekonstrukcja lub modernizacja) istniejących obiektów majątku trwałego, a także nakłady na tzw. pierwsze wyposażenie inwestycji. Nakłady inwestycyjne dzielą się na nakłady na środki trwałe oraz pozostałe nakłady.
6	Odsetek osób dorosłych uczestniczących w kształceniu lub szkoleniu (w wieku 25–64 lata)	Udział osób w wieku 25–64 lata uczących się lub dokształcających się w ludności ogółem w tej samej grupie wieku. Wśród form kształcenia osób dorosłych można wyróżnić: kształcenie formalne, kształcenie pozaformalne, kształcenie nieformalne.
7	Wskaźnik przeżywalności przedsiębiorstw – trzy lata od założenia działalności gospodarczej (osoba fizyczna) ¹³⁴⁾	Wskaźnik naliczony dla przedsiębiorstw (osób fizycznych) powstałych w roku n-3 jako odsetek przedsiębiorstw w roku n do aktywnych w roku n-1 (aktywne w roku n-1=100).
Cel szczegółowy 3: Podniesienie jakości zarządzania i wdrażania polityk publicznych ukierunkowanych terytorialnie		
8	Wydatki majątkowe gmin na 1 mieszkańca dla miast wojewódzkich	Suma wydatków gmin przeznaczanych na wydatki majątkowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca.
9	Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem budżetów gmin	Stosunek wartości wydatków inwestycyjnych do wartości wydatków ogółem poniesionych przez gminy.
10	Liczba fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych wpisanych do rejestru REGON na 10 tys. mieszkańców	Liczba podmiotów gospodarki narodowej - fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych wpisanych do rejestru REGON w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców.
11	Odsetek osób w wieku 16-74 lata korzystających z Internetu w kontaktach z administracją publiczną w celach prywatnych w ciągu ostatnich 12 miesięcy	Kontakt z administracją publiczną poprzez Internet obejmuje m.in. wyszukiwanie informacji na stronach internetowych, pobieranie formularzy urzędowych, wysyłanie wypełnionych formularzy (z wyłączeniem ręcznie pisanych e-maili).

¹³⁴⁾ Odsetek przedsiębiorstw powstałych w 2014 r. i aktywnych do 2017 r. (aktywne do 2016 r. =100)