



Prof. Grzegorz Gorzelak

Ekspertyza dla Ministerstwa Gospodarki i Pracy wykonana w ramach  
przeprowadzonej **oceny szacunkowej wstępnego projektu Narodowego Planu  
Rozwoju 2007-2013**, pt.:

***OCENA EX-ANTE NARODOWEGO PLANU ROZWOJU 2007-2013  
ZE WZGLĘDU NA JEGO WPŁYW NA PROCESY TERYTORIALNE W POLSCE***

www.funduszeszestrakturalne.gov.pl

Ekspertyza współfinansowana ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego  
w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna



Program Operacyjny Pomoc Techniczna

Warszawa, maj 2005

## 1. Uwagi wstępne

Ocena ex-ante tak złożonego dokumentu, jakim jest wstępny projekt Narodowego Planu Rozwoju (NPR) na lata 2007-2013 jest zadaniem trudnym. Wynika to z dwóch przesłanek:

- problematyka objęta NPR jest bardzo szeroka, odnosi się bowiem do całokształtu procesów rozwoju w Polsce w nadchodzących latach, a zawiera także poza „twardymi” zjawiskami społecznymi i gospodarczymi także odniesienia do sfery wartości oraz do instytucjonalnych uwarunkowań realizacji NPR;
- założenia NPR są czynione względem przyszłości dość odległej, która jest obarczona znacznym stopniem niepewności tak w odniesieniu do procesów, które będą zachodziły w Polsce, jak i w jej szerokim otoczeniu<sup>1</sup>.

Ocena ex-ante NR powinna więc być prowadzona przy przyjęciu pewnych założeń co do otoczenia gospodarczego, politycznego i instytucjonalnego, w jakim Polska będzie funkcjonować w horyzoncie objętym tym planem. Ponadto, ocena ta powinna być prowadzona w dwóch układach:

- koncepcyjnym, tzn. odnoszącym się do wartości i założeń, jakie legły u podstaw formułowanych w NPR celów, jak i samych tych celów;
- możliwości realizacyjnych, tzn. realności osiągnięcia celów zawartych w Planie.

Uściślenia wymaga też **zakres przedmiotowy** oceny. „Procesy terytorialne” obejmują dwa podstawowe komponenty: te, które zachodzą w układzie regionalnym, oraz te, które zachodzą w układzie przestrzennym. Choć obydwie te układy w znacznym stopniu pokrywają się, to ich odróżnienie jest istotne z uwagi na odmienne sposoby ich ujęcia, analizy oraz oddziaływania.

Przez „układ regionalny” będę rozumiał zespół polskich województw (choć do analiz czasami będę stosował dezagregację w skali NTS 3), czyli wyodrębnionych jednostek terytorialnych, którym przydane są pewne atrybuty samorządności. Ich wyróżnienie jest więc wynikiem określonych decyzji, ustalających ich delimitację przestrzenną oraz zakres formalnych i realnych kompetencji. Regiony (województwa) w ramach przydanych im uprawnień prowadzą własną politykę rozwoju, wchodzi w interakcje z organami państwa na szczeblu centralnym - które prowadzą politykę regionalną - oraz z podmiotami samorządu lokalnego, prowadzącymi politykę rozwoju lokalnego (głównie gminami, bowiem powiaty są prawie pozbawione możliwości prowadzenia tej polityki).

„Układ terytorialny” jest natomiast definiowany przez podejście funkcjonalno-przestrzenne. Nie jest możliwe wydzielenie jednego podmiotu, odpowiedzialnego za jego kształtowanie – różne „poziomy” jego elementów są kształtowane przez decyzje podejmowane na różnych szczeblach zarządzania terenowego, głównie przez polityki przestrzenne, które one prowadzą.

O ile więc w układzie przedmiotowym ocena NPR w odniesieniu do układu regionalnego będzie prowadzona względem samorządowo-rządowych województw, o tyle w układzie terytorialnym przedmiotem odniesień będzie zespół wyróżnionych elementów funkcjonalno-przestrzennych, takich jak system osadniczy - a jego ramach układy metropolitalne – oraz sieci transportowe i komunikacyjne.

---

<sup>1</sup> Nie możemy np. przewidzieć z wystarczającą pewnością zdarzeń tak nieodległych i w zasadzie prostych, jak wyniki referendum konstytucyjnych w krajach członkowskich – a ich rozstrzygnięcia będą przecież silnie wpływały na to, co mam być przedmiotem niniejszej oceny ex-ante, czyli uwarunkowań realizacji NPR w horyzoncie ok. 10 lat!

Zakres tematyczny oceny NPR wynika z jego dwojakich funkcji: jest on średniookresową strategią rozwoju kraju, jest także programem wykorzystania środków płynących z Unii Europejskiej. Przyjmuje się z reguły założenie, iż między tymi funkcjami panuje pełna zbieżność i zgodność. Założenie to należy zweryfikować, analizując, czy pełne stosowanie zasad obowiązujących w UE jest w całości zgodne potrzebami kraju, jego regionów i układów funkcjonalno-przestrzennych.

W szczególności, zasady spójności społecznej, gospodarczej oraz terytorialnej mogą być w tylko częściowo zgodne z założeniami polskiej polityki przestrzennej i regionalnej. Ekspertyza będzie dążyła do wykazania zakresu tej zgodności, co będzie możliwe w drodze skonfrontowania procesów obiektywnych z założeniami NPR odnoszącymi się do regionalnych zróżnicowań rozwoju.

Podobnie, należy określić przewidywany stopień zgodności założeń (a raczej doktryny) polityki przestrzennej EU z obiektywnymi procesami przestrzennymi zachodzącymi w Polsce i wskazać na ewentualne rozbieżności i ich ujęcie w NPR 2007-2013.

Takie rozróżnienie układu regionalnego i przestrzennego jest także zawarte – słusznie – w NPR. na str. 5 czytamy: „*Osiągnięcie tak ujętych celów rozwojowych jest warunkowane harmonizacją działań podejmowanych równocześnie w trzech wymiarach:*

- *strukturalnym – oddziaływanie na cechy strukturalne gospodarki,*
- *przestrzennym – oddziaływanie na zagospodarowanie przestrzeni kraju,*
- *regionalnym – oddziaływanie na rozwój i konkurencyjność regionów (województw).*

*Takie ich wyróżnienie wynika z odrębnych, specyficznych funkcji.”*

Jeżeli chodzi o **zakres tematyczny**, to ocena odniesie się do następujących zagadnień, skonfrontowanych z założeniami prezentowanymi w NPR 2007-2013:

- dotychczasowe zróżnicowania polskich regionów, ich przyczyny i możliwości oddziaływania na nie;
- regionalne oblicza zmian strukturalnych w polskich regionach, ich potencjał innowacyjny i konkurencyjność w gospodarce opartej na wiedzy;
- kierunki rozwoju najważniejszych ogniw układu osadniczego kraju (w tym relacje układów metropolitalnych z ich zapleczem regionalnym) oraz sieci powiązań transportowych i komunikacyjnych;
- międzynarodowe uwarunkowania rozwoju regionalnego i zagospodarowania przestrzennego;
- instrumentarium NPR a polityka regionalna i przestrzenna państwa (operacyjne programy regionalne, ze szczególnym uwzględnieniem tzw. 17. programu regionalnego);
- systemowe i instytucjonalne uwarunkowania rozwoju regionalnego (zakres decentralizacji i możliwości jej przeprowadzenia);

Wnioski ekspertyzy będą dotyczyły zarówno treści NPR, jak i ewentualnych kierunków, oddziaływania Polski na reformy polityki regionalnej i przestrzennej Unii Europejskiej.

## 2. Założenia zewnętrznych uwarunkowań rozwoju Polski

Wstępny projekt NPR 2007-2013 nie zawiera założeń co do przyszłych zewnętrznych uwarunkowań rozwoju Polski. Można je sformułować następująco<sup>2</sup>, wskazując jednocześnie na stanowisko, jakie w poruszanych niżej kwestiach zajmuje projekt NPR 2007-2013, i stanowisko to komentując:

1. Jeżeli nie nastąpią ogólnoświatowe kataklizmy polityczno-militarne, świat będzie podlegał postępującej integracji gospodarczej, a zasięg rynków dóbr, usług, informacji i pracy będzie stale się poszerzał.
2. Rosnącej sile korporacji transnarodowych (zawierających kolejne alianse strategiczne) regulacyjne dążenia organizacji międzynarodowych nie będą w stanie przeciwstawić się w stopniu, który prowadziłby do istotnego zwiększenia regulacji międzynarodowych relacji gospodarczych.
3. Postępująca integracja gospodarcza będzie zwiększać rolę obrotów wewnątrz poszczególnych układów gospodarczych, kosztem wymiany między nimi<sup>3</sup> – tak więc polskie relacje handlowe i kapitałowe będą koncentrować się w obrębie Unii Europejskiej – co oczywiście nie znaczy, iż inne rynki i źródła napływu obcego i kierunki lokowania polskiego kapitału nie będą istotne.  
Projekt NPR 2007-2013 pomija zewnętrzne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki i jej regionów. Nie analizuje się w nim procesów globalizacji, integracji międzynarodowej, roli korporacji multinarodowych w inwestycjach zagranicznych w Polsce i mechanizmów, jakimi się one kierują. Zagadnienia te są na tyle ważne dla rozwoju kraju i polskich regionów, że należy ich rozważenie wprowadzić do tego dokumentu.
4. Utrzymywac się będzie segmentacja gospodarki światowej, polegając na współistnieniu dwóch jej składowych: segmentu „innovacyjnego” („wysokiego”) i segmentu „odtwórczego” („niskiego”). Przenikalność z między tymi segmentami jest ograniczona, szczególnie w kierunku od niskiego do wysokiego, co wiąże się z trudnościami, jakie napotyka się przy próbie zwiększenia potencjału innovacyjnego. Segment „wysoki”, którego podmioty gospodarcze mają zdolność do tworzenia innowacji, uzyskuje trwałą przewagę konkurencyjną. Wynika to z faktu, iż innowacja ma niezwykle istotną cechę: tworzy dla siebie popyt. Producenci wytwarzający wyroby o niskim poziomie zaawansowania technologicznego, znajdujące się w segmencie niskim, dążąc do uzyskania przewagi komparatywnej, konkurują ceną. Imperatywem jest więc obniżanie kosztów produkcji, a ponieważ w wyrobach tradycyjnych, wytwarzanych bez zastosowania zaawansowanych technologii, koszt robocizny ma relatywnie duży udział, ten właśnie element kosztów jest minimalizowany. Konkurencję wygrywają producenci, którzy najmniej zapłacą swoim pracownikom, a więc ci, którzy zatrudnią pracowników relatywnie biednych.

---

<sup>2</sup> Por. moją ekspertyzę „Szanse polskich regionów w konkurencyjnej otwartej gospodarce” przygotowaną dla RCSS w ramach prac nad Koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju.

<sup>3</sup> Obroty handlu zagranicznego wewnątrz Unii Europejskiej stanowią ok. 2/3 całości jej wymiany zagranicznej, tak więc domknięcie wewnątrz tego układu integracyjnego jest znaczne (por. Z.Á.Kovács, *Is There Any Convergence in Trade Structures Following EU Accession? – Some Trade Related Aspects of Enlargement*, AIECE Working Group on Longer-Term Prospects and Structural Change, Kiel, 2004.

Innowacyjność polskiej gospodarki jest obecnie szczególnie niska; udział wyrobów wysokiej technologii w eksporcie jest jeden z najniższych w Europie, na poziomie 3-4%; polskie MŚP upatrują swoich szans w konkurowaniu ceną, nie zaś poziomem technologicznym i zaawansowaniem innowacyjnym; nakłady na naukę i badania są wyjątkowo niskie, a instrumenty wspierania innowacyjności bardzo słabe.

W przypadku Polski orientowanie się na uzyskiwanie przewagi konkurencyjnej (a raczej – odwołując się do terminologii M.Portera: „przewagi komparatywnej”) w „niskim” segmencie byłoby strategią zgubną, bowiem nie jest to strategia właściwa dla kraju względnie wysoko rozwiniętego, aspirującego do klubu najbogatszych krajów świata, bowiem konkurencję tę Polska musi przegrać z tańszymi krajami o niższym PKB na mieszkańca. Jedyłą szansą uzyskania trwałej zdolności do rozwoju jest zwiększenie własnej zdolności do tworzenia innowacji i do takiego wykorzystywania technologii płynących z zewnątrz, by mogły one tworzyć miejsca pracy wysokiej jakości.

Jest uderzające, iż wśród wyzwań stojących przed polską gospodarką jej niski poziom innowacyjności i zacofanie technologiczne nie są wymieniane – tak, jakby nie było to zasadniczą barierą w uzyskiwaniu stabilnej pozycji konkurencyjnej w gospodarce globalnej, co przecież jest warunkiem uzyskania stałego, wysokiego tempa wzrostu.

W tej sytuacji – powszechnie zresztą znanej - Polska powinna określić swoją strategię konkurencyjną w gospodarce światowej. Zabiegu takiego jak dotychczas nie dokonano. Narodowy Plan Rozwoju 2007-2013 nie prezentuje jednoznacznego stanowiska w tej mierze.

Co więcej, projekt NPR przydaje innowacjom jako czynnikowi rozwoju kraju rolę mniejszą, niż byłoby to pożądane. Innowacje są wymieniane dopiero jako piąty priorytet strategiczny, po inwestycjach, zatrudnieniu, eksporcie i przedsiębiorczości. Można natomiast zasadnie argumentować, iż bez włączenia się Polski do wysokiego segmentu gospodarki światowej i bez uzyskania zdolności konkurencyjnej w tym segmencie, realizacja pozostałych priorytetów będzie utrudniona, o ile wręcz możliwa.

Co prawda „Wspieranie rozwoju gospodarki opartej na wiedzy” znalazło się na pierwszym miejscu wśród „kierunków działań” NPR, jednak kompleks ten ginie wśród następnych 29 kierunków (jest ich zdecydowanie zbyt dużo i odnoszą się one do zupełnie różnych sfer życia społecznego i gospodarczego). Należy postawić ten właśnie kierunek na pierwszym miejscu, uzasadniając jego podstawowe znaczenie w przyszłym rozwoju kraju jako warunku dla powodzenia prawie wszystkich pozostałych działań. Należy również przedstawić regionalne i terytorialne wymiary tego zespołu działań.

### **Podsumowanie**

Projekt NPR na lata 2007-2013 zbyt małą wagę przydaje zewnętrznym uwarunkowaniom rozwoju Polski (w tym procesom globalnej konkurencji, roli transnarodowych korporacji, a także samej integracji europejskiej, która w NPR jest potraktowana hasłowo o formalnie, nie zaś merytorycznie), a ramach tej problematyki – współcześnie najważniejszym czynnikiem rozwoju, w tym także rozwoju regionalnego: wiedzy, innowacji, technologii, społeczeństwu informacyjnemu.

Owszem, czynniki te występują w projekcie planu, jednak są one „rozmyte” i nie są wymieniane jako pierwszoplanowe. Być może nie jest to wynikiem niewłaściwie dokonanych

wyborów strategicznych, lecz jedynie wynikiem przyjętej formy prezentacji. Po to jednak, by NPR spełnił swoje edukacyjne a jednocześnie mobilizujące zadanie, należy przekonstruować te jego fragmenty, które odnoszą się do zasadniczych kierunków rozwoju kraju, wyzwań i podstawowych celów rozwoju.

Zasadniczy cel rozwoju kraju w horyzoncie następnych kilku lat sformułowałbym następująco: zapewnienie podstaw dla trwałej konkurencyjności polskiej gospodarki i dzięki temu przywrócenie jej zdolności do tworzenia miejsc pracy.

Projekt NPR 2007-2013 wiele uwagi poświęca rozwojowi regionalnemu i procesom przestrzennym, słusznie uznając je za jedno z kluczowych wymiarów procesów rozwoju kraju – tak w warstwie diagnostycznej, jak i w zakresie formułowania celów a następnie ich operacyjnego osiągnięcia. Te trzy warstwy będą poniżej odrębnie zanalizowane.

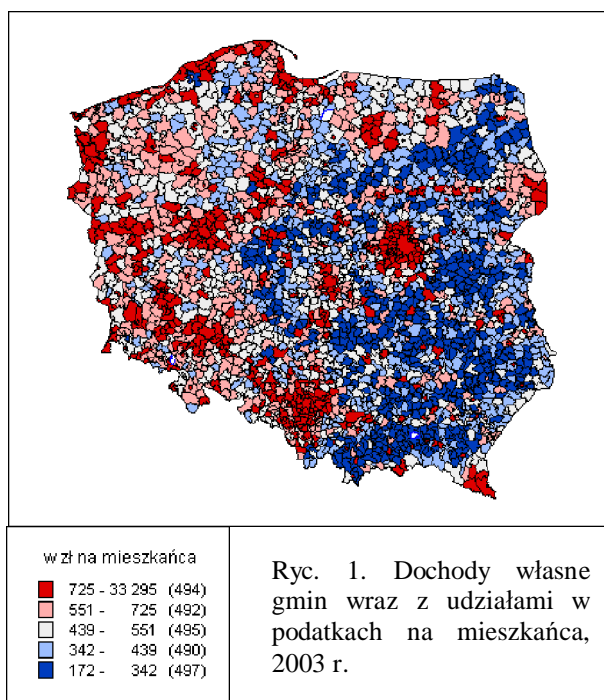
### 3. Diagnoza

#### 3.1. Rozwój regionalny

Projekt NPR w następujący sposób określa procesy rozwoju regionalnego w Polsce po 1990 r.: „W ciągu ostatnich kilkunastu lat ma miejsce stopniowe narastanie zróżnicowań poziomu rozwoju regionalnego. Zjawisko to jest efektem szybkiej poprawy sytuacji regionów związanych z największymi aglomeracjami miejskimi przy jednoczesnym wolnym rozwoju tych obszarów, gdzie przedtem skoncentrowane były państwowe gospodarstwa rolne i rolnicze spółdzielnie produkcyjne. Niższym poziomem rozwoju charakteryzują się również obszary z dominującą do niedawna rolą przemysłu obronnego, a także regiony historycznie ubogie, o słabo rozwiniętych pozarolniczych działach gospodarki.” (pkt. 42).

Diagnoza ta jest w zasadzie słuszna - wśród regionów w najtrudniejszej sytuacji poszczególne ich typy są wymienione, jednak akcenty nie są właściwie rozłożone.

Otóż w najtrudniejszej sytuacji znajdują się peryferyjne regiony Polski Wschodniej, pozbawione tradycji przemysłowych, rolnicze, słabo zagospodarowane, z nisko wykształconą ludnością. Najważniejszym ich problemem jest to, iż cechy ich niedorozwoju mają kilkusetletnią tradycję, a niedorozwoju tego nie zdołały przełamać wielokrotnie podejmowane próby ich aktywizacji (najbiedniejsze powiaty Polski wyróżnione w 1957 r. niemal dokładnie pokrywają się z najbiedniejszymi obszarami obecnie). Co więcej, regiony te są położone w za dużym oddaleniu od wielkich miast mających wykształcone powiązania międzynarodowe, a więc efekty rozprzestrzeniania rozwoju z tych ośrodków regionów tych nie obejmują.

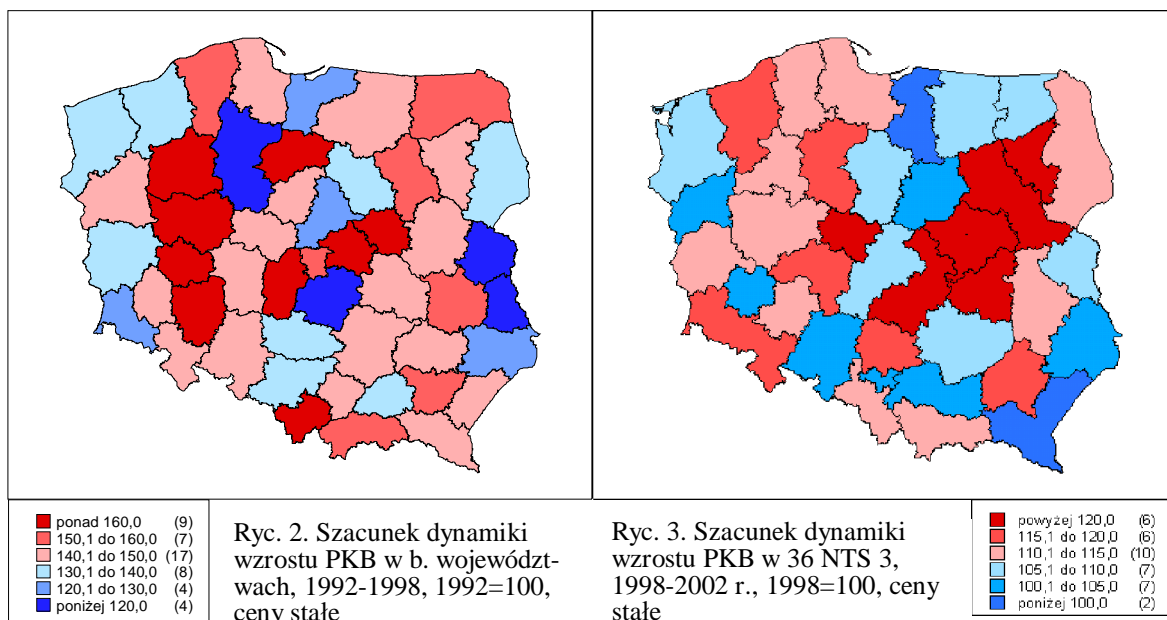


Ryc. 1. Dochody własne gmin wraz z udziałami w podatkach na mieszkańca, 2003 r.

Mapa pokazująca dochody własne gmin i ich udziały w podatkach państwowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca<sup>4</sup> (ryc. 1) potwierdza te prawidłowości. Miasta Polski Wschodniej są zbyt słabe, a także leżą w zbyt biednym otoczeniu, by były zdolne do indukowania rozwoju w bezpośredniej swojej bliskości. Ani Białystok, ani też Lublin czy Rzeszów nie skupiają wokół siebie gmin względnie zamożniejszych (obszar na wschód od Białegostoku notuje relatywnie wysokie wartości wskaźnika w wyniku jego nadgranicznego położenia oraz wysokich wartości podatku leśnego przeliczonego na niewielką liczbę mieszkańców). Z mapy tej wynika, iż Olsztyn jest otoczony gminami o wyższym poziomie wartości wskaźnika, co jednak wynika z wyższego poziomu rozwoju regionu Warmii i Mazur niż Polski Wschodniej.

Z ryc.1 nie wynika, by pozostałe obszary wykazane w diagnozie zamieszczonej w projekcie NPR rzeczywiście należało uznać za szczególnie nisko rozwinięte. Tezy tam zamieszczonej nie potwierdzają także analizy dynamiki PKB w okresie lat 1990., prezentowane na ryc. 2 i 3 (na ryc. 3 miasta stanowiące podregiony włączono do otaczających je NTS 3). Jak widać, najszybszy wzrost stale notował region warszawski (wraz z Warszawą), oraz południkowy pas w zachodniej części kraju, z Poznaniem i Wrocławiem. Uderza wolny rozwój dwóch „ścian” przygranicznych – wschodniej i zachodniej - przy czym ten ostatni przypadek jest zaskakujący, zważywszy na szanse, jaki region ten uzyskał w wyniku sąsiedztwa z Niemcami, niezłej dostępności z rdzenia Europy oraz napływu środków w ramach programu Phare Crossborder Cooperation.

Dynamika PKB w okresie 1992-2002 wskazuje jednocześnie, iż obszary popegeerowskie notowały zróżnicowane, ale w skali kraju nie najniższe tempa wzrostu. Niektóre z nich w pewnych okrasach rozwijały się w tempie zbliżonym do średniej krajowej. mapy te wskazują także iż obszar



dawnego COP – a więc koncentracja przemysłów obronnych, wspomniana w projekcie NPR, był zdolny do uzyskania dynamiki wyższej, niż tereny wschodnie.

<sup>4</sup> Jest to kategoria statystyczna dobrze oddająca natężenie procesów gospodarczych w gminie. Jest ona także bardzo wysoko skorelowana w skali NTS3 z wielkością PKB. Zależność ta pozwala na szacowanie wartości PKB w NTS 3 w okresach, w których te terytorialne jednostki statystyczne jeszcze nie istniały (por. ryc. 2).

Mimo tych zastrzeżeń – należy powtórzyć, iż nie odnoszących się do ogólnego obrazu diagnostycznego prezentowanego w projekcie NPR, a jedynie do jego „odcieni” – istota tej diagnozy jest poprawna. Rzeczywiście, polska przestrzeń była poddana procesom różnicowania, zachodzącego w dwóch wymiarach: wielkie miasta – reszta kraju, będącego nowym wyrazem tradycyjnego podziału na miasto-wieś, właściwego dla gospodarki zasobochłonnej (przemysłowej), oraz silnie historycznie ugruntowanego podziału zachodzącego w układzie Wschód-Zachód.

Być może celowe byłoby zamieszczenie pewnej refleksji nad nieuchronnością procesów polaryzacji, wynikającą z globalnej tendencji do metropolizacji procesów rozwoju. Warto także wskazać, iż procesy te są szczególnie wyraźne w krajach post-socjalistycznych, w których w wyniku przyspieszonej restrukturyzacji zjawiska metropolizacji rozwoju są wyjątkowo silne.

### **3.2. Układ funkcjonalno-przestrzenny**

Na układ funkcjonalno-przestrzenny składają się dwojakiemu rodzaju elementy: układ osadniczy oraz infrastruktura sieciowa.

Diagnostyczne odniesienia projektu NPR względem tych dwóch komponentów są w zasadzie właściwe. Podkreśla się w nim, iż Polska charakteryzuje się policentrycznym systemem osadniczym, w którym miasto stołeczne nie ma pozycji wysoce dominującej (*„w naszym kraju dynamika i rozwój gospodarczy nie koncentruje się w okręgu stołecznym, lecz dokonuje się w kilku ośrodkach, takich jak: Kraków, Poznań, Wrocław, Trójmiasto, Aglomeracja Katowicka, Szczecin czy Łódź. Jednocześnie kilka innych ośrodków wielkomiejskich ma pewne szanse na rozwinięcie się w nich funkcji metropolitalnych – Lublin, Rzeszów, Białystok i Olsztyn po wschodniej stronie linii Wisły oraz Bydgoszcz-Toruń po stronie zachodniej”*

Diagnoza ta jest poprawna, znajduje potwierdzenie w aktualizacji Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju. Słusznie uznano duże miasta Polski Wschodniej za obszary metropolitalne dopiero kształtujące się, choć należało być może rozróżnić między Białymstokiem i Lublinem z jednej strony, a Rzeszowem i Olsztynem z drugiej, ponieważ te dwie pary miast charakteryzują się zgoła odmiennymi potencjałami ludnościowymi i gospodarczymi. Jednak już następne stwierdzenia akapitu 212 budzą wątpliwości. Czytamy w nich: *„Koncentracja przedsięwzięć rozwojowych w ośrodkach metropolitalnych nie musi więc w Polsce wywoływać takich efektów polaryzacyjnych, które oznaczałyby peryferyzację znacznych połaci kraju. Tym bardziej, jeśli podejmowane działania wspomagałyby w szczególności rozwój bipolarnych układów metropolitalnych, jak np. Warszawa-Łódź czy Kraków-Katowice.”*

Pierwsze zdanie tego akapitu nie jest prawdziwe. Jak starałem się to uzasadnić wyżej, znaczne części kraju są pozbawione możliwości uzyskania korzyści w wyniku dyfuzji rozwoju z wielkich miast. Natomiast zdanie następne odwołuje się raczej do spekulacji<sup>5</sup>, niż do obiektywnej rzeczywistości. O ile możemy mówić o pewnej komplementarności funkcji Śląska i Krakowa (niezbędnej dla pojawienia się układu dwu- czy wielopolarnego), to między Łodzią a Warszawą współpracy nie ma (i prawdopodobnie nie będzie, co wynika także z ich znacznej odległości i silnego

---

<sup>5</sup> W skrajnej i niczym nieuzasadnionej postaci pojawiających się w pracy K.Kuciński, T.Kudłacz, T.Markowski, Z.Ziobrowski: *Zintegrowany rozwój aglomeracji a konkurencyjność polskiej przestrzeni*, „Studia KPZK” tom CXI, Warszawa 2002

„rozgęszczenia” rozwoju na obszarach między nimi), bowiem miasta te nie dopełniają się funkcjonalnie.

Projekt NPR właściwą rolę przydaje procesom metropolizacji rozwoju. Metropolie są najsilniejszym terytorialnym ogniwem gospodarki globalnej – światowej sieci metropolitalnej, w skład której wchodzi duże miasta skupiające funkcje zarządcze i kontrolne, dostarczające podstawowej części innowacji oraz tworzące wzorce kulturowe o zasięgu globalnym. Miejsce Polski w światowej gospodarce jest i będzie w przyszłości w znacznym stopniu zdeterminowane rolą, jakie polskie największe miasta, w tym głównie Warszawa, uzyskają w tej sieci, bowiem polskie metropolie (ukształtowana warszawska i kształtujące się krakowska, poznańska i wrocławska) są najsilniejszymi „łącznikami” Polski z gospodarką światową, szczególnie zaś z jej segmentem innowacyjnym.

W projekcie NPR rozważane są problemy wynikające z niedostatecznego wyposażenia miast i wsi w infrastrukturę materialną oraz z jej dekapitalizacji. Wskazuje się, iż: *„Słabo rozwinięta infrastruktura techniczna na wsi stanowi jedną z najpoważniejszych barier wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich. Nieodpowiedni stopień rozwoju infrastruktury nie tylko obniża standard życia i gospodarowania, lecz także decyduje o słabej atrakcyjności obszarów wiejskich dla inwestorów.”* W tej słusznej ocenie przecenia się modne, lecz niewiele znaczące hasło „wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich” (nie wspomina się także, iż ma ono różną treść w poszczególnych typach obszarów wiejskich, a Polska jest pod tym względem szczególnie silnie zróżnicowana).

W wielu miejscach projekt NPR wskazuje na niedostateczną jakość infrastruktury transportowej Polski (akapity 66-68): *„Brak sieci dróg o właściwym standardzie stanowi w tej chwili niezwykle poważną barierę rozwojową, ograniczającą możliwości wykorzystania takich szans polskiej gospodarki, jak położenie geograficzne czy wielkość rynku. (...) Zły jest również stan infrastruktury kolejowej, co powoduje wydłużenie czasu przewozu towarów, zmniejszając konkurencyjność kolei w stosunku do transportu drogowego.”*

Oceny te są niedostatecznie krytyczne, przeceniają także rolę położenia Polski w przestrzeni europejskiej<sup>6</sup>, a niedoceniają znaczenie infrastruktury transportowej dla wewnętrznej integracji przestrzenno-funkcjonalnej kraju na wielu jej poziomach: makroregionalnym (powiązania między poszczególnymi najważniejszymi węzłami układu osadniczego<sup>7</sup>), regionalnym (powiązania między wielkim miastem a jego regionalnym zapleczem), oraz w skali lokalnej. W projekcie NPR w wielu miejscach słusznie wskazuje się na niską mobilność mieszkańców Polski, zmniejszającą możliwości rozwiązywania problemów na regionalnych i lokalnych rynkach pracy. Należy podkreślić, iż najważniejszą chyba barierą w tej sferze są niesprawne powiązania centrów obszarów metropolitalnych z ośrodkami subregionalnymi, czego Mazowsze jest najjaskrawszym przykładem.

---

<sup>6</sup> W 2003 r. udział importu Unii Europejskiej (15 krajów) z Rosji w wartości całego importu UE wynosił ok. 6%, z czego ok. 2/3 stanowiły paliwa, przesyłane głównie rurociągami i drogą morską. Tak więc jedynie co najwyżej 2% wartości importu – i znacznie mniej w wyrażeniu wagowym (nie ma jednak takich danych) - UE z Rosji mogło być przewożone drogą lądową, w tym częściowo przez Polskę. Podobne proporcje zachodzą także w przypadku eksportu UE do Rosji. Znaczenie innych krajów w potencjalnym tranzycie z i do UE przez Polskę w kierunku wschód-zachód jest minimalne. Por. *External and Intra-European Union Trade – Statistical Yearbook 1958-2003*, EUROSTAT 2004.

<sup>7</sup> W aktualizacji Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju zauważa się, iż *„W powiązaniach międzyregionalnych dominuje układ „gwiazdzisty”, w którym Warszawa jest węzłem skupiającym najważniejsze połączenia, szczególnie te względnie wysokiej jakości. Bezpośrednie połączenia między najważniejszymi ośrodkami sieci osadniczej Polski są słabo rozwinięte, a ich stan jakościowy jest wysoce niezadowalający.”*

Dla dopełnienia obrazu – i stworzenia podstaw do praktycznych działań – należało by jednak wskazać, jakie są niedostatki w tej mierze w poszczególnych regionach, i jak poprawa ich wyposażenia w infrastrukturę transportową – czyli zwiększenie spójności przestrzennej - może prowadzić do zwieszenia społecznej i gospodarczej.

Rola powiązań transportowych w rozwoju układów lokalnych uwidocznia się na ryc. 1. Wyraźnie widać na nim pasma relatywnie wyższego poziomu rozwoju, ciągnące się wzdłuż niektórych dróg o znaczeniu krajowym i międzynarodowym – A3, A4, a także północnej obwodnicy Warszawy. Należy jednak zastrzec, iż ten stymulujący wpływ dróg trzeba traktować jako warunek konieczny, a nie wystarczający do pobudzenia rozwoju, co oznacza, iż samo wybudowanie lub modernizacja drogi rozwoju nie pobudzi, jeżeli nie istnieją inne czynniki „rozwojogenne”.

Projekt NPR zupełnie pomija w swojej warstwie diagnostycznej relatywnie słaby rozwój telekomunikacji – przeciętnie niski, a silnie terytorialnie zróżnicowany poziom upowszechnienia Internetu i jego bardzo nikłe wykorzystanie w gospodarce, administracji i edukacji (por. spadająca pozycja Polski w rankingach *Network Readiness Index*). Być może brak ten należy odczytywać jako niezmierną zbieżność ze zbyt małą rangą, jaką w projekcie NPR przydaje się rozwojowi opartemu na wiedzy i innowacjach, o czym już tu wspomiano.

Diagnoza pomija także problematykę ładu przestrzennego, co ogranicza jakościową ocenę polskiej przestrzeni. Problematyka ta jest szeroko omawiana w aktualizacji Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, co wskazuje na komplementarność tych dwóch dokumentów.

## **4. Cele**

### **4.1. Rozwój regionalny**

Projekt NPR na lata 2007-2013 słusznie zakłada, iż zarówno rozwój regionalny, jak i zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym, powinny służyć osiągnięciu naczelnego celu rozwoju kraju, jakim jest szybki i stabilny wzrost gospodarczy, uzyskiwany przy poszanowaniu zasobów środowiska przyrodniczego i służący zaspokajaniu potrzeb mieszkańców Polski. To słuszne powiązanie celów właściwych dwóm komponentom układu terytorialnego pozwala na uzyskanie wewnętrznej spójności systemu celów planu (jest to widoczne m.in. w akapicie 93, w którym formułowana jest misja planu).

Za naczelny cel rozwoju regionalnego w projekcie NPR uznaje się zwiększenie konkurencyjności regionów (por. akapity 93, 95). Projekt nie precyzuje jednak bliżej tego obiegowo już stosowanego pojęcia, co może prowadzić do nieporozumień, a także ograniczać możliwość dalszej jego dezagregacji w postaci celów niższego szczebla i działań operacyjnych.

Region jest konkurencyjny, jeżeli spełnia dwa dualne względem siebie warunki: jest w stanie przyciągnąć kapitał, szczególnie kapitał innowacyjny, oraz jeżeli stwarza takie warunki zlokalizowanym na jego terenie przedsiębiorstwom, że są one w stanie wygrać konkurencję. Stopień spełnienia tych warunków zależy od zakresu, w jakim cechy regionu są zgodne z obowiązującymi w danym paradygmacie rozwoju kryteriami lokalizacji, a więc potrzebami firm względem ich otoczenia. Regiony, które oferują podmiotom gospodarczym warunki, dzięki którym podmioty te mogą uzyskać przewagę konkurencyjną w skali, w jakiej funkcjonują (a więc także w skali globalnej), same stają się

konkurencyjne w walce o kapitał, szczególnie o kapitał niosący inwestycje w segmencie innowacyjnym.

Konkurencyjność regionów jest więc stopniowalna, nie jest także niezmienna. Nie w pełni zależy od samego regionu, bowiem jest wypadkową jego dość stabilnych i wolno kształtujących się cech społeczno-gospodarczych i przestrzennych oraz zmieniających się (raczej skokowo, niż linearnie) kryteriów lokalizacji. Można dla ilustracji wskazać, iż silny w gospodarce zasobochłonnej (przemysłowej) region śląski stał się jednym z regionów problemowych w gospodarce wiedzochłonnej, mimo tego, że sam region się nie zmienił – a zmieniły się uwarunkowania względem niego zewnętrzne.

Z powyższego wynika, iż poszczególne polskie regiony mają silnie zróżnicowane możliwości uzyskania wysokiego poziomu konkurencyjności w globalnej gospodarce, w której trwałą przewagę konkurencyjną uzyskuje się dzięki zdolności do tworzenia innowacji. Najwyższy poziom konkurencyjności mają niewątpliwie wielkie miasta – metropolia warszawska i uzyskujące cechy metropolii takie miasta jak Wrocław, Poznań, Kraków i Trójmiasto, natomiast w najmniej korzystnej sytuacji są regiony Polski Wschodniej.

Nie jest przy tym wcale oczywiste, iż w regionach wschodnich zajdzie taka poprawa, iż spełni się założenie, że będzie miał miejsce „(...) napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych, także do tych regionów, które charakteryzowały się dotychczas niską atrakcyjnością inwestycyjną”. W przypadku polskich regionów wschodnich może się tak stać, jeżeli silnemu przyspieszeniu ulegnie rozwój naszych wschodnich sąsiadów, a regiony te staną się najbliższym im terytorium Unii Europejskiej (choć i w tym przypadku nie ma pewności, czy potencjalni inwestorzy od razu nie ulokują się na Ukrainie czy w Białorusi, omijając Polskę).

Wątpliwości powstają w momencie skonfrontowania tak rozumianych celów zwiększania konkurencyjności regionów z trzecim celem strategicznym wymienionym w projekcie NPR, który sformułowano jako „*Podniesienie poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej*.” (akapit 96). Wątpliwości te prowadzą do refleksji nad pojęciem „spójności”.

#### **4.2. Spójność a konwergencja**

Najczęstsza interpretacja „spójności” polega na utożsamianiu jej z „konwergencją”, czyli zbliżaniem się do siebie poziomów różnych kategorii w krajach czy regionach – w tym głównie poziomu PKB na mieszkańca dochodów ludności, wskaźników odnoszących się do rynku pracy, poziomu zaawansowania technologicznego i zdolności do wytwarzania innowacji itp. „Konwergencja” jest zapisana w najważniejszych traktatach określających integrację europejską – nawet jeżeli ten termin w nich nie występuje, to mówi się w nich o dążeniach do wyrównywania poziomów rozwoju między regionami Unii (wcześniej Wspólnoty) Europejskiej przez pomaganie regionom zapóźnionym i przeprowadzającym restrukturyzację gospodarki. Przy przyjęciu takiego rozumienia „spójności” naturalnym – i dobrze uzasadnionym przez ugruntowaną wiedzę o rozwoju regionalnym - wnioskiem jest teza o sprzeczności między dążeniem do konkurencyjności a uzyskiwaniem spójności. Sprzeczność ta jest pochodną znanego w literaturze dylematu „równość czy wydajność”,

wskazującego, iż efektywność inwestowania na obszarach już wyżej zagospodarowanych jest z reguły wyższa, niż na obszarach relatywnie gorzej rozwiniętych.

Utożsamianie spójności z konwergencją jest jednak niewłaściwe. O ile konwergencję możemy rozumieć jako proces zmierzający do zbliżania się stanów statycznych (ujmowanych w określonych punktach czasowych), o tyle spójność powinniśmy traktować jako cechę procesów, zachodzących w odcinkach czasu. Są to więc terminy odwołujące się do innych kategorii opisu procesów gospodarczych, społecznych i przestrzennych. Dylemat „równość czy wydajność” powinniśmy więc odnosić do sprzeczności między wzrostem a konwergencją. Relacje między rozwojem a spójnością są znacznie bardziej złożone.

Spójność można przeciwstawić entropii. Spójność jest niezbędną cechą organizmów i organizacji – bez jej uzyskania i zachowania organizmy te i organizacje przestałyby istnieć. Spójność ma w sobie wymiar harmonii i współpracy, braku destruktywnych napięć i nierozwiązywalnych konfliktów, możliwości współistnienia i współdziałania poszczególnych elementów całości. W odniesieniu do takich układów, jak kraj czy grupa krajów, spójność tak rozumiana ma wiele wymiarów. Najczęściej wymienia się trzy rodzaje spójności: gospodarczą, społeczną i przestrzenną, choć niektóre ujęcia wskazują także na spójność kulturową i polityczną<sup>8</sup>.

Wymiar gospodarczy spójności odnosi się do możliwości efektywnej współpracy między poszczególnymi elementami systemu ekonomicznego, do obniżania kosztów transakcyjnych, do harmonizowania relacji między podmiotami gospodarczymi i ich instytucjonalnym otoczeniem. Spójność gospodarcza oznacza harmonizację funkcjonowania całego złożonego układu ekonomicznego i możliwie pełne wykorzystywanie potencjału tkwiącego w jego częściach składowych. Dotychczasowe najważniejsze działania Unii Europejskiej w sferze budowania spójności gospodarczej to stworzenie Jednolitego Rynku, wprowadzenie wspólnej waluty, a także wprowadzanie (choć z oporami) ujednoliconych przepisów liberalizujących prowadzenie działalności gospodarczej na całym obszarze Unii.

Istotą spójności społecznej jest dążenie do eliminowania barier w mobilności poziomej i pionowej, polegającego na zapewnieniu możliwości przewyższania różnic w poziomie wykształcenia, awansu zawodowego i materialnego, łatwości poruszania się po obszarze poszczególnych krajów i między krajami członkowskimi Unii. Osiąganie spójności społecznej jest wspomagane przez solidaryzm społeczny i redystrybucyjne funkcje władz publicznych różnych szczebli.

Osiągnięciem spójności przestrzennej należy rozumieć jako eliminowanie barier i ograniczeń wynikających z zagospodarowania przestrzennego, ograniczających możliwości uzyskiwania spójności gospodarczej i społecznej. Spójność przestrzenną można więc osiągać przez tworzenie sprawnych i niezawodnych systemów transportowych funkcjonujących na różnych szczeblach terytorialnych (międzynarodowym, krajowym, regionalnym i lokalnym), a także przez rozwijanie powszechnie dostępnych sieciowych powiązań telekomunikacyjnych. Gęstość wyposażenia danego terenu w infrastrukturę transportową i jej parametry powinny być oczywiście dostosowane do

---

<sup>8</sup> D.Tarschys, Reinventing Cohesion. The Future of European Structural Policy, Report No. 17, 2003, Swedish Institute for European Policy Studies, <http://www.sieps.se/pdf/Publikationer/200317.pdf>.

rzeczywistych potrzeb gospodarczych i społecznych, co pozwoli na uzyskanie racjonalności nakładów ponoszonych na jej budowę i eksploatację.

Warto zwrócić uwagę, iż odrodzenie się terminu spójności w nomenklaturze Unii Europejskiej (pojawił się on już w Traktacie Rzymskim) wiązało się z utworzeniem Funduszu Spójności w 1994 r., skierowanego do czterech krajów, których poziom PKB na mieszkańca był niższy od 90 procent średniej UE. Fundusz ten, nie wchodzący w skład Funduszy Strukturalnych, współfinansował (i współfinansuje) zadania z dwóch dziedzin: ochrony środowiska i infrastruktury o znaczeniu ponadregionalnym i ponadkrajowym. Nie są to zadania bezpośrednio przyczyniające się do zwiększania konwergencji między krajami członkowskimi i ich regionami – celom tym służą inne rodzaje działań współfinansowanych z innych funduszy, takie jak pomaganie przedsiębiorstwom, określonym grupom społeczno-zawodowym czy wyposażanie układów terytorialnych w infrastrukturę.

W praktyce Unii Europejskiej pojęcie spójności zbyt często zostaje sprowadzone do dwóch jej wymiarów – społecznego i gospodarczego, a istota spójności zbyt często bywa utożsamiana z dążeniem do wyrównywania różnic społecznych i gospodarczych, przy czym ujęcie regionalne jest jednym z dominujących przekrojów analizowania tych różnic i działań zmierzających do ich wyeliminowania. Unia wpada więc w pułapkę utożsamiania spójności z konwergencją.

Relacje między konwergencją a spójnością są jednak bardziej złożone. W większości przypadków działania na rzecz jednego z tych wymiarów przyczyniają się do poprawy drugiego. Można jednak wskazać na wiele takich relacji, w których skutki są albo przeciwstawne, lub też gdy uzyskanie poprawy w jednej sferze (np. konwergencji w dochodach społecznych) zakłóca pozytywne efekty w innej (np. zmniejsza spójność gospodarczą).

Wyrównywanie różnic dochodowych – np. między grupami społeczno-zawodowymi lub zbiorowościami terytorialnymi – może być uzyskiwane w drodze redystrybucji dochodów przez finanse publiczne. Zbyt intensywna redystrybucja dochodów może prowadzić do ograniczania procesów inwestowania, relokacji działalności gospodarczej do innych systemów podatkowych, a tym samym do zmniejszania zarówno konwergencji gospodarczej, jak i spójności we wszystkich trzech dyskutowanych tu wymiarach. Podobnie, dążenie do zwiększania spójności gospodarczej (np. przez eliminowanie barier celnych) z reguły prowadzi do relatywnego pogorszenia się pozycji konkurencyjnej najsłabszych układów ekonomicznych (firm, regionów, krajów) i relatywnego poprawienia tej sytuacji w układach najsilniejszych – w więc do osłabienia konwergencji (to było m.in. powodem uruchomienia Funduszu Spójności jako sposobu niwelowania negatywnych skutków wprowadzenia Jednolitego Rynku dla czterech najsłabszych gospodarek ówczesnej Unii Europejskiej).

Można wskazać także na inne sytuacje, w których efekty działań zmierzających do poprawy w jednej z dwóch omawianych dziedzin prowadzi do pogorszenia w drugiej. Budowanie dróg szybkiego ruchu (autostrady i drogi ekspresowe) i szybkiej kolei może mieć efekty dwojakiego rodzaju: z jednej strony zbliża do siebie punkty, w których znajdują się przystanki kolejowe oraz zejścia z autostrady – z drugiej zaś strony relatywnie oddala od nich miejsca położone między tymi węzłami, czyniąc je względnie mniej dostępnymi (występuje tu tzw. efekt tunelu). Nie zawsze więc szybka kolej czy droga szybkiego ruchu, przecinająca dany teren – ale nie obsługująca go bezpośrednio - jest dla niego czynnikiem korzystnym i przyczyniającym się do jego rozwoju. Dążenie do uzyskania

spójności na poziomie międzynarodowym czy krajowym (międzyregionalnym) może zmniejszyć szanse rozwojowe obszarów położonych między węzłami, a tym samym przyczynić się do zmniejszenia konwergencji w skali lokalnej (problem skal terytorialnych jest też istotny, tu go jednak tylko zasygnalizujemy).

Racjonalnie prowadzone działania na rzecz spójności gospodarczej i przestrzennej powinny służyć zwiększaniu konkurencyjności regionów. Nie powinno być więc sprzeczności w celach zawartych w projekcie NPR, o ile osiągnięcia spójności nie rozumie się jako dążenia do konwergencji. Co więcej, działania te mogą także prowadzić do polaryzacji, a więc do osłabienia konwergencji.

Niestety, projekt NPR na lata 2007-2013 zdaje się utożsamiać spójność z konwergencją. Świadczą o tym przynajmniej dwa passusy z tego dokumentu.

W akapicie 43 czytamy: *„Wyzwaniem stojącym przed NPR na lata 2007-2013 jest zmniejszenie tych różnic [w regionalnych wartościach PKB na mieszkańca – przyp. GG] dzięki podnoszeniu konkurencyjności regionów uboższych – w sposób nienaruszający jednak fundamentów wzrostu dotychczasowych liderów”*. Sprostanie temu wyzwaniu nie jest możliwe. Różnice międzyregionalne nie zmniejszą się – przeciwnie, muszą wzrosnąć. Istotne jest to, by regiony najsłabsze osiągały pozytywne tempo wzrostu, by mogły wyrwać się ze stagnacji, a nawet z przedłużającej się recesji<sup>9</sup>. Nie można jednak zakładać, iż jakiegokolwiek działania z zakresu polityki społecznej, gospodarczej, regionalnej czy przestrzennej – jeżeli nie miałyby „naruszać fundamentów wzrostu dotychczasowych liderów”, zdołały stworzyć takie warunki rozwoju regionów najsłabszych, by ich tempo wzrostu było wyższe, niż owych liderów.

Ponadto, w zestawie mierników stopnia osiągnięcia celu „Podniesienie poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej” znajdują się takie wskaźniki jak zróżnicowanie poziomu dochodów i rozwoju regionalnego oraz dostępność komunikacyjna do regionów peryferyjnych. Zróżnicowanie rozwoju regionalnego ma więc być miarą spójności przestrzennej – a jest ono przecież miarą konwergencji regionalnej, podobnie jak zróżnicowanie dochodów ma być miarą uzyskiwania spójności społecznej (jeżeli autorzy projektu NPR mieli na myśli zróżnicowanie dochodów ludności, a nie np. budżetów regionalnych? wymaga to sprecyzowania). Wśród wymienionych mierników dostępność komunikacyjna do regionów peryferyjnych jest jedyną właściwą – choć niewystarczającą – miarą spójności przestrzennej.

Należy więc sugerować, by w rozwiniętej wersji NPR na lata 2007-2013 mierniki te zostały zastąpione innymi, właściwszymi miarami spójności – jak np.:

- podniesienie poziomu wykształcenia młodego pokolenia, poprawa na rynku pracy, zmniejszenie skali ubóstwa, zmniejszenie przestępczości (spójność społeczna);
- zwiększenie udziału eksportu w PKB kraju, napływ kapitału zagranicznego do Polski i jej regionów (spójność gospodarcza w obrębie UE);
- pojawianie się skupisk i gron, zwiększenie zakresu kooperacji, zmniejszenie kosztów transakcyjnych (spójność gospodarcza skali kraju);

---

<sup>9</sup> Formuluje się także warunki, iż rozwój regionów najsłabszych nie może być wolniejszy od rozwoju całej Unii, co pozwoli na nie pogarszanie się względnej pozycji tych regionów w skali zintegrowanej Europy.

- poprawa powiązań transportowych między najważniejszymi ośrodkami miejskimi kraju oraz między nimi a ich zapleczem regionalnym; upowszechnienie dostępu do sieci telekomunikacyjnych (spójność przestrzenna).

Cele w projekcie NPR są często formułowane w sposób zbyt kategoriyczny. Np. w akapicie 93, przedstawiającym misję NPR, czytamy: *„Podjęcie i uruchomienie przedsięwzięć, które zapewnią utrzymanie gospodarki na ścieżce wysokiego wzrostu, w następstwie umocnienia konkurencyjności regionów i przedsiębiorstw oraz wzrostu zatrudnienia, przy zapewnieniu wyższego poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej.”* Znacznie bezpieczniejsze i metodologicznie poprawniejsze byłoby użycie słów „dążeniu do” zamiast „zapewnieniu”. Po pierwsze, nie jest możliwe uznanie, iż oto „zaistniała spójność”. Wynika to z faktu, iż jej mierniki są słabo określone, oraz iż jeżeli by nawet można je precyzyjnie zdefiniować, to zobiektywizowane uznanie ich określonych wartości za świadczące o „uzyskaniu spójności” jest niemożliwe. Ponadto – gdyby nawet jakieś graniczne wartości mierników zostałyby arbitralnie przyjęte, to ich osiągnięcie byłoby trudne, a więc zobowiązanie do ich osiągnięcia byłoby ryzykowne. Należy więc sugerować, by takie właśnie mniej zobowiązujące sformułowania znalazły się w tekście NPR, co uchroni jego autorów przed zarzutem formułowania celów nieosiągalnych, a ich następców przed krytyką za nieosiągnięcie celów zawartych w Planie.

#### **4.3. Gospodarowanie przestrzenią**

Wśród priorytetów strategicznych (nie jest jasne ich znaczenie – czy są to cele niższego szczebla? czy też rodzaje przedsięwzięć służące osiągnięciu celów?) wymienione jest także „gospodarowanie przestrzenią” (akapit 106). Sformułowania tam zawarte nie są wystarczająco jasne: *„Gospodarowanie przestrzenią zorientowane na jej ekonomiczną waloryzację przy zapewnieniu niezbędnej ochrony zasobów przyrodniczych. Priorytet ten obejmuje działania odnoszące się m.in. do: kształtowania sieci osadniczej oraz głównych sieci infrastrukturalnych, rewitalizacji terenów przemysłowych, racjonalizacji gospodarki zasobami geologicznymi, regulacji dostępu do zasobów przyrodniczych, zabezpieczenia odpowiednich zasobów dyspozycyjnych wody oraz zwiększenia lesistości”.*

Wyrażenie „ekonomiczna waloryzacja przestrzeni” nie jest precyzyjne. „Waloryzacja” oznacza zmianę wartości danej kategorii dokonywaną w wyniku zmiany wartości pieniądza (np. waloryzacja rent i emerytur to ich przewartościowanie uwzględniające spadek ich siły nabywczej w wyniku inflacji). Być może wyrażenie użyte w projekcie NPR należy rozumieć jako „kierowanie się rynkową wartością terenu przy podejmowaniu decyzji lokalizacyjnych”.

Nie jest jasne zakres działań wynikający z terminu „niezbędna ochrona”. Jakie standardy powinny być stosowane dla sprecyzowania tego, co jest „niezbędne”? Nie jest także jasne co znaczy „kształtowanie sieci osadniczej” – w jakim kierunku powinno ono być prowadzone? Koncentracji czy rozpraszania?

W dokumencie typu NPR należy unikać niejednoznacznego formułowania celów i zadań. „Priorytet” powinien jednoznacznie wskazywać – używając terminologii z mechaniki – nie tylko kierunek, ale i zwrot prowadzonych działań. Powinien więc pozwalać na bezpośrednie dokonywanie ocen zmian zachodzących w wyniku jego realizacji. Niestety, odmiennie, niż w przypadku większości

pozostałych priorytetów, sformułowania zawarte w odnoszącym się do przestrzennych uwarunkowań rozwoju wymogu tego nie spełniają.

Więcej światła na zawartość priorytetu „gospodarowanie przestrzenią” rzuca dekompozycja jego części („kierunek 1: racjonalizowanie gospodarowania przestrzenią) w akapicie 137. Treść tego akapitu zawiera jednak zbyt wiele zadań, są one często mało realistyczne, ponadto są często formułowane w postaci zbyt kategorycznej.

Priorytet „gospodarowanie przestrzenią” powinien zostać przeformułowany. Można sugerować, by jego treść została pełniej uzgodniona z celami zawartymi w Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, a tym samym ograniczona do sfery czysto przestrzennej, z pominięciem kierunków działań, które są właściwe dla celów i instrumentarium polityki regionalnej. Cele te w Koncepcji zostały sformułowane następująco: *„Głównym celem przestrzennego zagospodarowania Polski jest wykorzystanie dobrze wykształconej policentrycznej struktury funkcjonalno-przestrzennej kraju do dynamizacji rozwoju Polski i przełamanie w ten sposób jej zapóźnienia cywilizacyjnego. Cel ten jest zbieżny ze strategicznym celem NPR 2007-2013.*

*Zagospodarowanie przestrzenne kraju powinno umożliwiać osiągnięcie trwałego, wysokiego tempa wzrostu polskiej gospodarki, przy zapewnieniu poprawy stanu środowiska przyrodniczego i umożliwieniu obecnym i przyszłym mieszkańcom kraju równoprawnego dostępu do zasobów przyrody i dóbr kultury. W szczególności, zagospodarowanie przestrzenne powinno umożliwiać tworzenie gospodarki opartej na wiedzy i budowanie nowoczesnego, obywatelskiego społeczeństwa informacyjnego.*

*Zagospodarowanie przestrzenne powinno zwiększać integrację funkcjonalną najważniejszych ogniw układu osadniczego i produkcyjnego kraju, ich relacje z układem regionalnym oraz powiązania Polski z otoczeniem międzynarodowym.*

*Celem zagospodarowania przestrzennego jest zwiększanie procesów dyfuzji rozwoju z miejsc i ośrodków już obecnie najwyżej rozwiniętych i mających największe szanse na uzyskanie wysokiej dynamiki wzrostu do obszarów rozwiniętych niżej, które z ośrodkami tymi mogła być lepiej powiązane dzięki rozwojowi infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej, a także dzięki dostępowi do informacji istniejącej w tych ośrodkach i zacieśniania kooperacji z instytucjami i firmami w nich funkcjonującymi. Ponadto, celem zagospodarowania przestrzennego jest pomoc w przyspieszenie wyposażenia w infrastrukturę materialną regionów, w których efekty dyfuzji docierają w mniejszym stopniu.”*

## **5. Realizacja**

Warstwa realizacyjna NPR jest przedstawiona w jego programach operacyjnych, horyzontalnych, określających kierunki (cele?) rozwoju, oraz operacyjnych, będących ich dezagregacją i zawierających cele niższego szczebla.

## 5.1. Programy regionalne

Rozwój regionalny jest jednym z istotnych zespołów tych programów, i będzie wspierany przez program horyzontalny „Wzmocnienie potencjału rozwojowego regionów i przekształcenia strukturalne obszarów wiejskich”. Składa się nań:

- 16 regionalnych programów operacyjnych,
- RPO Spójność i konkurencyjność regionów,
- programy operacyjne współpracy przygranicznej i terytorialnej,
- program operacyjny obszarów wiejskich.

Program dotyczący rybołówstwa i przetwórstwa ryb został zaliczony do programu horyzontalnego „Wzmocnienie potencjału rozwojowego regionów i przekształcenia strukturalne obszarów wiejskich”. Znalazł się tam prawdopodobnie z powodów formalnych, a ponieważ jednak nie jest program regionalny, lecz „sektorowy”<sup>10</sup>, nie zostanie tu omówiony.

16 programów regionalnych nie wydaje się być wystarczająco dobrze ustrukturalizowanych. Sformułowanie, iż programy te będą budowane na podstawie „własnych priorytetów regionów” całkowicie podporządkowuje programowanie rozwoju regionalnego władzom samorządu wojewódzkiego, poddanych presji lokalnych grup nacisku, w tym nacisku politycznego. Jeżeli w dodatku nie powiedzie się decentralizacja finansów publicznych, znajdziemy się w sytuacji obserwowanej w okresie 2000-2004, kiedy to w środki uruchamiane w ramach programów wsparcia finansowały wyłącznie zadania o znaczeniu wewnątrzregionalnym, na które władze samorządowe powinny mieć środki własne, a nie uzyskiwane z zewnątrz. Sytuacja taka pozbawia rząd możliwości sterowania rozwojem regionalnym, co może prowadzić do podejmowania działań wzajemnie niekomplementarnych (nawet w obrębie jednego województwa, nie mówiąc już o relacjach w skali ponadwojewódzkiej). Grozi to marnotrawieniem środków znacznej już wielkości.

W stosunku do Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2000-2006 został zrobiony krok wstecz. Strategia ta wyznaczała 5 kierunków wspierania regionów przez środki zewnętrzne (budżetowe i pochodzące z UE), wskazywała jednocześnie, w jakich proporcjach na te 5 kierunków będą one dzielone. Ponadto, strategię ta określała (niezupełnie właściwie, i ten szczególny błąd został w projekcie NPR naprawiony, o czym dalej) sposób podziału tych funduszy na województwa. W rezultacie, każdy region orientował się, ile otrzyma zewnętrznych środków i na co powinien je przeznaczyć.

W projekcie NPR żaden z tych wymiarów strukturalizujących nie jest wystarczająco jasno ujęty. Być może za wcześnie jeszcze określać sposób podziału funduszy na regiony. Jednak wymienienie aż 8 kierunków, na które mogą one być przeznaczone (akapit 147) może prowadzić do rozmycia celów, a następnie efektów, tym bardziej, że kierunki te nie są określone jako jedyne dopuszczalne, ale że fundusze będą na przeznaczane „przede wszystkim” na wymienione cele. Otwiera to drogę do wszelkiej dowolności.

---

<sup>10</sup> Projekt NPR nie używa terminu „programy sektorowe”, słusznie dążąc do przełamania resortowej strukturalizacji proponowanych działań. Jednak w celu jasnego odróżnienia programów regionalnych od pozostałych - które będą zarządzane na szczeblu rządowym i będą obejmowały przedsięwzięcia z jednej tylko dziedziny - będą stosował dla ich określenia termin „programy sektorowe”.

Należy sugerować, by zmniejszona została liczba „priorytetów”, które będą wyznaczały sposób wydatkowania środków przyznanych województwom. Tak np. kierunek „turystyka” z powodzeniem może być włączony do „przedsiębiorczości”, podobnie - dział „kultura” mieści się w „infrastrukturze społecznej”.

Rodzi się pytanie, jakie są relacje 16 regionalnych programów operacyjnych i „sektorowych” programów horyzontalnych. Czy np. będą różnić się działania podejmowane w programach regionalnych w priorytecie „zasoby ludzkie” od działań podejmowanych w programie horyzontalnym „Rozwój zasobów ludzkich i kapitału społecznego” (w którym mają być np. wspierane przedszkola, a więc na pewno nie obiekty, na które należy oddziaływać z poziomu rządu!). Relacje te powinny być znacznie precyzyjniej określone, a z programów sektorowych należy wyeliminowane te przedsięwzięcia, które mogą i które powinny być realizowane na niższych poziomach zarządu terytorialnego (zgodnie z zasadą subsydiarności).

Programy regionalne nie powinny być wszystko obejmującymi programami doraźnego rozwoju poszczególnych regionów, lecz kompleksowymi zespołami działań w tych regionach, podporządkowanych priorytetom rozwojowym kraju sprecyzowanymi w NSRR 2007-2013 oraz w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju (które to dokumenty powstają w koordynacji w NPR).

Na uznanie zasługuje pomysł powołania 17. programu regionalnego – Spójność i konkurencyjność regionów - który ma gwarantować środki na wspieranie rozwoju regionalnego przez państwo. Brak możliwości bezpośredniego finansowania przez państwo przedsięwzięć w regionach był jedną z zasadniczych niedoskonałości formuły „80+10+10” przyjętej w NSRR 2000-2006. Wątpliwości budzi jednak zamierzony sposób jego realizacji. Oto czytamy w projekcie NPR, iż ma być on wdrażany przez „*Konkursy organizowane na poziomie krajowym dla samorządów terytorialnych. Poszczególne priorytety zarządzane będą przez poszczególnych ministrów np. ministra właściwego ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego itd.*”. Jest to formuła nonsensowna, sprzeczna w dodatku z (niedoskonałą) treścią tego programu, określoną w akapicie 148 projektu NPR.

17. program regionalny powinien być przeznaczony na dofinansowanie przedsięwzięć ponadregionalnych, przekraczających skalę poszczególnych regionów. Ponadto, powinien on być wykorzystany na finansowanie programów rządowych, które można ustanowić na podstawie koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju<sup>11</sup>. Programy odnoszące się do wsparcia obszarów problemowych oraz do stworzenia systemu wspierania innowacji i transferu technologii (SWITT) mogą

---

<sup>11</sup> Lista tych programów jest następująca:

1. System Wspierania Innowacji i Transferu Technologii, jako program rządowy w zakresie tworzenia infrastruktury społecznej o znaczeniu krajowym i międzynarodowym.
2. Przedsięwzięcia ze sfery infrastruktury transportowej, jako zespół programów rządowych w zakresie tworzenia infrastruktury transportowej o znaczeniu krajowym i międzynarodowym.
3. Przedsięwzięcia ze sfery infrastruktury energetycznej, jako zespół programów rządowych w zakresie tworzenia infrastruktury technicznej o znaczeniu krajowym i międzynarodowym.
4. Przedsięwzięcia zmierzające do wspierania rozwoju zwartego obszaru problemowego Polski wschodniej.
5. Przedsięwzięcia zmierzające do wspierania rozwoju zwartego obszaru problemowego Pomorza środkowego.
6. Przedsięwzięcia zmierzające do wspierania restrukturyzacji zwartego śląskiego obszaru problemowego.
7. Rewitalizacja miast jako program rządowy odnoszący się do rozproszonego obszaru problemowego.
8. Inwestycje podejmowane w celu zwiększenia potencjału obronnego kraju.
9. Przedsięwzięcia w zakresie kształtowania przyrodniczych obszarów funkcjonalnych.

- i powinny – być podjęte w ramach 17. regionalnego programu operacyjnego<sup>12</sup> (system SWITT może także być finansowany w ramach podprogramu „Budowanie partnerstwa i tworzenie sieci powiązań między jednostkami działalności innowacyjnej, jednostkami naukowymi oraz biznesem” będącego elementem horyzontalnego programu „Operacyjny Nauka, nowoczesne technologie i społeczeństwo informacyjne” – pod warunkiem, iż program ten uwzględni regionalny wymiar SWITT). *De facto*, 17. program regionalny to jedyne w miarę pewne źródło finansowania tych programów, bez którego Koncepcja może pozostać dokumentem martwym.

Zastanowienia wymaga założenie, iż w ramach 17. programu regionalnego wspierane będą „wybrane polskie metropolie i obszary metropolitalne” (akapit 148). Podstawowa rola obszarów metropolitalnych w prośbach rozwoju kraju oraz w kształtowaniu jego struktury funkcjonalno-przestrzennej jest w projekcie NPR słusznie podkreślana. Jednak w projekcie tym wskazuje się jednocześnie na konieczność pomagania obszarom pozametropolitalnym i potrzebę zwiększania dyfuzji korzystnych procesów rozwojowych z obszarów metropolitalnych do ich otoczenia. Jak jednak wskazują badania<sup>13</sup>, współczesne polskie metropolie (z których jedynie Warszawę można uznać za metropolię już ukształtowaną) „odrywają się” od swojego zaplecza regionalnego, co osłabia procesy dyfuzji, a wzmacnia zjawiska „wymywania” (*back-wash*) zasobów z regionu do jego centralnego ośrodka.

Wsparcie dla „wybranych metropolii” (jakie będą kryteria tego wyboru?) powinno zostać ograniczone do takich tylko interwencji, które rozwijają relacje tych ośrodków z ich międzynarodowym, krajowym i regionalnym otoczeniem. Nie należy więc wspierać ich rozwoju „własnego”, realizowanego przez władze miejskie (metropolie te są z reguły dość zamożne), ale współfinansować tylko przedsięwzięcia rozwijając ich funkcje egzogenne (np. systemy transportu regionalnego, potencjał turystyczny, szczególnie w zakresie turystyki biznesowej - kongresy, wystawy, targi itp.; także potencjał naukowo-badawczy i akademicki, lokowanie siedzib instytucji międzynarodowych itd.). Tak ukierunkowane wsparcie obszarów metropolitalnych pomoże rozwijać ich funkcje metropolitalne, a także umożliwi wzmocnienie procesów dyfuzji rozwoju do terenów słabiej rozwiniętych.

Programy operacyjne współpracy przygranicznej i terytorialnej są ważnym elementem kształtowania rozwoju regionalnego Polski. Impulsy rozwojowe płynące spoza granicy do polskich regionów nadgranicznych są silnie zróżnicowane. Są one najsilniejsze i prawie jednoznacznie pozytywne na granicy zachodniej, dość słabe pozytywne na granicy południowej (co wynika z ograniczonej współpracy polsko-czeskiej i polsko-słowackiej w obliczu podobnych struktur społeczno-gospodarczych i zbliżonych poziomów rozwoju po obydwu stronach tych granic), prawie żadne w przypadku granicy morskiej. Natomiast trudno jest jednoznacznie określić rolę współpracy transgranicznej na polskiej granicy wschodniej. Jak dotychczas, była ona raczej pozytywna, choć w znacznym stopniu polegała ona na spatologizowanych relacjach społecznych i gospodarczych – przemycie, korupcji, oszustwach podatkowych itp. Ponadto, granica ta (wraz z lądową częścią granicy północnej) jest zewnętrzną granicą Unii Europejskiej, a więc jej „reżim” jest radykalnie odmienny od

---

<sup>12</sup> Zaproponowany w Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju program „Rewitalizacja miast” nie ogranicza się jedynie do miast największych, jak to zapisano w propozycji 17. programu regionalnego NPR. Wsparcia wymagają także miasta małe i średnie, których budżety są zbyt małe, by mogły finansować rewaloryzację zabudowy o często bardzo wysokich walorach kulturowych i wysokiej atrakcyjności turystycznej.

<sup>13</sup> G.Gorzelał, M.Smętkowski, *Metropolia i jej region*, Wyd. Naukowe Scholar, 2005.

panującego na pozostałych granicach, co skutecznie ogranicza możliwości współpracy transgranicznej..

O ile więc programy współpracy transgranicznej na granicach zachodniej, południowej i morskiej mogą wzmacniać dotychczasowe impulsy, o tyle programy takie na granicy wschodniej (i północnej lądowej) muszą współpracę tę zmieniać – cywilizować, racjonalizować i kierować na tory oficjalnej, a nie szarej gospodarki. Wymaga to wyjścia poza oddziaływanie jedynie na infrastrukturę graniczną (która powinna być rozwijana w programach „sektorowych”). Wymaga to także wyjścia poza oddziaływanie jedynie na stronę polską i podjęcie budowania i instytucjonalizowania nowych form współpracy transgranicznej po stronie naszych sąsiadów: Rosji, Białorusi i Ukrainy. Wzorem – na razie przynajmniej w przypadku Ukrainy – mogą być doświadczenia współpracy polsko-niemieckiej.

Warstwa realizacyjna 17 programów regionalnych wymaga przebudowania, skonsolidowania, korelacji z Koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju oraz z powstającą Narodową strategią rozwoju regionalnego 2007-2013. Kształt tego ostatniego dokumentu nie jest jeszcze obecnie jasny. Można postulować, by był to dokument ściśle powiązany zarówno z Narodowym Planem Rozwoju (aneks przedstawia pewne sugestie pod jej adresem), jak i z Koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju.

Program operacyjny „Rozwój obszarów wiejskich” jest zarysowany w sposób bardzo ogólny, co nie pozwala na formułowanie jego ocen. W tej sytuacji należy jedynie wskazać, iż program ten powinien być wyraźnie zregionalizowany, bowiem mówienie o „polskiej wsi” jest zbyt dużym uogólnieniem. Tak jak rolnictwo w Polsce, tak i obszary wiejskie są najsilniej regionalnie zróżnicowanym elementem struktury przestrzennej kraju. Działania podejmowane w ramach tego programu powinny być już w warstwie programowej zróżnicowane w zależności od obszaru, do którego mają być adresowane – zupełnie odmienne cele i formy interwencji powinny zostać formułowane w odniesieniu do obszarów wiejskich Polski południowo-wschodniej, inne zaś do radykalnie od nich różnych terenów północno-zachodnich.

## **5.2. Programy „sektorowe”**

Horyzontalne programy „sektorowe”, takie jak „Infrastruktura techniczna” i „Zasoby naturalne” mają istotne znaczenie dla kształtowania polskiej przestrzeni, jej konkurencyjności i spójności, a także jakości zasobów przyrody. Programy te powinny uwzględniać priorytety określone w Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju.

„Koncepcja” dokonuje pewnych przewartościowań roli układu transportowego Polski. Za najważniejsze zadanie uznaje uzyskanie wewnętrznej spójności funkcjonalnej polskiej przestrzeni, na różnych jej poziomach: w skali makroregionalnej, regionalnej i subregionalnej (te dwie skale interwencji powinny być przedmiotem regionalnych programów operacyjnych, bowiem programy „sektorowe” mają – słusznie – odnosić się jedynie do skali międzynarodowej i ogólnokrajowej). Jednocześnie w Koncepcji przyjmuje się założenie, iż uzyskanie tej spójności pozwoli na lepszą dostępność i pełniejsze otwarcie polskiej przestrzeni w międzynarodowym układzie Europy, w której tranzytowe znaczenie Polski nie jest tak ważne, jak to tradycyjnie uznawano. Koncepcja zakłada także, iż nie należy powiększać obszarów chronionych, a jedynie racjonalizować gospodarowanie

zasobami przyrody na obszarach już uznanych za wymagającą ochrony. Sformułowane w koncepcji założenia przekształceń polskiej przestrzeni powinny stanowić przesłanki dla szczegółowych ustaleń NPR.

Na uznanie zasługuje ograniczenie w projekcie NPR omawianych programów do przedsięwzięć mających znaczenie ogólnokrajowe. Uniknięto często spotykanej (także w innych miejscach NPR, że odwołamy się do cytowanych już przedskoli jako jednego z zadań programu horyzontalnego koordynowanego na szczeblu rządowym) niewłaściwej praktyki mieszania skal zarządzania i realizacji, i lokowania zarządzania zadaniami na znacznie wyższych szczeblach, niż jest to konieczne.

## **6. Finansowanie**

W projekcie NPR wykazano przewidywane wielkości nakładów na poszczególne programy horyzontalne. Niestety, proporcje między poszczególnymi rodzajami działań potwierdzają wcześniej formułowane krytyczne uwagi co do niewłaściwej hierarchizacji celów NPR.

Oto trzy programy horyzontalne odnoszące się do rozwoju regionalnego, infrastruktury i zasobów naturalnych konsumują prawie 78% całości nakładów przewidzianych w NPR, a działania podejmowane w ramach programów skierowanych do przedsiębiorstw i mających na celu rozwijanie zasobów ludzkich jedynie nieco ponad 18% (udział PO Nauka, nowoczesne technologie i społeczeństwo informacyjne w całkowitych wydatkach to jedynie 4,2%). Co prawda można powiedzieć, że te „miękkie” cele będą także realizowane w ramach programów regionalnych – ale jest wysoce prawdopodobne że ich udział nie przekroczy ¼ wydatków czynionych przez władze samorządu wojewódzkiego. W rezultacie, podział środków na przedsięwzięcia „twarde” i „miękkie” będzie miał się jak 2:1, czyli że ok. dwóch trzecich całości nakładów zostanie skierowanych na szeroko rozumiane przedsięwzięcia infrastrukturalne o znaczeniu krajowym regionalnym i lokalnym. Proporcje te należy uznać za niewłaściwe, nawet mając na uwadze zapóźnienia Polski w tej sferze.

Odniesienie się do propozycji finansowych samych regionalnych programów operacyjnych jest przedwczesne, może bowiem być dokonane po ich przebudowie, określeniu relacji z innymi programami horyzontalnymi, a także po zakończeniu prac nad koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju i NSRR 2007-2013.

Na uznanie zasługuje finansowa proporcja między 17. programem regionalnym a pozostałymi szesnastoma. Program „rządowy” koncentruje ok. 20% środków, które mają płynąć z funduszy publicznych do regionów. Jest to udział właściwy, pozwalający na rzeczywiste wpływanie na makroproporcje regionalne i przestrzenne ze strony rządu.

## 7. Podsumowanie. Wnioski i rekomendacje

Ogólna ocena projektu Narodowego Planu Rozwoju z punktu widzenia kryteriów stosowanych w praktyce ewaluacyjnej Unii Europejskiej jest zawarta poniżej.

### 7.1. Znaczenie (relevance)

Projekt NPR jest zorientowany prorozwojowo, co pozwala uznać go – w najogólniejszym wyrazie – jako właściwie identyfikujący zasadnicze cele rozwoju kraju w najbliższych dziesięciu latach.

Jednocześnie, struktura celów ogólnych nie jest właściwa: zbyt niskie miejsce zajmują cele związane z dążeniem do uzyskiwania silniejszej pozycji konkurencyjnej polskiego społeczeństwa i polskiej gospodarki w „napędzanej” innowacjami gospodarce globalnej.

**Rekomendacja:** należy uznać, iż nadrzędnym celem rozwoju Polski do 2015 r. jest zapewnienie podstaw dla trwałej międzynarodowej konkurencyjności polskiej gospodarki i dzięki temu przywrócenie jej zdolności do tworzenia miejsc pracy.

Cele związane z rozwojem regionalnym i strukturą przestrzenno-funkcjonalną Polski są nakreślone właściwie, choć rozumienie spójności nie zawsze jest wystarczająco konsekwentne.

**Rekomendacja:** spójność należy ujmować w kategoriach funkcjonalnych, nie zaś jako dążenie do konwergencji. Takie ujmowanie spójności pozwoli na uniknięcie sprzeczności między celami wzrostu i konkurencyjności a dążeniem do uzyskania spójności gospodarczej, społecznej i przestrzennej, nieuniknionego w przypadku utożsamiania spójności z konwergencją.

Przyjęta doktryna polaryzacji i dyfuzji jest właściwą zasadą wyboru kierunków oddziaływania na procesy rozwoju regionalnego i kształtowania przestrzeni społeczno-gospodarczej. Zasada ta łączy dążenie do uzyskania szybkiego tempa wzrostu – dzięki roli obszarów metropolitalnych – oraz do dynamizacji rozwoju regionów pobawionych takich obszarów, co ma dokonywać się w wyniku rozprzestrzeniania rozwoju z centrów do tych właśnie regionów.

Cele odnoszące się do rozwoju regionalnego i kształtowania przestrzeni społeczno-gospodarczej kraju nie są wystarczająco sprecyzowane. Priorytet „gospodarowanie przestrzenią” jest niejasny.

**Rekomendacja:** należy wskazać na preferowane kierunki działań, które mają być finansowane w ramach programów regionalnych. Priorytet „gospodarowanie przestrzenią” powinien zostać przeformułowany tak, by można było dokonać ocen działań w jego ramach podejmowanych.

### 7.2. Efektywność (efficiency)

Nakłady na osiągnięcie celów zawartych w NPR będą bardzo duże – mogą wynieść ok. 560 mld zł (a więc do 80 mld zł rocznie, czyli aż ok. 9% PKB Polski w 2004 r.). Z tego względu – jak również uwzględniając inne korzyści płynące z przynależności do UE - osiągnięcie założonego tempa wzrostu PKB w skali 5% średniorocznie wydaje się realne.

Proporcje wydatków na poszczególne cele nie są jednak w pełni właściwe – zbyt duże nakłady przeznaczają się na infrastrukturalne czynniki rozwoju, zbyt małe zaś na zwiększenie innowacyjności, postępu naukowego i podnoszenie kwalifikacji ludności.

**Rekomendacja:** należy zwiększyć finansowanie nauki, tworzenia innowacji, kształcenia i szkoleń oraz infrastruktury materialnej i instytucjonalnej związanej z tymi sektorami, kosztem wielkości nakładów na infrastrukturę techniczną.

### 7.3. Sprawność (effectiveness)

Bardzo ważną i niezwykle pozytywną cechą projektu NPR jest zwrócenie uwagi, iż osiągnięcie zakładanych celów będzie możliwe jedynie w przypadku zasadniczej przebudowy systemu instytucjonalnego kraju, w tym – w dziedzinie nas interesującej – przeprowadzenia decentralizacji systemu finansów publicznych.

Projekt NPR nie czyni jednak założeń co do zdolności absorpcyjnej tak znaczących środków, które mają napłynąć z Unii Europejskiej. Zakłada się w nim, że możliwe będzie współfinansowanie projektów zgodnie z zasadami stosowanymi w UE, choć udział sektora prywatnego w tym współfinansowaniu nie może oczywiście w chwili obecnej być potwierdzony (pewną przesłanką oceny realności założeń co do jego udziału mogłaby być analiza zaangażowania kapitałów prywatnych w realizację NPR 2004-2006).

Dotychczasowe doświadczenia pierwszego roku realizacji NPR 2004-2006 nie są w pełni zadowalające. Władze wojewódzkie nie zawsze kierują się racjonalnymi przesłankami w rozdziale środków, łamiąc przy tym obowiązujące procedury. Często są opóźnienia grożące przepadnięciem środków. Projekty nie są w wystarczającym stopniu wzajemnie skoordynowane.

W projekcie NPR nie wskazuje się na działania, które należy podjąć w celu zwiększenia sprawności programowania i realizacji programów i projektów, które mają zostać podjęte. Nie wspomina się o sposobach doskonalenia samego programowania oraz późniejszego usprawniania zarządzania projektami.

**Rekomendacja:** w diagnostycznej warstwie NPR należy zawrzeć ocenę dotychczasowej praktyki realizacji NPR 2004-2006 i na tej podstawie określić kierunki usprawnienia procesu zarządzania programami i projektami oraz zwiększania tym samym zdolności absorpcyjnej środków płynących z UE i możliwości ich racjonalnego wykorzystania.

16 programów regionalnych operacyjnych jest zbyt głęboko zdecentralizowanych, a rola państwa w ich strukturalizowaniu jest zbyt mała, co grozi niewłaściwym wykorzystaniem środków przez samorządy wojewódzkie. 17. program regionalny, który pozostaje na szczeblu rządowym, nie jest w pełni właściwie zakreślony, a proponowana forma jego realizacji nie jest słuszną..

**Rekomendacja:** Regionalne programy operacyjne powinny być formułowane na podacie jasno określonych priorytetów, wyznaczonych w Narodowej strategii rozwoju regionalnego (mogą one być zregionalizowane, czyli regionalnie zróżnicowane). Program operacyjny Spójność i konkurencyjność regionów nie powinien być kształtowany „konkursowo”, lecz powinien zostać podporządkowany celom NSRR i Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju.

#### 7.4. Użyteczność (utility)

NPR zakłada podejmowanie działań niezbędnych dla całego kraju, jego mieszkańców, regionów i przedsiębiorstw. W wymiarze terytorialnym projekt NPR jest zbyt mało selektywny, bowiem w zasadzie wszystkie elementy układu terytorialnego kraju mają uzyskać wsparcie.

**Rekomendacja:** działania podejmowane w poszczególnych regionach kraju i elementach jego struktury przestrzennej powinny być silnie sprofilowane. Tak np. w obszarach metropolitalnych jedynie ich funkcje egzogenne powinny uzyskać zewnętrzne wsparcie. Podobnie, NSRR powinna określić priorytetowe kierunki działań w poszczególnych regionach, by podejmowane działania były możliwie dobrze dostosowane do ich potencjału i roli, jakie pełnią w procesach rozwoju całego kraju.

#### 7.5. Trwałość (sustainability)

Działania podejmowane w ramach NPR przyczynią się do radykalnej poprawy stanu infrastruktury materialnej Polski. Nie jest jednak jasne, na ile uda się zreformować system instytucjonalny, a także w jakim stopniu wzrośnie poziom innowacyjności polskiej gospodarki oraz jej zdolność konkurencyjna.

**Rekomendacja:** o szansach trwałego rozwoju polskiej gospodarki, jej regionów i firm, będzie decydował ich potencjał innowacyjny. Dlatego też wszelkie działania zmierzające do jego zwiększenia będą wzmacniały trwałość procesów rozwojowych i ich odporność na zakłócenia.