



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

***Strategiczne cele
rozwoju województwa
mazowieckiego***

nr 80

Warszawa 2007

Barbara Chmielewska



EKONOMICZNE I SPOŁECZNE UWARUNKOWANIA
ROZWOJU POLSKIEJ GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PO WSTĄPIENIU POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ

***Strategiczne cele
rozwoju województwa
mazowieckiego***



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

Strategiczne cele rozwoju województwa mazowieckiego

Autor

dr inż. Barbara Chmielewska



EKONOMICZNE I SPOŁECZNE UWARUNKOWANIA
ROZWOJU POLSKIEJ GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PO WSTĄPIENIU POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ

Warszawa 2007

Pracę zrealizowano w ramach tematu
**Zróżnicowanie regionalne w rozwoju rolnictwa oraz jego wpływ
na problemy ekonomiczne i społeczne obszarów wiejskich**
w zadaniu *Zasięg i konsekwencje zróżnicowania funkcji gospodarstw rolnych
w ujęciu przestrzennym*

W pracy podjęto próbę pokazania, jakie znaczenie dla rozwoju regionu ma opracowanie a następnie realizacja celów strategicznych. Szczególną uwagę zwrócono na problematykę rolnictwa i obszarów wiejskich. Analiza została przeprowadzona na przykładzie województwa mazowieckiego – największego i najbardziej zróżnicowanego regionu kraju.

Korekta
Maria Serwińska

Redakcja techniczna
Leszek Ślipski

Projekt okładki
AKME Projekty Sp. z o.o.

ISBN 978-83-60798-26-3

*Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej
– Państwowy Instytut Badawczy
00-950 Warszawa, ul. Świętokrzyska 20, skr. poczt. nr 984
tel.: (0·prefiks·22) 50 54 444
faks: (0·prefiks·22) 50 54 636
e-mail: dw@ierigz.waw.pl
<http://www.ierigz.waw.pl>*

EGZEMPLARZ BEZPŁATNY

Nakład: 500 egz.

Druk: ABM System

Oprawa: UWIPAL

Wstęp

Uwarunkowania geograficzne, klimatyczne, historyczne i polityczne stanowią podstawę gospodarczego i społecznego zróżnicowania regionalnego. W nowożytnym, demokratycznym państwie regionalne zróżnicowanie poziomu i dynamiki rozwoju stoi u podstaw działań podejmowanych w celu ich wyrównywania. Działania te stanowią podstawę polityki regionalnej, automatycznie spójnej z polityką rozwoju.

Polityka rozwoju regionalnego w Polsce wynika z trzech podstawowych uwarunkowań:

- przemian ustrojowych, jakie dokonały się w naszym kraju na początku lat 90. minionego stulecia,
- reformy administracji publicznej z 1999 r.,
- integracji z Unią Europejską.

Przemiany ustrojowe dały początek decentralizacji władzy, a reforma administracyjna wprowadzała czytelny rozdział funkcji władzy publicznej między trzy główne segmenty ustroju administracyjnego państwa, mianowicie:

- samorząd lokalny – w gminach wiejskich i wiejsko-miejskich oraz w powiatach (odpowiedzialny przede wszystkim za zaspokojenie zbiorowych potrzeb miejscowych społeczności),
- samorząd regionalny – w województwach (odpowiedzialny głównie za politykę rozwoju regionu),
- rząd i administrację rządową – centralną i terenową, odpowiedzialną za sprawy o charakterze ogólnopaństwowym, w tym także za przestrzeganie prawa i nadzór nad samorządem (województwie).

Wraz z członkostwem w Unii Europejskiej, Polska została objęta wspólnotową polityką strukturalną, także regionalną, obejmującą wszystkie kraje Wspólnoty. Dla przyszłości rolnictwa i obszarów wiejskich szczególnie ważnym było objęcie Polski Wspólną Polityką Rolną (WPR)

Jednym z najważniejszych zadań jakie zostały ustawowo przypisane każdemu wojewódzkiemu samorządowi jest opracowanie strategii rozwoju jego województwa. Strategia jest głównym narzędziem polityki regionalnej i konstytuuje działania podejmowane przez władze województwa, a jej zakres w istotny sposób determinuje procesy rozwojowe regionu.

Strategia rozwoju województwa stanowi główne narzędzie polityki regionalnej. Pierwszy dokument prezentujący wizję województwa oraz cele strategiczne – *Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego na lata 2001-2006* – został uchwalony przez Sejmik Województwa Mazowieckiego dnia 31 stycznia 2001 roku. Opracowanie *Strategii* wynikało z ustawy o samorządzie województwa oraz warunkowało podpisanie kontraktu wojewódzkiego. Dokument ten jest ważnym punktem odniesienia dla powstających na poziomie województwa innych dokumentów programowych i planistycznych, w tym regionalnego programu operacyjnego, planu zagospodarowania przestrzennego oraz strategii sektorowych.

Okres, który minął od czasu uchwalenia pierwszej *Strategii* jest zbyt krótkim, aby nastąpiły widoczne zmiany strukturalne w regionie, które dezaktualizowałyby strategiczne cele rozwoju. W okresie tych kilku lat nastąpiły jednak zasadnicze zmiany zewnętrznych uwarunkowań rozwoju regionalnego, wynikające głównie z przystąpienia Polski w 2004 roku do Unii Europejskiej. Choć jest to okres zbyt krótki do przeprowadzenia pełnej analizy skutków realizacji podjętych celów strategicznych, to z uwagi na wynikającą z członkostwa, zmianę pozycji Polski na arenie międzynarodowej, oczywistym stała się potrzeba aktualizacji strategii województwa, w kierunku wykorzystania funduszy unijnych w kreowaniu rozwoju regionalnego.

W 2005 r. powstał dokument o nazwie: *Założenia Aktualizacji Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego* na okres zgodny z horyzontem czasowym programowania regionalnego UE obejmującym lata 2007-2013, przy jednoczesnej kierunkowej kontynuacji wyznaczonych uprzednio celów strategicznych w perspektywie 2020 roku. Następnie w marcu 2006 roku został opracowany Projekt *Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego do roku 2020, (aktualizacja)*, a w maju 2006 r. powstał ostateczny dokument *Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego do roku 2020, aktualizacja*.

Punktem wyjścia do opracowania *Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego* była analiza istniejących i przewidywanych uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych rzutujących na możliwości rozwoju województwa mazowieckiego w perspektywie 15-20 lat. Rozwinięciem *Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego* jest *Wojewódzki Program Rozwoju Regionalnego*, który wyznacza konkretne zadania inwestycyjne oraz określa środki, terminy i podmioty odpowiedzialne za ich realizację. Te dwa dokumenty są podstawą negocjowania *Kontraktu Wojewódzkiego* pomiędzy samorządem i rządem. *Kontrakt Wojewódzki* określa wielkość środków na wspieranie przez państwo rozwoju województwa.

Procesy programowania na poziomie krajowym determinowane są zasadami polityki regionalnej UE, toteż wśród czynników uzasadniających aktualizację *Strategii*, podstawowymi są te, które stanowią istotny europejski kontekst polityki regionalnej, zwłaszcza odnowiona *Strategia Lizbońska* oraz *Strategiczne Wytyczne Wspólnoty (2007-2013)*. Natomiast na szczeblu rządowym powstają dokumenty stanowiące ważny wkład do programowania rozwoju województw, dlatego aktualizacja Strategii wojewódzkiej zachowuje spójność z kierunkami strategicznymi, określonymi w dokumentach wspólnotowych rządowych, a jej treść wpisuje się w opracowane przez rząd *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013* oraz założenia ramowe *Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015*. Ważnym kontekstem dla polityki regionalnej są także narodowe strategie sektorowe, wojewódzkie dokumenty planistyczne, jak plan zagospodarowania przestrzennego, czy program ochrony środowiska.

Ważnym wskazaniem podjęcia aktualizacji strategii rozwoju województwa jest dalsza decentralizacja programowania rozwoju regionalnego, polegająca m.in. na zastąpieniu dotychczasowego *Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego*, obowiązującego w latach 2004-2006 szesnastoma regionalnymi programami operacyjnymi, co wzmacnia rangę strategii wojewódzkiej. Oznacza to, że strategia wojewódzka staje się bezpośrednią podstawą do projektowania działań operacyjnych, przez co zapisy strategii muszą w większym stopniu uwzględniać uwarunkowania realizacyjne.

Celem pracy było podjęcie próby pokazania znaczenia polityki regionalnej dla rozwoju regionów oraz rangi, jaką w celach strategicznych zajmuje problematyka rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Praca koncentruje się przede wszystkim na przykładzie największego i najbardziej zróżnicowanego regionu kraju – województwa mazowieckiego.

I. Geneza polityki regionalnej

1. Podstawowe definicje polityki regionalnej

Podstawowymi pojęciami związanymi z polityką regionalną są: *przestrzeń, region i polityka regionalna*.

1.1. Przestrzeń

Przestrzeń jest najszerszym pojęciem związanym z polityką regionalną. Przestrzeń definiowana jest w znaczeniu filozoficznym, matematycznym, botanicznym i fizycznym. To ostatnie określa przestrzeń jako rozciągłość (obszar, terytorium) lub część tej rozciągłości objętej jakimiś granicami.¹ G. Gorzelak zwraca uwagę, iż „*przestrzeń jest abstrakcyjną ideą (przestrzeń matematyczna), własnością materii (fizyczna), środowiskiem naturalnym wykształconym w określony sposób w toku ewolucji (przyrodnicza, geograficzna), jest wreszcie tworem ludzkim, antropogenicznym, kulturowym i społecznym, a więc wytworzonym przez jednostki, grupy i społeczności ludzkie (społeczna, kulturowa). Cytat ten można wzbogacić o dodanie czynników gospodarczych i technologicznych (choć można wskazać, że mieszczą się one w szeroko rozumianym kontekście społecznym i kulturowym)*”.²

W polityce regionalnej zasadnicze znaczenie ma przestrzeń społeczna, gdyż jest przestrzenią mającą swoje źródło w przestrzeni geograficznej, której zasoby są podstawą działalności człowieka. Nie można jednak sformułować sztywnych prawidłowości kształtowania się relacji między cechami przestrzeni geograficznej, a rodzajem działalności gospodarczej czy społecznej, gdyż z jednej strony żyzne obszary człowiek może zamienić w pustynię (Mezopotamia); z drugiej zaś na pustyni może zbudować sztuczny świat (Las Vegas). Czynnikiem pośredniczącym jest operatywność człowieka i technologia, która w różnorodny sposób przekształca przestrzeń geograficzną.

¹ Por. definicję pod hasłem: *przestrzeń* w: Słownik Języka Polskiego oraz Encyklopedia. <http://sjp.pwn.pl/haslo>. oraz <http://encyklopedia.pwn.pl/>.

² G. Gorzelak: *Podstawowe pojęcia polityki regionalnej*. Rozdział w opracowaniu pt.: *Podstawowe pojęcia polityki regionalnej*. [za:] www.infoport.pl/kontent/, s. 1.

Istotnym elementem przestrzeni antropogenicznej³ są relacje przestrzenne między poszczególnymi rodzajami działalności. Relacje te mają wymiar bezwzględny, wyrażany odległością w przestrzeni geodezyjnej, oraz wymiar względny, wyrażany przez relacje dostępności – te zaś są określone przez technicznie zdeterminowane istniejące możliwości pokonywania odległości, a więc przez istniejącą infrastrukturę (transportową, energetyczną, komunikacyjną itp.). Technologia nie tylko określa sposób pokonania odległości, ale wpływa na relacje przestrzenne także dzięki kształtowaniu przestrzennej organizacji procesu produkcji: maszyna parowa napędzająca setki krosien czy tłoczni zrodziła wielkie skupiska robotnicze, zaś prąd elektryczny przesyłany kablami pozwolił je porozdzielać i zmniejszyć; natomiast technologia informatyczna rozdzieliła i te niewielkie grupki: ludzie z różnych kontynentów współpracują z sobą chociaż nigdy się nie widzieli albo nie słyszeli.

Przestrzeń można podzielić, tzn. wydzielić z niej pewne części mniejsze, jak np. skupienie na pewnym terytorium społeczności ludzkiej, osób wzajemnie bliskich, związanych siecią rozlicznych współzależności, posiadających własną władzę, np. na poziomie państwa czy regionu.

1.2. Region

Region definiowany jest jako wydzielony, stosunkowo jednorodny obszar odróżniający się od terenów przyległych określonymi cechami naturalnymi lub nabytymi (geograficzny, gospodarczy); określa się także jako obszar związany z miastem lub wsią pod względem gospodarczym, społecznym, kulturalnym (miejski, wiejski) lub pewną zbiorowość ludzi zamieszkujących określoną przestrzeń (np. region kurpiowski).⁴

A. Stasiak definiując region powołuje się na sformułowania, B. Jałowickiego: *„W większości przypadków obszar określany jako region jest sztucznym konstruktem stworzonym przez specjalistów w celu porządkowania i klasyfikowania rzeczywistości. Takim tworem jest np. kilkustopniowa siatka europejskich regionów”*. A. Stasiak dodaje, że *„w zasadzie regiony są wyodrębnione według pewnych cech fizycznych i wtedy są dość jednoznacznie określone. Jak są góry, to wiadomo, że jest to obszar górski; jak jest równina stepowa, to wiadomo, że to jest step. Gdy jest obszar pojezierza i moreny, to taki jest ten region. Tylko, że to nie odpowiada z reguły granicom administracyjnym. Zróżnicowanie obsza-*

³ Antropogeniczny – powstały lub zachodzący w wyniku działalności gospodarczej człowieka. Hasło: *antropogeniczny* w: Słownik Języka Polskiego oraz Encyklopedia. [za:] <http://sjp.pwn.pl/haslo>.

⁴ Por. definicję pod hasłem: *region* w: Słownik Języka Polskiego. [za:] <http://sjp.pwn.pl/haslo>.

rów, regionów było zawsze, jest i będzie w przyszłości. Wynika ono przede wszystkim z warunków naturalnych – klimatycznych, glebowych, ukształtowania fizycznego, a także z działalności gospodarczej człowieka. Na tej podstawie powstaje siatka zróżnicowania. Początkowo decydującą rolę odgrywały tu walory środowiska przyrodniczego; obecnie wiodącą rolę odgrywa działalność człowieka i inwestycje, które temu towarzyszą”.⁵

K. Dziewoński zaproponował trzy pojęcia regionów⁶, jako:

- narzędzia działania (regiony administracyjne);
- narzędzia poznania (m.in. tzw. NUTS),
- przedmioty poznania (dające się określić na podstawie badań geograficznych).

Do pierwszej grupy regionów (narzędzia działania) należą regiony objęte granicami i podlegające określonej władzy; są to regiony administracyjne, jak np. państwo, województwo, powiat, gmina. Polityka regionalna może być prowadzona jedynie przez podmiot wyposażony w odpowiednią władzę i środki.

Pomocniczymi kryteriami w definicji regionu jest proponowany przez Jean Labasse’a⁷ obszar i liczba ludności. Jego zdaniem w Europie te kryteria spełniają jednostki terytorialne o powierzchni ok. 50 000 km² i zamieszkałe przez ok. 5 mln mieszkańców. Są to regiony wielkości niemieckich krajów związkowych (landów).

Region może być definiowany także w kategoriach politycznych. Przykładem takiej definicji jest Wspólnotowa Karta Regionalizacji, która stanowi aneks do uchwalonej przez Parlament Europejski „Rezolucji o polityce regionalnej Wspólnoty i o roli regionów”, gdzie region został określony jako: „terytorium, które z geograficznego punktu widzenia stanowi wyraźną całość, bądź stanowi kompleks terenów, które tworzą zamkniętą całość, a których ludność charakteryzują określone wspólne elementy, przy czym chciałaby ona utrwalić i rozwinąć pewne wynikające z nich właściwości, aby pobudzić postęp kulturalny, społeczny i gospodarczy.”⁸ M. Radwan-Roehrenscheff zwraca uwagę, że

⁵ A. Stasiak: *Zróżnicowanie polskich regionów i problemy dalszego ich rozwoju w ramach integracji europejskiej*. Referat na seminarium pt.: „Rozwój regionalny Polski jako element integracji europejskiej”. Maszynopis, Sejmowa Komisja ds. Układu Europejskiego oraz Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Warszawa, dnia 22.04.1997 r.

⁶ Za: G Gorzelak: *Podstawowe pojęcia polityki regionalnej*. Rozdział w opracowaniu pt.: *Podstawowe pojęcia polityki regionalnej*. [za:] www.infoport.pl/content/.

⁷ Op. cit.

⁸ "(...) a territory with constitutes, from a geographical point of view, a clear-cut entity or a similar grouping of territories where there is continuity and whose population possesses certain shared features and wishes to safeguard the resulting specific identity and to develop it with the object of stimulating cultural, social and economic progress". (art. 1) *Community Charter for Regionalization*. OJ N° C 326, 19.12.1988 [za:] *Harmonizacja prawa polskiego w zakresie prawa samorządu terytorialnego*. Raport końcowy Nr PL92 12/02.01/15. Opraco-

przy wspólnotowym definiowaniu pojęcia regionu „wymienia się język, kulturę, tradycje historyczne oraz interesy gospodarcze”, a „w zasadzie nie ma znaczenia prawny i polityczny status danego obszaru”.⁹

Celem wyżej wymienionego dokumentu było stworzenie jednolitego wzorca regionu jako instytucji prawa publicznego. Według tej definicji region powinien posiadać pełną osobowość prawną, tzn. posiadać przynajmniej zgromadzenie regionalne (o określonym zakresie władzy ustawodawczej), wybieralne w wolnym, powszechnym, bezpośrednim, równym i tajnym głosowaniu, oraz rząd regionalny kierowany przez prezydenta (przewodniczącego). W każdym razie władze regionalne powinny posiadać określone kompetencje wykonawcze w takich dziedzinach, jak m.in. polityka regionalna. Region powinien mieć zapewnioną autonomię finansową i odpowiednie źródła dochodów. Dokument ten był jednak wyłącznie deklaracją polityczną i w żadnej mierze nie przyczynił się do wprowadzenia jednolitej, czy nawet zbliżonej instytucji regionu w państwach członkowskich. Wspólnota nie jest bowiem zainteresowana wewnętrznymi strukturami państw członkowskich, obchodzi ją tylko sprawne wprowadzanie w życie i stosowanie prawa Wspólnot. Jest to zresztą zgodne z art. 3 b Traktatu Rzymskiego.

Regiony państw członkowskich są bardzo zróżnicowane, gdy chodzi o ich status prawny. Można w zasadzie wyodrębnić dwie podstawowe formy państwa: 1) federalne (związkowe), w którym jednostki administracyjno-terytorialne mają w wielu dziedzinach konstytucyjnie zagwarantowane prawo do niezależności wobec organów centralnych, np. do swobody w kształtowaniu systemu edukacyjnego, ochrony zdrowia, stanowieniu prawa; nie mogą jednak samodzielnie prowadzić polityki zagranicznej i spraw obronności; 2) unitarne, w którym jednostki administracyjno-terytorialne są ściśle podporządkowane organom centralnym i nie mają autonomii.

Do państw federalnych należą Austria, Belgia, Hiszpania i Niemcy. Najbardziej przejrzysty jest model niemiecki, gdzie kraje związkowe dysponują kompetencjami ustawodawczymi w dość szerokim zakresie i mają swoją reprezentację na szczeblu federalnym. Podobnie wygląda sytuacja w Hiszpanii, choć oficjalnie nie jest ona państwem federalnym. Do tej grupy państw powinno zaliczyć się także Belgię, która po reformie konstytucyjnej w początku lat dziewięćdziesiątych jest państwem w pełni federalnym oraz Włochy, w których re-

wanie: Biuro Doradztwa Prawnego Kulesza i Kamiński s.c. dla Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa marzec 1998, s. 39.

⁹ M. Radwan-Roehrenscheff: *Polityka regionalna wspólnot europejskich – definicje*. Rozdział w opracowaniu pt. *Podstawowe pojęcia polityki regionalnej*. [za:] www.infoport.pl/content/, s. 33-34 oraz <http://pl.wikipedia.org/>.

giony mają kompetencje ustawodawcze, ale są one bardzo ograniczone i podlegają bardzo silnej kontroli ze strony państwa.

Państwo unitarne to forma państwa najbardziej powszechna we współczesnym świecie, charakteryzująca się wewnętrzną jednolitością. Wszystkie jednostki administracyjne wchodzące w skład państwa są tak samo zorganizowane i podporządkowane organom centralnym. Do grupy państw unitarnych należy większość państw Unii Europejskiej: Dania, Francja, Grecja, Irlandia, Luksemburg, Wielka Brytania oraz kraje Europy Środkowo-Wschodniej (w tym Polska). Do tej grupy trzeba też zaliczyć Portugalie, chociaż jej dwa regiony (Madera i Azory) są wyjątkiem w unitarnej strukturze państwa. Zwraca uwagę również Francja, która ze swoimi 26 regionami samorządowymi, jest typowym państwem regionalnym.

Ze względu na wspomniane różnice w podziale terytorialnym państw członkowskich i ich wewnętrznym ustroju Unia Europejska posługuje się w operacjach polityki regionalnej podziałem terytorium Wspólnoty na tzw. NUTS-y (Nomenclatures des Unités Territoriales Statistiques), który został opracowany przez Urząd Statystyczny Wspólnot Europejskich dla potrzeb badań statystycznych – ma zastosowanie w procesie zbierania, harmonizacji, udostępniania i analizowania danych ze statystyki regionalnej zwłaszcza dotyczących regionalnych rachunków ekonomicznych, statystyki rolnictwa, zatrudnienia i bezrobocia oraz innych dziedzin życia społeczno-gospodarczego danego kraju. Dla tych celów nomenklatura funkcjonuje na trzech poziomach: NUTS 1, NUTS 2, NUTS 3¹⁰.

Jednostki NUTS 1 zbliżone są miarami przeciętnymi do wielkości regionu europejskiego według Labasse'a.¹¹ Wykazują jednak znaczne zróżnicowanie zarówno pod względem wielkości obszaru, jak i liczby mieszkańców. Podobne różnice dotyczą jednostek NUTS 2 (tabela I.1).

Różnice dotyczą także statusu prawnego regionów. Jest to szczególnie ważne, gdyż Komisja nigdy nie narzuciła państwom członkowskim jednolitej

¹⁰ The Regions in the 1990, 1991, Commission of The European Communities, Directorate for Regional Policy, Bruksela – Luksemburg. Według: J. Szlachty: *Regionalizacja w krajach Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej* [w:] *Regionalizacja w Polsce w świetle doświadczeń zachodnioeuropejskich*. Biuletyn KPZK PAN, Warszawa 1992, s. 15-19.

¹¹ Podstawy prawne funkcjonowania NUTS oraz kryteria ich podziału, którymi są istniejące w danym państwie jednostki administracyjne oraz liczba ludności stanowi Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1059/2003 z dnia 26 maja 2003 r. w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS). W jednostkach poziomu NUTS1, według Rozporządzenia nr 1059/2003 liczba ludności winna się kształtować w granicach 3-7 mln, w jednostkach poziomu NUTS2 w granicach 0,8-3 mln, a w jednostkach szczebla NUTS3 w granicach 150-800 tys.

definicji regionu i opiera się na podziałach terytorialnych i instytucjach publicznych istniejących w poszczególnych państwach członkowskich.

Tabela. I.1 Liczba i wielkość regionów w krajach Unii Europejskiej w 2006 roku

Nazwa państwa	Liczba regionów NUTS2*	Powierzchnia regionu (w km ²)		Ludność w tys.		Stopa bezrobocia ogółem (%)	
		od	do	od	do	od	do
Austria	9	415	19 178	363,5	1651,4	2,9	8,8
Belgia	11	161	4 440	258,5	1688,5	4,2	17,6
Bułgaria	6	14 484	22 365	51,1	64,7	6,5	13,5
Cypr	1	9 250		766,4		4,5	
Dania	1	43 098		5427,5		3,9	
Estonia	1	45 288		1344,7		5,9	
Finlandia	5	13 324	150 923	26,8	2595,8	6,3	11,3
Francja	26	1 128	83 534	198,0	11399,3	6,7	28,5
- bez departam. zamorskich	22	8 280	45 348	276,9	11399,3	6,7	12,9
- departamenty zamorskie	4	1 128	83 534	198,0	774,6	24,1	28,5
Grecja	13	2 307	15 549	201,7	4000,1	7,0	14,2
Hiszpania	19	13	94 223	66,4	7794,1	5,3	21,0
-bez regionów autonomicznych	17	4 992	94 223	300,8	7794,1	5,3	21,0
- regiony autonomiczne	2	13	19	66,4	71,4	6,4	8,1
Irlandia	2	33 252	36 545	1126,5	3082,5	4,3	4,6
Litwa	1	65 300		3403,3		5,6	
Luksemburg	1	2 586		459,5		4,7	
Łotwa	1	64 589		22,94,6		6,8	
Malta	1	316		404,3		7,3	
Niderlandy	12	1 449	5 749	370,7	3458,9	2,7	5,2
Niemcy	41	404	23 180	513,4	5226,6	5,3	19,6
Polska	16	9 412	35 559	1009,2	5157,7	11,3	17,3
w tym: Mazowieckie	1	35 559		5157,7		15,5	
Portugalia	7	828	31 551	242,2	3737,8	5,4	9,2
-bez regionów autonomicznych	5	2 935	31 551	416,8	3737,8	5,5	9,2
- regiony autonomiczne	2	828	2 322	242,2	245,2	5,4	b.d.
Republika Czeska	8	496	17 618	1127,4	1641,1	2,8	12,8
Rumunia	8	1 821	36 850	1929,2	3734,9	4,8	9,4
Słowacja	4	2 053	16 262	603,7	1863,1	4,6	19,1
Słowenia	1	20 273		2003,4		6,0	
Szwecja	8	6 789	165 296	370,8	1889,9	5,9	8,5
Węgry	7	6 918	18 338	970,7	2855,7	5,1	11,0
Wielka Brytania	37	319	14 150	370,7	4490,7	2,6	7,8
Włochy	21	3 263	25 711	122,9	9393,1	2,6	13,5

* W Polsce jednostka NUTS2 odpowiada podziałowi administracyjnemu na województwa.

Źródło: Opracowanie własne. *Rocznik Statystyczny Województw 2007*. GUS, Warszawa, s. 682-695.

Tabela I.2. Regionalne zróżnicowanie poziomu rozwoju gospodarczego w Unii Europejskiej w 2004 roku

Kraje o poziomie PKB powyżej średniej UE				Kraje o poziomie PKB poniżej średniej UE			
Kraj	Średnia wartość PKB na 1 mieszkańca w UE (w SSN ^a) = 100			Kraj	Średnia wartość PKB na 1 mieszkańca w UE (w SSN ^a) = 100		
	średnio w kraju	regiony			średnio w kraju	regiony	
		od	do			od	do
Luksemburg	251,0	251,0		Bułgaria ^b	33,2	25,6	49,1
Irlandia	141,4	100,1	156,5	Rumunia ^b	34,0	23,6	64,5
Niderlandy	130,0	96,4	157,7	Łotwa ^c	45,5	45,5	
Austria	128,7	89,8	179,7	Polska ^c	50,7	35,2	76,8
Dania	124,5	124,5		Litwa ^c	51,1	51,1	
Belgia	124,4	81,6	248,3	Estonia ^c	55,7	55,7	
W. Brytania	123,0	79,2	302,9	Słowacja ^c	56,7	42,3	129,3
Szwecja	120,3	101,7	165,7	Węgry ^c	64,0	41,9	101,6
Niemcy	115,8	75,8	195,2	Portugalia	74,8	64,3	105,8
Finlandia	115,5	85,3	146,3	-bez reg. auton.	x	64,3	105,8
Francja	112,3	54,4	174,5	-region autonm.	x	65,9	90,0
-bez dep zamorsk	x	87,2	174,5	Malta ^c	74,4	74,4	
-depart. zamorsk.	x	54,4	74,3	Rep. Czeska ^c	75,2	59,8	157,1
Włochy	107,4	67,3	141,5	Słowenia ^c	83,3	83,3	
Hiszpania	100,7	67,1	132,1	Grecja	84,8	54,5	112,7
-bez region auton.	x	67,1	132,1	Cypr ^c	91,4	91,4	
- region autonom.	x	87,9	90,4	x			

^a Wartości produktu krajowego brutto (PKB) używa się często do przedstawienia stopnia za-
możności danego kraju. Jest to ogólna wartość wszystkiego, co zostało wyprodukowane w danym kraju w ciągu roku. Jest on wyrażony zgodnie ze standardem siły nabywczej (SSN) na jednego mieszkańca. Standardu siły nabywczej używa się dla lepszego porównania danych z poszczególnych krajów przy zapewnieniu, że różnice w poziomach cen w różnych państwach nie mają wpływu na obliczenia. Jeden SSN odpowiada w przybliżeniu jednemu euro.

^b Kraje, które przystąpiły do UE w 2004 r.; ^c Kraje, które przystąpiły do UE w 2007 roku.

Źródło: Opracowanie własne. *Rocznik Statystyczny Województw 2007*. GUS, Warszawa, s. 682-695.

NUTS 3 również stały się jednostkami podziału administracyjnego dla celów polityki strukturalnej i także nie są jednostkami jednakowymi co do wielkości. Różny jest też ich status prawny. Francuskie departamenty i niemieckie powiaty (landkreise) są odrębnymi od państwa podmiotami prawa publicznego. Brytyjski system local government w dystryktach nie narusza w niczym zasady suwerenności parlamentu, nie wprowadza podziału na elementy państwowe i samorządowe. W Wielkiej Brytanii widać ponadto proces tworzenia nowych, specjalnych terenowych instytucji administracji rządowej. Instytucje te przejmują

ją często wiele ważnych zadań samorządu terytorialnego, a poprzez ich organizację (rady reprezentujące obywateli) stają się swego rodzaju quasi-samorządową administracją resortową. W wielu państwach członkowskich zachowały się nadal daleko idące uprawnienia administracji rządowej, jeżeli chodzi o ponad gminny szczebel administracji (Holandia, Portugalia, Belgia)¹².

Mimo tych niedogodności płynących ze zróżnicowania ustroju państw członkowskich, podział terytorium Unii Europejskiej na jednostki NUTS znalazł zastosowanie przy wszelkich operacjach polityki regionalnej Unii.

Regiony w Unii Europejskiej różnią się nie tylko wielkością obszaru i zaludnienia ale także poziomem rozwoju gospodarczego, mierzonego wielkością produktu krajowego brutto (PKB) (tabela I.2).

W relacji do średniej UE-27, wyższy poziom wartości średniej krajowej PKB wykazywały wszystkie państwa byłej UE-15 z wyjątkiem Portugalii i Grecji, w których podobnie, jak w pozostałych państwach UE-27, średni krajowy poziom PKB kształtował się poniżej średniej unijnej. Podkreślić należy znaczne zróżnicowanie regionalne wielkości PKB we wszystkich państwach Unii, zarówno tych „bogaty”, jak i „biednych”.

We wszystkich państwach „bogaty” (średnia krajowa PKB powyżej średniej UE), z wyjątkiem Szwecji i Irlandii, znajdowały się regiony o średniej PKB niższej od średniej unijnej. W niektórych krajach różnice były bardzo wysokie, jak na przykład w Wielkiej Brytanii, gdzie w najzamożniejszym regionie (Inner London) wartość PKB na 1 mieszkańca była 3 razy wyższa od średniej UE, a w najbiedniejszym (Cornwall and Isles of Scilly) stanowiła niecałe 80% tej średniej.

Natomiast w grupie państw „biednych” (średnia krajowa PKB poniżej średniej UE) znajdują się kraje, gdzie wartość PKB w regionach kształtuje się powyżej średniej unijnej. Są to: Grecja, gdzie w dwóch regionach wartość PKB przewyższa średnią unijną (Attiki –112,7% i Notio Aigaiο – 101,9%) oraz (po jednym regionie) Portugalia (Lisbona – 105,8%), Republika Czeska (Praha – 157,1%), Słowacja (Bratislavsky kraj – 1129,3%) i Węgry (Közep-Magyarország – 101,6%).

W Polsce w żadnym regionie (województwie) poziom PKB na 1 mieszkańca nie przekroczył wartości średniej unijnej (UE w SSN) i kształtował się od 76,8% w województwie mazowieckim do 35,2% w województwie lubelskim (tabela I.3).

¹² M. Radwan-Roehrenscheff: *Polityka regionalna wspólnot europejskich – definicje*. Rozdział w opracowaniu pt. *Podstawowe pojęcia polityki regionalnej*. [za:] www.infoport.pl/content/, s. 34-35.

Tabela I.3. Regionalne zróżnicowanie poziomu rozwoju gospodarczego w Polsce na tle Unii Europejskiej w 2004 roku

Województwo	PKB na 1 mieszkańca		Województwo	PKB na 1 mieszkańca	
	UE (w euro) = 100	UE (w SSN) ^a = 100		UE (w euro) = 100	UE (w SSN) ^a = 100
Mazowieckie	37,6	76,8	Lubuskie	22,2	45,4
Śląskie	27,9	57,0	Opolskie	21,4	43,6
Wielkopolskie	26,7	54,5	Małopolskie	21,2	43,4
Dolnośląskie	25,3	51,7	Warmińsko-mazurskie	19,3	39,4
Pomorskie	24,3	49,6	Świętokrzyskie	19,2	39,3
Zachodniopomorskie	23,1	47,2	Podlaskie	18,6	37,9
Łódzkie	22,9	46,7	Podkarpackie	17,3	35,4
Kujawsko-pomorskie	22,2	45,4	Lubelskie	17,2	35,2

^a Por. tabela I.2.

Źródło: Opracowanie własne. *Rocznik Statystyczny Województw 2007*. GUS, Warszawa, s. 691.

Agencja Statystyczna Unii Europejskiej Eurostat opublikowała w połowie maja 2006 r. raport na temat poziomu PKB na 1 mieszkańca 25 państw członkowskich, tj. przed przystąpieniem Bułgarii i Rumunii (dane dotyczą 2003 r.). Wynika z nich, że najbogatszymi regionami Unii są region londyński i brukselski, natomiast najbiedniejszymi są wschodnie województwa Polski: lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie i opolskie. Wśród 254 regionów, 37 przekroczyło 125% unijną średnią PKB. Z tych 37 bogatych regionów, 7 znajduje się w Niemczech, 6 we Włoszech i Wielkiej Brytanii, 5 w Holandii, 3 w Austrii i 2 w Belgii i Finlandii. Jedyńm krajem spośród 10 nowych członków UE, który dołączył do tej grupy w 2004 r. są Czechy z PKB Pragi na poziomie 138%. Kraje Europy Środkowej i Wschodniej, które przystąpiły do Wspólnot w 2004 r. zajmują najniższe pozycje. Aż w 16 polskich regionach, 7 czeskich i 6 węgierskich PKB na mieszkańca wynosi poniżej 60% średniej unijnej. Najniżej sklasyfikowanym regionem spośród krajów tzw. Piętnastki jest Norte w Portugalii (57%).¹³

¹³ W badaniu wzięto pod uwagę wartość PKB 254 regionów 25 państw członkowskich z 2003 roku. Serwis prasowy Komisji Europejskiej: <http://europa.eu/rapid/>

1.2.1. Podział terytorialny w Polsce

Aktualny podział terytorialny w Polsce ma charakter trójstopniowy i obejmuje szczebel gminny, powiatowy i wojewódzki.¹⁴ W związku z reformą ustrojową (1989/90) zostało utworzonych na terenie Polski, od 1 stycznia 1999 roku 16 województw, 314 powiatów, 65 miast na prawach powiatu oraz 2 478 gmin. W Polsce na poziomie krajowym są to władze centralne, a na poziomie regionalnym – samorządowe władze regionu. Samorząd terytorialny to jedna z form samorządu rozumianego jako wydzielenie z zakresu władzy państwa pewnej dziedziny spraw i powierzenie ich do samodzielnego rozwiązywania tej grupie społecznej, której te sprawy dotyczą.

W Polsce samorząd terytorialny reaktywowany został w 1990 z gminą (wiejską lub miejską) jako podstawową jednostką organizacyjną i sejmikiem samorządowym, który jest reprezentantem gmin na szczeblu wojewódzkim. W związku z reformą podziału administracyjnego kraju (od 1.01.1999 r.) nastąpiły także zmiany dotyczące samorządu terytorialnego. W celu zapewnienia mieszkańcom większego wpływu na podejmowanie decyzji lokalnych oraz ograniczenia roli władzy centralnej powołane zostały samorządowe powiaty i województwa (liczbę województw zmniejszono z 49 do 16).

Organem stanowiącym i kontrolnym województwa jest sejmik województwa. Do jego wyłącznej właściwości należy m.in.:

- 1) stanowienie aktów prawa miejscowego;
- 2) uchwalanie strategii rozwoju województwa;
- 3) uchwalanie budżetu i rozpatrywanie sprawozdań z jego wykonania;
- 4) uchwalanie współpracy zagranicznej województwa;
- 5) podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych (m.in. nabywania i sprzedawania nieruchomości, emitowania obligacji, zaciągania pożyczek i kredytów, tworzenia spółek prawa handlowego i przystępowania do nich).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2000 r. (z późniejszymi zmianami) wprowadziło również w Polsce Nomenklaturę Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (w skrócie NTS) (tabela I.4)¹⁵.

¹⁴ Artykuł 163 Konstytucji RP stanowi, że „*Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych.*” Regulują to ustawy: Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa.

¹⁵ Rozporządzenie rady Ministrów z 14 marca 2002 r. (Dz. U. Nr 34, poz. 311 zmieniające Rozporządzenie Rady Ministrów z 13 lipca 2000 r. w sprawie wprowadzania Jednostek Nomenklatury Terytorialnej do Celów Statystycznych (NTS) (Dz. U. Nr 58, poz. 685) [za:] Zinte-

Tabela I.4. Nomenklatura Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS) w Polsce*

NUTS 1	regiony	1
NUTS 2	województwa	16
NUTS 3	podregiony	45
NUTS 4	powiaty i miasta na prawach powiatu	373
NUTS 5	gminy	2 489
	w tym: gminy miejskie będące miastami na prawach powiatu	65

* Opracowana na podstawie Nomenklatury Jednostek Terytorialnych (Nomenclature of Territorial Units for Statistics – NUTS), obowiązującej w krajach Unii Europejskiej

Źródło: Polska. Krajowy Plan Strategiczny. Projekt 03/2006. MRiRW, Warszawa, marzec 2006 r., s. 5.

Obecnie obowiązująca w Polsce Nomenklatura Jednostek Terytorialnych funkcjonuje na poziomie:¹⁶

NUTS 1 – 6 regionów: Centralny, Południowy, Wschodni, Północno-zachodni, Południowo-zachodni, Północny;

NUTS 2 – 16 województw: dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, lubelskie, lubuskie, łódzkie, małopolskie, mazowieckie, opolskie, podkarpackie, podlaskie, pomorskie, śląskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie, wielkopolskie, zachodniopomorskie;

NUTS 3 – 45 (od 2007 r. 66 podregionów);

NUTS 4 – powiaty i miasta na prawach powiatu;

NUTS 5 – gminy i gminy miejskie będące miastami na prawach powiatu.

1.3. Polityka regionalna

Polityka regionalna definiowana jest jako świadome działania, w trakcie których władze regionu lub państwa (wspólnoty) wyznaczają cele do osiągnięcia, przydzielają środki na realizację tych celów oraz monitorują działania w tym zakresie. W literaturze przedmiotu spotyka się podział polityki regionalnej na politykę interregionalną oraz politykę intraregionalną¹⁷. Pierwsza oznacza działania podejmowane przez rząd centralny oraz jego agendy, w tym także terenowe i odnosi się do obszarów będących wyodrębnionymi ponadlokalnymi

growany Program Operacyjny Rozwoju regionalnego 2004-2006. Załącznik do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r. Dz. U. Nr 166. poz. 1745, s. 568.

¹⁶ *Regiony Polski*. GUS, Warszawa 2007, s. 3. Dz. U. UE L. 39 (10.02.2007); Rozporządzenie KE 105/2007 (1.02.2007); *Regiony Polski*. GUS, Warszawa 2007, s. 3

¹⁷ Za: G. Gorzelak: *Podstawowe pojęcia polityki regionalnej*. Rozdział w opracowaniu pt. *Podstawowe pojęcia polityki regionalne*. Maszynopis. [za:] www.infoport.pl/content/, s. 4.

jednostkami terytorialnego podziału administracyjnego kraju; druga – jest działaniem podejmowanym przez samorządowe władze regionu oraz ich agendy; jest to polityka rozwoju regionów.

Polityka regionalna jest jednocześnie częścią polityki przestrzennej. Polityka przestrzenna jest usystematyzowanym oddziaływaniem władz publicznych na przestrzenne zachowania podmiotów gospodarujących, niezależnie od istniejących podziałów administracyjnych. Prowadzą ją władze centralne (rząd) oraz samorządowe władze regionalne i lokalne. W państwach Unii Europejskiej istnieje ponadnarodowa polityka przestrzenna i regionalna.

Obok polityki regionalnej formułowane są oraz implementowane także inne polityki, z których większość obejmuje układy sektorowe, jak przemysł, rolnictwo, transport, edukacja. Działania podejmowane w ramach polityk sektorowych mają wpływ na procesy rozwojowe regionu. Mamy wtedy do czynienia z tzw. regionalnymi skutkami polityk sektorowych lub polityce regionalnej prowadzonej *implicite*. Zazwyczaj środki przeznaczane na realizację polityki sektorowej są większe niż asygnowane na politykę regionalną *sensu stricte* (politykę regionalną *explicite*). Toteż bardzo ważna jest wzajemna koordynacja obu tych polityk.

Prawidłowo prowadzona polityka regionalna powinna mieć podstawy informacyjne. Dlatego w procesie formułowania polityki regionalnej istotne jest rozpoznanie sytuacji społeczno-gospodarczej regionu, a następnie stałe monitorowanie zmian. Niezwykle ważnym jest dokonanie analizy SWOT, która pozwala na wygenerowanie szans rozwoju oraz zagrożeń hamujących rozwój oraz wskazanie trendów ekonomicznych, demograficznych, technologicznych, prawnych, kulturowych itp. Analiza zasobów pozwala na wskazanie mocnych i słabych stron regionu. Mocne strony mogą oznaczać, iż należy je nadal rozwijać i doskonalić, słabe zaś – eliminować, bądź reorganizować. Analiza zasobów oraz wpływu otoczenia (konkurencji) ma na celu szukanie potencjalnej przewagi strategicznej.

Dobór i liczba wskaźników jest nadal sprawą otwartą. Nie zostało jednoznacznie ustalone ile i które wskaźniki powinny być brane do analizy, ale dobierane są tak aby ilustrowały trzy podstawowe obszary: gospodarczy, środowiskowy i społeczny.¹⁸

W realizacji polityki regionalnej stosuje się wiele instrumentów, które zawierają się w trzech kategoriach:

¹⁸ Por. wykaz wskaźników przedstawiony na szkoleniu pt. „Zrównoważony rozwój w projektach do Funduszy Strukturalnych”, zorganizowanym przez Stowarzyszenie na rzecz Ekorozwój Agro-Group przy współpracy Centrum Europejskiego Zrównoważonego Rozwoju. Maszynopis, Warszawa, dnia 22.XI.2005 r.

1. Finansowe, skierowane do podmiotów gospodarczych,
2. Infrastrukturalne (techniczne i społeczne),
3. Niematerialne (nauka, edukacja, innowacja).

Instrumenty finansowe kierowane są bezpośrednio do podmiotów gospodarczych, związanych z sektorem (rolnictwo, przemysł), typem działalności (produkcyjna, usługowa) lub rodzajem i wielkością przedsięwzięcia (budowa, modernizacja). Instrumenty infrastrukturalne związane są ze wzrostem jakościowym warunków życia (inwestycje drogowe, media bytowe). Instrumenty niematerialne odnoszą się przede wszystkim do inwestycji w kapitał ludzki.

1.3.1. Cele polityki regionalnej

Podstawowym celem każdej polityki regionalnej jest rozwój. Polityka regionalna jako część polityki rozwoju realizuje cele zgodne z celami strategicznymi całego kraju, podporządkowanymi obiektywnej sytuacji gospodarczej i politycznej.

W literaturze przedmiotu wyróżnia się wiele różnych typów polityki regionalnej. Można je podzielić na dwie podstawowe grupy (tabela I.5)¹⁹:

- pierwsza, której celem jest poprawa w całym kraju,
- druga, której celem jest poprawa sytuacji określonego regionu.

Tabela I.5. Typy polityki regionalnej

Grupa I. Cel: poprawa w całym kraju		Grupa II. Cel: poprawa w regionie	
wariant 1	wariant 2	wariant 1	wariant 2
Równoważenie struktury przestrzennej (ograniczenie dominacji jednego ośrodka)	Wspieranie regionów o znaczeniu kluczowym dla całego kraju (reakcja na restrukturyzację przemysłu)	Pomoc słabym (wyrównująca polityka regionalna)	Pomoc regionom tracącym tradycyjną bazę ekonomiczną.
priorytety			
deglomeracja, wspieranie układów równoważących	odnowa zabudowy, szkolenie zawodowe, środowisko	infrastruktura, kwalifikacje, instytucje	x

Źródło: Układ tabeli własny na podstawie: G. Gorzelak, *Podstawowe pojęcia polityki regionalnej*. [za:] www.infoport.pl/content/, s. 5-6.

¹⁹ Por. G. Gorzelak, *Podstawowe pojęcia polityki regionalnej*. Rozdział w opracowaniu pt. *Podstawowe pojęcia polityki regionalnej*. [za:] www.infoport.pl/content/, s. 5-6.

W polityce ukierunkowanej na cele ogólnokrajowe podejmowane są działania polegające na ograniczaniu roli jednego wielkiego ośrodka miejskiego i/lub wspieraniu regionów o znaczeniu kluczowym dla całego kraju. Przykładem pierwszego jest Francja, gdzie prowadzono aktywną deglomerację Paryża na rzecz wspierania metropolii mniejszych (tzw. metropolii równowagi); drugiego – Polska, gdzie budowa Centralnego Okręgu Przemysłowego oraz portu w Gdyni wynikała z realizacji ogólnokrajowych celów strategicznych, podyktowanych potrzebą całego kraju, jaką było zbudowanie kompleksu przemysłowo-militarnego oraz uzyskanie bezpośredniego dostępu do morza.

W polityce zorientowanej regionalnie podejmowane działania zmierzają do przyspieszenia rozwoju regionów zacofanych oraz zorientowane są na pomoc regionom poddanym procesom głębokiej restrukturyzacji. Ten model realizowany był w USA i Wielkiej Brytanii na przełomie lat 20. i 30. minionego wieku i polegał na wyasygnowaniu regionów wymagających pomocy, dla których opracowano programy wyrównawcze.

Polityka wyrównywania poziomu rozwoju regionów stoi u podstaw polityki regionalnej Unii Europejskiej. Jej głównym celem jest uzyskiwanie spójności (cohesion) społecznej, gospodarczej i terytorialnej. Polega na kierowaniu inicjatyw, programów i środków (fundusze strukturalne) do regionów pod jakimś względem „upośledzonych” (opóźnionych), które nie są w stanie same przezwyciężyć trudności w rozwoju.

1.3.2. Historia tworzenia polityki regionalnej w Unii Europejskiej

Za moment powstania europejskiej polityki regionalnej przyjmuje się zazwyczaj datę uruchomienia funduszu regionalnego, co nastąpiło w 1975 roku.²⁰ Jednak zanim ta data nastąpiła, miały miejsce pewne działania, których następstwa doprowadziły do powstania polityki regionalnej, znanej w jej obecnym kształcie. Jednym z pierwszych etapów było przyjęcie *Traktatu Rzymskiego* (1957 r.) i chociaż nie ma w nim konkretnego odniesienia do polityki regionalnej, a jego głównym celem było zniesienie wszelkich form protekcjonizmu i utworzenie wspólnego rynku oraz zachowanie warunków wolnej konkurencji, to jednak dopuszczał interwencję państw członkowskich w zakresie rozwoju regionalnego. W *Traktacie* uznano, jako zgodną z regułami Wspólnego Rynku, jedynie pomoc przeznaczoną na rozwój gospodarczy regionów, w których po-

²⁰ *Polityka Rozwoju Regionalnego. Raport uzupełniający. Zespół Zadaniowy ds. Rozwoju Regionalnego w Polsce. Raport przygotowany przez Grupę Roboczą, Przewodniczący Grupy: Danuta Hübner, Warszawa, czerwiec 1996, s. 19.*

ziom życia jest bardzo niski lub w których występuje niedostateczne zatrudnienie.²¹

Dalszym krokiem na drodze tworzenia europejskiej, wspólnotowej polityki regionalnej było powołanie w 1968 r. Generalnej Dyrekcji Polityki Regionalnej. Powstanie Dyrekcji dało początek próbom koordynacji polityk krajowych poprzez kontrolę przyznawanej przez poszczególne państwa pomocy na rzecz rozwoju regionalnego.

Zasady koordynacji systemów pomocy regionalnej w krajach członkowskich zostały po raz pierwszy określone w 1971 r. i miały na celu przeciwdziałanie zniekształceniu konkurencji wewnątrz Wspólnoty oraz uniknięcie rywalizacji w zakresie poziomu subwencji regionalnych przyznawanych inwestorom. Początkowo kontrola ta ograniczona była do centralnych regionów państw WE, dla których ustalono, że łączna wysokość przyznawanych subwencji nie może przekraczać 20% kosztów realizowanej inwestycji, a od 1979 r. rozszerzono ją na cały obszar krajów członkowskich. Kraje zostały wówczas zobowiązane do przestrzegania ustalonego górnego pułapu pomocy dla różnych regionów, który ustalono na następującym poziomie: 75% nakładów inwestycyjnych w regionach najbardziej oddalonych (subperyferyjnych), 35% w regionach mniej oddalonych (peryferyjnych), 25% w regionach pośrednich między peryferyjnymi a centrum i 20% w regionach centralnych.

Kolejnym działaniem, istotnym dla formowania polityki regionalnej było nadanie (w następstwie decyzji podjętych na szczycie paryskim w 1972 r.) regionalnego wymiaru dwom funduszom budżetowym WE, mianowicie Europejskiemu Funduszowi Społecznemu – EFS (utworzony w 1960 r. na mocy Traktatu Rzymskiego) oraz części istniejącego od 1962 r. Europejskiego Funduszu Gwarancji i Ukierunkowania Rolnictwa – EFGUR, którą przeznaczono na finansowanie zmian strukturalnych w tym dziale (EFGUR - Ukierunkowanie). Ostatecznie, przystąpienie Wielkiej Brytanii do Wspólnego Rynku w 1973 roku spowodowało utworzenie w 1975 roku Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), o który W. Brytania bardzo zabiegała, gdyż pozwalało jej to na uzyskanie rekompensaty z tytułu ponoszonych przez nią wysokich wkładów do wspólnego budżetu. *„W sytuacji bowiem, gdy gross wydatków budżetowych pochłaniała wspólna polityka rolna, a znaczenie rolnictwa w gospodarce Wielkiej Brytanii było niewielkie, subwencje regionalne stwarzały sposobność do odzyskania przez nią istotnej części relatywnie wysokich wpłat do wspólnej kasy. W ten sposób europejska polityka regionalna pomyślana została przede wszystkim jako środek zaradczy na efekty przewrotne procesu integracji oraz*

²¹ A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska: *Dokumenty Wspólnot Europejskich*. Lubelskie Wydawnictwa Prawnicze. Lublin 1994, s. 83-84.

*instrument łagodzący konsekwencje pierwszego poszerzenia Wspólnot Jej dodatkowym celem stało się łagodzenie negatywnych skutków regionalnych – głównych polityk wspólnotowych, prowadzonych w takich dziedzinach, jak np. rolnictwo, przemysł, czy transport.”*²² Okazało się bowiem, że w ramach wspólnej polityki rolnej, pochłaniającej większość środków budżetowych, skierowano nieporównywalnie więcej środków do regionów centralnych aniżeli na rozwój, traktowanego priorytetowo włoskiego Południa w postaci dotacji regionalnych. Wynikało to z wspierania wysokimi subwencjami strategicznych kierunków produkcji rolnej (mleka, masła, mięsa, cukru, zbóż), których uprawy zlokalizowane były przeważnie w zamożniejszych regionach północnych i centralnych. Natomiast ubogie regiony południowe o rozdrobnionym rolnictwie, gdzie uprawiano głównie warzywa, owoce, wina, cytrusy i oliwki nie korzystały z tej formy pomocy w porównywalnym zakresie. Wprowadzenie Funduszu pozwoliło na „skorygowanie” tej sytuacji i w ciągu 10 pierwszych lat jego istnienia ponad 90% środków przypadło 5 krajom: Włochy otrzymały 37,6% całej puli, Wielka Brytania 23,8%, Francja 14,8%, Grecja 9,4%, Irlandia 6,2%.²³

Równoległe z EFRR, przy Radzie i Komisji, powołany został Komitet Polityki Regionalnej, którego zadaniem było analizowanie problemów rozwoju regionalnego i proponowanie rozwiązań oraz środków dla realizacji celów, a także koordynowanie polityk regionalnych i opiniowanie planów rozwoju regionalnego.

Wraz z przyjmowaniem nowych członków, europejska polityka regionalna ulegała korektom, przy czym sukcesywnie podnoszono pulę środków finansowych przeznaczanych na jej realizację, co jednoznacznie wskazywało na wysoką rangę jaką Wspólnota nadawała polityce regionalnej w procesie pogłębiania integracji. Początkowo trudno było mówić o wspólnotowym charakterze polityki, która w praktyce sprowadzała się do refinansowania rządów krajów członkowskich wydatków ponoszonych przez nie na własną politykę regionalną. Wynikało to, poza przeszkodami natury metodologicznej, z obawy niektórych państw, przede wszystkim Francji, o naruszenie ich suwerenności.

Ustalone w 1975 r. w wyniku negocjacji z państwami członkowskimi kwoty krajowe były modyfikowane, a w 1980 r. wprowadzono innowację, która

²² *Polityka Rozwoju Regionalnego. Raport uzupełniający. Zespół Zadaniowy ds. Rozwoju Regionalnego w Polsce. Raport przygotowany przez Grupę Roboczą, Przewodniczący Grupy: Danuta Hübner, Warszawa, czerwiec 1996, s. 18-19.*

²³ *Przyznane subwencje z EFRR ogółem w latach 1975-1984 podane za: Polityka Rozwoju Regionalnego. Raport uzupełniający. Zespół Zadaniowy ds. Rozwoju Regionalnego w Polsce. Raport przygotowany przez Grupę Roboczą, Przewodniczący Grupy: Danuta Hübner, Warszawa, czerwiec 1996, s. 21.*

umożliwiała Komisji Europejskiej interweniowanie w regionach nie objętych pomocą państw członkowskich i polegała na pozostawieniu do dyspozycji Komisji pięcioprocentowej części EFRR zwanej „poza kwotową” i ograniczeniu podziału kwot krajowych do 95% jego środków. Część „poza kwotowa” była pierwszym instrumentem prawdziwie wspólnotowej polityki regionalnej. Następnym etapem reformy było zastąpienie kwot krajowych tzw. „widełkami interwencji”, co oznaczało, że o ostatecznej wysokości przyznanego danemu państwu środków decydowała Komisja na podstawie przedstawionych planów.

Istotne zmiany w polityce regionalnej zaszły po przyjęciu w 1986 r. Jednolitego Aktu Europejskiego. Do Traktatu Rzymskiego dodano nowy Tytuł V: „Jedność gospodarcza i społeczna”, który wyraźnie stwierdza, że celem Wspólnot jest wyrównywanie różnic między regionami i stwarza podstawy prowadzenia polityki strukturalnej. Reforma ta stanowiła przełom w regionalnej polityce wspólnotowej, nie tylko ze względu na podwojenie środków funduszy strukturalnych, ale przede wszystkim na traktatowym usankcjonowaniu polityki regionalnej. Dotychczasowy zapis w preambule Traktatu Rzymskiego, sformułowany jako *„troska o harmonijny rozwój gospodarek krajów członkowskich przez zmniejszenie różnic między poszczególnymi regionami i usuwanie opóźnień w rozwoju regionów najmniej uprzywilejowanych”* został oficjalnie uznany jako przedmiot polityki Wspólnot Europejskich. Natomiast trzy Fundusze Strukturalne: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Socjalny (EFS) i Europejski Fundusz Poradnictwa i Gwarancji Rolnych (EFPGR) zostały wyraźnie określone jako narzędzia polityki regionalnej, przy czym EFRR powierzona została misja korygowania głównych dysproporcji przestrzennych.

Bezpośrednią przyczyną reformy europejskiej polityki regionalnej była perspektywa powstania jednolitego rynku. Umożliwił on bowiem swobodny przepływ dóbr, usług, kapitałów i ludności, w związku z czym powstawała obawa o nasilenie się nierówności międzyregionalnych, wynikających ze wzrostu konkurencji. Stąd powstała potrzeba uczynienia z polityki regionalnej narzędzia stymulującego procesy integracyjne Wspólnoty i wzmacniającej jej wewnętrzną spójność. Myślą przewodnią reformy było zdefiniowanie nowej filozofii zarządzania i wykorzystania funduszy strukturalnych oraz nakierowanie działań na ograniczoną liczbę celów priorytetowych, tak by dzięki zwiększonym środkom doszło do uruchomienia dynamiki wzrostu w regionach najbardziej zacofanych. Jedną z podstawowych zmian dotyczyła skoncentrowania środków na ograniczonej liczbie jasno określonych celów (tabela I.6).

Tabela I.6. Cele polityki strukturalnej oraz kryterium delimitacji stref

Nr celu	Cele polityki strukturalnej	Kryterium delimitacji stref
cel 1.	Wspieranie rozwoju i dostosowania strukturalnego regionów zacofanych	PKB/ mieszkańca poniżej 75% przeciętnej UE
cel 2.	Restrukturyzacja regionów, regionów przygranicznych lub części regionów (włączono do tego celu także lokalne rynki pracy i gminy miejskie poważnie dotknięte upadkiem przemysłu	równocześnie: - stopa bezrobocia i stopa zatrudnienia w przemyśle wyższe od przeciętnej dla UE, - spadkowa tendencja zatrudnienia w przemyśle
cel 3.	Zwalczanie bezrobocia długookresowego oraz ułatwanie integracji zawodowej młodzieży, a także osób zagrożonych wykluczeniem z rynku pracy	obszar całego kraju
cel 4.	Ułatwianie dostosowania pracowników obu płci do zmian w przemyśle i w systemach produkcji	obszar całego kraju
cel 5.	Reforma wspólnej polityki rolnej:	obszar całego kraju
	a. przyspieszenie dostosowania struktur rolnych w ramach reformy wspólnej polityki rolnej b. wspieranie rozwoju i dostosowania obszarów rolniczych	
cel 6.	Wspieranie rozwoju i dostosowania strukturalnego regionów o wyjątkowo niskiej gęstości zaludnienia	dwa z trzech: - wysoka stopa zatrudnienia w rolnictwie, - niski dochód z rolnictwa - mała gęstość zaludnienia i/lub silna tendencja do odpływu ludności

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Polityka Rozwoju Regionalnego. Raport uzupełniający. Zespół Zadaniowy ds. Rozwoju Regionalnego w Polsce. Raport przygotowany przez Grupę Roboczą, Przewodniczący Grupy: D. Hübner, Warszawa, czerwiec 1996, s. 30. oraz M. Radwan-Roehrenscheff: Polityka regionalna wspólnot europejskich – definicje. Rozdział w opracowaniu pt.: Podstawowe pojęcia polityki regionalnej. [za:] www.infoport.pl/content/, s. 36.*

Do najistotniejszych nowych elementów wprowadzonych do polityki regionalnej UE należały:

- modyfikacja celów funkcjonalnych (połączenie celu nr 3 z celem nr 4),
- poszerzenie kryteriów selekcji celów regionalnych i uwzględnienie dodatkowych stref opóźnionych w rozwoju (Holandia, Belgia, Francja, Wielka Brytania, RFN, Austria),
- uproszczenie procedury programowania warunkującej przydział subwencji wspólnotowych,
- poszerzenie zasięgu partnerstwa na podmioty społeczno-gospodarcze,

- wprowadzenie kryterium weryfikacji zasady dodawalności,
- wzmocnienie procedur monitorowania i oceny działań strukturalnych,
- położenie nacisku na ochronę środowiska przez włączenie koncepcji trwałego rozwoju do realizacji wspólnotowej polityki strukturalnej,
- promocję celu horyzontalnego wszystkich funduszy strukturalnych, jakim jest równość szans mężczyzn i kobiet na rynku pracy.

Zostały wyznaczone cztery rodzaje terytoriów według następujących kryteriów:

- Regiony opóźnione w rozwoju ustalane są przez Radę i obejmują jednostki, w których PKB na 1 mieszkańca kształtuje się poniżej 75% przeciętnej dla całej UE, względnie inne, które mają szczególne uzasadnienie dla określenia ich tym mianem.
- Regiony rekonwersji przemysłu, do których zostały zaliczone obszary, gdzie stopa bezrobocia i stopa zatrudnienia w przemyśle są wyższe od przeciętnej w UE i na których równocześnie zatrudnienie przemysłowe wykazuje tendencję spadkową.
- Regiony wrażliwych stref wiejskich, gdzie kryterium ich delimitacji stanowi niski PKB na 1 mieszkańca oraz dwa z innych wskaźników, takich jak: wysoki udział zatrudnienia w rolnictwie, niskie dochody rolnicze, mała gęstość zaludnienia, i/lub silna tendencja do odpływu ludności.
- Regiony arktycznego i subarktycznego rolnictwa, charakteryzujące się krótkim okresem wegetacji roślin, dużymi odległościami transportowymi i zaludnieniem poniżej 8 osób na 1 km².

Wyżej wymienione regiony typowane są w zasadzie na podstawie nomenklatury statystycznej Eurostatu NUTS, chociaż mogą obejmować także jednostki na poziomie całego kraju.

1.3.3. Zasady wspólnotowej polityki regionalnej i źródła jej finansowania

U podstaw wspólnotowej polityki strukturalnej leżą, sformułowane w wyniku pierwszej reformy funduszy strukturalnych w 1988 r. i zmodyfikowane w 1993 roku, zasady, które odzwierciedlają strategię Komisji Europejskiej i filozofię realizowanej przez nią polityki regionalnej. Stanowią jednocześnie wyzwanie dla polityki regionalnej w Polsce i wskazują na kierunek niezbędnych dostosowań, umożliwiających jak najefektywniejsze wykorzystanie pomocy strukturalnej. Sprostanie wymogom europejskiej polityki regionalnej ma istotne znaczenie dla zdolności absorpcji środków pomocowych.

W literaturze przedmiotu, wśród ogółu zasad europejskiej polityki regionalnej wymienia się 10 podstawowych, mianowicie: 1. Koncentracja środków,

2. Programowanie rozwoju, 3. Partnerstwo, 4. Dodawalność środków, 5. Komplementarność działań, 6. Subsydialność, 7. Koordynacja, 8. Kompatybilność, 9. Spójność, 10. Ewaluacja.

Działania w zakresie polityki strukturalnej Unii Europejskiej są wspierane środkami, które są podzielone na cztery główne linie finansowe:

1. Fundusze Strukturalne dla krajów członkowskich,
2. Inicjatywy Wspólnotowe i działania innowacyjne,
3. Fundusz Spójności (Kohezji),
4. Środki dla krajów kandydujących, które zostaną im udostępnione po akcesji.

Głównym instrumentem regionalnej polityki strukturalnej są Fundusze Strukturalne. Fundusze Strukturalne nie są instytucją funduszu znanego z naszego prawa budżetowego. Fundusze Strukturalne UE są gwarancją wydatków z budżetu na pewne określone cele. Nie mają odrębnej administracji, zarządza nimi Komisja UE we współpracy z państwami członkowskimi.

Zostały wyróżnione następujące rodzaje Funduszy Strukturalnych:

- Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR lub ERDF),
- Europejski Fundusz Społeczny (EFS lub ESF),
- Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR lub EAGGF),
- Finansowy Instrument Wspierania Rybołówstwa (FIFG lub IFOR).

Z tych czterech funduszy szczególne znaczenie dla polityki regionalnej i rolnej mają dwa, mianowicie:

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego

Pomoc w ramach tego Funduszu dotyczy następujących dziedzin:

- inwestycje produkcyjne w celu tworzenia lub utrzymania trwałych miejsc pracy,
- budowa infrastruktury transportowej z uwzględnieniem tworzenia sieci transeuropejskich (regiony objęte Celem 1),
- budowa infrastruktury w zakresie dystrybucji wody, budowa elektrowni i infrastruktury turystycznej, (regiony objęte Celem 1),
- inwestycje dotyczące edukacji i opieki zdrowotnej (regiony objęte Celem 1),
- rozwój małych i średnich przedsiębiorstw,
- działalność badawczo-rozwojowa,
- przekształcenia strukturalne terenów silnie uzależnionych od upadających gałęzi przemysłu (Cel 2).

Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej

Fundusz ten składa się z dwóch sekcji

- z Sekcji Orientacji,
- z Sekcji Gwarancji.

⇒ Z Sekcji Orientacji finansowane są następujące zadania:

- rozwój i modernizacja terenów wiejskich,

- zmiany struktury zawodowej na wsi, w tym kształcenie rolników i przekwalifikowania do innych zawodów,
- zwiększenie konkurencyjności produktów rolnych,
- restrukturyzacja i dostosowanie potencjału produkcyjnego gospodarstw do wymogów rynku,
- pomoc młodym rolnikom przy osiedlaniu się,
- wspieranie ruchu turystycznego i rzemiosła,
- rozwój i eksploatacja terenów leśnych,
- wyrównywanie szans gospodarstw położonych na terenach górzystych i terenach dotkniętych kataklizmami.

⇒ Z Sekcji Gwarancji finansowana jest wspólna polityka rolna w zakresie:

- zakupów interwencyjnych produktów rolnych,
- dotacji bezpośrednich dla rolników.

Innym źródłem finansowania polityki regionalnej jest także Fundusz Spójności (Kohezji). Fundusz Spójności, chociaż w nazwie zawiera słowo fundusz, nie jest zaliczany do Funduszy Strukturalnych, gdyż wydatkowanie środków z tego Funduszu nie podlega zasadom i procedurom Funduszy Strukturalnych, a w szczególności nie wymaga przygotowywania złożonych dokumentów programowych. Jest to instrument ekonomiczno-polityczny, który został utworzony w 1993 roku na podstawie Traktatu z Maastricht i początkowo był przewidziany tylko na okres planistyczny 1994-1999, jednakże jego funkcjonowanie przedłużono na obecny okres planistyczny (2000-2006), ponieważ cel, do realizacji którego został powołany, nie został jeszcze do końca wypełniony.

Środki z tego Funduszu kierowane są do państw, w których Produkt Narodowy Brutto na jednego mieszkańca jest niższy niż 90 % średniej unijnej i przeznaczone są na finansowanie inwestycji z zakresu ochrony środowiska oraz infrastruktury transportowej (głównie autostrad), w tym wspieranie rozwoju korytarzy transeuropejskich. W ramach unijnej Piętnastki środki z tego Funduszu kierowane były głównie do państw o niższym poziomie rozwoju gospodarczego, jak Hiszpania (52-58% budżetu tego Instrumentu), Grecja (16-20%), Portugalia (16-20%) oraz Irlandia (7-10%).

Przy procentowym podziale środków z tego Funduszu i ustalaniu dolnych i górnych limitów, brano pod uwagę jeszcze dwa elementy: liczbę ludności w danym kraju i wielkość jego powierzchni. Z Funduszu Kohezji finansowane są tylko wielkie inwestycje, których koszt przekracza 5 mln euro. Stopa wsparcia może sięgać do 80% wartości projektu, a w wyjątkowych wypadkach nawet 90%. Kraje, które dołączyły do unijnej Piętnastki (w tym Polska w 2004 r.) korzystają z tego Funduszu, co pozwala im na dofinansowanie wielkich projektów inwestycyjnych, np. budowę autostrad.

II. Polityka regionalna w Polsce²⁴

1. Historia polityki regionalnej w Polsce

Początki polityki regionalnej w Polsce cechowały doraźne i rozproszone działania między inicjatywami branżowymi lub sektorowymi. Wynikało to z braku właściwej oceny przez władze publiczne skali zróżnicowania przestrzennego oraz nie postrzegania polityki regionalnej jako istotnego instrumentu oddziaływania na rozwój i modernizację gospodarki.

W pierwszych latach polskiej transformacji polityka gospodarcza państwa była zdominowana przez priorytety makroekonomiczne mające na celu zaprowadzenie nowego ładu po systemie centralnego zarządzania. Interwencjonizm państwowy został zredukowany do przypadków zagrażających naruszeniem ładu społecznego. Polityka regionalna państwa była w tych warunkach bardzo ograniczona, choć już w 1990 r. sporządzono ważne dokumenty programowe, zapowiadające jej przyszłą aktywizację. Były to:

- *Długookresowa koncepcja zagospodarowania przestrzennego kraju*, zaakceptowana przez Radę Ministrów w lipcu 1990 r.,
- *Zasady postępowania w sprawach regionalnych programów restrukturyzacji*, zaakceptowane przez Radę Ministrów w grudniu 1990 r.

Jednak brak środków publicznych na interwencję państwa w sferze rozwoju regionalnego sprawił, iż dokumenty te miały znaczenie wyłącznie deklaratywne. Tym bardziej, że zróżnicowanie międzyregionalne w Polsce przełomu lat 80. i 90. XX wieku było postrzegane jako relatywnie niewielkie. Ekspersi Polskiej Akademii Nauk sporządzając *Długookresową koncepcję zagospodarowania przestrzennego kraju* uznali wręcz, że „racjonalność makrostruktury funkcjonalno-przestrzennej kraju jest najwyższą wartością materialną gospodarki przestrzennej, na której powinny opierać się wszystkie strategie przyszłego rozwoju kraju”. Natomiast eksperci OECD, autorzy raportu *Problemy Polityki*

²⁴ Rozdział został opracowany głównie na podstawie: *Raport o polityce regionalnej*. Departament Polityki Regionalnej MGiP, Warszawa 2004 oraz *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004-2006*. Załącznik do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r. Dziennik Ustaw Nr 166, poz. 1745, Dział III.

Rozwoju Regionalnego w Polsce (Paryż 1992-1993) stwierdzili, że „Polska ma szczęśliwie zrównoważoną strukturę przestrzenną. W tym kontekście polityka regionalna powinna być raczej ukierunkowana na wspieranie strukturalnych zmian przystosowawczych, niż na wyrównywanie istniejących dysproporcji”.²⁵

Polityki regionalnej nie postrzegano zatem jako instrumentu wyrównywania różnicowań przestrzennych. Nie widziano także w rozwoju regionalnym czynnika wspierającego rozwój kraju jako całości, jako specyficzną „wartość dodaną”, identyfikację i wykorzystanie indywidualnych cech, zasobów, uwarunkowań i predyspozycji rozwojowych poszczególnych regionów.

Wobec perspektywy integracji Polski z Unią Europejską symboliczne środki publiczne przeznaczane przez państwo na wspieranie rozwoju regionalnego zaczęły być w latach 90. XX w. stopniowo uzupełniane środkami z unijnych programów pomocowych, głównie Phare. Programy te zorientowane były przede wszystkim na wspieranie inwestycji sektorowych i regionalnych. Programy te nie były programami rozwoju regionalnego, chociaż stosowały podobne procedury i zasady, oraz nie tworzyły zintegrowanego systemu programów realizujących wieloletnie cele polityki regionalnej. Każdy z nich nieco inaczej formułował cel strategiczny, zadania do wykonania oraz podmiot interwencji publicznej. Odmienny był także zasięg geograficzny ich działania oraz system wdrażania. Na takim stanie rzeczy zaważył także brak (przed 1.01.1999 r.) samorządowych władz regionalnych, odpowiedzialnych za kreowanie polityki rozwojowej na poziomie województwa i koordynujących działania w tym zakresie. Warunki te ograniczyły znaczenie tych programów dla tworzenia czytelnych zasad koordynacji polityki regionalnej w Polsce.

Duże znaczenie dla zwiększenia zdolności do programowania i administrowania funduszami strukturalnymi i Funduszem Spójności miały realizowane od 1998 r. programy wzmocnienia instytucjonalnego. Jednak ze względu na brak wymogów dotyczących monitorowania i ewaluacji programów nie było możliwe przeprowadzenie wiarygodnych badań oceniających wpływ programów Phare na wzrost gospodarczy i poziom bezrobocia w Polsce w latach 90. XX wieku. Najbardziej zauważalne zmiany odnotowano w województwach zachodnich, graniczących z Niemcami. Województwa te były największymi beneficjentami m.in. *Programu Współpracy Przygranicznej* (Phare CBC). Największe środki w kwotach nominalnych alokowane były w województwach: lubelskim, podlaskim, śląskim, podkarpackim oraz lubuskim i zachodniopomorskim. Są to województwa o najniższym poziomie rozwoju gospodarczego w skali kra-

²⁵ *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004-2006*. Załącznik do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r. Dziennik Ustaw Nr 166, poz. 1745, s. 402.

ju, stanowiące tzw. „Ścianę Wschodnią” o wysokim udziale ludności rolniczej, niskim poziomie urbanizacji, przeżywające również problemy związane z restrukturyzacją przemysłu i powrotem chłoporobotników do gospodarstw rolnych. W przeliczeniu na 1 mieszkańca największymi beneficjentami WNPR w latach 2000-2003 były województwa: lubelskie, lubuskie, podkarpackie, podlaskie, warmińsko-mazurskie i zachodniopomorskie.

Dzięki realizacji programów, w które zaangażowane były środki Phare, zanotowano dostrzegalny postęp, w szczególności w:

- wyposażeniu infrastrukturalnym niektórych miast i wsi (infrastruktura drogowa, oczyszczalnie ścieków, systemy kanalizacji sanitarnej), w szczególności w województwach graniczących z Niemcami oraz województwach Polski południowo-wschodniej, gdzie koncentrowały się kolejno działania kilku programów rozwoju regionalnego Phare,
- poprawie infrastruktury przejść granicznych,
- dostarczeniu pomocy inwestycyjnej, szkoleniowej i doradczej dla małych i średnich firm w kilku restrukturyzowanych regionach i miastach.

1.1. Nowelizacja i funkcjonowanie polityki regionalnej

Zmianę poglądów, a także stopniowo działań praktycznych w sferze rozwoju regionalnego ukształtowały w latach 1995-1997 prace dwóch kolejnych zespołów zadaniowych utworzonych wspólnym staraniem Komisji Europejskiej i Rządu RP: 1. Zespołu do spraw rozwoju regionalnego Polski oraz

2. Zespołu do spraw polityki strukturalnej w Polsce.

Szeroko zakrojone prace tych Zespołów ukształtowały nowe podejście do polityki rozwoju regionalnego, traktowanej konsekwentnie jako integralny element polityki strukturalnej. Odstąpiono więc od traktowania interwencji w sferze rozwoju regionalnego jedynie jako narzędzia redystrybucji środków publicznych, upatrując w decentralizacji państwa i upodmiotowieniu regionów źródła potencjalnych efektów ekonomicznych.

Reforma terytorialnej organizacji kraju, wdrożona z początkiem 1999 roku wykreowała samorząd województwa jako samodzielny podmiot polityki regionalnej, wyznaczający własne cele i priorytety, za własne środki i na własną odpowiedzialność polityczną i materialną. Podstawy prawne, instytucjonalne i programowe polityki regionalnej regulowała dopiero Ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego z dnia 12 maja 2000 r. (Dz. U. 2000, Nr 48, poz. 550). Ustawa określiła zasady i formy wspierania rozwoju regionalnego przez państwo oraz zasady współdziałania w tym zakresie rządu, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz odnosiła się do instytucji

wspierających rozwój regionalny, trybu prowadzenia działań z zakresu wspierania rozwoju regionalnego oraz zasad zawierania i wykonywania kontraktu wojewódzkiego. Zgodnie z ustawą wspieranie rozwoju regionalnego ma na celu rozwój poszczególnych obszarów kraju, zmniejszenie zacofania obszarów słabo rozwiniętych i mających najmniej korzystne warunki rozwoju.

Z wyżej wymienionej ustawy wynikało, że pod pojęciem „wspieranie rozwoju regionalnego” należy rozumieć:

- 1) rozwój poszczególnych obszarów kraju, poprawę jakości i warunków życia mieszkańców oraz poziomu zaspokajania potrzeb wspólnot samorządowych,
- 2) stwarzanie warunków dla podnoszenia konkurencyjności wspólnot samorządowych,
- 3) wyrównywanie różnic w poziomie rozwoju poszczególnych obszarów kraju oraz wyrównanie szans obywateli państwa bez względu na miejsce zamieszkania, a także zmniejszanie zacofania obszarów słabo rozwiniętych i mających najmniej korzystne warunki rozwoju.

Do zadań z zakresu rozwoju regionalnego na obszarze województwa, nie zastrzeżone przepisami ustawowymi do kompetencji innych organów, zostały zaliczone:

- 1) rozwój przedsiębiorczości, zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorców, innowacje gospodarcze, transfer technologii,
- 2) restrukturyzacja wybranych dziedzin usług publicznych oraz gospodarki lokalnej i regionalnej opierającą się na zasadach zrównoważonego rozwoju,
- 3) tworzenie nowych, stałych miejsc pracy,
- 4) inwestycje w zakresie infrastruktury technicznej i transportowej poprawiające warunki realizowania inwestycji gospodarczych,
- 5) przedsięwzięcia w zakresie edukacji, w tym inwestycje oświatowe i edukację dorosłych,
- 6) przedsięwzięcia z zakresu kultury regionalnej i lokalnej będące składnikami kultury narodowej oraz ochrony i rozwoju dziedzictwa kulturowego,
- 7) inwestycje poprawiające stan środowiska,
- 8) rozwój instytucji działających na rzecz pobudzania aktywności i wspomaganie działań samorządowych wspólnot regionalnych i lokalnych,
- 9) studia i badania niezbędne do prowadzenia polityki rozwoju regionalnego,
- 10) inne zadania związane ze wspieraniem rozwoju regionalnego.

W myśl wyżej wymienionej Ustawy²⁶ kierunki i priorytety wspierania rozwoju regionalnego oraz ogólne zasady wyodrębniania obszarów wsparcia zostały zawarte w *Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego (2001-2006)*, a szczegółowe cele wspierania rozwoju regionalnego oraz zobiektywizowane

²⁶ Dz. U. 2000, Nr 48, poz.55, rozdz. 1, art. 4; rozdz. 5, art. 29.

kryteria wyodrębnienia obszarów w *Programie Wsparcia*. Ustawa wskazywała, iż dostęp samorządu terytorialnego do środków wsparcia finansowego, opierać się powinien na zobiektywizowanych kryteriach, a te powinny wynikać z danych i wskaźników statystycznych mających charakter powszechnie dostępnych wynikowych informacji statystycznych. Tym samym Główny Urząd Statystyczny został zobowiązany do opracowywania w układzie terytorialnym²⁷, danych niezbędnych dla celów polityki regionalnej.

Ustawa określała również kierunki wsparcia finansowego rozwoju regionalnego ze środków budżetu państwa. Środki te mogą być przeznaczone na zadania ujęte w kontraktach wojewódzkich oraz zadania nie ujęte w kontraktach wynikające z programów interwencyjnych tworzonych i realizowanych w przypadku klęsk żywiołowych, nagłych sytuacji kryzysowych, w szczególności na rynku pracy i w gospodarce, programów pilotażowych testujących nowe rozwiązania i instrumenty rozwoju regionalnego oraz programów doradczych i informacyjnych zwiększających zdolność przyjmowania budżetowego wsparcia finansowego programów wojewódzkich.

W związku z kształtowaniem się nowego modelu polityki regionalnej w Polsce wzrósł poziom koordynacji między działaniami inwestycyjnymi podejmowanymi w poszczególnych sektorach gospodarki a programami finansowanymi ze źródeł UE oraz środków krajowych. Zwiększył się wolumen wydatków przeznaczonych na działania rozwojowe o charakterze strukturalnym, w tym bezpośrednio na realizację celów polityki regionalnej.

Dalsze znaczące regulacje do realizacji polityki regionalnej w Polsce stanowiła Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. *o Narodowym Planie Rozwoju* (Dz. U. z 2004 r., Nr 116, poz. 1206), która weszła w życie dnia 8 czerwca 2004 roku. Ustawa określała sposób przygotowania i realizacji *Narodowego Planu Rozwoju* (2004-2006) Opracowanie *Narodowego Planu Rozwoju* stało się podstawą zawarcia umowy pomiędzy Rządem Rzeczypospolitej Polskiej i Komisją Europejską, określającą wykorzystanie przez Polskę środków strukturalnych Unii Europejskiej.

Przy opracowywaniu *Planu* zostały uwzględnione cele zawarte w: *Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego*,²⁸ strategiach sektorowych, strategiach rozwoju województw, programach wieloletnich, programach koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, a także w założeniach polityki naukowej,

²⁷ Układ terytorialny określony został Ustawą z dnia 24 lipca 1998 r. *o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa* (Dz. U. Nr 96, poz. 603 i Nr 104, poz. 656 oraz z 1999 r. Nr 101, poz. 1182).

²⁸ *Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego* (NSRR) jest średniookresowym dokumentem planistycznym określającym uwarunkowania, cele i kierunki wspierania rozwoju regionalnego przez państwo oraz koordynacji polityki sektorowej w województwach.

naukowo-technicznej i innowacyjnej państwa. W celu realizacji *Planu* opracowywano sektorowe programy operacyjne, regionalne programy operacyjne, inne programy operacyjne oraz strategię wykorzystania Funduszu Spójności.

Pierwszy *Narodowy Plan Rozwoju* został opracowany głównie po to, aby przedstawić Unii Europejskiej dokument opisujący działania, które zostaną sfinansowane ze środków funduszy strukturalnych i obejmował lata 2004-2006. We wrześniu 2005 r. został opracowany *Projekt Narodowego Planu Rozwoju 2007-2013* (NPR), który spaja wszystkie przedsięwzięcia i działania o charakterze rozwojowym podejmowane w kraju i obejmuje lata 2007-2013, czyli kolejny okres budżetowy UE i w pełni respektuje kierunki rozwoju wyznaczone przez unijne dokumenty programowe, zwłaszcza Strategię Lizbońską i powiązaną z nią koncepcję zrównoważonego rozwoju zawartą w Strategii Goeteborskiej. Podstawowe cele strategiczne NPR oparte są na osi rozwoju, jaką stanowi trójka: Wzrost – Konkurencyjność – Spójność (tabela II.1).

Tabela II.1. Cele strategiczne zawarte w *Narodowym Planie Rozwoju na lata 2007-2013* (NPR) i miary ich realizacji

Lp.	Cele strategiczne	Miary realizacji celów
1.	Utrzymanie gospodarki na ścieżce wysokiego wzrostu rozwoju	• Poziom tempa wzrostu gospodarczego
2.	Wzmocnienie konkurencyjności regionów i przedsiębiorstw oraz wzrost zatrudnienia	• Wskaźnik produktywności • Stopa zatrudnienia
3.	Podniesienie poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej	• Regionalne zróżnicowanie poziomu dochodów • Regionalne zróżnicowanie stopy zatrudnienia • Dostępność komunikacyjna regionów peryferyjnych

Źródło: *Projekt Narodowego Planu Rozwoju 2007-2013*. Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa, wrzesień 2005. Maszynopis z e-strony: www.npr.gov.pl, s. 30-31.

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).

Wyszczególniono także 16 najważniejszych wyzwań polskiej gospodarki, według ich rangi dla realizacji zakładanego scenariusza rozwoju.

Bezpośrednie odniesienie do rolnictwa znalazło się na 12 pozycji spośród 16 wyzwań w następującej treści:

„Realokacja zasobów pracy z rolnictwa do innych bardziej produktywnych działów gospodarki, promocję alternatywnych form działalności gospodarczej w oparciu o rolnictwo (agroturystyka) oraz stopniowe podnoszenie wydajności samego rolnictwa”.

Ten zapis już na wstępie wskazywał na kierunek wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa poprzez jego intensyfikację.²⁹

W NPR sformułowane zostały także, misja, jaką jest „Podniesienie jakości życia obywateli w Polsce” oraz 6 priorytetów strategicznych, mianowicie: (1) Wiedza i kompetencje; (2) Zatrudnienie, aktywizacja i mobilność; (3) Przedsiębiorczość i innowacyjność; (4) Integracja społeczna; (5) Inwestycje i gospodarowanie przestrzenią; (6). Dobre rządzenie.³⁰

Do realizacji priorytetów NPR zostało zaproponowanych 117 działań ujętych w 24 kierunkach. Bezpośrednie wskazanie koncepcji rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich zawierają następujące kierunki, mianowicie:

- kierunek Nr 11: *Podnoszenie innowacyjności przedsiębiorstw*, w nim działanie: *Wspieranie modernizacji gospodarstw rolnych*,
- kierunek Nr 17: *Rozwój miast i obszarów wiejskich*, w nim działania:
 - ⇒ *Rozwój infrastruktury małych miast i obszarów wiejskich*,
 - ⇒ *Racjonalne gospodarowanie przestrzenią miast i obszarów wiejskich*,
 - ⇒ *Wspieranie rozwoju obszarów rolniczych*.

Autorzy NPR wskazali, że wspieranie modernizacji gospodarstw rolnych będzie służyć wzrostowi wydajności, poprawie wykorzystania czynników produkcyjnych, bezpieczeństwu środowiska oraz dobrostanowi zwierząt, głównie poprzez wprowadzenie nowych technologii do gospodarstw, dywersyfikacji działalności, wprowadzeniu upraw nieżywnościowych oraz energetycznych. Rozwój infrastruktury obszarów wiejskich to przede wszystkim budowa sieci kanalizacyjnej, racjonalizacja gospodarki odpadami oraz poprawa infrastruktury drogowej. Natomiast racjonalne gospodarowanie przestrzenią powinno przyczynić się do zahamowania niekontrolowanego rozprzestrzeniania się miast, na rzecz rozbudowy tzw. zielonych systemów funkcjonalnych.

Wspieranie rozwoju obszarów wiejskich odnosi się przede wszystkim do:

⇒ zmian strukturalnych w rolnictwie, zwiększających efektywność ekonomiczną gospodarstw rolnych, m.in. poprzez:

²⁹ *Projekt Narodowego Planu Rozwoju 2007-2013*. Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa, wrzesień 2005. Maszynopis z e-strony: www.npr.gov.pl, s. 25.

³⁰ *Projekt Narodowego Planu Rozwoju 2007-2013*. Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa, wrzesień 2005. Maszynopis z e-strony: www.npr.gov.pl, s. 31-60.

- wymianę pokoleniową (renty strukturalne),
- poprawę struktury obszarowej gospodarstw,
- wspieranie gospodarstw o niekorzystnych warunkach gospodarowania,

⇒ a także do działań skierowanych na:

- zachowanie bioróżnorodności,
- podniesienie wartości ekonomicznej otoczenia (m.in. poprzez płatności rolno-środowiskowe),
- wyłączenie z użytkowania rolniczego gruntów mało przydatnych do produkcji rolnej (np. pod uprawy na cele przemysłowe)
- zalesianie i utrzymywanie zasobów leśnych.

Przyszłość rolnictwa i obszarów wiejskich wynika również z kierunków działań, których realizacja będzie miała pośredni, ale znaczący i długofalowy wpływ. Dotyczy to zwłaszcza kierunków i przedsięwzięć z zakresu edukacji, gdzie w kierunku Nr 1: *Zwiększenie dostępu do edukacji w działaniu Wyrównywanie szans uczniów* wskazana została m.in. konieczność zwiększenia dostępu do edukacji uczniom pochodzącym z obszarów wiejskich. Także kierunek Nr 4: *Zwiększenie zatrudnialności* wskazuje na mieszkańców obszarów wiejskich, jako grupę objętą działaniami *Aktywizacja zawodowa osób z grup znajdujących się szczególnie w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy* oraz *Stworzenie środowiskowego systemu przekwalifikowywania pracowników*.

Tak zapisane kierunki i działania wskazują jednoznacznie, że realizacja celów strategicznych wyznaczonych w NPR w odniesieniu do rolnictwa i obszarów wiejskich oznacza wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich. Służyć temu ma przede wszystkim powszechność edukacji i możliwości do przekwalifikowania zawodowego, co osobom związanych z rolnictwem rozszerzy szanse zatrudnienia pozarolniczego.

W NPR wskazuje się, iż wpływ na pozytywne, strukturalne zmiany obszarowe w rolnictwie będzie miała „migracja zawodowa z rolnictwa”. Migracja ta będzie następstwem tworzenia warunków sprzyjających powstawaniu nowych miejsc pracy, przede wszystkim poprzez kierunki i działania nastawione na inwestycje infrastrukturalne, zwłaszcza drogowe oraz rozbudowę i modernizację systemów dystrybucji energii elektrycznej, ciepła i gazu ziemnego, a także budowę i modernizację oczyszczalni i systemów kanalizacyjnych. Stworzy to na obszarach wiejskich warunki rozszerzenia działalności usługowej, w tym turystycznej (agroturystyki) oraz rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw.

Narodowy Plan Rozwoju, traktowany był, jako narzędzie realizacji polityki państwa w regionach, ale dopiero *Strategie Rozwoju Województw* pełnią faktyczną funkcję społeczno-gospodarczej polityki regionów, odzwierciedlającą ich

aspiracje. Są one punktem odniesienia do wszelkich działań rozwojowych na terenie województwa, wspierających procesy rozwojowe regionu.

Strategie wojewódzkie są podstawowym dokumentem służącym do budowania ekonomicznych podstaw rozwoju regionu i jego konkurencyjności, a także do budowania spójności wewnętrznej, krajowej i euroregionalnej. Są także podstawą do przygotowania regionalnego programu operacyjnego, strategii sektorowych i długofalowych planów określających kierunki działań oraz pozostałych dokumentów politycznych i programowych na poziomie województwa.

W oparciu o NPR Polski Rząd uzgodnił z Komisją Europejską *Podstawy Wsparcia Wspólnoty na lata 2004-2006* (PWW).³¹ W PWW zwiększono wydatki na infrastrukturę oraz działania przeciwdziałające skutkom bezrobocia, jednocześnie zmniejszono udział nakładów na wspieranie rozwoju przedsiębiorczości i ZPORR. „*W ten sposób zwiększono szansę realizacji celów o charakterze socjalnym i infrastrukturalnym, natomiast osłabiono nakłady na cele rozwojowe.*”³² Zmniejszenie nakładów na ZPORR (z ok. 39 do 36%) oznacza osłabienie możliwości realizowania celów Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego, a także zwiększa przewagę podejścia sektorowego nad regionalnym przy wykorzystaniu funduszy UE.

W pierwszym okresie członkostwa Polski w UE za główny program realizujący europejską politykę regionalną należy uznać *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego* (ZPORR).³³

Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR) był jednym z sześciu programów operacyjnych, które służą realizacji *Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004-2006*. ZPORR był zarządzany na poziomie krajowym, jednakże jego wdrażanie w dużej mierze odbywa się na poziomie regionalnym. Jego zasadniczym celem było, zgodnie z zapisami Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego, tworzenie warunków wzrostu konkurencyjności regionów oraz przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów w taki sposób, aby sprzyjać długofalowemu rozwojowi gospodarczemu kraju, jego spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej oraz integracji z Unią Europejską.

³¹ *Podstawy Wsparcia Wspólnoty. Promowanie rozwoju gospodarczego i warunków sprzyjających wzrostowi zatrudnienia*. Dokument przyjęty przez Kolegium Wysokich Komisarzy i przez Radę Ministrów, Bruksela – Warszawa, 2003. [za:] *Raport o polityce regionalnej*. Departament Polityki Regionalnej Ministerstwa Gospodarki i Pracy, Warszawa 2004, s. 17.

³² *Raport o polityce regionalnej*. Departament Polityki Regionalnej Ministerstwa Gospodarki i Pracy, Warszawa 2004, s. 17-18.

³³ *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004-2006*. Dziennik Ustaw Nr 166, poz. 1745. Załącznik do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 roku, s. 351-596.

W ZOPRR zostały wskazane priorytety, cele i działania, które przedstawiono w tabeli II.2.

Tabela II.2. Priorytety, cele i działania przewidywane w ramach ZPORR na lata 2004-2006

Priorytety	Cele	Działania
1. Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów	<ul style="list-style-type: none"> ▪ wzrost atrakcyjności wszystkich regionów za pomocą inwestycji w infrastrukturę techniczną i społeczną 	1.1. Modernizacja i rozbudowa regionalnego układu transportowego
		1.2. Infrastruktura ochrony środowiska
		1.3. Regionalna infrastruktura społeczna
		1.4. Rozwój turystyki i kultury
		1.5. Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego
		1.6. Rozwój transportu publicznego w aglomeracjach
2. Wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich w regionach	<ul style="list-style-type: none"> ▪ stworzenie warunków dla rozwoju zasobów ludzkich na poziomie lokalnym i regionalnym, ▪ poprawa zdolności do programowania i realizacji projektów, ▪ reorientacja zawodowa pracowników, ▪ przekwalifikowanie osób odchodzących z rolnictwa 	2.1. Rozwój umiejętności powiązany z potrzebami regionalnego rynku pracy i możliwości kształcenia ustawicznego w regionie
		2.2. Wyrównywanie szans edukacyjnych poprzez programy stypendialne
		2.3. Reorientacja zawodowa osób odchodzących z rolnictwa
		2.4. Reorientacja zawodowa osób zagrożonych procesami restrukturyzacyjnymi
		2.5. Promocja przedsiębiorczości
		2.6. Regionalne strategie innowacyjne i transfer wiedzy
3. Rozwój lokalny	<ul style="list-style-type: none"> ▪ aktywizacja społeczna i gospodarcza obszarów zagrożonych marginalizacją ▪ włączenia tych obszarów w procesy rozwojowe kraju i Europy. 	3.1. Obszary wiejskie
		3.2. Obszary podlegające restrukturyzacji
		3.3. Zdegradowane obszary miejskie, przemysłowe i powojaskowe
		3.4. Mikroprzedsiębiorstwa
		3.5. Lokalna infrastruktura społeczna
4. Pomoc techniczna	<ul style="list-style-type: none"> 1. Wsparcie procesu wdrażania ZPORR – wydatki limitowane 2. Wsparcie procesu wdrażania ZPORR – wydatki nielimitowane 3. Działania informacyjne i promocyjne 	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie dokumentu: *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004-2006*. Dziennik Ustaw Nr 166, poz. 1745. Załącznik do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 roku.

W układzie poszczególnych priorytetów realizujących ZPORR środki z zasobów funduszy strukturalnych zaplanowano rozdysponować następująco:
 Priorytet 1. Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów – 59,4% całości środków,

Priorytet 2. Wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich w regionach – 14,8% całości środków,

Priorytet 3. Rozwój lokalny – 24,5% całości środków,

Priorytet 4. Pomoc techniczna – 1,3% całości środków.

Sposób podziału środków ZPORR na województwa stał się kontynuacją algorytmu zastosowanego w pracach nad *Narodową Strategią Rozwoju Regionalnego* oraz w *Programie Wsparcia* na lata 2000-2003, z uwzględnieniem aktualniejszych danych statystycznych niezbędnych do jego przygotowania. Kryteria podziału środków zaproponowane w ZPORR przedstawia tabela II.3.

Tabela II.3. Podstawowe kryteria podziału środków ZPORR na województwa

Nr kryterium	Podstawa kryterium
1.	Polska jako całość spełnia aktualne kryteria kwalifikujące do obszarów objętych Celem 1 funduszy strukturalnych UE. Uzasadnia to dominującą rolę kryterium ludnościowego w podziale regionalnym środków wsparcia. 80% tych środków zostało więc podzielone proporcjonalnie do liczby mieszkańców w poszczególnych województwach
2.	Ze względu na międzywojewódzkie różnicowania poziomu PKB na mieszkańca, 10% środków zostaje podzielonych proporcjonalnie do liczby mieszkańców w województwach, w których średni poziom PKB na mieszkańca w latach 1997-1999 był niższy od 80% średniego poziomu na mieszkańca w kraju. Dotyczy to województw: lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego, świętokrzyskiego oraz warmińsko-mazurskiego
3.	Ze względu na wysoką stopę bezrobocia oraz zagrażającą w wielu powiatach trwałą marginalizacją znaczących grup społecznych, 10% środków wsparcia przeznaczone będzie dla tych powiatów, których średnia stopa bezrobocia w latach 1999-2001 przekraczała 150% średniej krajowej. Powiatów takich jest 72, a zamieszkuje w nich 5 327 400 osób

Źródło: *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004-2006*, D. U. Nr 166, Załącznik do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r. (poz. 1745), s. 483.

Dla województw mazowieckiego i śląskiego przypadł największy odsetek środków ogółem. Jednak w przeliczeniu ich na 1 mieszkańca województwa te znajdują się na jednych z ostatnich pozycji (tabela II.4).

Opisana metoda podziału środków na województwa umożliwiła zwiększenie interwencji na obszarach mniej zamożnych, które mają największe trudności z adaptacją do warunków panujących na jednolitym rynku europejskim. Podział środków wsparcia z funduszy strukturalnych na województwa zaprezentowany w tabeli II.4 ma jednakże charakter indykatywny, bowiem od adresatów wsparcia wymagane będzie sprostanie szeregu warunków, m.in. zdolność do efektywnej absorpcji środków wsparcia. Indykatywny poziom wsparcia dla re-

gionu w ramach działania nie jest stały w całym okresie programowania i może być zmieniony w celu zapewnienia tak by absorpcja środków z funduszy strukturalnych była jak największa. Metoda ta dopuszcza realokację środków wsparcia w fazie przygotowania konkretnych subprogramów i projektów oraz w fazie realizacji projektów.

Tabela II.4. Indykatywny podział środków funduszy strukturalnych na województwa w latach 2004-2006

Wyszczególnienie	Fundusze Strukturalne		
	mln euro	w %	na 1 mieszkańca Polska = 100
Dolnośląskie	223,6	8,10	105,37
Kujawsko-pomorskie	142,0	5,14	94,65
Lubelskie	201,0	7,28	126,17
Lubuskie	82,5	2,99	112,75
Łódzkie	157,1	5,69	83,44
Małopolskie	185,2	6,71	80,00
Mazowieckie	299,9	10,86	82,67
Opolskie	76,8	2,78	99,33
Podkarpackie	192,0	6,96	126,17
Podlaskie	110,0	3,98	126,17
Pomorskie	159,6	5,78	101,35
Śląskie	279,8	10,14	80,99
Świętokrzyskie	133,1	4,82	141,06
Warmińsko-mazurskie	182,0	6,59	173,49
Wielkopolskie	196,0	7,10	81,52
Zachodniopomorskie	140,0	5,07	112,96
Ogólne	2 760,7	100,00	100,00
Transport publiczny w aglomeracjach	167,9	x	x
Pomoc techniczna	39,9	x	x
Polska	2 968,5	x	x

Zródło: Tabela 23. Indykatywny podział środków funduszy strukturalnych na województwa w latach 2004-2006, zamieszczona w: *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004-2006*, Dziennik Ustaw Nr 166, Załącznik do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r. (poz. 1745), s. 484.

Wstępnie przyjęte wielkości środków wsparcia dla „słabszych i trudniejszych” regionów i powiatów będą poddane kryteriom zdolności absorpcji, na podstawie dotychczasowego wykorzystania środków poszczególnych regionów. Jest to rozwiązanie koherentne do sformułowanych w *Narodowym Planie Rozwoju* celów polityki strukturalnej w ogóle, a polityki rozwoju regionalnego w szczególności.

W ustawie zostały wskazane podstawowe wskaźniki ogólne, uwzględniane przy podziale środków. Są to:

- PKB na 1 mieszkańca w relacji do średniej krajowej i średniej unijnej,
 - relacja poziomu PKB między województwami,
 - wskaźnik zatrudnienia (ogółem/mężczyźni/kobiety),
 - zatrudnienie (ogółem/mężczyźni/kobiety) według sektorów gospodarki (rolnictwo, przemysł, usługi),
 - stopa bezrobocia (ogółem/mężczyźni/kobiety),
 - poziom wykształcenia według województw (ogółem/mężczyźni/kobiety), jako odsetek ogółu ludności w wieku 25-59 lat,
 - ilość zarejestrowanych małych i średnich przedsiębiorstw,
 - zmiana w % wartości dodanej brutto na pracującego (rok bazowy = 100)
- oraz które podstawowe informacje o województwach powinny być uwzględniane.

1.1.1. Kontrakty wojewódzkie

Rządowe plany i programy rozwoju regionalnego powstają przy uwzględnieniu strategii wojewódzkich. W planach i programach rządowych zawarta jest pewna „oferta” pod adresem władz województwa wsparcia przez rząd, w określonym wymiarze i pod określonymi warunkami pewnych przedsięwzięć i działań. Oferta ta jest przedmiotem negocjacji rządu i samorządu województwa. W ich wyniku powstanie porozumienie - kontrakt pomiędzy rządem i samorządem określający zakres, tryb, wielkość i warunki wsparcia programu wojewódzkiego przez rząd. Realizacja programów rządowych na terenie województwa będzie należeć do samorządu województwa, który zobowiązany jest do realizacji kontraktu.

Ten nowy instrument wspierania rozwoju regionalnego w formie kontraktów wojewódzkich zawieranych przez rząd z samorządami województw wprowadziła Ustawa z dnia 12 maja 2000 r. *o zasadach wspierania rozwoju regionalnego* (Dz. U. Nr 48, poz. 550 z późn. zmianami).³⁴

Kontrakty wojewódzkie zawarto po raz pierwszy w czerwcu 2001 r., początkowo na lata 2001-2002 (w roku 2002 rozszerzono funkcjonowanie kontraktów wojewódzkich zawartych na lata 2001-2002 na rok 2003). Merytoryczną podstawę kontraktów wojewódzkich stanowiły: *Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2001-2006*, przyjęta przez Radę Ministrów w formie uchwały

³⁴ Opracowano na podstawie: Rozdział 3.4. Realizacja kontraktów wojewódzkich 2001-2003. w: *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004-2006*. Dz. U. Nr 166, poz. 1745. Załącznik do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r., s. 409-410.

w końcu 2000 r. i *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2000 roku w sprawie Programu wsparcia na lata 2001-2002* (Dz. U. Nr 122, poz. 1326 z późn. zmianami).³⁵

W ramach kontraktów samorządy wojewódzkie otrzymały z budżetu państwa dotacje na wsparcie realizacji zadań własnych, wynikających z wojewódzkich strategii i programów rozwoju, wpisujących się w cele i priorytety określone w strategicznych dokumentach rządowych. Kontaktami objęte zostały ukierunkowane regionalnie zadania ministrów odpowiednich resortów w ramach ich własnych polityk sektorowych, które wspierają realizację celu generalnego polityki rozwoju regionalnego, tj. tworzenia warunków wzmocnienia konkurencyjności całego kraju oraz poszczególnych regionów w stosunku do krajów i regionów europejskich.

Kontrakty wojewódzkie były pierwszą próbą zastosowania na tak dużą skalę wieloletniego finansowania działań rozwojowych. Obszarem wsparcia polityki regionalnej został objęty cały kraj. Jednak większe szanse na pozyskanie środków rozwojowych uzyskały, zgodnie z założeniami polityki regionalnej państwa, obszary zagrożone marginalizacją ekonomiczną i społeczną, w szczególności obszary wiejskie oraz obszary restrukturyzacji przemysłu. Włączenie do kontraktów środków „ministrów właściwych” było pierwszą próbą identyfikacji środków budżetu państwa, które faktycznie kierowane są na rozwój regionalny, a dotychczas były traktowane wyłącznie jako instrument polityki sektorowej. Dzięki uwzględnianiu środków przedakcesyjnych przy programowaniu i realizacji kontraktów wojewódzkich zainicjowano integrację działań podejmowanych w ramach programów zagranicznych i krajowych. Miało to duże znaczenie dla kształtowania zasad programowania i montażu finansowego po wejściu Polski do UE. Przyjęte w kontraktach procedury stały się bowiem ćwiczeniem logistycznym w zakresie systemu programowania, montażu finansowego, monitorowania, oceny i raportowania wydatkowania środków na rozwój regionalny – zbieżnym z regulacjami Unii Europejskiej.

1.2. Modyfikacja polityki regionalnej od 2006 roku

Na początku 2006 r. polityka regionalna w Polsce uległa kolejnej modyfikacji.³⁶ Dnia 14 lutego 2006 r. Rada Ministrów zaakceptowała *Wstępny projekt Narodowej Strategii Spójności 2007-2013 (Narodowych Strategicznych Ram*

³⁵ Zmiany wymienionego rozporządzenia zostały ogłoszone w Dz. U. z 2002 r. Nr 39, poz. 460, z 2002 r. Nr 73, poz. 666 oraz z 2003 r. Nr 104, poz. 963). Rozporządzenie utraciło moc z dniem 31.12.2003 roku.

³⁶ Na podstawie: www.mrr.gov.pl.

Odniesienia)(NSS), wspierającej wzrost gospodarczy i zatrudnienie. NSS jest dokumentem strategicznym określającym priorytety i obszary wykorzystania oraz system wdrażania funduszy unijnych: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) oraz Funduszu Spójności w ramach budżetu Wspólnoty na lata 2007-2013.

Celem strategicznym *Narodowej Strategii Spójności 2007-2013 (Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia)* jest tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki polskiej opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej Polski w ramach Unii Europejskiej i wewnątrz kraju. Obok celu strategicznego NSS zakłada realizację celów szczegółowych, które wynikają z wyzwań *Strategii Lizbońskiej*, *Strategicznych Wytycznych Wspólnoty* oraz wniosków wynikających z analizy słabych i mocnych stron polskiej gospodarki. Cele te to:

- tworzenie warunków dla utrzymania trwałego i wysokiego tempa wzrostu gospodarczego;
- wzrost zatrudnienia poprzez rozwój kapitału ludzkiego oraz społecznego;
- podniesienie konkurencyjności polskich przedsiębiorstw w tym szczególnie sektora usług;
- budowa i modernizacja infrastruktury technicznej, mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski i jej regionów;
- wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej;
- rozwój obszarów wiejskich.

Cele strategiczne NSS będą realizowane przy pomocy *Programów Operacyjnych* (PO), zarządzanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego oraz *Regionalnych Programów Operacyjnych* (RPO), zarządzanych przez Samorządy poszczególnych województw. Na szczeblu centralnym założono realizację czterech głównych programów, w celu zapewnienia koordynacji działań i ograniczenia administracji niezbędnej do zarządzania programami.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego przygotowało ogólnokrajowe Programy Operacyjne (PO) w ramach funduszy strukturalnych na lata 2007-2013. Dokumenty te zostały opracowane w ramach *Narodowej Strategii Spójności 2007-2013* (NSS). Ostateczny zakres priorytetów i działań został ustalony po przebiegu konsultacji społecznych oraz negocjacji z Komisją Europejską, a także uwzględnieniu zmian w rozporządzeniach UE.

Ogólnokrajowymi Programami Operacyjnymi, przygotowanymi na szczeblu centralnym są:

- PO Rozwój Polski Wschodniej,
- PO Infrastruktura i Środowisko,
- PO Kapitał Ludzki,
- PO Innowacyjna Gospodarka,
- PO Pomoc Techniczna.

Natomiast na szczeblu samorządów są to *Regionalne Programy Operacyjne na lata 2007-2013* (RPO) dla 16 województw (dla każdego województwa osobno). Podstawowym celem RPO jest podnoszenie konkurencyjności regionów promowanie zrównoważonego rozwoju, poprzez tworzenie warunków dla wzrostu inwestycji na poziomie regionalnym i lokalnym.

Łączna wartość środków finansowych zaangażowanych w realizację Narodowej Strategii Spójności wyniesie ok. 85,6 mld euro. Z tego ok. 9,7 mld euro stanowić będzie publiczny wkład krajowy, a na około 16,3 mld euro szacowana jest wartość wkładu podmiotów prywatnych. Ponad 59,5 mld euro będzie pochodziło z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Na realizację 16 RPO przeznaczonych zostanie ok. 15,9 mld euro (26,8% całości środków unijnych na lata 2007-13). Podział funduszy strukturalnych w Polsce na poszczególne programy operacyjne przedstawia tabela II.5.

Tabela II.5. Podział funduszy strukturalnych w Polsce w układzie poszczególnych programów operacyjnych (PO) na okres 2007-2013

Programy	Udział całości środków w %	Kwota w mld euro po ok.
Programy operacyjne na szczeblu centralnym:		
PO Rozwój Polski Wschodniej	3,6	2,2
PO Infrastruktura i Środowisko	35,7	21,3
PO Kapitał Ludzki	13,7	8,1
PO Innowacyjna Gospodarka	11,7	7,0
PO Europejskiej Współpracy Terytorialnej	1,0	0,6
PO Pomoc Techniczna	0,4	0,2
Programy operacyjne na szczeblu samorządowym:		
16 Regionalnych Programów Operacyjnych	26,8	15,9

Źródło: Informacja MRR. E-strona: www.mrr.gov.pl, lipiec 2006 rok.

We *Wstępnym Projekcie Narodowej Strategii Spójności 2007-2013 (Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia)*, przyjętym przez Radę Ministrów

14 lutego 2006 r., zaproponowany podział środków pomiędzy wojewódzkie programy regionalne (15,98 mld euro) miał się dokonać według funkcjonującego od 2001 r. algorytmu 80/10/10 ustanowionego dla obecnej perspektywy finansowej 2004-2006 i zaakceptowanego formalnie przez wszystkie regiony w ramach Konwentu Marszałków. Tak zaproponowany algorytm podziału środków był przedmiotem krytyki ze strony kilku województw, zwłaszcza małopolskiego i śląskiego.³⁷ W związku z tym został on skierowany do konsultacji społecznej. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego zaproponowało trzy wersje algorytmów dla regionalnych programów operacyjnych oraz dodatkowo po trzy dla PO *Rozwoju Polski Wschodniej* i dla części regionalnej PO *Kapitał Ludzki*.

Problem algorytmów stał się jednym z ważniejszych tematów konferencji konsultacyjnych NSS, które MRR zorganizowało we współpracy z urzędami marszałkowskimi i urzędami wojewódzkimi, a także podczas innych spotkań dotyczących programowania na okres 2007-2013. Temat ten poruszany był w wielu publikacjach, w prasie krajowej, regionalnej i lokalnej oraz innych mediach. Olbrzymia większość głosów w debacie dotyczyła algorytmu podziału środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego pomiędzy 16 regionalnych programów operacyjnych. Większość głosów w dyskusji wynikała z prostego zestawienia kwot przypadających danemu województwu w poszczególnych algorytmach – wybierano ten, który gwarantował województwu najwięcej środków. Niemalże było jednak także argumentów merytorycznych, z których kilka warto przytoczyć:

- ✓ Pierwszy odwoływał się do polityki spójności, na realizację której Unia Europejska przeznacza środki z EFRR. Polityka ta polega na wspieraniu regionów najuboższych, i poprzez zwiększanie ich szans rozwojowych, osiągnięcie zrównoważonego poziomu rozwoju na terenie całej UE.
- ✓ Drugi odwoływał się do szczególnego czynnika wywołującego biedę i stanowiącego barierę dla rozwoju gospodarczego, jakim jest bezrobocie.
- ✓ Trzeci argument odwoływał się do poziomu różnicowań pomiędzy województwami w Polsce, który większość uczestników dyskusji uznawała za zbyt duży i podlegający dalszemu pogłębianiu się.

Wszystkie trzy argumenty wydawały się być zasadne i wszystkie przemawiały na rzecz proponowanego we Wstępnym Projekcie NSS wariantu 80/10/10. Wariant ten w większym stopniu niż pozostałe sprzyjał województwom najuboższym, zawierał w sobie element poziomu bezrobocia, a proponowany przezeń poziom różnicowania wsparcia pomiędzy województwa był relatywnie większy niż np. w wariantcie trzecim.

³⁷ Informacja MRR. E-strona: www.mrr.gov.pl, czerwiec 2006 rok.

Inną ważną kwestią podnoszoną w dyskusji o algorytmach była wątpliwość, czy województwa uboższe będą w stanie współfinansować programy rozwojowe. Zwłaszcza dotyczyło to województw wschodnich, dla których przewidziano dodatkową możliwość korzystania ze środków w ramach PO *Rozwoju Polski Wschodniej*. Argument ten był rozważany przez MRR i brany pod uwagę przy programowaniu całości NSS. MRR uważało, że województwa biedniejsze, w tym w głównej mierze województwa wschodnie, które – jak wynikało z analiz *NPR 2004-2006* – w mniejszym stopniu niż województwa bogatsze korzystały z programów krajowych, powinny mieć zarezerwowane środki rozwojowe, a nie tylko możliwość konkurowania z innymi. Wzmocnienie zdolności do współfinansowania projektów może być większe, jeśli będzie się ono odbywało nie tylko ze środków publicznych (zwłaszcza jednostek samorządu terytorialnego – JST), ale także ze środków prywatnych. Dlatego, współpraca MRR z samorządami tych województw polega m. in. na ukierunkowywaniu programowania i zapobiegania sytuacji, w której środki programów regionalnych przeznaczane byłyby wyłącznie na projekty wymagające współfinansowania JST i kosztochłonne w utrzymaniu (infrastruktura techniczna). Regionom tym potrzebne są projekty silnie prorozwojowe, współfinansowane ze źródeł prywatnych i przynoszące w perspektywie zyski: generujące podatki i miejsca pracy (gospodarka).

Biorąc pod uwagę te argumenty i ze względu na znacznie większą, w konsultacjach społecznych, intensywność poparcia dla wariantu pierwszego niż dla pozostałych dwóch, MRR zarekomendowało Radzie Ministrów, żeby w projekcie *Narodowej Strategii Spójności 2007-2013 (Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia)* utrzymany został ten sam algorytm podziału środków EFRR, jaki RM zaakceptowała 14 lutego 2006 r. (80/10/10) Ponadto, MRR zaproponowało algorytm pierwszy podziału środków na województwa: dla PO *Rozwój Polski Wschodniej*: i dla części regionalnej PO *Kapitał Ludzki*.

2. Charakterystyczne cechy struktury przestrzennej kraju

Struktura przestrzenna kraju charakteryzuje się zarówno pozytywnymi, jak i negatywnymi cechami. Intensywność występowania jednych czy drugich znacząco wpływa na konkurencyjność regionu i zdolność absorpcji środków, a w konsekwencji na ogólny poziom rozwoju życia mieszkańców.

2.1. Pozytywne cechy regionów

Do pozytywnych cech regionów należą:

- niezbyt duże zróżnicowanie międzyregionalne (na poziomie województw – NUTS 2) w porównaniu ze średnim poziomem w UE,
- policentryczna struktura osadnicza i społeczno-gospodarcza Polski, z kilkunastoma dominującymi i równomiernie rozmieszczonymi aglomeracjami miejskimi,
- koncentracja czynników modernizacji i dynamizacji gospodarki w dużych aglomeracjach, skupiających ośrodki badawczo-naukowe i dobrze przygotowaną kadre naukową,
- relatywnie duże powiązania strukturalne instytucji otoczenia biznesu,
- korzystna struktura demograficzna – stosunkowo wysoka liczba ludzi młodych, podwyższających swoje kwalifikacje zawodowe,
- podwojenie w ostatnim okresie liczby studentów w szkołach wyższych,
- powstawanie zdecentralizowanego modelu rozwoju placówek szkolnictwa wyższego, co poprawia dostępność do edukacji dla młodzieży z obszarów wiejskich i małych miast,
- rozwój sektora małych i średnich przedsiębiorstw oraz wzrost przedsiębiorczości występującej praktycznie we wszystkich regionach Polski,
- względnie zrównoważony rozkład przestrzenny walorów przyrodniczych i dziedzictwa kulturowego, co zapewnia stosunkowo łatwy dostęp mieszkańców do dobrej jakości środowiska naturalnego i rozwoju turystyki,
- występowanie na znacznych obszarach Polski zasobów naturalnych mogących stanowić istotny czynnik wzrostu konkurencyjności regionów (wody, lasy, energia geotermiczna, biopaliwa),
- rosnący udział polskich regionów we współpracy międzynarodowej, zwłaszcza na terenach przygranicznych (euroregiony), co zwiększa możliwości promocji inwestycji i transferu know-how,
- przeprowadzenie reformy administracyjnej w 1999 r., która wprowadziła zdecentralizowany trójszczeblowy model terytorialnej organizacji państwa,
- stopniowa decentralizacja finansów publicznych oraz przenoszenie funkcji programowania i zarządzania na poziom wojewódzki.

2.2. Negatywne cechy regionów

Do negatywnych cech regionów należą:

- niski poziom PKB na 1 mieszkańca we wszystkich regionach w relacji do UE; według siły nabywczej (SSN) poziom ten kształtuje się w 2004 r. od 76,8%

w województwie mazowieckim do 35,2% w województwie lubelskim, natomiast według kursu walut – prawie o połowę mniej (PKB na 1 mieszkańca w najsilniejszym województwie w kraju – mazowieckim, sięga zaledwie 57% średniej UE),

- najslabsze ekonomicznie regiony Polski znajdują się na ostatnich pozycjach w zestawieniu Eurostatu, ilustrujących zróżnicowania międzyregionalne w krajach UE-27 (województwa: lubelskie, podkarpackie, podlaskie i warmińsko-mazurskie zajmują miejsca w ostatniej dziesiątce),
- duży odsetek ludności zatrudnionej w rolnictwie (najwyższy w skali całej UE w województwach Polski Wschodniej), co wpływa na niski poziom PKB na mieszkańca i konkurencyjność regionów,
- niski poziom wartości dodanej brutto (WDB) na zatrudnionego w sektorze rolnictwa,
- niski poziom edukacji i niski udział w kontynuowaniu edukacji i szkoleń, ludności wiejskiej i z małych miast,
- ukryte bezrobocie, szczególnie wysokie na obszarach wiejskich,
- niski poziom jakości usług medycznych, przede wszystkim na obszarach wiejskich i w małych miastach, co wynika głównie z ograniczonego dostępu do usług medycznych i niewystarczającej jakości sprzętu w szpitalach i lokalnych centrach medycznych,
- brak odpowiedniej infrastruktury sportowej i niska jakość wyposażenia sportowego w szkołach, głównie wiejskich i w małych miastach, co ogranicza fizyczną aktywność populacji,
- duże zróżnicowanie poziomu gospodarczego w skali subregionalnej,
- duże zróżnicowanie w skali subregionalnej sytuacji społeczno-ekonomicznej ludności (procesy rozwojowe lat 90. XX w. wywołały koncentrację wzrostu w ograniczonej liczbie ośrodków aglomeracyjnych i przyczyniły się do wzrostu zróżnicowań wewnątrz województw – pomiędzy poszczególnymi powiatami i gminami),
- występowanie obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją i wyłączeniem z procesów rozwojowych, które w znacznym odsetku są obszarami o dużym udziale ludności rolniczej i niskim wskaźniku urbanizacji lub obszarami starych okręgów monokultury przemysłowej,
- mała atrakcyjność inwestycyjna znacznej liczby obszarów zdegradowanych, np. poprzemysłowych,
- najwyższy procentowo przyrost zasobów pracy na obszarach o najniższym potencjale adaptacyjnym i poziomie konkurencyjności,
- rozproszenie wiejskiej sieci osadniczej, co podraża koszty rozwoju infrastruktury publicznej,
- niska jakość połączeń infrastrukturalnych włączających polskie regiony w systemy europejskie (przede wszystkim infrastruktura transportu lotniczego, drogowego, kolejowego i teleinformatyczna),

- niski poziom transportu miejskiego w aglomeracjach,
- niska jakość międzyregionalnych i wewnątrzregionalnych powiązań infrastrukturalnych,
- niska innowacyjność małych i średnich przedsiębiorstw spowodowana ograniczonym dostępem do kapitału,
- niewystarczającą ilość i jakość infrastruktury ochrony środowiska (np. w zakresie gospodarki wodno-ściekowej i ochrony powietrza),
- niskie zaawansowanie regionów w tworzeniu społeczeństwa informacyjnego (infrastruktura, edukacja, udział przedsiębiorstw i instytucje wspierające).

III. Polityka rozwoju województwa Mazowieckiego

1. Strategie i programy rozwoju województwa mazowieckiego

Pierwsza *Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego na lata 2001-2006* została uchwalona przez Sejmik Województwa 31 stycznia 2001 r.³⁸ Jej opracowanie wynikało z potrzeby określenia wspólnej koncepcji działań na rzecz długotrwałego rozwoju regionu. Określała w sposób kompleksowy kierunki i cele rozwoju Mazowsza w perspektywie 10-15 lat. Dokument został przyjęty z założeniem stałego monitorowania, a w miarę potrzeby aktualizowania.

W następstwie integracji Polski z UE nastąpiły zasadnicze zmiany uwarunkowań rozwoju kraju i regionu, co spowodowało konieczność aktualizacji zapisów Strategii. Powstał dokument o nazwie: „*Założenia aktualizacji Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego*” na okres zgodny z horyzontem czasowym programowania regionalnego UE obejmującym lata 2007-2013, przy jednoczesnej kierunkowej kontynuacji wyznaczonych uprzednio celów strategicznych w perspektywie 2020 roku.³⁹ Zapisy zaktualizowanej strategii uwzględniają aktualną wiedzę o uwarunkowaniach rozwoju regionalnego, zgromadzoną w przyjętych i uchwalonych w ostatnich latach dokumentach programowych oraz w opracowaniach prognostyczno-analitycznych, zwłaszcza priorytety odnowionej *Strategii Lizbońskiej* oraz w *Strategicznych Wytycznych Wspólnoty (2007-2013)*, które stanowią istotny europejski kontekst polityki regionalnej. Zasady polityki regionalnej Unii Europejskiej determinują bowiem procesy programowania na poziomie krajowym.

Dla programowania rozwoju województw ważny układ odniesienia stanowią także dokumenty, powstające na szczeblu rządowym. Jak wspomniano wcześniej, dotychczasowy *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego* został zastąpiony 16 regionalnymi programami operacyjnymi. Tym samym wzrosła ranga strategii wojewódzkich, które stały się bezpośrednią pod-

³⁸ Zasady, tryb i harmonogram opracowania *Strategii Województwa Mazowieckiego* został określony uchwałą Sejmiku Województwa Mazowieckiego nr 50/34/2000 z dnia 25 września 2000 roku.

³⁹ *Założenia aktualizacji Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego* zostały przyjęte przez Zarząd Województwa Mazowieckiego w dniu 29 marca 2005 r. Uchwałą Nr 480/177/05.

stawą do projektowania działań operacyjnych, a to pozwala na uwzględnianie w większym stopniu uwarunkowań realizacyjnych. Zapowiedź decentralizacji programowania rozwoju regionalnego stała się ważną przesłanką do podjęcia prac weryfikujących wojewódzkie strategie rozwoju.

Wobec powyższego władze województwa mazowieckiego podjęły decyzję o aktualizacji *Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego*.⁴⁰ Po wielu konsultacjach społecznych i eksperckich powstał dokument „*Projekt Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego do roku 2020 (aktualizacja)*” (z marca 2006 r.), a następnie dokument „*Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego do roku 2020 (aktualizacja)*” (z maja 2006 r.)⁴¹. Dokument ten zachowuje spójność z kierunkami strategicznymi, określonymi w dokumentach wspólnotowych i rządowych, dzięki czemu jego treść koresponduje z opracowanymi przez rząd *Narodowymi Strategicznymi Ramami Odniesienia 2007-2013* oraz założeniami ramowymi *Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015*. Zawiera długofalową wizję rozwoju regionu i społeczności Mazowsza, z uwzględnieniem wyników aktualnych prognoz w poszczególnych dziedzinach społeczno-gospodarczych oraz uwarunkowań prawnych polityki regionalnej i ram finansowych rozwoju regionu, obejmujących środki krajowe i fundusze strukturalne UE.

Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego do 2020 roku (aktualizacja) stanowi podstawę kształtowania polityki długofalowego i zrównoważonego rozwoju. Narzędziem realizacji *Strategii* są wojewódzkie programy: operacyjne w zakresie rozwoju regionalnego oraz sektorowe będące rozwinięciem poszczególnych celów *Strategii* lub też wynikające ze zobowiązań zapisanych w odpowiednich ustawach szczegółowych.

Poza *Strategiami Rozwoju Województwa Mazowieckiego* zostało opracowanych i jest realizowanych jeszcze wiele innych regionalnych dokumentów programowych. Są to:⁴²

1. *Wojewódzki Program Rozwoju Regionalnego Mazowsza*, służący realizacji ponadlokalnych i regionalnych celów publicznych zapisanych w *Strategii Roz-*

⁴⁰ *Projekt Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego do roku 2020 (aktualizacja)*. Samorząd Województwa Mazowieckiego, Warszawa, marzec 2006., s. 4. Podstawa prawna: Obwieszczenie Marszałka Województwa Mazowieckiego z dnia 20 maja 2005 r. o przystąpieniu do opracowania zaktualizowanej *Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego* oraz Zawiadomienie Marszałka Województwa Mazowieckiego z dnia 23 września 2005 r. o sporządzeniu projektu zaktualizowanej *Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego*, skierowanego do konsultacji społecznych.

⁴¹ *Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego do roku 2020 (aktualizacja)*. Samorząd Województwa Mazowieckiego, Warszawa, maj 2006.

⁴² *Założenia Aktualizacji Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego*. Zarząd Województwa Mazowieckiego, Warszawa, marzec 2005 r., s. 22-30.

woju Województwa Mazowieckiego. Program jest dokumentem realizacyjnym dla zapisanych w *Strategii* celów średniookresowych. Stanowi podstawę zawierania między rządem i samorządem *Kontraktu Wojewódzkiego* oraz podejmowania decyzji w bieżącej działalności samorządu.

2. *Kontrakt Wojewódzki* jest jednym z instrumentów wspierania przez państwo polityki regionalnej wynikającym z ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego z dnia 12 maja 2000 r. i Programów Wsparcia. Jego realizacja jest niezwykle istotna dla rozwoju regionu z uwagi na realizację wielu zadań głównie w zakresie infrastruktury transportowej, technicznej i społecznej, mających wpływ na poprawę sytuacji społeczno-gospodarczej w województwie.

3. *Regionalny Program Operacyjny Rozwoju Województwa Mazowieckiego Phare 2003 Spójność Społeczna i Gospodarcza*. Tym programem przedakcesyjnym województwo mazowieckie zostało objęte dopiero w jego ostatniej edycji i obejmował wsparcie rozwoju zasobów ludzkich, rozwój małych i średnich przedsiębiorstw oraz rozwój infrastruktury sprzyjającej aktywizacji gospodarczej województwa. Program ze względu na bardzo ograniczoną alokację środków (15 mln euro) dla województwa mazowieckiego nie wpłynął w zauważalny sposób na jego rozwój. Efektem Programu, chociaż niewymiernym może być wzrost umiejętności programowania rozwoju regionalnego i zasad aplikowania o środki unijne.

4. *Wieloletni Program Inwestycyjny Województwa Mazowieckiego na lata 2004-2006*, sporządzony został na podstawie szczegółowych potrzeb rozwojowych województwa. Obejmuje inwestycje współfinansowane z funduszy europejskich, jak i budżetu państwa i środków własnych samorządu.

5. *Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa* uzupełnia i uszczegóławia zapisy Strategii przekładając je na konkretne rozwiązania przestrzenne. W Planie przyjęto, że zrównoważoną strukturę funkcjonalno-przestrzenną Mazowsza będą tworzyć:

- główne ośrodki osadnicze, jako elementy węzłowe z siecią powiązań infrastrukturalnych kształtujących potencjalne pasma rozwoju,
- przestrzenie otwarte o różnych funkcjach uwarunkowanych bezpośrednio cechami środowiska przyrodniczego. Kluczowymi elementami równoważenia rozwoju są aglomeracja warszawska i ośrodki subregionalne.

6. *Wieloletni Program Rozwoju Bazy Sportowej Województwa Mazowieckiego* zakłada, iż do 2010 r. przy każdej szkole podstawowej będzie istniała sala gimnastyczna, uczniowie każdego gimnazjum i szkoły średniej będą mogli korzy-

stać z hali sportowej pełnowymiarowej. W każdej gminie znajdował się będzie stadion lub wielofunkcyjne boisko, a w każdym powiecie będzie kryty basen.

7. *Wojewódzki Plan Zdrowotny* określa zapotrzebowanie na świadczenia zdrowotne z zakresu podstawowej, stomatologicznej, ambulatoryjnej, specjalistycznej i stacjonarnej opieki zdrowotnej i zasady ich organizacji na obszarze województwa mazowieckiego. Zgodnie z *Planem* konkretne działania (profilaktyka i proces leczenia) będą skutkowały ograniczaniem występowania chorób cywilizacyjnych i społecznych, niepełnosprawności oraz przedwczesnej umieralności.

8. *Wojewódzki Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na lata 2004-2006*. Program ten określa zadania samorządu województwa w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Jego podstawowymi celami są zapobieganie powstawania nowych problemów alkoholowych, zmniejszanie tych które występują i oraz zwiększenie zasobów niezbędnych do radzenia sobie z już istniejącymi problemami.

9. *Wojewódzki Program Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2004-2006*. W celach Strategicznych określono działania zwłaszcza na rzecz ograniczania rozpowszechniania narkotyków i podnoszenia świadomości społecznej na temat zagrożeń związanych z narkotykami i narkomanią. Wyznaczone cele realizowane będą w trzech podstawowych obszarach: profilaktyce, leczeniu i monitoringu.

10. *Wojewódzki Program Wyrównywania Szans Osób Niepełnosprawnych i Przeciwdziałania Ich Wykluczeniu Społecznemu oraz Pomocy w realizacji Zadań na Rzecz Zatrudnienia Osób Niepełnosprawnych w Województwie Mazowieckim na lata 2004-2008* wyznacza kierunki działań na rzecz osób niepełnosprawnych, jakie powinny być podejmowane na Mazowszu. Jest integralnym elementem *Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego* oraz *Wojewódzkiego Programu Rozwoju Regionalnego na Mazowszu na lata 2001-2006*.

11. *Program Współpracy Samorządu Województwa Mazowieckiego z Organizacjami Pozarządowymi na rok 2005* obejmuje wiele obszarów działania, jak zdrowie, edukacja, sport, kultura, ochrona środowiska, rolnictwo i modernizacja obszarów wiejskich, rynek pracy, integracja europejska, fundusze strukturalne. Celem *Programu* jest tworzenie platformy współpracy z organizacjami pozarządowymi i pożytku publicznego, a także włączenie ich w kreowanie i realizację polityki rozwoju regionu.

12. *Program Polityki Kulturalnej Województwa Mazowieckiego na lata 2004-2007* ma na celu ukształtowanie mazowieckiej świadomości regionalnej wokół istniejącego dziedzictwa kulturowego i tradycji.

13. *Program Ochrony Środowiska Województwa Mazowieckiego* określa wojewódzką politykę ekologiczną w jego granicach administracyjnych z uwzględnieniem powiązań międzynarodowych, ogólnokrajowych i wojewódzkich. W *Programie* określono siedem celów głównych (według rodzajów działań o charakterze inwestycyjnym), którymi są: (1) zmniejszanie zanieczyszczenia środowiska, (2) racjonalna gospodarka wodą, (3) zwiększenie lesistości i ochrona lasów, (4) poprawa stanu bezpieczeństwa ekologicznego, (5) podnoszenie poziomu wiedzy ekologicznej, (6) rozwój proekologicznych form działalności gospodarczej, (7) utworzenie spójnego systemu obszarów chronionych. Do każdego celu głównego zostały przypisane cele szczegółowe oraz działania zmierzające do ich realizacji.

14. *Program Rozwoju Rolnictwa Ekologicznego na Mazowszu* jest adresowany do rolników, przetwórców, hurtowników i konsumentów. Przewiduje podejmowanie działań stymulujących rozwój rynku produktów żywnościowych zgodnie z zasadami ekologii oraz rozwijanie profesjonalnych usług doradczych w zakresie współczesnych technologii przyjaznych środowisku.

15. *Wojewódzki Program Budowy Zbiorników Retencyjnych* przewiduje budowę i modernizację zbiorników wodnych oraz budowli piętrzących, służących do regulowania poziomu wody.

16. *Wojewódzki Plan Gospodarki Odpadami dla Mazowsza na lata 2007-2011 z uwzględnieniem lat 2012-2015* (WPGO) określa cele w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi, m.in. przewiduje objęcie wszystkich mieszkańców województwa systemem selektywnej zbiórki odpadów.

17. *Program Ograniczania Zanieczyszczeń Środowiska Odpadami Pochodzenia Zwierzęcego* polega na budowie płyt obornikowych i zbiorników na gnojówkę z udziałem środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej,

a także *Program Zwiększania Lesistości dla Województwa Mazowieckiego do 2020 roku*, *Program Wykorzystania Źródeł Odnawialnych Energii na Mazowszu*, *Regionalna Strategia Innowacji dla Mazowsza*, *Strategia e-Rozwoju Województwa Mazowieckiego na lata 2007-2013* i inne.

Głównym instrumentem służącym do realizacji celów *Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego do roku 2020*, przy wykorzystaniu środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego jest *Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego 2007-2013* (RPO WM).⁴³ RPO WM wpisuje

⁴³ Za opracowanie RPO WM odpowiedzialny jest Zarząd Województwa, który pełni funkcję Instytucji Zarządzającej Programem. RPO WM został przygotowany w oparciu o doświadc-

je się jednocześnie w cele i priorytety *Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013 wspierających wzrost gospodarczy i zatrudnienie (Narodowa Strategia Spójności)*, które są podstawą przygotowania w ramach polityki spójności poszczególnych Programów Operacyjnych.

2. Spójność dokumentów regionalnych z dokumentami i programami ogólnokrajowymi

Dokumenty strategiczne i programy rozwoju województwa mazowieckiego wykazują spójność z następującymi krajowymi dokumentami strategicznymi i programowymi na lata 2007-2013⁴⁴:

1. *Narodowym Planem Rozwoju na lata 2007-2013*, jako nadrzędnym kompleksowym programem rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, koordynującym regionalne strategie rozwoju oraz jako podstawą negocjacji z Unią Europejską dostępu do środków z funduszy strukturalnych.
2. *Narodową Strategią Rozwoju Regionalnego na lata 2007-2013*, określającą działania rządu w zakresie rozwoju regionalnego i koordynującą działania sektorowe państwa oraz strategie rozwoju poszczególnych województw.
3. *Zintegrowanym Programem Operacyjnym Rozwoju Regionalnego na lata 2004-2006*, w ramach którego przewidziano prawie 300 mln euro z funduszy strukturalnych dla województwa mazowieckiego⁴⁵, co pozwoli na wsparcie i realizację wielu przedsięwzięć rozwojowych.
4. *Krajową Strategią Zatrudnienia na lata 2007-2013*, której główne cele zakładają wzrost zatrudnienia, obniżenie rozmiarów bezrobocia oraz podniesienie jakości zatrudnienia.
5. *Strategią Rozwoju Ochrony Zdrowia w Polsce na lata 2007-2013*, której celem nadrzędnym jest poprawa stanu zdrowia społeczeństwa polskiego.

czenia płynące z ubiegłego okresu programowania oraz *Ogólne zasady opracowania wstępnych projektów regionalnych programów operacyjnych, Procedury przygotowania programów operacyjnych na lata 2007-2013* oraz innych dokumentów niezbędnych do uruchomienia *Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia, Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015, Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia, rozporządzenia w sprawie funduszy strukturalnych i Strategicznych Wytucznych Wspólnoty*, dotyczących polityki spójności 2007-2013. Jest wynikiem wielomiesięcznych prac, warsztatów i konsultacji z przedstawicielami Rządu oraz Komisji Europejskiej. RPO WM został podpisany przez Komisję Europejską w dniu 11 października 2007 roku.

⁴⁴ *Założenia Aktualizacji Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego*. Zarząd Województwa Mazowieckiego, Warszawa, marzec 2005 r., s. 31-40.

⁴⁵ *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego na lata 2004-2006*. Dz. U. Nr 166, poz. 1745, tabela 23, s. 484.

6. *Założeniami Polityki Naukowej, Naukowo-Technicznej i Innowacyjnej Państwa na lata 2007-2020*, w których wyznaczono kierunek zmian w polityce naukowej, naukowo-technicznej i innowacyjnej do 2020 r.

7. *Narodową Strategią Integracji Społecznej*, włączającą Polskę w realizację europejskiego modelu socjalnego, inwestowanie w ludzi i zwalczanie wykluczenia społecznego.

8. *Strategią Rozwoju Turystyki na lata 2007-2013*, która jest dokumentem średniookresowym o charakterze kierunkowym.

9. *Strategią Rozwoju Obszarów Wiejskich i Rolnictwa na lata 2007-2013*, która jest dokumentem planistycznym stanowiącym podstawę polityki rozwoju obszarów wiejskich Rządu, zaś dla regionów (województw) może być pomocna do określenia własnych strategii rozwoju i prowadzenia własnych polityk. Istotnym jest fakt, że:

- przy określeniu kierunków wsparcia, poza działaniami w ramach Wspólnej Polityki Rolnej uwzględniono także zakres działań przewidziany do wdrażania w ramach innych polityk krajowych i wspólnotowych, które swoim zasięgiem obejmą obszary wiejskie. Informacje te mogą być pomocne w tworzeniu regionalnych programów operacyjnych, chodzi tu o przyjmowanie takich działań, które będą się wzajemnie uzupełniać;
- w zestawie wskaźników monitorowania wyszczególniono „PKB” na poziomie powiatów, przyjmując założenie, że GUS opublikuje dane, które mogą być przydatne do monitorowania *Strategii Rozwoju Regionalnego Województwa Mazowieckiego*;
- prognozowane środki na realizację *Strategii* nie uwzględniają kwot, które wpłyną na wieś w ramach dopłat bezpośrednich, choć jest to największe źródło finansowania zarówno rozwoju rolnictwa, jak i wsi.

10. *Krajowym Programem Rolnośrodowiskowym*, m.in. poprzez utworzony w ramach *Programu* tzw. Wojewódzki Zespół Roboczy ds. *Krajowego Programu Rolnośrodowiskowego*, który miał za zadanie opracowanie koncepcji oraz pomoc we wdrażaniu i monitoringu *Programu*, będącego elementem *Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich* na terenie województwa mazowieckiego. Wyznaczono tzw. Strefy Priorytetowe *Krajowego Programu Rolnośrodowiskowego* w województwie mazowieckim. W strefach tych znalazły się doliny rzek: 1. Bugu i Liwca, Narwi i Omulew, 2. Wisły i Pilicy, 3. środkowej Wisły i pojezierza Gostyńsko-Płockiego. Są to tereny, na których wdrażanie *Programu* pozwala na zachowanie wysokich walorów przyrodniczych. W przeważającej większości są to obszary prawnie chronione.

11. *Polityką Ekologiczną Państwa na lata 2003-2006*, zwłaszcza poprzez dokument „*Program wykonawczy do II Polityki ekologicznej państwa na lata 2002-2010*”, który jest dokumentem o charakterze operacyjnym, tj. wskazującym wykonawców i terminy realizacji konkretnych zadań lub pakietów zadań.

12. *Krajowym Programem Zwiększania Lesistości*, zawierającym ogólne wytyczne sporządzania regionalnych planów przestrzennego zagospodarowania w dziedzinie zwiększenia lesistości.⁴⁶

13. *Krajowym Planem Gospodarki Odpadami*, w którym przyjęte rozwiązania, wynikające dla województwa mazowieckiego dotyczą w szczególności tworzenia zintegrowanej sieci systemów gospodarki odpadami komunalnymi, budowy potencjału technicznego w zakresie instalacji odzysku i recyklingu odpadów, likwidacji i rekultywacji tzw. mogilników składowisk przeterminowanych środków ochrony roślin oraz rekultywacji lub modernizacji składowisk nie spełniających wymogów ekologicznych.

14. *Krajowym Programem Oczyszczania Ścieków Komunalnych*, będącym elementem *Ekologicznej Polityki Państwa*.

15. *Strategią Rozwoju Transportu 2007-2013*, w której założono w obszarze województwa mazowieckiego m.in realizację odcinków autostrad A1 i A2, dróg ekspresowych, modernizację linii kolejowych w europejskich korytarzach transportowych, wspieranie budowy i modernizacji terminali kontenerowych na liniach kolejowych, wspieranie wybranych inwestycji w porcie lotniczym.

16. *Strategią Przebudowy Głównych Dróg Krajowych w Polsce w latach 2003-2013*, której podstawowym celem jest radykalne przyspieszenie tempa prac w zakresie infrastruktury transportowej.⁴⁷

⁴⁶ W województwie mazowieckim przewidziano, że w latach 2001-2020 zostanie zalesionych 75 232 ha, w tym 2 489 ha w sektorze państwowym i 72 743 ha w sektorze niepaństwowym. Możliwości wzrostu powierzchni leśnej w woj. mazowieckim wynikają z niskiej lesistości (poniżej średniej krajowej) uwarunkowań przyrodniczych oraz postępujących procesów stepowienia.

⁴⁷ W obszarze województwa mazowieckiego *Strategia* zakłada realizację do 2013 roku autostrad A2 i A1, dróg ekspresowych leżących w międzynarodowych korytarzach, układu odcinków dróg ekspresowych rozprowadzających ruch z autostrady A2 w obszarze Warszawy, tras obwodowych Mińska Mazowieckiego, Mszczonowa, Żyrardowa, Stojadeł, Jabłonnej, Serocka, Gostynina, Raciąża, Iłży; rekonstrukcję nawierzchni na odcinkach dróg krajowych nr 2 Siedlce-Terespol, nr 7 Janki-Grójec, Płońsk-Miłomłyn, Płońsk-Okrzykowitzna, nr 10 Płońsk-Toruń, nr 50 Grójec-Mińsk Mazowiecki.

17. *Polityką Energetyczną Polski do 2025 roku*, której celem jest przede wszystkim zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego całego kraju, w tym każdego województwa.

Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego, jak w przypadku każdego województwa, w zasadniczej swej części zawiera:

- ogólną charakterystykę społeczno-gospodarczą województwa,
- bilans strategiczny (analizę SWOT),
- skonkretyzowaną wizję i misję, a także cele strategiczne, cele pośrednie i kierunek działań (w *Strategii* województwa mazowieckiego zostały opracowane dodatkowo scenariusze długofalowego rozwoju regionu: realistyczny, optymistyczny i pesymistyczny,
- uwarunkowania realizacyjne,
- system monitorowania.

3. Charakterystyka społeczno-gospodarcza województwa

Województwo mazowieckie jest największym powierzchniowo (3 555,8 tys. km² w 2006 r.) i ludnościowo (5 171,7 tys. osób – stan w dniu 31.12.2006) województwem w Polsce. Jest obszarem zurbanizowanym, na co wskazuje wysoki, wskaźnik udziału ludności zamieszkałej w miastach (64,7% ogółu ludności województwa); na obszarach wiejskich zamieszkuje 35,3%, tj. mniej niż średnio w kraju (38,7%).⁴⁸ Zaznaczyć jednak należy, iż obszar pozametropolitalny Mazowsza należy do jednego z najsłabiej zurbanizowanych regionów kraju i cechuje go znaczne rozproszenie sieci osadniczej.

W gminach położonych wokół Warszawy i byłych miast wojewódzkich następuje przyrost ludności wiejskiej. Natomiast na obszarach peryferyjnych ma miejsce proces szybkiego wyludniania się wsi. Reforma administracyjna przyczyniła się do osłabienia pozycji byłych miast wojewódzkich (Radom, Płock, Siedlce, Ostrołęka, Ciechanów), eskalując zjawisko bezrobocia.

Województwo mazowieckie charakteryzuje najwyższy w Polsce potencjał gospodarczy mierzony wartością produktu krajowego brutto; jest jednak znacznie niższy niż w krajach UE-15, a zwłaszcza w odniesieniu do jej najzamożniejszych regionów. W 2004 r. wartość produktu krajowego brutto województwa mazowieckiego stanowiła 20,4% wartości krajowej. W przeliczeniu na 1 mieszkańca wartość PKB wyniosła 36,6 tys. zł, tj. o 51,5% ponad przeciętną krajową (24,2 tys. zł). Także wartość przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w województwie mazowieckim była wyższa od średniej krajowej (o 28,2%).

⁴⁸ *Regiony Polski*. GUS, Warszawa 2007, s. 4; 6.

Struktura wartości dodanej brutto (WDB Mazowska) charakteryzuje się najwyższym w kraju udziałem usług (73,7% w 2004 r.), a jednocześnie niskim udziałem rolnictwa (4,1%), co wobec wysokiego udziału zatrudnionych w rolnictwie (12,7% ogółu zatrudnionych) wskazuje na wysoką nieefektywność tego sektora.⁴⁹

Na terenie województwa mazowieckiego użytki rolne zajmowały w 2006 roku. obszar 2 474,8 tys. ha, co stanowi 69,6% ogólnej powierzchni województwa; lasy zajmują 22,2%, tereny mieszkaniowe, przemysłowe i rekreacyjne 1,4%, grunty pod wodami 1,1, nieużytki 1,0%, a pozostała powierzchnia 4,7%.⁵⁰ W strukturze użytków rolnych przeważają grunty orne (69,8% w 2005 r.), łąki i pastwiska zajmują 25,5%, sady 4,6%.⁵¹ Przeważają grunty średnie (IV klasa bonitacyjna). Województwo charakteryzuje się wyspecjalizowanymi rejonami produkcji rolnej oraz bazą surowcową dla przemysłu rolno-spożywczego. (np. duże skupisko upraw sadowniczych w rejonie grójeckim).

W województwie mazowieckim dominują gospodarstwa średnie o powierzchni 5-10 ha (w 2005 r. stanowiły 23,2% ogółu gospodarstw rolnych oraz 25,7% ogólnego obszaru użytków rolnych w województwie) (tabela III.1).

Tabela III.1. Struktura gospodarstw rolnych ogółem w województwie mazowieckim w 2005 roku

Grupy obszarowe UR w ha	Liczba gospodarstw		Powierzchnia użytków rolnych	
	w liczbach	w %	w ha	w %
ogółem	317 677	100	2 055 252	100
0-1	62 028	19,5	27 852	1,4
powyżej 1 ha	255 649	80,5	2 027 400	98,6
1-2	45 044	14,2	64 372	3,1
2-3	30 051	9,5	72 502	3,5
3-5	45 913	14,5	179 604	8,7
5-10	73 836	23,2	528 744	25,7
10-15	31 415	9,9	380 898	18,5
15-20	13 712	4,3	235 061	11,4
20-30	10 046	3,2	240 180	11,7
30-50	4 308	1,4	159 488	7,8
50-100	969	0,3	63 680	3,1
100 i więcej	355	0,1	102 872	5,0

Źródło: Obliczenia własne na podstawie: *Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2005 roku*. GUS, Warszawa 2006, s. 320-321.

⁴⁹ *Rocznik Statystyczny Województwa Mazowieckiego 2006*. Urząd Statystyczny w Warszawie, Warszawa grudzień 2006, s. 31 oraz *Regiony Polski*. GUS, Warszawa 2007 s. 6, 7, 14, 18, 26.

⁵⁰ *Regiony Polski*. GUS, Warszawa 2007, s. 4.

⁵¹ *Rocznik Statystyczny Województwa Mazowieckiego 2006*. Urząd Statystyczny w Warszawie, Warszawa grudzień 2006, s. 244.

W strukturze obszarowej gospodarstw indywidualnych następuje powolny proces poprawy – zmniejsza się liczba i udział gospodarstw o areale do 10 ha na rzecz wzrostu gospodarstw większych obszarowo.

W województwie mazowieckim utrzymuje się niekorzystna sytuacja na rynku pracy. Bezrobocie w większym stopniu dotyka mieszkańców wsi. Bezrobotni zamieszkali na wsi stanowili 42,6% ogółu bezrobotnych (w końcu 2003 roku). Wysoki jest odsetek bezrobotnych bez prawa do zasiłku (86,2%). Wzrósł udział długotrwale bezrobotnych (powyżej 12 miesięcy) z 39,9% w 1999 r. do 55,3% w 2003 roku. Sektorowa struktura zatrudnienia charakteryzująca się wysokim udziałem zatrudnionych w rolnictwie (20,4%); pozytywnym akcentem – jest wzrost zatrudnienia w sektorze usług.

Ludność rolnicza legitymuje się niskim poziomem wykształcenia. Spośród pracujących z pracy we własnym gospodarstwie utrzymuje się ok. 13% mieszkańców; w 145 gminach – ponad 50%. Stopa bezrobocia na wsi jest niższa niż w mieście (w 2004 r. 13,9% wobec 15,0%), co przede wszystkim wynika z przeludnienia agrarnego wsi. Zjawiskiem niekorzystnym jest także proces starzenia się populacji wiejskiej.

Do podstawowych problemów obszarów wiejskich i rolnictwa na Mazowszu należą niekorzystne zjawiska demograficzne, zwłaszcza przeludnienie agrarne i proces starzenia się ludności wiejskiej. Udział pracujących w rolnictwie⁵² w ogólnej liczbie pracujących wynosi 15,8% i zbliżony jest do średniej krajowej. Występuje jednak znaczne zróżnicowanie według powiatów: w 22 spośród 37 powiatów ziemskich zatrudnienie w rolnictwie przekracza 50%, a w 12 nawet 60%.⁵³

Wysokie zatrudnienie w rolnictwie, niski poziom wykształcenia ludności wiejskiej, trudności na pozarolniczym rynku pracy na obszarach poza metropolią warszawską, oraz słabość endogenicznych czynników rozwoju, zwłaszcza kapitałowych, stanowią barierę koniecznych procesów adaptacyjno-restrukturyzacyjnych na obszarach wiejskich Mazowsza.

Województwo mazowieckie wykazuje wyższy niż w pozostałych województwach stopień wewnętrznego zróżnicowania.

Składa się na to przede wszystkim:

- dominująca pozycja metropolii warszawskiej, największego miasta kraju i jego stolicy. Warszawa jest także znaczącą metropolią w skali Europy. Koncentruje znaczny potencjał społeczny i gospodarczy. Pełni funkcję cen-

⁵² W rolnictwie, łowiectwie, leśnictwie i rybactwie.

⁵³ Zaznaczyć należy, że w rozwiniętych krajach UE odsetek ten wyrażony jest z reguły liczbą jednocyfrową. [za:] Projekt: *Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego do 2020 (aktualizacja)*. Zarząd Województwa Mazowieckiego, Warszawa, marzec 2006, s. 8.

trum życia politycznego, gospodarczego i współpracy zagranicznej. Jest wiodącym w kraju ośrodkiem nauki, kultury, opieki zdrowotnej oraz centralnym węzłem transportowym. Charakteryzuje się najwyższym w kraju poziomem PKB na 1 mieszkańca i z każdym rokiem powiększa dystans dzielący ją od pozostałych podregionów w województwie i kraju (w Warszawie zlokalizowanych jest ponad 80% zarejestrowanych spółek prawa handlowego z udziałem kapitału zagranicznego);

- słaby rozwój pozostałej części województwa. Obszary pozametropolitalne charakteryzują się znacznie niższymi w porównaniu z Warszawą i średnią krajową wskaźnikami rozwoju ekonomicznego i zbliżone są do najslabiej rozwiniętych rejonów kraju (zwłaszcza tereny północne i wschodnie). Na przykład rozpiętość wskaźnika ogólnej liczby podmiotów gospodarki narodowej wg REGON w przeliczeniu na 1000 ludności jest bardzo duża: od 48,8 w powiecie ostrołęckim do 162,7 w Warszawie. Tereny pozametropolitalne posiadają natomiast wysokie walory przyrodnicze w krajowym i europejskim układzie przestrzennym; mają także warunki sprzyjające rozwojowi rolnictwa ekologicznego.

Samorząd województwa mazowieckiego przystępując do aktualizacji pierwszej strategii przyjął wskaźniki, charakteryzujące sytuację województwa na tle Polski. Wskaźniki te odnoszą się do sytuacji gospodarczej oraz środowiskowej i kulturowej województwa, a także sytuacji demograficznej i społeczno-ekonomicznej ludności zamieszkałej na jego terenie (tabele III.2. III.3, III.4). Analiza wskaźników zamieszczonych w tabelach wskazuje na wyższy poziom rozwoju gospodarczego województwa w porównaniu ze średnim krajowym. Lepsza jest także sytuacja dochodowa przeciętnej rodziny, wynikająca głównie z bardziej korzystnej sytuacji na rynku pracy. W wielu jednak przypadkach sytuacja na Mazowszu kształtuje się na poziomie zbliżonym do średniej krajowej lub od niego niższym. Dotyczy to głównie problemów demograficznych oraz ochrony środowiska.

Wartość wskaźników charakteryzujących sytuację gospodarczą informuje o lepszej w województwie mazowieckim, sytuacji gospodarczej niż przeciętnie w kraju. W województwie mazowieckim jest także korzystniejsza od krajowej, struktura zatrudnienia, głównie z uwagi na niższy udział pracujących w rolnictwie a wyższy w usługach rynkowych.

Mazowsze wykazuje wysoki poziom przedsiębiorczości. Należy, obok województw śląskiego i małopolskiego, do trzech najatrakcyjniejszych dla inwestorów regionów w Polsce.⁵⁴ Na jego terenie znajduje się najwięcej inwesty-

⁵⁴ *Atrakcyjność inwestycyjna województw i podregionów Polski 2005*. Praca zbiorowa pod red. T. Kalinowskiego. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2005, s. 75.

cji przedsiębiorstw krajowych oraz występuje największa aktywność podmiotów zagranicznych. Jednak te wskaźniki charakteryzują przede wszystkim Warszawę.

Mazowsze przoduje również w zakresie innowacyjności. Tu zlokalizowana jest ok. 1/3 potencjału krajowego jednostek badawczo-rozwojowych i pracujących w nim kadr, głównie jednak w Warszawie. Udział nakładów ponoszonych na B+R jest ponad dwukrotnie wyższy niż średnio w kraju. Pochodzą one w ponad 60% ze źródeł budżetowych, odwrotnie niż w krajach UE, co decyduje o słabej współpracy sektora B+R z gospodarką Mazowsza.

Na poziom rozwoju gospodarczego wskazuje również długość dróg publicznych o twardej nawierzchni w 100 km². Wprawdzie wskaźnik ten odnosi się także do sfery środowiska, ale został uwzględniony w sferze rozwoju gospodarczego, gdyż pokazując stan infrastruktury technicznej odzwierciedla możliwości inwestycyjne regionu. Wartość tego wskaźnika jest niższa w województwie mazowieckim od średniej krajowej. Wynika to przede wszystkim z niskiego poziomu infrastruktury technicznej w następstwie rozproszenia sieci osadniczej na obszarach wiejskich na Mazowszu. Nie mniej jednak mocnym atutem województwa mazowieckiego jest dobra dostępność komunikacyjna Mazowsza z uwagi na jego centralne położenie w kraju i przebiegu paneuropejskich korytarzy transportowych łączących Warszawę z międzynarodowymi drogami i liniami kolejowymi.

Analiza wartości wskaźników, charakteryzujących sytuację środowiskową i kulturową pokazuje w zakresie ochrony środowiska oraz rozwoju kultury i oświaty, że sytuacja na Mazowszu nie jest lepsza niż przeciętnie w kraju, a często nawet gorsza, zwłaszcza w odniesieniu do liczby mieszkańców. Wynika to przede wszystkim z kierowania większości inwestycji do aglomeracji miejskich, a „omijania” zaniedbanych obszarów pozametropolitalnych.

W dziedzinie turystyki, która staje się coraz bardziej istotnym źródłem dochodów i czynnikiem wywołującym efekt synergii, wiodącą rolę odgrywa stolica. W jej okolicach również ma miejsce stały wzrost miejsc noclegowych zwłaszcza na obszarach o największych walorach wypoczynkowych, gdzie rozwijają się różne formy rekreacji. Jest to jednak jeszcze zbyt mały rozwój, zwłaszcza oceniany w kontekście agroturystyki i wielofunkcyjności obszarów wiejskich.

Dla pokazania sytuacji demograficznej ludności wybrano: przeciętną długość życia, przyrost naturalny na 1000 ludności oraz saldo migracji. W województwie mazowieckim jest wyższy wskaźnik długości życia, ale znacznie niższy przyrost naturalny, co informuje o procesie starzenia się ludności na Mazowszu w stopniu większym niż przeciętnie w kraju.

Tabela III.2. Charakterystyka sytuacji gospodarczej województwa mazowieckiego na tle kraju w latach 1999-2006

Wyszczególnienie	Polska			Województwo mazowieckie		
	1999	2003	2006	1999	2003	2006
PKB (na 1 mieszkańca w c. bieżących) ^c (zł)	15914	20431	27803	23760	31115	40817
Wartość dodana brutto na 1 pracującego (zł)	34854	52442	66541	45582	66554	87895
z tego: rolnictwo (%)	4,1	3,1	4,5	3,5	2,6	3,7
przemysł i budownictwo (%)	34,2	29,8	29,5	27,1	24,4	21,2
usługi (%)	61,7	67,1	x	69,4	73,0	x
Podmioty gospodarki narodowej zarejestrowane w rejestrze REGON na 1000 ludności (w liczbach bezwzględnych).	78,6	93,8	95,4	99,2	112,1	117,9
w tym: spółki handlowe z udziałem kapitału zagranicznego	1,05	1,28	1,51	2,71	3,33	x
Nakłady inwestycyjne (w cenach bieżących) na 1 mieszkańca (zł)	3259	2902	4062	6829	5009	6445
Nakłady na B+R na 1 mieszkańca (ceny bieżące) (zł)	119	119	154	398	389	476
Drogi publiczne o twardej nawierzchni na 100 km ² (km)	79,5	79,6	81,7	79,5	78,5	84,5

^a. Bez zakładów o liczbie pracujących do 9 osób, z uwzględnieniem wyników NSP 2002.

^b. Z uwzględnieniem wyników NSP 2002. ^c. Dane z 2002 roku.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Załącznik 1: *Charakterystyka województwa mazowieckiego na tle kraju w latach 1999-2003* do: *Założenia Aktualizacji Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego*. Zarząd Województwa Mazowieckiego. Warszawa, marzec 2005 r., s. 77; *Rocznik Statystyczny Województwa Mazowieckiego 2007*, GUS, Warszawa grudzień 2007, s. 26-31; *Rocznik Statystyczny 2007*, GUS, Warszawa, listopad 2007, s. 70-89.

Województwo charakteryzuje się także największymi przyrostami ludności, głównie w wieku produkcyjnym. Jednak dotyczy to tylko obszaru metropolii warszawskiej; gdyż w większości pozostałych obszarów następuje spadek zaludnienia – największy w sferach peryferyjnych i dotkniętych największym bezrobociem. Niekorzystną tendencją jest spadek urodzeń, a w konsekwencji zmniejszanie się ludności w wieku przedprodukcyjnym. Demografowie oceniają, iż w perspektywie najbliższych 15 lat nastąpi nieznaczny przyrost ludności i to wyłącznie w podregionie warszawskim, ale głównie w wyniku migracji. Nastąpią niekorzystne zmiany strukturalne, polegające głównie na zmniejszeniu się liczby osób w wieku przedprodukcyjnym, przy jednoczesnym wzroście liczby osób w wieku poprodukcyjnym, szczególnie wysokim w aglomeracji warszawskiej i powiatach grodzkich.

Tabela III.3. Charakterystyka sytuacji środowiskowej i kulturowej w województwie mazowieckim na tle kraju w latach 1999-2006

Wyszczególnienie	Polska			Województwo mazowieckie		
	1999	2003	2006	1999	2003	2006
Całkowita emisja zanieczyszczeń powietrza:						
- pyłowych (t/km ²)	0,7	0,4	x	0,4	0,4	x
- gazowych (bez CO ₂) (t/km ²)	6,9	6,2	x	5,8	5,9	x
w tym dwutlenku siarki (t/km ²)	3,8	2,8	x	4	4	x
Ludność korzystająca z oczyszczalni ścieków w % ogólnej liczby ludności miast (%)	78,0	84,2	86,2	59,7	66,2	68,0
Ludność wsi korzystająca z oczyszczalni ścieków w % ogólnej liczby ludności wsi (%)	8,5	16,5	x	5,2	10,3	x
Ścieki przemysłowe i komunalne oczyszczane w % ścieków wymagających oczyszczenia (%)	85,9	90,3	92,1	65,1	68,4	78,2
Powierzchnia o szczególnych walorach przyrodniczych prawnie chroniona w % powierzchni ogólnej (%)	32,5	32,5	32,1	29,6	29,6	29,6
Ludności miastach korzystająca z sieci wodociągowej w % ludności ogółem (%)	91,5	94,4	94,9	86,1	88,7	89,8
Ludność w miastach korzystająca z kanalizacji w % ludności ogółem (%)	82,8	83,4	84,8	80,1	81,7	83,6
Liczba mieszkań na 1000 ludności (w liczbach bezwzględnych)	304	330	338	326	357	367
Mieszkania oddane do użytku na 1000 ludności (w liczbach bezwzględnych)	2,1	4,3	3,0	3,7	5,7	5,2
Wydatki budżetów gmin na oświatę i wychowanie na 1 mieszkańca (zł)	531	621	502	529	649	461
w tym inwestycyjne (zł)	42	39	x	45	51	x
Wydatki budżetów gmin na kulturę i ochronę zabytków na 1 mieszkańca (zł)	40	50	44	39	56	30
Wydatki budżetów województw na oświatę i wychowanie na 1 mieszkańca (zł)	11,9	11,5	17,1	9,4	11,4	x
Wydatki budżetów województw na kulturę i ochronę zabytków na 1 mieszkańca (zł)	12,9	17,4	27,4	12,8	15,9	x
Miejsca noclegowe w turystycznych obiektach zbiorowego zakwaterowania (na 10 tys. mieszkańców) ^d	770,4	596,5	574,4	64,2	70,7	71,2
Udzielone noclegi w turystycznych obiektach zbiorowego zakwaterowania (w mln) ^d	48,8	48,6	51,2	32,7	42,8	44,9
w tym turystom zagranicznym (w mln) ^d	6,9	10,5	10,6	12,7	15,7	14,7

^a Bez zakładów o liczbie pracujących do 9 osób, z uwzględnieniem wyników NSP 2002

^b Z uwzględnieniem wyników NSP 2002 ^c Dane z 2002 roku ^d W 2000; 2005 i 2006 roku.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Załącznik 1: *Charakterystyka województwa mazowieckiego na tle kraju w latach 1999-2003* do: *Założenia Aktualizacji Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego*. Zarząd Województwa Mazowieckiego. Warszawa, marzec 2005 r., s. 77; *Rocznik Statystyczny Województwa Mazowieckiego 2007*, GUS, Warszawa grudzień 2007, s. 26-31; *Rocznik Statystyczny 2007*. GUS, Warszawa, listopad 2007, s. 70-89; *Województwo Mazowieckie Podregiony Powiaty Gminy 2007*. US w Warszawie, Warszawa 2007, s. 44-61.

Prognozy wskazują, iż liczebność osób w wieku produkcyjnym będzie wzrastać w okresie najbliższych 5 lat, po czym będzie się zmniejszać, co z jednej strony złagodzi presję na rynek pracy, ale będzie niekorzystne dla systemów zabezpieczenia społecznego.

Województwo wykazuje znacznie wyższe (dodatnie) saldo migracji, wynikające przede wszystkim z wysokiego salda migracji dodatniej w aglomeracji warszawskiej, gdyż na pozostałym terenie województwa, poza ośrodkami subregionalnymi, występuje saldo ujemne, wskazujący na proces wyludniania się wsi mazowieckiej.⁵⁵

Na sytuację ekonomiczną ludności wskazują, m.in. miesięczny dochód rozporządzalny w gospodarstwach domowych oraz przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto. Wartość obydwu wskaźników jest wyższa w województwie mazowieckim od przeciętnej krajowej, co wskazuje na lepszą sytuację ekonomiczną rodzin mazowieckich. Wartość przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w województwie mazowieckim jest wyższa od średniej krajowej (w 2006 r. o 28,2%); najwyższe są także koszty pracy (w 2006 r. o 34,9% powyżej średniej krajowej).⁵⁶

Na terenie województwa mazowieckiego występuje duże zróżnicowanie w wysokości przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, gdyż od 21,2% przewagi ponad średnią krajową w powiecie pruskowskim do 28,8% niedoboru w powiecie radomskim w stosunku do średniej krajowej. Najwyższe wynagrodzenie brutto cechuje Warszawę (43,8% ponad średnią krajową). Przewaga wynagrodzenia w Warszawie w stosunku do jego poziomu w powiecie radomskim wynosi 96,1%.⁵⁷

Województwo mazowieckie jest jednym z największych w kraju regionalnym rynkiem pracy. Znajduje tu zatrudnienie 16,3% pracujących ogółem w Polsce. Za wskaźniki sytuacji społecznej ludności zostały przyjęte wskaźnik zatrudnienia oraz stopa bezrobocia rejestrowanego. Wartość tych wskaźników jest niższa w województwie mazowieckim, co informuje o korzystniejszej sytuacji na rynku pracy. Stosunkowo nowoczesna jest także struktura zatrudnienia, gdyż 58,1% pracuje w usługach, ale jest tak głównie dzięki Warszawie (zatrudnienie w usługach powyżej 80%), gdyż w subregionach wskaźnik ten kształtuje się w granicach od 31,6% w subregionie ostrołęcko-siedleckim do 46,2% w subregionie warszawskim. Na większości obszarów peryferyjnych dominuje zatrudnienie

⁵⁵ Por. mapa Saldo migracji ogółem (2000). Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN. 2002, <http://www.igipz.pan.pl/miasto/mapy/home.htm>.

⁵⁶ *Regiony Polski*. GUS, Warszawa 2007, s. 26, 27.

⁵⁷ *Rocznik Statystyczny Województwo Mazowieckie Podregiony Powiaty Gminy 2005*. Urząd Statystyczny w Warszawie, Warszawa 2005, s. 63-65.

nie w rolnictwie; najwyższe występuje w subregionie ostrołęcko-siedleckim (51,6%), najmniejsze w warszawskim (23,6%).⁵⁸

Województwo jest niestety także regionem, gdzie zamieszkuje najwięcej bezrobotnych (co 8 bezrobotny w Polsce mieszka na Mazowszu). Podstawową przyczyną tego stanu jest zarówno najwyższa w kraju liczebność populacji regionu, jak i wysoka dywersyfikacja rozwoju gospodarczego. Wyjątkowo niekorzystnym zjawiskiem jest stale rosnąca grupa długotrwale bezrobotnych (z 46,8% w 2000 r. do 56,0% w 2004 r.) oraz malejąca posiadających prawo do zasiłku (z 19,3% w 2000 r. do 12,8% w 2004 r.). Wysoki jest udział osób młodych (24 i mniej lat), pozostających bez pracy (22,6%). W latach 2000-2004 wzrósł odsetek bezrobotnych z wyższym wykształceniem (z 2,8 do 5,6%) oraz w grupach wiekowych 25-34 lata i powyżej 45 roku życia, a więc osób, które stanowią samodzielne rodziny i osób, które zbliżają się do wieku emerytalnego, dla których przekwalifikowanie zawodowe jest trudniejsze niż dla osób młodych.⁵⁹

Poważnym problemem na Mazowszu jest wysoki, ponad 42%, udział bezrobotnej ludności wiejskiej wśród ogólnej liczby bezrobotnych. Na ogrom problemów wsi wskazuje fakt, iż w 29 powiatach wskaźnik ten wzrasta do 50%, a w 12 nawet do 70%. Stanowi to realną podstawę marginalizacji i pauperyzacji społeczności wiejskiej. Sprawę pogarsza fakt, iż ludność rolnicza legitymuje się niższym niż miejska poziomem wykształcenia, co osłabia jej szanse na pozarolniczym rynku pracy (w Warszawie 23% ludności ma wykształcenie wyższe). Należy jednak odnotować pozytywne przeobrażenia, jakie w ostatnim okresie nastąpiły w strukturze kształcenia, co wyraziło się powstaniem uczelni kształcących na poziomie wyższym poza Warszawą, jak w Pułtusku, Radomiu, Siedlcach i inne. Niepokojącym jest jednak fakt zmniejszenia na wsi liczby liceów ogólnokształcących, co znacząco może blokować dalszą drogę edukacyjną młodzieży wiejskiej, m.in. z powodu braku funduszy na pokrycie kosztów dojazdów lub mieszkania poza domem w okresie nauki w szkole średniej.

Sytuację społeczną ludności charakteryzują również wskaźniki ilustrujące warunki bytu ludności, jak liczba mieszkań na 1 000 ludności oraz mieszkania oddane do użytku na 1 000 ludności odsetek ludności korzystającej z wodociągu i kanalizacji. O ile wartość pierwszych dwóch wskaźników jest wyższa w woje-

⁵⁸ Rocznik Statystyczny *Województwo Mazowieckie Podregiony Powiaty Gminy 2005*. Urząd Statystyczny w Warszawie, Warszawa 2005, s. 195-196.

⁵⁹ Długotrwale bezrobotny – pozostający w rejestrze w odpowiednim Urzędzie Pracy łącznie przez okres ponad 12 miesięcy w okresie ostatnich 2 lat. *Rocznik Statystyczny Województwa Mazowieckiego 2005*. Urząd Statystyczny w Warszawie, Warszawa 2005, ss.35, 128, 129 oraz *Rocznik Statystyczny Województwo Mazowieckie Podregiony Powiaty Gminy 2005*. Urząd Statystyczny w Warszawie, Warszawa 2005, s. 210.

wództwie mazowieckim od przeciętnie w kraju, to dwóch pozostałych niższa, wskazując na niższy standard tych mieszkań.

Tabela III.4. Charakterystyka sytuacji demograficznej i społeczno-ekonomicznej w województwie mazowieckim na tle kraju w latach 1999-2006

Wyszczególnienie	Polska			Województwo mazowieckie		
	1999	2003	2006	1999	2003	2006
Liczba ludności (tys. osób)	38653,6	38190,6	38125,5	5070,0	5135,7	5171,7
Wskaźnik urbanizacji (%)	68,1	61,6	61,4	64,2	64,7	64,7
Przeciętna długość życia						
- mężczyźni (lata)	68,8	70,5	70,9	68,7	70,7	71,4
- kobiety (lata)	77,5	78,9	79,6	77,8	79,3	80,1
Przyrost naturalny na 1000 ludności (‰)	0,0	-0,4	0,1	-1,3	-1,2	-0,8
Saldo migracji na 1000 ludności (osoba)	-0,4	-0,4	x	1,4	2,7	3,0
Pracujący ogółem (tys. osób)	12832	9730 ^a	12905	1939	1977	2116
w tym: w sektorze przemysłowym (%)	27,7	29,2	23,1	22,8	22,9	21,9
w rolnictwie (%)		21,9	16,6	16,2	20,2	15,2
w usługach rynkowych (%)	21,2	26,9	x	29,8	44,3	46,6
w usługach nierynkowych (%)	17,5	22,0	x	x	16,7	16,3
Wskaźnik zatrudnienia (%)	48,0	44,0	46,5	49,8	47,9	49,9
Stopa bezrobocia rejestrowanego ^b (%)	13,1	20,0	13,8	9,5	15,4	11,8
Przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny w gospodarstwie domowym (zł)	560	681	835	680	858	1049
Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (zł)	1697	2185	2476	2202	2823	3166

^a W 2004 r., bez zakładów o liczbie pracujących do 9 osób, z uwzględnieniem wyników NSP 2002 ^b Z uwzględnieniem wyników NSP 2002 ^c Dane z 2002 roku

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Załącznik 1: *Charakterystyka województwa mazowieckiego na tle kraju w latach 1999-2003* do: *Założenia Aktualizacji Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego*. Zarząd Województwa Mazowieckiego. Warszawa, marzec 2005 r., s. 77; *Rocznik Statystyczny Województwa Mazowieckiego 2007*, GUS, Warszawa grudzień 2007, s. 26-31; *Rocznik Statystyczny 2007*, GUS, Warszawa, listopad 2007, s. 70-89.

Porównanie uśrednionych wyników wojewódzkich z wartościami średnimi dla kraju daje wprawdzie obraz „bogatszego” od reszty kraju Mazowsza, ale nie odzwierciedla faktycznej sytuacji gospodarczej, ekonomicznej i społecznej regionu, ponieważ region ten wykazuje bardzo duże wewnętrzne zróżnicowanie.

3.1. Mocne i słabe strony województwa mazowieckiego

Analiza stanu i uwarunkowań rozwoju województwa mazowieckiego pozwala na dokonanie bilansu strategicznego regionu. Bilans ten został sporządzo-

ny przez samorząd województwa w oparciu o metodę SWOT, która polega na szczegółowym zestawieniu mocnych i słabych stron oraz określeniu szans i zagrożeń rozwoju regionu. Dokonane zestawienie pozwoliło stwierdzić, że mocna pozycja województwa w skali kraju, nie stanowi przewag konkurencyjnych w otoczeniu międzynarodowym. Wysoki na tle kraju poziom rozwoju gospodarczego Mazowsza jest bowiem pod wieloma względami niekonkurencyjny z najbardziej rozwiniętymi regionami Unii Europejskiej.⁶⁰

Na wysoką pozycję regionu w dużym stopniu wpływają międzynarodowe funkcje Warszawy, która skupia pozytywne impulsy rozwojowe. Umocnieniu Warszawy w europejskim i krajowym systemie osadniczym towarzyszą procesy odrywania się metropolii stołecznej od otoczenia regionalnego i jej atomizacji oraz „wyplukiwania” zasobów ludzkich z pozostałych obszarów województwa. Jednocześnie rozwój funkcji metropolitalnych umożliwia zwiększenie dyfuzji procesów rozwojowych na obszary pozametropolitalne i zmniejszenia zróżnicowania wewnątrz regionalnego.

Najważniejszymi atutami województwa mazowieckiego są:

- duży potencjał demograficzny i społeczno-gospodarczy, dający podstawy rozwoju gospodarki województwa oraz podjęcia konkurencji z wysoko rozwiniętymi regionami,
- silna i dynamicznie rozwijająca się metropolia stołeczna,
- rozwinięte nowoczesne branże produkcji i przodująca pozycja w sektorze badawczo-rozwojowym,
- policentryczna sieć osadnicza z rozwiniętymi ośrodkami subregionalnymi,
- zasoby środowiskowe umożliwiające zrównoważony rozwój.

Słabą stroną rozwoju regionu jest głębokie jego zróżnicowanie społeczno-gospodarcze, co powoduje marginalizację znacznych jego obszarów i co może prowadzić do destabilizacji i zakłóceń procesów rozwojowych. Z tego punktu widzenia zgodnie z *Planem Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego*, zostały wyodrębnione na Mazowszu następujące obszary:

- obszar aglomeracji warszawskiej, który ze względu na obecność stolicy pełni funkcję międzynarodową, krajową i regionalną oraz zgromadzony duży i stale rosnący potencjał gospodarczy, intelektualny, kapitałowy i narodowy posiada największe możliwości rozwoju i oddziaływań na pozostałe obszary. Przeszkodą w rozwoju stanowi niska wydolność układu komunikacyj-

⁶⁰ Źródło: *Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego*. Projekt. Zarząd Województwa Mazowieckiego. Warszawa, marzec 2006, s. 16-20. Por. tabele: I2 i I3.

nego i infrastruktury technicznej oraz postępująca żywiolowo urbanizacja terenów leśnych i cennych przyrodniczo;

- obszar największych wpływów aglomeracji warszawskiej, w którym pozytywne oddziaływanie Warszawy poprzez dostępność do chłonnego rynku pracy i usług wyższego rzędu wpływa na wyższy poziom rozwoju społeczno-gospodarczego. Dalszemu rozwojowi sprzyja koncentracja korytarzy transportowych o znaczeniu europejskim i krajowym, tworzących pasma aktywności gospodarczej. Siłą obszaru jest duży i stabilny potencjał demograficzny tworzący zasoby pracy o zróżnicowanych kwalifikacjach;
- obszary problemowe, do których zaliczają się obszary o peryferyjnym położeniu i o niskich zdolnościach wykorzystania endogenicznych czynników rozwoju, które stanowią:
 - obszar radomski – z drugim co do wielkości i wyposażenia w instalacje obsługi ludności i kulturalne, ośrodkiem miejskim, w którym osłabieniu uległy funkcje przemysłowe w wyniku upadku kluczowych gałęzi przemysłu zbrojeniowego, elektromaszynowego i obuwniczego. Podstawowymi problemami tego obszaru jest wysokie bezrobocie strukturalne oraz niski poziom przedsiębiorczości, niska jakość infrastruktury drogowo-kolejowej o znaczeniu ponadregionalnym oraz mało wydajne ekstensywne rolnictwo;
 - obszar ostrołęcki – jest to obszar o wysokich walorach przyrodniczych i czystym środowisku, ale o niskim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. Poważny problem stanowi mały potencjał miasta Ostrołęki, zwłaszcza pod względem wyposażenia w obiekty i instytucje użyteczności publicznej o znaczeniu regionalnym, a także słabe połączenia drogowe i kolejowe z Warszawą. To powoduje, że obszar ten charakteryzuje się dużą depopulacją. Wpływ na to ma również niska jakość rolniczej przestrzeni produkcyjnej;
 - obszar nadbużański – jest to obszar w którym mimo cennych walorów przyrodniczych rolniczej przestrzeni produkcyjnej, a także korzystnej struktury agrarnej, występuje w największej na Mazowszu skali zjawisko deformacji struktury demograficznej (nadmierne starzenie się ludności spowodowane długotrwałym, selektywnym odpływem ludności);
 - obszar mławsko-żuromiński – posiada cenne walory przyrodniczo-krajobrazowe z możliwością wykorzystania zasobów wód geotermalnych. Występuje na nim stosunkowo korzystna struktura obszarowa gospodarstw indywidualnych oraz rozwijająca się specjalizacja w chowie bydła. Podstawowymi problemami na tym obszarze jest jednak niska jakość rolniczej przestrzeni produkcyjnej, wysokie bezrobocie oraz niski poziom sektora usług rynkowych;

➤ obszar płocki – posiada cenne przyrodniczo tereny wzdłuż doliny Wisły oraz Pojezierza Gostynińskiego. Największe miasto – Płock jest ośrodkiem ponadregionalnym o dobrze rozwiniętej strukturze rolnictwa wyższego i największym w kraju ośrodkiem przemysłu petrochemicznego. Specjalizuje się w produkcji rolnej. Podstawowymi problemami na tym obszarze są: słabe skomunikowanie Płocka z Warszawą i resztą kraju, wysokie bezrobocie, niski standard zagospodarowania turystycznego i wysoki poziom zagrożeń środowiska, związanych z lokalizacją infrastruktury przemysłowej (największe w Polsce zakłady petrochemiczne) oraz transportem materiałów niebezpiecznych.

Szansą rozwoju regionu jest:

- realizacja inwestycji strukturalnych oraz wykorzystanie unijnych funduszy,
- rozwój gospodarki opartej na wiedzy i społeczeństwa obywatelskiego,
- włączenie się regionu w procesy rozwojowe w takich obszarach, jak: nauka, wiedza, czy badania,
- wykorzystanie walorów środowiska naturalnego oraz rozwój ekologicznego rolnictwa,
- umocnienie pozycji Warszawy jako metropolii europejskiej oraz zwiększenie jej na obszary pozametropolitalne.

Głównymi zagrożeniami rozwoju regionu są:

- utrata spójności przestrzennej, gospodarczej i społecznej,
- ograniczone możliwości finansowe samorządów.

Dlatego bardzo ważnym dla rozwoju województwa mazowieckiego jest stopień absorpcji środków unijnych.

4. Priorytety oraz cele strategiczne rozwoju województwa

4.1. Priorytety oraz cele strategiczne wskazane w *Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego na lata 2000-2006* ⁶¹

Naczelną ideą przyświecającą tworzeniu *Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego na lata 2000-2006* było dążenie do uzyskania dla jak największej liczby mieszkańców regionu, społecznie odczuwalnej poprawy jakości życia, rozumianej jako zaspokojenie potrzeb materialnych i bezpieczeństwo społeczne. Zakładano, iż warunkiem realizacji tej idei będzie rozwój gospodarczy regionu i uzyskanie odpowiedniego poziomu konkurencyjności jego gospodarki.

⁶¹ *Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego*. Sejmik Województwa Mazowieckiego, Warszawa 2001.

Ponieważ jednak sam rozwój gospodarczy, ani poprawa konkurencyjności nie gwarantują że z ich wyników będą korzystać wszystkie grupy społeczne i cały obszar regionu dlatego założono również działania na rzecz pobudzania rozwoju i poprawy konkurencyjności tam, gdzie nie docierają impulsy rozwojowe wynikające z działania samoczynnego mechanizmu rynkowego, jak też pomaganie ludności regionu w uzyskaniu zdolności do uczestnictwa w procesie jego rozwoju regionalnego.

Przyjęto, że głównym atutem województwa mazowieckiego, decydującym o jego rozwoju i konkurencyjności na arenie krajowej i międzynarodowej jest Warszawa i jej najbliższe otoczenie (obszar metropolitalny Warszawy – OMW), która przez odpowiednie przenikanie impulsów rozwojowych do dalszego otoczenia będzie podstawowym stymulantem aktywizacji Mazowsza. Za istotny dla rozwoju całego regionu uznano potencjał gospodarczy, intelektualny i kulturowy ośrodków subregionalnych, zwłaszcza Płocka, Radomia, Siedlec, Ostrołęki i Ciechanowa, który po wzmocnieniu będzie podstawowym motorem rozwoju obszarów leżących poza zasięgiem oddziaływania OMW. Wizje rozwoju Mazowsza streszczało więc hasło: „Warszawa ku Europie, Mazowsze z Warszawą”.

Dla realizacji tej wizji wskazano priorytety i wyznaczono cele długookresowe, średniookresowe i operacyjne.⁶²

Wskazano 6 priorytetów:

1. Ochrona środowiska:

- zmniejszenie zanieczyszczenia środowiska;
- gospodarka wodna – wdrożenie systemu pełnego monitoringu zanieczyszczenia wód,
- realizacja i modernizacja oczyszczalni ścieków i kanalizacji,
- gospodarka odpadami stałymi – przygotowanie koncepcji systemu, realizacja zakładów utylizacji odpadów.

2. Transport i łączność:

- modernizacja i rozbudowa sieci drogowej w województwie oraz budowa przepraw mostowych przez Wisłę (Warszawa, Płock, Solec nad Wisłą, Maciejowice),
- rozbudowa i modernizacja systemu regionalnego transportu publicznego,
- wspomaganie rozwoju łączności na terenie całego województwa.

3. Czynszowe budownictwo komunalne:

- uruchomienie programu czynszowego budownictwa komunalnego.

⁶² *Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego*, Sejmik Województwa Mazowieckiego, Warszawa 2001, s. 48-64.

4. Bezpieczeństwo:

- poprawa bezpieczeństwa publicznego na terenie całego województwa,
- współpraca samorządów lokalnych oraz straży miejskiej z policją.

5. Edukacja:

- podniesienie poziomu wykształcenia i kwalifikacji na obszarze pozametropolitalnym,
- zwiększenie możliwości korzystania z współczesnych środków komunikowania się, w tym z Internetu,
- upowszechnienie znajomości języków obcych.

6. Rozwój obszarów pozametropolitalnych:

- aktywizacja rozwoju małych miast jako lokalnych ośrodków usług publicznych,
- rozwój infrastruktury technicznej na obszarach pozametropolitalnych,
- przebudowa i modernizacja struktur sektora rolnego.

7. Kultura:

- wprowadzenie dziejów Mazowsza do programu historii szkół średnich,
- wspieranie rozwoju kultury na Mazowszu i ochrona zabytków dziedzictwa,
- promocja Mazowsza w Europie uwzględniając dorobek najwybitniejszych twórców na przestrzeni 10 wieków przez najstarsze zabytki materialne.

Wyznaczono 6 celów długoterminowych:

1. Zwiększenie konkurencyjności metropolii warszawskiej i całego regionu w układzie europejskim i globalnym,
2. Przeciwdziałanie nadmiernym, społecznie nieakceptowanym dysproporcjom w poziomie rozwoju gospodarczego i warunkach życia ludności w województwie (zwłaszcza między metropolią stołeczną a jej otoczeniem),
3. Poprawa jakości środowiska przyrodniczego Mazowsza,
4. Wydłużenie trwania życia mieszkańców województwa mazowieckiego,
5. Ukształtowanie tożsamości kulturowej regionu,
6. Bardziej efektywne wykorzystanie przestrzeni.

Wyznaczono 8 celów średniookresowych i 58 celów operacyjnych:

Cel średniookresowy: 1.: Wzmocnienie mechanizmów dyfuzji procesów rozwojowych z aglomeracji warszawskiej na otoczenie regionalne,

w tym cele operacyjne:

- 1.1. Określenie obszarów aktywności gospodarczej w kluczowych dla rozwoju Mazowsza sektorach,
- 1.2. Modernizacji i rozbudowy sieci dróg w województwie oraz budowy przepraw mostowych przez Wisłę (Warszawa, Płock, Solec nad Wisłą, Maciejowice),

- 1.3. Modernizacji i rozbudowy regionalnego systemu transportu publicznego,
- 1.4. Poprawy wyposażenia w infrastrukturę techniczną strefy zewnętrznej aglomeracji warszawskiej,
- 1.5. Wspieranie rozwoju dawnych miast wojewódzkich oraz ośrodków ponadlokalnych,
- 1.6. Ułatwienia inwestowania w regionie, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów poza aglomeracją warszawską,
- 1.7. Poprawy bezpieczeństwa publicznego na terenie całego województwa.

Cel średniookresowy nr 2.: Przyspieszenie procesów rozwoju społeczno-gospodarczego opartego na wiedzy i innowacjach,
w tym cele operacyjne:

- 2.1. Wzmocnienie materialne systemu oświaty w regionie,
- 2.2. Inspirowanie i finansowanie badań naukowych, zwłaszcza stosowanych,
- 2.3. Stymulowanie rozwoju regionalnego systemu innowacji,
- 2.4. Zwiększenie możliwości korzystania z współczesnych środków komunikowania się, w tym z Internetu,
- 2.5. Upowszechnianie znajomości języków obcych,
- 2.6. Tworzenie i wspieranie centrów wiedzy i innowacji.

Cel średniookresowy nr 3.: Wzmocnienie istniejących i stymulowanie rozwoju nowych funkcji metropolitalnych Warszawy,
w tym cele operacyjne:

- 3.1. Wzmocnienie funkcji Warszawy jako krajowego i międzynarodowego węzła transportowego: lotniczego, drogowego i kolejowego,
- 3.3. Wzmocnienie funkcji Warszawy jako międzynarodowego ośrodka technologicznego,
- 3.4. Kreowanie Warszawy na ośrodek kontaktów biznesowych, naukowych i kulturalnych Wschód-Zachód,
- 3.5. Rozwinięcie funkcji Warszawy jako centrum administracyjno-usługowego Mazowsza,
- 3.6. Utrzymanie i wzmocnienie roli Warszawy jako regionalnego i krajowego centrum specjalistycznej opieki medycznej,
- 3.7. Wzmocnienie roli Warszawy jako ośrodka turystycznego,
- 3.8. Zwiększenie porządku publicznego oraz bezpieczeństwa mieszkańców i turystów na terenie m.st. Warszawy.

Cel średniookresowy nr 4.: Aktywizacja i modernizacja obszarów pozametro-
litalnych,

w tym cele operacyjne:

- 4.1. Aktywizację rozwoju małych miast jako lokalnych ośrodków usług pu-
blicznych,
- 4.2. Wspieranie rozwoju lokalnego przetwórstwa rolno-spożywczego,
- 4.3. Podniesienie poziomu wykształcenia i ochrony zdrowia na obszarach
wiejskich,
- 4.4. Restrukturyzacja rozwoju infrastruktury technicznej obszarów wiejskich,
- 4.5. Realizacja programu czynszowego budownictwa komunalnego,
- 4.6. Stymulowanie tworzenia pozarolniczych miejsc pracy poprzez wspieranie
małych i średnich przedsiębiorstw,
- 4.7. Przebudowę i modernizację struktur sektora rolnego,
- 4.8. Tworzenie ośrodków ułatwiających ubieganie się i absorpcję krajowych
oraz zagranicznych środków pomocowych,
- 4.9. Ekologizację rolnictwa oraz wprowadzanie zasad rozwoju ekologicznie
zrównoważonego,
- 4.10. Rozwój funkcji turystyczno-wypoczynkowych.

Cel średniookresowy nr 5.: Przeciwdziałanie degradacji i rewaloryzacja środo-
wiska przyrodniczego,

w tym cele operacyjne:

- 5.1. Utworzenie regionalnego systemu obszarów chronionych, zgodnego ze
standardami europejskimi,
- 5.2. Zwiększenie lesistości regionu i ochrona lasów,
- 5.3. Zmniejszenie zanieczyszczenia środowiska,
- 5.4. Przeciwdziałanie deficytowi wodnemu,
- 5.6. Poprawa stanu bezpieczeństwa na wypadek klęsk żywiołowych i katastrof
ekologicznych oraz monitorowanie stanu przyrody,
- 5.7. Podniesienie poziomu wiedzy ekologicznej,
- 5.8. Rozwijanie proekologicznych form aktywizacji gospodarczej.

Cel średniookresowy nr 6.: Poprawa stanu zdrowia mieszkańców województwa
mazowieckiego,

w tym cele operacyjne,

- 6.1. Rozwój edukacji prozdrowotnej,
- 6.2. Rozwój turystyki sportu i rekreacji,
- 6.3. Rozwój systemu profilaktyki leczniczej,
- 6.4. Rozwój nowych form opieki medycznej,

- 6.5. Wyrównywanie warunków udzielania świadczeń w podstawowej opiece zdrowotnej, ze szczególnym uwzględnieniem terenów wiejskich,
- 6.6. Rozbudowę systemu pomocy doraźnej, w tym kardiologicznej, wypadkowej oraz ratownictwa medycznego,
- 6.7. Realizację inwestycji w zakresie stacjonarnej opieki zdrowotnej, leczenie uzależnień.

Cel średniookresowy nr 7.: Wzmocnienie regionalnych więzi kulturowo-społecznych mieszkańców województwa mazowieckiego, w tym cele operacyjne:

- 7.1. Propagowanie wiedzy o regionie i „małych ojczyznach”,
- 7.2. Doskonalenie powiązań transportowych w regionie,
- 7.3. Promocja korzyści ze współpracy społeczności i władz w ramach regionu,
- 7.4. Ochrona dóbr kultury materialnej;
- 7.5. Wspieranie twórczości artystycznej;
- 7.6. Ochrona krajobrazu kulturowego wsi mazowieckiej i małych miast.

Cel średniookresowy nr 8.: Zahamowanie narastania chaosu w przestrzennym zagospodarowaniu Warszawy i województwa, w tym cele operacyjne:

- 8.1. Wspieranie inwestycji ukierunkowanych na poprawę ładu przestrzennego aglomeracji warszawskiej oraz usprawnienie jej powiązań z pozostałymi terenami Mazowsza i sąsiednimi województwami,
- 8.2. Zwiększenie skuteczności planowania przestrzennego i egzekwowania postanowień planu,
- 8.3. Uwzględnienie potrzeby racjonalizacji sieci osadniczej w planowaniu inwestycji infrastrukturalnych,
- 8.4. Kształtowanie ładu przestrzennego ukierunkowanego na ograniczenie pól konfliktów pomiędzy zainwestowaniem technicznym a środowiskiem przyrodniczym,
- 8.5. Kształtowanie krajobrazu harmonijnie skomponowanego i zachowującego tożsamość kulturową i walory krajobrazowe.

4.2. Priorytety oraz cele strategiczne wskazane w *Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego do roku 2020 (aktualizacja)*⁶³

Myślą przewodnią *Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego do roku 2020* było wskazanie kierunków rozwoju Mazowsza tak, aby uwzględnione zostały wszystkie podmioty znajdujące się w polu jej oddziaływania. Takie po-

⁶³ *Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego do roku 2020 (aktualizacja)*. Samorząd Województwa Mazowieckiego, Warszawa, maj 2006.

dejscie pozwoliło na wypracowanie wizji regionu konkurencyjnego w układzie europejskim i globalnym. Jest to perspektywiczne podejście, które zakłada realizację trzech celów strategicznych w zakresie:

- budowy społeczeństwa informacyjnego,
- poprawy jakości życia mieszkańców województwa,
- zwiększenia konkurencyjności regionu w układzie międzynarodowym,
- poprawy spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej w ramach zrównoważonego rozwoju.

W zaktualizowanej *Strategii* nakreślono wizję rozwoju „Mazowsze konkurencyjnym regionem w układzie europejskim i globalnym”, co jest wyrazem nowego podejścia w postrzeganiu Mazowsza, jako regionu nie tylko o ugruntowanej pozycji w skali kraju, ale także zdolnego do podwyższania swojej pozycji w Europie i świecie przy wykorzystaniu endo- i egzogenicznych czynników rozwoju. To perspektywiczne podejście zakłada realizację trzech celów strategicznych w zakresie: (1) budowy społeczeństwa informacyjnego i poprawy jakości życia mieszkańców województwa, (2) zwiększenie konkurencyjności regionu w układzie międzynarodowym oraz (3) poprawy spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej regionu w ramach zrównoważonego rozwoju. W zaktualizowanej strategii mając na uwadze, że głównym atutem Mazowsza jest jego potencjał społeczny i gospodarczy oraz centralne położenie ze stolicą w Warszawie przyjęto, iż podejmowane w regionie działania oraz wiążące się z tym inwestycje będą ukierunkowane na:

- rozwój kapitału społecznego, zwłaszcza rozwój społeczeństwa informacyjnego,
- wzrost innowacyjności i konkurencyjności gospodarki,
- stymulowanie rozwoju funkcji metropolitalnych Warszawy,
- aktywizację i modernizację obszarów pozametropolitalnych,
- rozwój społeczeństwa obywatelskiego oraz kształtowanie wizerunku regionu.

Dążenie i aspiracje władz województwa w urzeczywistnieniu nakreślonej wizji rozwoju Regionu oddaje sformułowana misja strategiczna: „Mazowsze jako najbardziej rozwinięty gospodarczo region w Polsce podejmuje uczestnictwo w realizacji z innymi rozwiniętymi regionami, poprzez eliminowanie dysproporcji rozwojowych, rozwój nowoczesnej gospodarki opartej na wiedzy oraz zapewnienie mieszkańcom Mazowsza optymalnych warunków dla rozwoju jednostki, rodziny, jak i całej społeczności, przy jednoczesnym zachowaniu spójnego i zrównoważonego rozwoju”. Uszczegółowienie jej istoty zawierają poszczególne cele Strategii, wyznaczające strategiczne kierunki działań.

W Strategii wskazano jeden cel nadrzędny: „Wzrost konkurencyjności gospodarki i równoważenie rozwoju społeczno-gospodarczego w regionie podstawa poprawy jakości życia mieszkańców” oraz trzy cele strategiczne:

1. Budowa społeczeństwa informacyjnego i poprawa jakości życia mieszkańców województwa,
2. Zwiększenie konkurencyjności regionu w układzie międzynarodowym,
3. Poprawa spójności społecznej i przestrzennej regionu w warunkach zrównoważonego rozwoju.

Wskazano także pięć celów pośrednich a dla każdego z nich po kilka kierunków następujących działań:

cel pośredni Nr 1.: Rozwój kapitału społecznego,
w tym 7 kierunków działań:

- 1.1. Rozwój społeczeństwa informacyjnego i teleinformatyzacji,
- 1.2. Wzrost poziomu wykształcenia i poprawa jakości kadr,
- 1.3. Wzrost zatrudnienia w regionie i przeciwdziałanie bezrobociu,
- 1.4. Podniesienie standardów ochrony zdrowia i zmniejszenie różnic w dostępie do świadczeń zdrowotnych,
- 1.5. Dążenie do poprawy warunków i zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych,
- 1.6. Intensyfikacja działań na rzecz rozwiązywania problemów społecznych,
- 1.7. Poprawa bezpieczeństwa publicznego;

cel pośredni Nr 2.: Wzrost innowacyjności i konkurencyjności gospodarki regionu,
w tym 5 kierunków działań:

- 2.1. Rozwój MSP oraz wzrost ich innowacyjności i konkurencyjności,
- 2.2. Wspieranie instytucji otoczenia biznesu,
- 2.3. Rozwój nowoczesnych technologii z wykorzystaniem własnego potencjału B+R,
- 2.4. Rozwój regionalnych sieci kooperacyjnych i przepływu nowoczesnych technologii,
- 2.5. Budowa systemu innowacyjnego w regionie;

cel pośredni Nr 3.: Stymulowanie funkcji metropolitalnych Warszawy,
w tym 5 kierunków działań:

- 3.1. Wzmocnienie powiązań warszawy z otoczeniem regionalnym, krajowym i międzynarodowym,
- 3.2. Rozwój i poprawa standardów infrastruktury technicznej,
- 3.3. Przeciwdziałanie degradacji krajobrazu i środowiska przyrodniczego OMW,
- 3.4. Zahamowanie narastania chaosu w przestrzennym zagospodarowaniu stolicy i jej otoczeniu,
- 3.5. Stymulowanie rozwoju m.st. Warszawy i obszaru metropolitalnego poprzez policentryczny rozwój przestrzenny i ożywienie funkcji centrotwórczych;

cel pośredni Nr 4.: Aktywizacja i modernizacja obszarów pozametropolitalnych,
w tym 6 kierunków działań:

- 4.1. Poprawa dostępności komunikacyjnej i transportu w regionie, w tym lotnictwa cywilnego,
- 4.2. Wzmocnienie potencjału rozwojowego ośrodków subregionalnych i małych miast,
- 4.3. Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich,
- 4.4. Budowa i rozwój infrastruktury społecznej,
- 4.5. Ochrona i rewaloryzacja środowiska przyrodniczego dla zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju,
- 4.6. Wykorzystanie potencjału endogenicznego OMW do stymulowania rozwoju całego regionu;

cel pośredni Nr 5.: Rozwój społeczeństwa obywatelskiego oraz kształtowanie wizerunku regionu, w tym 5 kierunków działań:

- 5.1. Rozwój społeczeństwa obywatelskiego i integracji regionalnej,
- 5.2. Poprawa i promocja atrakcyjności inwestycyjnej w regionie,
- 5.3. Promocja i zwiększanie atrakcyjności turystycznej i rekreacyjnej regionu w oparciu o walory środowiska przyrodniczego i dziedzictwa kulturowego,
- 5.4. Kształtowanie tożsamości regionu oraz kreowanie i promocja jego produktu,
- 5.5. Współpraca międzyregionalna i międzynarodowa.

Ponieważ rozwój regionalny jest determinowany przez wiele czynników dlatego można zakładać zarówno optymistyczną, jak i pesymistyczną wizję realizacji zakładanych celów. W przypadku Mazowsza Autorzy *Strategii* sugerują że należy spodziewać się najbardziej scenariusza pośredniego, który będzie wynikał z realnej oceny sytuacji wyjściowej oraz niezbyt wygórowanie rozbudzonych aspiracji, uwzględniających faktyczne możliwości pozyskiwania środków na realizację celów. W tym realistycznym scenariuszu jest miejsce na rozwój nowoczesnego i konkurencyjnego rolnictwa.

5. Możliwości realizacji głównych założeń strategicznych rozwoju województwa na najbliższe 20 lat

Cel społecznie odczuwalnej poprawy jakości życia mieszkańców Mazowsza oraz zmniejszenie dysproporcji wewnątrz województwa zarówno poziomu życia ludności, jak i ogólnego rozwoju gospodarczego może być osiągnięty jedynie drogą wielokierunkowych, jednoczesnych działań, zarówno na terenach miejskich, jak i wiejskich. Nie nastąpi bowiem poprawa, gdy rozwój miast będzie odbywać się kosztem infrastruktury wiejskiej lub środowiska naturalnego. Podobnie inwestycje wiejskie nie mogą konkurować z funduszami przeznaczonymi na rozbudowę miast.

Warunkiem prawidłowego rozwoju całego regionu jest zrównoważenie regionalnego rozwoju, a więc w pierwszej kolejności priorytetów oraz celów strategicznych długo- średnio- i krótkookresowych, a także działań operacyjnych. Zrównoważenie to powinno obejmować w ogólnym ujęciu trzy podstawowe sfery życia, mianowicie: gospodarczą, ekonomiczną i społeczną. Stanowi to w pewnym wymiarze odniesienie do koncepcji zrównoważonego rozwoju rolnictwa i analogicznie wymaga opracowania takiego modelu rozwoju regionu, w którym zostaną spełnione pewne wymogi progowe w zakresie kryteriów gospodarczych (w tym środowiskowych), ekonomicznych i społecznych zarówno w skali makro (całego regionu), jak i mikro (gminy, czy rodziny), ponieważ *„spełnianie przyjętego kryterium jednej cechy może wykluczać optymalizację drugiej, dlatego ważne jest ustalenie cech i wartości progowych spełniających wymogi optymalne dla wszystkich (...) sfer”*⁶⁴.

W zrównoważonym rozwoju regionu w odniesieniu do cech gospodarczych powinny być to przede wszystkim kryteria wskazujące na poziom nasycenia infrastrukturalnego (tak aby nie było białych plam w wyposażeniu w elektryczność, wodociąg, kanalizację, drogi utwardzone, transport komunalny, rozwój przemysłu oraz usług) oraz ochronę środowiska naturalnego. W odniesieniu do cech ekonomicznych podstawowymi powinny być kategorie dochodowe, odnoszące się zarówno do możliwości generowania dochodu przez gminy, jak i zabezpieczenie dochodu na społecznie akceptowalnym poziomie dla rodzin (tworzenie miejsc pracy, pomoc społeczna). Na sferę społeczną będą składały się przede wszystkim dostępność do usług w zakresie edukacji, ochrony zdrowia, zaopatrzenia materiałowego (żywnościowe i nieżywnościowe), działania na rzecz eliminowania zjawisk patologicznych i marginalizacji społecznej (m.in. działalność organizacji pozarządowych).

W te ramy powinien wpisywać się w równym stopniu zarówno rozwój miast, jak i obszarów wiejskich, które są wobec siebie jednocześnie konkurencyjne i wspomagające. Ponieważ prawidłowy rozwój następuje tylko wówczas, gdy dyfuzja wartości gospodarczych, ekonomicznych, społecznych i kulturowych dokonuje się w obu kierunkach: z miasta do wsi i ze wsi do miasta, dlatego niezwykle istotna jest kwestia ustalenia właściwej kolejności priorytetów. Powinny one obejmować trzy podstawowe obszary :

- metropolizację Warszawy do takiego poziomu jej atrakcyjności, który przyciągnie działalność usługową o znaczeniu międzynarodowym, rozwój gospo-

⁶⁴ J. St. Zegar, 2005, *Koncepcja badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym*. Rozdział w pracy zbiorowej pod red. prof. dr hab. J. St. Zegara: *Koncepcja badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym*. Program Wieloletni, z. nr 11, IERiGŻ PiB, Warszawa 2005, s. 10-11.

darczy województwa mazowieckiego i wzrost konkurencyjności jego gospodarki, wyznaczonego w strategiach rozwoju,

- równomierne rozłożenie na terenie województwa ośrodków subregionalnych, zarówno przez rozbudowę czy wzmocnienie bardzo słabych o najbardziej peryferyjnym położeniu, jak i wykorzystanie potencjału gospodarczego, intelektualnego i kulturowego byłych miast wojewódzkich, zwłaszcza Radomia, Siedlec, Płocka i Ostrołęki,
- aktywizację obszarów wiejskich, przez nadanie im charakteru wielofunkcyjności, co pozwoli na zachowanie żywotności rejonów oddalonych od dużych ośrodków miejskich oraz ochronę środowiska przyrodniczego na znacznych obszarach regionu.

Wobec powyższego powstaje pytanie, jak wymienione priorytety wpisują się w strategiczne cele rozwoju Mazowsza i jak przebiega ich realizacja w tych obszarach? Czy więc:

- metropolizacja Warszawy,
- równomierna lokalizacja ośrodków subregionalnych oraz
- wielofunkcyjność obszarów wiejskich

wyznaczają właściwy kierunek rozwoju całego regionu, który przyczyni się do podniesienia standardu życia mieszkańców i sprawiedliwy podział dóbr?

5.1. Znaczenie metropolii warszawskiej dla rozwoju regionu

Powszechnie zakłada się, że o sytuacji społeczno-ekonomicznej Mazowsza decyduje aglomeracja warszawska. Jest najbardziej rozwiniętą częścią regionu. Jest najważniejszym (także w kraju) ośrodkiem nauki, szkolnictwa wyższego i kultury, głównym węzłem transportowym, także o znaczeniu międzynarodowym. Jest największym rynkiem pracy, zbytu towarów i usług oraz źródłem popytu na tereny okołowarszawskie.

Warszawa jest w Polsce podstawowym miejscem styku gospodarki krajowej i światowej, co daje jej korzystną pozycję na tle kraju i regionu, ale niestety jej międzynarodowa funkcja jest dotychczas zbyt słaba. Jest to w znacznym stopniu funkcja ograniczająca się do ułatwiania kapitałowi zagranicznemu penetracji polskiego rynku zbytu towarów i usług. Nadal przyczyną małej konkurencyjności Warszawy na arenie międzynarodowej jest głównie niski poziom innowacyjności. Ponieważ słabość Warszawy mogłaby być hamulcem nie tylko jej dalszego rozwoju, ale także regionu, a nawet kraju, dlatego podstawowym celem strategicznym powinno być pokonywanie tych barier.

Podstawową barierą, osłabiającą konkurencyjność stolicy jest niedorozwój transportowy, tj. rozwiązań komunikacyjnych wewnątrz miasta i wewnątrz

aglomeracji warszawskiej. Metropolia, która ma odgrywać znaczącą rolę na arenie europejskiej i światowej, musi mieć zapewniony wielokierunkowy rozwój. Nie może on jednak odbywać się kosztem reszty regionu, czy kraju.

Warszawa z jednej strony jest promotorem rozwoju terenów okołowarszawskich. Jednak zasięg jej pozytywnego oddziaływania, obejmuje zaledwie tereny na odległość ok. 30-50 km, głównie wzdłuż tras wylotowych z miasta w kierunkach północ-południe, od Modlina do Piaseczna i wschód-zachód, od Wiązowej do Błonia. Z drugiej strony Warszawa „wysysa” z regionu osoby najbardziej przedsiębiorcze i wykwalifikowane, natomiast ośrodki miejskie odległe od stolicy są zbyt słabe aby stymulować równomierny rozwój regionu. Warszawa nie może rozwijać się kosztem regionu ani one kosztem Warszawy. Potrzebne jest wzmocnienie ośrodków subregionalnych bez osłabienia stolicy.

Po kilku latach realizacji celów *Strategii*, okazało się oczywistym, że rozwój metropolii warszawskiej ma znikome oddziaływanie na rozwój peryferyjnych stron regionu, natomiast sama w zbyt wolnym tempie likwiduje dystans dzielący ją od innych europejskich stolic, ale jednocześnie zawyża statystykę regionu, co zagraża utracie przez województwo prawa do pomocy unijnej.

Województwo mazowieckie dzięki Warszawie jest regionem o najwyższej wartości wskaźnika PKB w stosunku do średniej unijnej. W 2003 roku wyniosło 72,8% i tym samym zbliżyło się do granicznej wartości wskaźnika 75%, powyżej której nie przysługuje pomoc z Unii Europejskiej. W 2004 r. PKB w przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniosło w województwie mazowieckim 76,8% średniej unijnej i tym samym przekroczyło tę granicę (nie dotyczy okresu finansowania 2007-2013). W związku z tym należy postawić pytanie czy Warszawa powinna być oddzielona od reszty województwa i występować samodzielnie jako odrębny region, np. województwo warszawskie, czy nadal zostać w regionie. Takiego rozdziału dokonali Czesi i Słowacy tworząc ze swoich stolic odrębne regiony. Okazało się jednak, że nie była to trafna decyzja, gdyż obie stolice pozbawione dotacji unijnych nie są w stanie samodzielnie generować swojego rozwoju. Podobnie mogłaby stracić na wydzieleniu Warszawa, która bez unijnego wsparcia nie miałaby funduszy na budowę, rozbudowę i modernizację infrastruktury, zwłaszcza transportowej ani w mieście ani w całej aglomeracji. Poza tym w powstałym z Warszawy i jej najbliższych okolic regionie warszawskim zmniejszyłaby się liczba ludności, a jest to przecież jeden z głównych wskaźników decydujących o wielkości unijnej pomocy.

W sieci miast europejskich Warszawa wraz ze swoim obszarem metropolitalnym postrzegana jest jako jeden z obszarów rozwojowych Unii Europejskiej. Leży wprawdzie poza obszarem najsilniejszych powiązań decyzyjno-kontrolnych Unii (tzw. pentagonu), obejmującym obszar pomiędzy Paryżem, Londy-

nem, Hamburgiem, Monachium a Mediolanem, ale wśród miast o podobnym potencjale jest stolicą najbardziej wysuniętą na wschód. Jest to atut, dzięki któremu Warszawa może stać się łącznikiem między wschodem a zachodem Europy. Ma szanse zdobyć pozycję europejskiej lokomotywy, podobnie jak Madryt, który też jest położony peryferyjnie. Musi jednak rozwiązać istniejące problemy urbanistyczne, stanowiące bariery na drodze do osiągnięcia statusu metropolii międzynarodowej.

Warszawa przyjmując zasady i dyrektywy UE dotyczące rozwoju urbanistycznego może stać się beneficjentem funduszy strukturalnych przeznaczonych na przyspieszenie poprawienia jakości struktury przestrzennej miasta i standardów urbanistycznych. Nie będzie miastem, jak największe metropolie Europy Zachodniej, skupiającym 10-20% ogółu ludności kraju, ale powinna dążyć do przynajmniej podwojenia liczby swoich mieszkańców z ok. 4% obecnie do ok. 8% ogółu ludności kraju. Wynika to z wytycznych dla polityki przestrzennej krajów europejskich zawartych w dokumencie: *Europejska perspektywa rozwoju przestrzennego na rzecz trwałego i zrównoważonego rozwoju obszaru Unii Europejskiej*, gdzie wskazuje się na wzrost roli Warszawy, wynikający z wejścia Polski do Unii Europejskiej i włączenia jej do sieci metropolii europejskich.⁶⁵

Warszawa powinna rozwijać się naturalnie, zarówno poprzez wzrost zasobów mieszkaniowych, jak i miejsc pracy, tak aby jej obrzeża nie stały się siedliskiem slumsów i bezrobocia. Jest oczywistym, że aby się rozwijać potrzebuje nowych terenów inwestycyjnych, tak pod budownictwo przemysłowe, jak i tanie budownictwo mieszkaniowe. Decyzje o „poszerzaniu” Warszawy powinny być podejmowane po uzgodnieniu z lokalnymi samorządami i z poszanowaniem ich praw, gdyż to „poszerzanie” ma zarówno zalety, jak i wady. Do zalet należą m.in.: rozwój infrastruktury transportowej i wodno-kanalizacyjnej, tanienie komunikacji, czy wzrost komfortu mieszkań. Wadami są m.in.: zajmowanie kolejnych terenów wiejskich pod urbanizację, zmniejszenie się terenów zielonych, wzrost zanieczyszczenia środowiska naturalnego, ograniczona lokalna niezależność, oddalenie się samorządu od mieszkańców, rozluźnienie więzi społecznych. Jest to jednak proces potrzebny, warunkujący międzynarodową pozycję stolicy, gdyż słaba pozycja Warszawy może stać się hamulcem rozwoju całego regionu, a nawet kraju. Natomiast „współpraca” Warszawy z okolicznymi samorządami pozwoli uniknąć przejmowania najlepszych gruntów pod zabudowę.

Rozwój Warszawy powinien następować w drodze rozwoju sieci metropolitalnych Unii, a tym samym nie będzie zagrożeniem dla rozwoju reszty regionu,

⁶⁵ *Opracowania planistyczne o znaczeniu europejskim, regionalnym i krajowym. Rozdz. X [w:] Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego m.st. Warszawy. Projekt – wersja marzec 2006 r., s. 80.*

ale jego siłą napędową. Rozwój województwa mazowieckiego powinien dokonywać się równomiernie i dwutorowo, tj. potrzebny jest zarówno rozwój metropolii warszawskiej, jak i ośrodków subregionalnych, ale przy jednoczesnym poszanowaniu środowiska naturalnego.

5.2. Cele ukierunkowane na rozwój podregionów

5.2.1. Zróżnicowanie podregionów w województwie mazowieckim

Na obszarze województwa mazowieckiego zostało wyodrębnionych 5 podregionów, mianowicie: ciechanowsko-płocki, ostrołęcko-siedlecki, warszawski, radomski i miasto Warszawa. Podregiony te różnią się znacznie cechami demograficznymi i społeczno-gospodarczymi. Gęstość zaludnienia (pomijając Warszawę gdzie przypada na 1 km² 3 275 osób) waha się od 62 osoby na 1 km² w podregionie ostrołęcko-siedleckim do 165 osób na 1 km² w podregionie warszawskim. W podregionie ostrołęcko-siedleckim jest najwyższy udział ludności zamieszkałej na wsi (62,0%) i najwyższe ujemne saldo migracji wewnętrznych i zagranicznych na 1000 ludności (-2,1) podczas gdy w warszawskim wskaźnik ten wyniósł (+8,5). Podregion ostrołęcko-siedlecki jest najbardziej rolniczym regionem o największym obszarze użytków rolnych oraz lasów w województwie (35,2% użytków rolnych i 38,3% lasów). Natomiast w podregionie warszawskim jest najwięcej sadów (70,6% wojewódzkiego arealu upraw sadowniczych).

Najbardziej „starzejącym się” podregionem Mazowsza jest Warszawa. W strukturze mieszkańców najwyższy odsetek ludności w wieku produkcyjnym występuje w stolicy (65,5%), a najniższy w podregionie ostrołęcko-siedleckim (60,0%). Jednocześnie Warszawa ma najniższy odsetek osób młodych w wieku przedprodukcyjnym (14,8%) wobec 24,3% w podregionie ostrołęcko-siedleckim i najwyższy osób starszych w wieku poprodukcyjnym (19,7%) wobec 15,0% w podregionie warszawskim.

Zróżnicowany jest również rynek pracy, wynagrodzenia oraz infrastruktura komunalna i mieszkaniowa. Warszawa, co oczywiste, jest największym rynkiem pracy; jest miejscem pracy dla 47,1% ogółu pracujących w całym województwie. Najwięcej osób znajduje zatrudnienie w usługach rynkowych (73,5% ogółu zatrudnionych w usługach rynkowych w województwie), w usługach nierynkowych (48,9%) oraz przemyśle i budownictwie (41,9%). Natomiast największe zatrudnienie w rolnictwie (także łowiectwie, leśnictwie i rybactwie) występuje w podregionie ostrołęcko-siedleckim – 1,5 razy więcej niż w ciechanowsko-płockim (zatrudnienie najniższe z wyłączeniem podregionu Warszawa). Znaczne zróżnico-

wanie rynku pracy występuje również między podregionami z wyłączeniem Warszawy. Zatrudnienie w przemyśle i budownictwie oraz w usługach w podregionie warszawskim jest dwukrotnie wyższe niż w ostrołęcko-siedleckim.

Zróżnicowanie struktury zatrudnienia znajduje odzwierciedlenie także w innych wskaźnikach charakteryzujących rynek pracy, jak stopa bezrobocia – najniższa w Warszawie (6,2%), a najwyższa w podregionie radomskim (26,5%), czy wielkość przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia – prawie 66% wyższe w Warszawie w porównaniu z podregionem ostrołęcko-siedleckim. Na duże zróżnicowanie dochodowe wskazuje także wysokość wskaźnika dochodów podatkowych w przeliczeniu na 1 mieszkańca dla poszczególnych gmin (wskaźnika G). Na przykład w podregionie warszawskim waha się w granicach od 413 w gminie Jadów do 2 764 w gminie Nadarzyn (dla Warszawy wskaźnik ten wynosi 1 968).⁶⁶

5.2.2. Podstawowe cele strategiczne rozwoju podregionów

Wobec tak dużego zróżnicowania w regionie zasadniczą kwestią jest wzmocnienie mechanizmów dyfuzji procesów rozwojowych z aglomeracji warszawskiej na otoczenie regionalne. Dlatego cele strategiczne skoncentrowano przede wszystkim na modernizację i rozbudowę infrastruktury, zwłaszcza drogowej oraz wzmocnienie i aktywizację ośrodków subregionalnych.

W *Strategii Rozwoju* zaplanowano 80 zadań z zakresu budowy i modernizacji dróg „poza warszawskich”, zwłaszcza wzdłuż korytarzy między metropolią a ośrodkami subregionalnymi: Płockiem, Radomiem, Siedlcami, Ciechanowem i Ostrołęką. Aktywizacji obszarów peryferyjnych służyć mają także modernizacja i rozbudowa regionalnego systemu transportu publicznego, wspieranie rozwoju dawnych miast wojewódzkich oraz ośrodków ponadlokalnych.

⁶⁶ Jest to wielkość podstawowych dochodów podatkowych na 1 mieszkańca gminy wykazana do obliczania projektowanej subwencji wyrównawczej na 2007 rok w zł.

Ministerstwo Finansów prezentuje, wskaźniki dochodów podatkowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca dla poszczególnych gmin (wskaźniki G), powiatów (wskaźniki P) i województw (wskaźniki W), stanowiące podstawę do wyliczenia projektowanych kwot części wyrównawczej subwencji ogólnej na dany rok odpowiednio dla gmin, powiatów i województw (wg zasad określonych w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego - Dz.U. Nr 203, poz.1966). Wielkość wskaźników kształtuje się następująco: wskaźnik gminny Gg dla kraju = 793,43; wskaźnik powiatowy Pp dla kraju = 80,53; wskaźnik wojewódzki Ww dla kraju = 102,07. Podstawą do wyliczenia tych wskaźników były dane o dochodach podatkowych za 2004 r. według stanu sprawozdań na dzień 30 czerwca 2005 r. [za:] www.mf.gov.pl oraz www.piechocinski.pl.

5.3. Cele ukierunkowane na rozwój obszarów wiejskich

Ważną kwestią w województwie mazowieckim, poza rozwojem miast jest rozwój obszarów wiejskich. W strategiach rozwoju województwa mazowieckiego nie eksponowano zbyt wiele kwestii rolnictwa ani obszarów wiejskich, zakładając, że te sprawy regulują przede wszystkim programy sektorowe, w tym przypadku strategie i programy rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Większa uwaga, a zwłaszcza działania skierowane były na rozwój stolicy i kilku byłych miast wojewódzkich, nadając im rangę lokomotywy rozwoju całego regionu, w tym także obszarów wiejskich, z których nadmiar siły roboczej zostanie wchłonięty przez rozwijające się miasta. W tym celu zakładano szybki wzrost taniego budownictwa mieszkaniowego w miastach i wzrost pozarolniczych miejsc pracy. Tak się nie stało. Nie zostały zrealizowane przyjęte cele strategiczne ani w zakresie budownictwa, ani wzrostu miejsc pracy. Natomiast po wolna restrukturyzacja rolnictwa nadal zatrzymuje znaczącą na wsi ludność powiązaną z rolnictwem, która każdego roku w znaczącej części zasila sferę ubóstwa i bezrobocia.

Władze województwa rozwiązanie problemu obszarów wiejskich upatrują głównie poprzez rozwój infrastrukturalny tych terenów, co warunkuje tworzenie pozarolniczych miejsc pracy oraz edukację, czyli działania na rzecz wyrównywania poziomu wykształcenia ludności wiejskiej i miejskiej, a przez to tworzenie równych szans na rynku pracy.

Strategia rozwoju województwa mazowieckiego zakłada, że likwidacja zaopóźnień cywilizacyjnych oraz poprawa dochodów i warunków życia ludności dokonana się poprzez aktywizację i modernizację obszarów pozametropolitalnych.⁶⁷

W tym celu zaplanowano:

- wzmocnienie instytucji oświatowych, zmianę profilu kształcenia, poprawę dostępności do oświaty, zapewnienie powszechnej dostępności mieszkańców do podstawowej opieki lekarskiej oraz zakładów opiekuńczo-leczniczych
- wspieranie i podtrzymywanie funkcji lokalnych usług publicznych, takich jak: oświata, szkolnictwo wyższe, ochrona zdrowia i kultura;
- wspieranie rozwoju lokalnego przetwórstwa rolno-spożywczego, poprzez prowadzenie na szeroką skalę doradztwa techniczno-technologicznego, promocję lokalnych znaków towarowych oraz organizację kontaktów producentów żywności z odbiorcami towarów;

⁶⁷ Określenie : *obszary pozametropolitalne* odnosi się do obszarów poza metropolią warszawską i jej najbliższym otoczeniem. [za:] *Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego*. Sejmik Województwa Mazowieckiego. Warszawa 2001, s. 9.

- restrukturyzację rozwoju infrastruktury technicznej obszarów wiejskich, w ramach którego przewidziano takie działania, jak: remonty i budowa dróg o znaczeniu lokalnym, gazyfikacja, reelektryfikacja, rozbudowa sieci telefonicznej, rozbudowa sieci wodociągowej, a w szczególności kanalizacyjnej i oczyszczalni ścieków, modernizacja i rozbudowa urządzeń melioracyjnych.
- wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw, m.in. przez wprowadzenie ułatwień dostępu do kredytów, szerszą informację, wprowadzanie nowoczesnej technologii.

Likwidacja zapóźnień cywilizacyjnych na obszarach wiejskich jest zadaniem bardzo aktualnym i ważnym, gdyż jest to znaczny obszar województwa mazowieckiego zagrożony zjawiskiem trwałej peryferyzacji i marginalizacji. Dotyczy to także terenów wokół zdegradowanych społecznie i ekonomicznie miast przemysłowych.

5.4. Cele ukierunkowane na rozwój rolnictwa

W celu rozwoju rolnictwa zaplanowano przebudowę i modernizację struktur sektora rolnego poprzez komasację i wymianę gruntów, koncentrację gruntów i produkcji w wysokotowarowych gospodarstwach rozwojowych, wspieranie dzierżawy gruntów, tworzenie grup producenckich, organizację rynku rolnego, wspieranie ośrodków doradztwa i postępu rolniczego. Zakładano także ekologizację rolnictwa oraz wprowadzanie zasad rozwoju ekologicznie zrównoważonego, poprzez stymulowanie produkcji żywności zgodnie z zasadami ekologii, rozwijanie profesjonalnych usług doradczych w zakresie współczesnych technologii przyjaznych środowisku, rolnictwa zintegrowanego, a na obszarach chronionych – ekologicznego. W ramach rozwoju funkcji turystyczno-wypoczynkowych, planowano m.in. wyznaczanie szlaków turystycznych i edukacyjnych oraz ścieżek rowerowych.

6. Wykorzystanie środków finansowych z Programów Unijnych na terenie województwa mazowieckiego

Przedsięwzięcia rozwojowe w województwie mazowieckim finansowane były z wielu źródeł. Podstawowym był Kontrakt Wojewódzki (środki budżetu państwa, budżetu województwa i budżetów samorządów lokalnych). Ponadto środki pochodziły z funduszy unijnych (Program ISPA, SAPARD, Phare, Interreg, Program Aktywizacji Obszarów Wiejskich), Banku Światowego i Europejskiego Banku Inwestycyjnego.

6.1. Przedakcesyjny Program SAPARD

Jednym ze znaczących źródeł finansowania rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa był program przedakcesyjny SAPARD. Program ten służył ułatwieniu wdrożenia *acquis communautaire* oraz przygotowaniu rolnictwa i mieszkańców wsi do wymagań związanych z wejściem Polski do UE i miał na celu:

- poprawę konkurencyjności polskiego rolnictwa i przetwórstwa rolno-spożywczego, zarówno na rynku krajowym, jak i międzynarodowym;
- dostosowanie sektora rolno-spożywczego do wymagań jednolitego pod względem sanitarnym, higienicznym i jakościowym;
- wsparcie wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich poprzez rozwój infrastruktury technicznej oraz tworzenie warunków do podejmowania pozarolniczej działalności gospodarczej na wsi.

W województwie mazowieckim złożono łącznie 5 138 wniosków. Zawarto 4 336 umów na łączną kwotę 584 547,1 tys. zł (wg. stanu na 14.06.2005 r.), a dokonane płatności wyniosły 434 572,8 tys. zł, co stanowi 74,3% kwoty określonej w umowach (tabela III.5).

Tabela III.5. Realizacja Programu SAPARD w województwie mazowieckim

Działania	Liczba wniosków		Zawarte umowy		Płatności		% zrealizowanych płatności
	złożonych	zarejestrowanych	liczba	mln zł	liczba	mln zł	
Ogółem	5 138	4 611	4 336	584,55	3 406	434,57	74,3
1. Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych	216	173	147	212,46	106	129,09	60,8
2. Inwestycje w gospodarstwach rolnych	3 718	3 475	3 423	152,19	2 689	120,45	79,1
3. Rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich	650	601	453	187,47	431	168,67	90,0
4. Różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich;	554	362	313	32,42	180	16,36	50,5

Źródło: Raport roczny z realizacji Programu SAPARD w Polsce za okres 1 stycznia 2004 r. – 31 grudnia 2004 r. (przygotowany na podstawie Artykułu 8, rozdział B Wieloletniej Umowy Finansowej). Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, czerwiec 2005 oraz *Kontrakt Wojewódzki dla Województwa Mazowieckiego na lata 2005-2006*, s. 16.

W województwie mazowieckim, zrealizowano najwięcej spośród innych województw wniosków w ramach Programu SAPARD (14,3% ogółu zrealizowanych wniosków w kraju); natomiast pod względem udziału zrealizowanych

wniosków w liczbie wniosków przyjętych do realizacji (wskaźnik 64,1%) znalazło się na trzecim miejscu po województwach lubelskim (69,5%) i kujawsko-pomorskim (67,5%).

6.2. Program Aktywizacji Obszarów Wiejskich⁶⁸

Programem uzupełniającym w stosunku do Programu SAPARD był Program Aktywizacji Obszarów Wiejskich (tabela III.6). Programem zostali objęci mieszkańcy obszarów wiejskich i małych miast (do 15 tys. mieszkańców). Łączny budżet Programu w skali kraju wynosił 297,9 mln euro, w tym dla Mazowsza przyznano kwotę 3 565 tys. euro z przeznaczeniem na współfinansowanie inwestycji w zakresie zaopatrzenia w wodę, odprowadzania i oczyszczania ścieków, gospodarki odpadami stałymi oraz dróg gminnych i powiatowych

Tabela III.6. Realizacja Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich w województwie mazowieckim

Wyszczególnienie	Cel	Efekty	Beneficjenci
Podkomponent B2: Edukacja	Poprawa warunków nauczania w szkołach podstawowych, gimnazjach i szkołach specjalnych na terenach wiejskich	Dofinansowano: - zadania remontowe (90% całkowitej wartości projektów) - wyposażenie obiektów szkolnych (10% całkowitej wartości projektów)	295 projektów, w tym: 192 remontowe, 103 wyposażenie, łącznie w: 10 powiatach i 145 gminach
Podkomponent B3: Potencjał instytucjonalny	Podniesienie skuteczności i efektywności zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego	- Przeszkolenie w zakresie nowoczesnych zasad zarządzania - Szkolenia specjalistyczne, m.in. w zakresie przeciwdziałania bezrobociu	- łącznie 548 osób w 81 zespołach po 5-8 osób z 67 gmin i 14 powiatów. - łącznie 471 osób
Komponent C: Infrastruktura wiejska	Pośrednie i bezpośrednie tworzenie warunków dla powstawania nowych pozarolniczych miejsc pracy na obszarach wiejskich poprzez inwestycje w infrastrukturę techniczną	Dofinansowywane były inwestycje służące poprawie systemów komunikacyjnych (drogi), zaopatrzenia wsi w wodę oraz funkcjonowania infrastruktury z zakresu ochrony środowiska (kanalizacja, oczyszczalnie ścieków, i wysypiska odpadów stałych)	- 59 projektów infrastrukturalnych, w tym: 4 kanalizacyjne, 2 wysypiska, 17 wodociągowe, 36 drogowe (26 dróg gminnych i 16 powiatowych).

Źródło: *Program Aktywizacji Obszarów Wiejskich*. Wydawca: Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA. Warszawa 2005

⁶⁸ Opracowano na podstawie: *Program Aktywizacji Obszarów Wiejskich*. Wydawca: Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA. Warszawa 2005 oraz *Kontrakt Wojewódzki dla Województwa Mazowieckiego na lata 2005-2006*, s. 16-19.

Zagwarantowano również 7 281 osobodni na szkolenia dla radnych i pracowników urzędów jednostek samorządu terytorialnego oraz dodatkowe środki na realizację podkomponentu B2: „Edukacja” w kwocie 1 487 tys. euro. Łącznie województwo mazowieckie otrzymało 5 052 tys. euro na realizację zadań w ramach Programu PAOW, co stanowiło 1,7% budżetu krajowego tego Programu

Program był realizowany do 30.06.2005 roku. Jego koordynatorem na szczeblu krajowym była Jednostka Koordynacji Programu (JKP), powołana w ramach Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA) w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Na szczeblu regionalnym funkcje wdrożeniowe pełniły Wojewódzkie Biura Wdrażania Programów powołane w ramach struktur Urzędów Marszałkowskich oraz Regionalne Oddziały Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR).

Przyznane dla województwa mazowieckiego środki w ramach PAOW nie zaspokoily potrzeb w pełni. Na przykład statystycznie gmina prowadzi na terenach wiejskich 6 szkół a dofinansowano średnio remont i/lub wyposażenie tylko 2 z nich.

6.3. Płatności bezpośrednie

Według stanu w dniu 30.VI.2005 r. (narastająco od uruchomienia programu) w województwie mazowieckim było zarejestrowanych 252 185 producentów rolnych, a wnioski złożyło 223 645 (tj. 88,7% zarejestrowanych producentów). Za okres 2004 r. płatności bezpośrednie otrzymało 207 761 podmiotów. Kwota pomocy wnioskowanej za 2004 r. (wyplacona do 13 maja 2005 r.): wyniosła 822,3 mln zł, tj. średnio 3 957,8 zł na 1 producenta rolnego (gospodarstwo), zrealizowanych płatności. Kwota zrealizowanej płatności była zróżnicowana w zależności od struktury upraw i wynosiła od 6 891,5 zł na 1 gospodarstwo w powiecie mławskim (rolnym) do 1 990,7 zł w powiecie grójeckim (sadowniczym).

6.4. SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich”

O dofinansowanie działań w ramach tego Program złożyło wnioski 6 440 rolników (stan w dniu 07.07.2005 r.), a kwota wnioskowanej pomocy wynosiła ponad 676,2 mln złotych

6.5. Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich

Realizację *Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich* (stan w dniu 07.07.2005) ilustruje tabela III.7.

Tabela III.7. Realizacja *Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich* w województwie mazowieckim

Działania w ramach Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich	Wnioski zarejestrowane	
	w liczbach bezwzględnych	kwota pomocy wnioskowanej w tys. zł
Renty strukturalne (średnio: 1 476 zł na 1 wniosek)	5 130	7 535,7
Wspieranie gospodarstw niskotowarowych	20 512	25 492,5*
Wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i dobrostanu zwierząt	1 936	16 789,5
Zalesianie gruntów ornych	487	14 485,8
Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE	14 287	520 224,9
Rolnictwo zrównoważone	65	234,7
Rolnictwo ekologiczne	803	7 388,4
Utrzymanie łąk ekstensywnych	502	3 964,8
Utrzymanie pastwisk ekstensywnych	57	136,4
Ochrona gleb i wód	794	4 889,8
Strefy buforowe	7	7,4
Zachowanie lokalnych ras zwierząt	27	167,8

* W tys. euro.

Źródło: Dane MRiRW.

7. Fundusze unijne dla województwa mazowieckiego przewidziane na lata 2007-2015⁶⁹

⇒. Narodowa Strategia Spójności – wkład unijny

1. W ramach *Narodowej Strategii Spójności na lata 2007-2013* do województwa mazowieckiego, na inwestycje realizowane w tym regionie trafi 2 602,52 mln euro funduszy unijnych. Kwota obejmuje alokację na *Regionalny Program Operacyjny* oraz regionalny komponent PO *Kapitał Ludzki*. Dla porównania w latach 2004-2006 w ramach *Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego* alokacja dla województwa mazowieckiego wyniosła 299,84 mln euro.

⁶⁹ Informacja MRR. E-strona: www.mrr.gov.pl, styczeń 2007 rok.

2. Na realizację *Regionalnego Programu Operacyjnego Mazowsze* otrzymało 1 831,50 mln euro. W ramach regionalnego komponentu PO *Kapitał Ludzki* województwo mazowieckie dysponować będzie kwotą 771,02 mln euro.

3. W województwie mazowieckim będą także realizowane projekty w pozostałych krajowych programach operacyjnych. Na listę podstawową projektów indywidualnych dla PO *Infrastruktura i Środowisko* oraz PO *Innowacyjna Gospodarka* (załącznik 1) wpisanych zostało 67 projektów (w tym przedsięwzięcia przewidziane do realizacji na obszarze więcej niż jednego województwa). Natomiast na liście rezerwowej znalazły się 22 projekty.

⇒. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich – wkład unijny

W ramach *Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich*, na poszczególne województwa, zgodnie z zaproponowanym przez MRiRW podziałem dla wybranych działań, do województwa mazowieckiego trafi ok. 676,18 mln euro pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Kwota ta ulegnie zwiększeniu po dokonaniu przez MRiRW podziału na regiony środków na gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi.

W latach 2007-2015 do województwa mazowieckiego trafi 3 957,24 mln euro w ramach działań objętych *Strategią Rozwoju Kraju 2007-2015*. Wartość dofinansowania unijnego, obejmująca środki w ramach *Narodowej Strategii Spójności* oraz *Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich*, szacowana jest na 3 278,70 mln euro. Udział środków krajowych szacowany jest na kwotę 678,54 mln euro.

IV. Ocena wykorzystania możliwości rozwojowych regionu

1. Stopień realizacji celów strategicznych

W opracowanych i przyjętych w 2005 r. przez Zarząd Województwa Mazowieckiego *Założeniach Aktualizacji Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego* została dokonana ocena realizacji *Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego* (na lata 2000-2006) po prawie 5 latach jej wdrażania, z której wynikało, że⁷⁰:

- ⇒ brak wskaźników monitorowania i krótki okres realizacji nie pozwala jednoznacznie ocenić stopnia osiągnięcia celów Strategii w poszczególnych dziedzinach rozwoju społeczno-gospodarczego regionu,
- ⇒ nie zmniejszyły się dysproporcje rozwojowe w regionie,
- ⇒ miasto Warszawa powiększyło dystans dzielący je od pozostałych podregionów w województwie,
- ⇒ nastąpiła poprawa w zakresie wyposażenia w infrastrukturę techniczną, głównie transportową, w zakresie ochrony środowiska, ochrony zdrowia i edukacji,
- ⇒ efekty działań i inicjatyw odnośnie budowy gospodarki opartej na wiedzy i innowacji są niewymierne, dalekosiężne i trudne do oceny. Nie mniej jednak nastąpił rozwój szkolnictwa wyższego i wzrost liczby osób z wykształceniem wyższym,
- ⇒ poprawiła się dostępność do usług medycznych, ale trudno ocenić, czy znalazło to odzwierciedlenie w poprawie stanu zdrowia mieszkańców;
- ⇒ nastąpiła poprawa w zakresie wyposażenia w infrastrukturę techniczną, głównie transportową, w zakresie ochrony środowiska, ochrony zdrowia i edukacji,
- ⇒ analiza danych statystycznych nie daje podstaw do wykazania w sposób ilościowy działań na rzecz wzmocnienia więzi kulturowych i społecznych,
- ⇒ nie zahamowano narastającego chaosu w zagospodarowaniu przestrzennym,
- ⇒ nastąpiła niewielka poprawa struktury agrarnej w rolnictwie,
- ⇒ wzrosła liczba gospodarstw ekologicznych.

⁷⁰ *Założenia Aktualizacji Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego*. Zarząd Województwa Mazowieckiego, Warszawa, marzec 2005 r., s. 14-15.

- Z ogólnej liczby 58 celów operacyjnych Strategii nie podjęto działań w dwóch:
- ⇒ czynszowe budownictwo komunalne (zakładano, że będzie ono podstawową bazą mieszkaniową dla ludności z obszarów wiejskich zatrudnianych w mieście),
 - ⇒ inspirowanie finansowania badań naukowych.

2. Ocena zmian wynikających z realizacji celów strategicznych

W rolnictwie i na obszarach wiejskich województwa mazowieckiego zaszły w latach 2000-2004, a więc w okresie realizacji celów pierwszej *Strategii Rozwoju Województwa*, zarówno korzystne, jak i niekorzystne zmiany. Wprawdzie w wielu kwestiach dotyczących rolnictwa i wsi postawione cele strategiczne nie zostały zrealizowane wcale lub zrealizowane częściowo, to jednak dały znaczący impuls w kierunku rozwoju całego regionu, a także rolnictwa i obszarów wiejskich. Samo bowiem opracowanie dokumentu *Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego* stanowiło szansę na zmianę sytuacji społeczno-gospodarczej województwa. Szansa ta została wykorzystana, pomimo nie dopracowania celów, nie umieszczenia zapisu dotyczącego nadzoru nad ich realizacją oraz nie sprecyzowania jednostek organizacyjnych realizacji poszczególnych celów *Strategii*.

Rolnictwo mazowieckie wykorzystało szansę, jaką stwarzała integracja Polski z Unią Europejską, niestety nie w pełni, czego wyrazem jest m.in. nie wykorzystanie limitów wszystkich unijnych środków, przeznaczonych na rozwój i modernizację rolnictwa. Na przykład z Programu SAPARD wykorzystano tylko 84% limitu środków przeznaczonych dla województwa mazowieckiego w ramach Działania: *Inwestycje w gospodarstwach rolnych*. Nie wykorzystano także limitu środków na Działanie: *Różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu zapewnienia różnorodności działań lub alternatywnych źródeł dochodu*, co oznacza że nie wykorzystano wszystkich możliwości, w tym zakresie. Większy był stopień wykorzystania środków unijnych na rozwój infrastruktury na obszarach wiejskich. Zaznaczyć jednak należy, iż województwo mazowieckie należało do jednych z najaktywniejszych spośród innych województw w zagospodarowaniu środków unijnych.

Rolnicy skorzystali z szansy wynikającej z wprowadzenia dopłat bezpośrednich i zdecydowana większość z nich wystąpiła o te płatności. Nie wszyscy jednak z tej szansy skorzystali i wielu rolników nie złożyło w ogóle lub złożyło nieprawidłowo wypełnione wnioski, pozbawiając się tym samym możliwości podniesienia dochodowości swoich gospodarstw. Dopłaty bezpośrednie nie tylko przyczyniają się do podniesienia dochodowości gospodarstwa, ale również

mają wpływ na lepsze wykorzystanie gruntów, poprzez mobilizację właścicieli do utrzymywania ich w dobrej kulturze, czego dowodem jest zmniejszenie się powierzchni odłogów i ugorów.

Producenci rolni nie wykorzystali i nadal nie wykorzystują szansy jaką jest możliwość organizowania się w grupy producenckie, aby stworzyć bardziej korzystne warunki sprzedaży produkcji i sprostać rosnącej konkurencji na rynkach europejskich, co dotyczy zwłaszcza producentów owoców i warzyw.

Nie wykorzystaną szansą jest także to, że *Strategia* nie objęła w sposób jednoznaczny ważnych zagadnień związanych z rozwojem zasobów ludzkich, zwłaszcza przeciwdziałaniu rozwarstwieniu ekonomicznemu i społecznemu ludności, ubożeniu ludności wiejskiej, aktywizacji działań na rzecz wzrostu zatrudnienia i zmniejszenia bezrobocia ukrytego na wsi. W efekcie braku zdecydowanych i konkretnych posunięć nie osiągnięto poprawy w zakresie niwelacji zjawiska nierówności społecznych, jakości wyżywienia ani ograniczenia bezrobocia.

W rolnictwie zostały wykorzystane, ale jeszcze w zbyt małym zakresie, szanse polepszenia struktury agrarnej. Zwiększył się przeciętny obszar gospodarstwa, poprawiła się struktura agrarna gospodarstw indywidualnych. Nastąpił przepływ gruntów z gospodarstw drobnych i średnich do grupy gospodarstw o największej powierzchni. Gospodarstwa wykorzystywały, m.in. środki unijne przeznaczone na zakup ziemi.

Jeszcze w zbyt małym stopniu wykorzystano możliwości polepszenia struktury agrarnej i dochodowości rodzin rolniczych, jakie stwarza wprowadzenie w rolnictwie rent strukturalnych (na ok. 23 tys. gospodarstw prowadzonych przez osoby w wieku 55 i więcej lat wnioski o renty strukturalne zarejestrowało niewiele ponad 5 tys. kierowników gospodarstw). Należy jednak zaznaczyć, że wielu rolników straciło tę szansę z powodu zbyt trudnej do pokonania bariery, jaką są przepisy prawne i rygorystyczne zasady określające uprawnienia do otrzymania tej renty.

Ogromną szansą, jaką stworzyły sformułowane cele strategiczne i nowe możliwości finansowania była modernizacja gospodarstw rolnych i przemysłu rolno-przetwórczego oraz modernizacja i budowa infrastruktury, zwłaszcza na obszarach wiejskich. Ta szansa została najlepiej wykorzystana. Postęp jest widoczny przede wszystkim w dziedzinie transportu i komunikacji, co pozytywnie wpływa na rynek pracy, gdyż albo stwarza możliwości tworzenia nowych pozarolniczych miejsc pracy na obszarach wiejskich, albo usprawnia dojazd do pracy poza miejscem zamieszkania.

Wykorzystaną szansą jest też budowa, rozbudowa i modernizacja bazy opieki zdrowotnej oraz szkolnictwa, w tym rozwój sieci informatycznej, przez

co poprawiły się warunki życia ludności w zakresie jakości usług medycznych oraz edukacji.

Analizując zakres i stopień wykorzystania szans rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich należy uwzględnić dwie zasadnicze sprawy, mianowicie że:

- korelację pomiędzy podejmowanymi działaniami a ich efektami najłatwiej stwierdzić w przypadku stosowania tzw. twardych środków działania. Dotyczy to w szczególności działalności inwestycyjnej w zakresie rozbudowy infrastruktury technicznej i społecznej, a także urządzeń służących ochronie środowiska oraz że
- nie można w sposób jednoznaczny ocenić skuteczności wykorzystania szans w odniesieniu do tzw. działań miękkich (dotyczy głównie inwestycji w kapitał ludzki), ze względu na ich specyficzny charakter i niewymierne efekty. Podstawowym osiągnięciem jest zauważalny rozwój społeczeństwa informacyjnego na wsi oraz podniesienie poziomu wykształcenia ludności wiejskiej, chociaż nadal są znaczne różnice między wsią a miastem.

Współcześnie o rozwoju rolnictwa oraz obszarów wiejskich i o szansach rozwiązania tzw. problemu wiejskiego decydują dwa wskaźniki, mianowicie: szanse edukacyjne oraz dostęp do rynku pracy. Nie nastąpi rozwiązanie tego problemu dopóki wiejskie dziecko nie będzie miało takich samych szans edukacyjnych, jak jego rówieśnik w mieście i to nie w wymiarze teoretycznym, ale praktycznym. Podobnie nie nastąpią pozytywne zmiany, ani w rolnictwie, ani na wsi dopóki nie wyrównają się szanse ludności wiejskiej i miejskiej na rynku pracy, a także nie nastąpi prawidłowe funkcjonowanie rynku pracy. W analizowanym okresie wieś bardziej wykorzystwała szanse odnośnie poprawy warunków edukacyjnych niż w zakresie rynku pracy.

Jest oczywistym, że aglomeracja warszawska nie będzie i nie powinna wchłaniać wszystkich nadwyżek siły roboczej ze wsi. Jest to nierealne z trzech podstawowych powodów, przede wszystkim:

- ⇒ zbyt dużej odległości dojazdu do pracy z terenów oddalonych od Warszawy,
- ⇒ niewystarczającej liczby mieszkań komunalnych dla przybywających nowych mieszkańców,
- ⇒ zbyt dużej liczby gospodarstw rolnych niskotowarowych, nie zapewniających utrzymania rodzinie tylko z produkcji rolniczej.

Ze względu na tę liczną grupę ludzi, niezbędne jest rozwijanie zatrudnienia pozarolniczego na obszarach wiejskich oraz rozwój miast oddalonych od aglomeracji warszawskiej. Będzie to jednocześnie skutkowało przyspieszeniem tempa przemian agrarnych w rolnictwie.

Niewykorzystaniem szansy dla polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich jest nieudzielanie lub udzielanie w zbyt małym stopniu pomocy w rozwoju ze

strony państwa, ponieważ są to gospodarstwa dostarczające na rynek znaczną część produkcji zwierzęcej, a także owoców, warzyw, grzybów jadalnych i kwiatów. Ponadto sprzyjają utrzymaniu osadnictwa wiejskiego oraz zapobiegają nadmiernej industrializacji rolnictwa, stanowią podstawową bazę wytwarzania żywności metodami ekologicznymi.

Istotnym, aczkolwiek trudno wymiernym jest ocena stopnia wykorzystania lub niewykorzystania szans rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w województwie mazowieckim, ponieważ dla tworzenia tych szans lub ich realizacji kapitalne znaczenie mają zmiany natury psychologicznej, jak chociażby przełamywanie barier mentalnych i intelektualnych. Takie zmiany się dokonują, chociaż ich efekty zaowocują dopiero w okresie dłuższym.

3. Wpływ realizacji celów strategicznych na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich

Realizacja celów strategicznych rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa w województwie mazowieckim koncentrowała się głównie na działaniach na rzecz rozwoju infrastruktury obszarów wiejskich, przez co spodziewano się, że nastąpi aktywizacja tych obszarów, powstaną nowe pozarolnicze miejsca pracy, część ludzi odejdzie z rolnictwa, co wywoła potrzebne zmiany strukturalne. Gwałtowne ani widoczne zmiany jednak nie nastąpiły. Można jedynie pośrednio wnioskować o pozytywnym wpływie przeprowadzonych nowych inwestycji, które dotyczyły głównie remontów lub budowy nowych obiektów (szkół, szpitali czy dróg) na zmiany na obszarach wiejskich lub wśród ludności rolniczej. Nie daje to jednak podstaw do wnioskowania o szerokim i znaczącym wpływie tych inwestycji na rozwój obszarów wiejskich czy poprawę warunków życia ludności wiejskiej.

3.1. Realizacja celów w sektorze: Rolnictwo i przemysł rolno-spożywczy

Realizacja celów strategicznych nie wniosła jak dotychczas potrzebnych zmian w sektorze bardzo ważnym dla rolników, mianowicie rolniczym i przetwórstwie rolno-spożywczym. Wspieranie zmian strukturalnych w rolnictwie i rozwoju lokalnego przetwórstwa rolno-spożywczego, koncentrowało się głównie na działaniach doradczych, jak szkolenia, kursy dla producentów żywności, koordynacja wyjazdów targowych, organizowanie regionalnych imprez wystawienniczych czy promowanie lokalnych znaków towarowych, a także kursy z zakresu tworzenia grup producentów i doradztwa rolniczego. Działania takie, aczkolwiek potrzebne, nie dokonały przełomu i nie spowodowały wypracowania

nowego modelu współpracy rolników z przetwórcami. Nie stały się także impulsem tworzenia grup producentów, co jest niezwykle istotne dla producentów owoców i warzyw. Bez stworzenia silnych grup producentów rolnych, zwłaszcza owoców i warzyw polscy ogrodnicy nie będą konkurencyjni na rynku europejskim, a bardzo prawdopodobne, że także i na krajowym, gdzie warunki w znacznym stopniu dyktują przemysł przetwórczy i supermarkety. Może to powodować stopniowy upadek warzywnictwa i sadownictwa w regionie mazowieckim, które obecnie przoduje i powinno nadal pozostać ogrodniczą potęgą europejską. Mazowsze ma do tego dogodne warunki klimatyczne i glebowe oraz wykształconą kadrę ogrodników.

3.1.2. Realizacja celów w zakresie ekologizacji rolnictwa

Rozwój rolnictwa ekologicznego uważany jest za szansę dla polskiego rolnictwa na rynku europejskim. Mazowsze ma naturalne warunki do rozwoju tej formy rolnictwa. Ekologizacja rolnictwa oraz wprowadzanie zasad rozwoju ekologicznie zrównoważonego, zawierała się w celach strategicznego rozwoju regionu i realizowana była poprzez wdrażanie programów rozwoju rolnictwa ekologicznego na Mazowszu, w ramach których organizowane były szkolenia dla rolników, konkursy edukacyjne dla młodzieży szkolnej, wydawnictwa dla konsumentów i przetwórców, wyjazdy na targi produkcji ekologicznej.

Efektem podjętych działań był wzrost liczby gospodarstw ekologicznych. Liczba gospodarstw ekologicznych posiadających certyfikat bądź będących w drugim roku przestawiania na produkcję ekologiczną (te gospodarstwa mogą ubiegać się o dopłatę z UE wzrosła ze 106 w 2001 r. do 884 w 2005 r. (obecnie 165 gospodarstw posiada atest).

3.2. Realizacja celów w sektorze: Edukacja

Szczególne miejsce ma kwestia edukacji. Mimo znaczącego postępu w rozwoju sieci informatycznej, szkolnictwa wyższego, wzrostu nakładów na B+R oraz wielu pozytywnych działań w zakresie podnoszenia wiedzy nauczycieli, przyznawania stypendiów dla młodzieży wiejskiej, czy realizowania programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz programu przeciwdziałania narkomanii i aktywizacji środowisk lokalnych nie osiągnięto oczekiwanego postępu w zakresie edukacji młodzieży wiejskiej. Dla wielu dostęp do wyższego wykształcenia stał się utrudniony.

Podstawową barierą na drodze edukacyjnej młodzieży z terenów wiejskich stała się niekorzystna lokalizacja szkół. Wynika to zarówno z faktu likwi-

dacji wielu szkół wiejskich lub obniżenia w nich poziomu nauczania (powrót do łączonych klas w małych wiejskich szkołach), jak i utrudnienia dostępu do szkół średnich. Szkoły licealne tworzone są głównie w miastach, w wielu z nich, zwłaszcza tych o wyższym poziomie nauczania obowiązuje czesne. Przeciętnej rodziny rolniczej lub wiejskiej nie stać na opłacenie czesnego oraz stancji, gdyż dojazd z miejsca zamieszkania jest za daleki. Mimo więc postępu edukacyjnego istnieje obawa, że znacząca część młodzieży wiejskiej skończy edukację na poziomie gimnazjalnym, a tym samym obniży swoją pozycję na rynku pracy.

3.3. Realizacja celów w sektorze: Infrastruktura techniczna

Wieś polska „zyskała” najwięcej w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej. Zrealizowano wiele inwestycji ukierunkowanych na poprawę infrastruktury wiejskiej (kilkadziesiąt zadań dotyczących systemów kanalizacji, wodociągu, stacje uzdatniania wody, oczyszczalnie ścieków zbiorniki małej retencji, przebudowa i modernizacja kilkudziesięciu dróg wojewódzkich). Pozwala to wnioskować, że staną się one motorem napędowym przedsiębiorczości w sferze turystyki, usług i produkcji.

Niestety efekty tych inwestycji będą widoczne dopiero w okresie dłuższym. O ich wpływie na pozytywne zmiany na obszarach wiejskich będzie można mówić dopiero wtedy, gdy na wieś przyjdą inwestorzy i stworzą nowe miejsca pracy. Powstanie wtedy wieś wielozawodowa i utrwali się jej wielofunkcyjność.

Tylko taka wieś ma szansę rozwoju, gdyż pozostaną na niej ludzie zainteresowani jej dalszym rozwojem, gdyż będzie to dla nich oznaczało równocześnie wyższy poziom ich życia i standard bytowania. Wieś polska nie może stać się skansenem ani sypialnią dla miejskiej aglomeracji. Musi następować jej zrównoważony rozwój. Tylko wtedy nastąpią pozytywne zmiany strukturalne w rolnictwie; w kierunku rolnictwa towarowego i ekologicznego.

4. Działania na rzecz wyrównywania dysproporcji wewnątrz regionu ***Samorządowy Program Rozwoju Mazowsza***

Ważnym etapem w rozwoju województwa mazowieckiego, mającym na celu wyrównywanie dysproporcji w rozwoju społeczno-gospodarczym wewnątrz regionu, a jednocześnie uwzględniającym postulaty samorządów, jest uchwalenie pod koniec grudnia 2005 roku, przez Sejmik Województwa Mazo-

wieckiego, *Samorządowego Programu Rozwoju Mazowsza* (SPRM).⁷¹ Bezpośrednią przyczyną powołania tego Programu była niewystarczająca ilość środków przekazywana z budżetu państwa na lata 2005-2006 w ramach Kontraktu Wojewódzkiego. Na inwestycje samorządowe na Mazowszu w budżecie państwa zagwarantowano w 2004 roku 84,5 mln, a rok później – zaledwie 36,2 mln złotych. W 2005 roku na sfinansowanie wszystkich wniosków, złożonych przez jednostki samorządowe zabrakło około 25 mln złotych. Samorząd Województwa Mazowieckiego podjął więc decyzję o ustanowieniu *Mazowieckiego Kontraktu Samorządowego*, przeznaczając na ten cel w latach 2005-2006 po 100 mln zł rocznie. O dofinansowanie mogą ubiegać się o nie te jednostki, które nie uzyskały pomocy z Kontraktów Wojewódzkich, finansowanych przez budżet państwa. Kwoty przekazywane na realizację SPRM pochodzą w całości ze środków własnych województwa. W 2005 r. w ramach *Kontraktu Samorządowego* ponad sto najuboższych gmin otrzymało fundusze (do 300 tys. zł) na inwestycje wodno-kanalizacyjne lub na drogi. Dofinansowanie obejmowało do 90% kosztów projektu.

Samorządowy Program Rozwoju Mazowsza jest programem autorskim, unikalnym w kraju pomysłem na wsparcie najuboższych gmin. W ramach SPRM gminy i powiaty mogą ubiegać się o dofinansowanie (nie więcej niż 90% kosztów projektu) dróg powiatowych i gminnych, placówek oświatowych, placówek służby zdrowia, domów pomocy społecznej, obiektów sportowych oraz budowy sieci kanalizacyjnej i wodociągowej. W 2006 r. Zarząd Województwa Mazowieckiego przeznaczył 157 mln zł na wsparcie najuboższych terenów na Mazowszu.

Samorządowy Program Rozwoju Mazowsza tworzą:

- 1) Mazowiecki Program Wsparcia Rozwoju Powiatowej Infrastruktury Drogowej,
- 2) Mazowiecki Program Modernizacji Placówek Oświatowych na Terenach Wiejskich,
- 3) Mazowiecki Program Wyrównywania Rozwoju Obszarów Wiejskich,
- 4) Wieloletni Program Rozwoju Infrastruktury Sportowej.

W 2006 roku dołączony został także

- 5) Mazowiecki Program Zaopatrzenia w Wodę. Budowa wodociągów na terenach wiejskich, Uzupełnienie Finansowe ZPORR – wodociągi – pomoc kłękowa,

⁷¹ Za: http://isis.pap.pl/dokumenty/2006/10/610041420183541_zalacznik_nr3.sprm.doc. oraz „Zbudowaliśmy Polskę samorządną” – rozmowa z A. Struzikiem, marszałkiem województwa mazowieckiego, *Zielony Sztandar*, 19 lutego 2006, Nr 8.

- 6) Uzupełnienie finansowe Kontraktu Wojewódzkiego dla Województwa Mazowieckiego – ochrona zdrowia i pomoc społeczna.

4.1. Mazowiecki Program Wsparcia Rozwoju Powiatowej Infrastruktury Drogowej

Program ma na celu kompleksową przebudowę dróg powiatowych na Mazowszu. Ta kategoria dróg ma mniejsze możliwości korzystania z pozabudżetowych środków pomocowych niż drogi wojewódzkie i gminne, dlatego większość z nich jest zaniedbana. W 2007 roku z budżetu województwa na modernizację i renowację dróg powiatowych przekazano 19,9 mln zł. Dzięki tym środkom udało się dofinansować 63 zadania w 40 powiatach. Pomoc finansowa nie dotyczyła nakładów na prace przygotowawcze i obsługę realizacji zadania. O wsparcie maksymalnie trzech zadań drogowych mogły ubiegać się wszystkie powiaty. Warunkiem uzyskania dofinansowania było, aby modernizowana droga powiatowa łączyła się z drogą wojewódzką. Założeniem programu było, aby pomoc inwestycyjna nie była większa niż 75% kosztów przedsięwzięcia i nie przekraczała 500 tys. zł. W 2005 roku dzięki wsparciu samorządu województwa udało się rozpocząć przebudowy 58 dróg w 37 powiatach. Na ten cel z budżetu województwa przekazano 18,3 mln zł. (w 2006 r. była to kwota 21 mln zł.). Jego celem jest poprawa spójności systemu drogowego na Mazowszu. Drogi krajowe, wojewódzkie oraz gminne mają większe możliwości korzystania ze środków pomocowych, pozabudżetowych i dzięki temu są szybciej modernizowane. Możliwości przebudowy sieci dróg powiatowych są niewielkie, stąd wieloletnie zaniedbania. Powiatowe szlaki nie spełniają wymogów wytrzymałości nawierzchni, tymczasem wzrasta na nich ruch pojazdów ciężarowych, co zwiększa zagrożenie i przyczynia się do niszczenia dróg.

4.2. Mazowiecki Program Modernizacji Placówek Oświatowych na Terenach Wiejskich

Program jest realizowany po raz pierwszy w 2006 roku. Ma on na celu poprawę stanu technicznego szkół zarówno podstawowych, gimnazjów jak i szkół średnich. O dotację ubiegały się szkoły wiejskie i z miast do 15 tys. mieszkańców. Pomocą finansową objęte zostały remonty oraz zakup sprzętu do stołówek, świetlic, bibliotek i pracowni komputerowych. Samorząd Województwa na modernizację obiektów oświatowych przekazał 20 mln zł. Wysokość dofinansowania na jednego beneficjenta nie mogła przekroczyć 50% kosztów zadania oraz kwoty 100 tys. zł.

4.3. Mazowiecki Program Wyrównywania Rozwoju Obszarów Wiejskich

Mazowsze, mimo pozycji największego i najbogatszego województwa w kraju, jest regionem mocno zróżnicowanym pod względem gospodarczym i społecznym. Województwo tworzą zarówno gminy zamożne, gdzie dochód na jednego mieszkańca przekracza 2,5 tys. zł, jak i ubogie, których dochody nie przekraczają 200 zł. Średni dochód z podatków dla gmin wiejskich i wiejsko-miejskich Mazowsza wynosi 547 zł. Aby wyrównać różnice pomiędzy poszczególnymi gminami samorząd województwa stworzył Mazowiecki Program Wyrównywania Rozwoju Obszarów Wiejskich (MPWROW). Jest on skierowany do najuboższych gmin wiejskich oraz wiejsko-miejskich. W ramach tego programu samorząd województwa dofinansuje budowy dróg gminnych, wodociągów i kanalizacji. W 2006 r. na ten cel z budżetu województwa wyasygnowano blisko 53 mln zł. Beneficjentami były gminy o wskaźniku G (dochód na jednego mieszkańca) wynoszącym 0,75 średniego wskaźnika na Mazowszu, czyli 547 zł. Maksymalna kwota dotacji, o jaką ubiegali się beneficjenci nie mogła przekroczyć 90% kosztów inwestycji oraz kwoty 300 tys. zł.

W 2005 r. ze wsparcia samorządu województwa skorzystało 155 mazowieckich gmin, które otrzymały 43,6 mln zł. Dzięki tym środkom dofinansowano budowę kanalizacji w 10 miejscowościach. Wsparcie uzyskały także budowy sieci wodociągowych w 30 miejscowościach, przebudowano 1 stację uzdatniania wody, a 1 zmodernizowano. Udało się także wspomóc finansowo budowę i modernizację 82 odcinków dróg gminnych.

4.4. Wieloletni Program Rozwoju Infrastruktury Sportowej

Korzystanie z obiektów sportowych to m.in. wymagania edukacyjne, realizacja polityki zdrowotnej, ale przede wszystkim przeciwdziałanie patologiom społecznym poprzez propagowanie idei wychowania fizycznego. Program ten ma na celu pomoc biedniejszym obszarom Mazowsza w realizacji zadań z zakresu kultury fizycznej. Samorząd Województwa Mazowieckiego przeznaczył na realizację tego programu 18 mln zł. 2 mln zł z tej puli przeznaczono na budowę sztucznych lodowisk w gminach Piaseczno i Koźienice. Pieniądze zostały przeznaczone na aż 194 zadania m.in.: budowy, modernizację i wyposażenie gminnych wielofunkcyjnych kompleksów sportu i rekreacji. Dotacja celowa na jedno zadanie nie mogła przekroczyć 70% kosztów przedsięwzięcia oraz kwoty 200 tys. zł.

4.5. Mazowiecki Program Zaopatrzenia w Wodę. Budowa Wodociągów na Terenach Wiejskich

Aby przeciwdziałać i zapobiegać skutkom braku wody Samorząd Województwa Mazowieckiego podjął inicjatywę pomocy finansowej z budżetu województwa w postaci wsparcia przy budowie i przebudowie sieci wodociągowej na obszarach wiejskich. W tym celu, w ramach Samorządowego Programu Rozwoju Mazowsza powstał – „Mazowiecki Program Zaopatrzenia w Wodę. Budowa wodociągów na terenach wiejskich”. Zakłada się, że pomoc inwestycyjna będzie stanowić do 90% kosztów przedsięwzięcia, ale nie więcej niż 150 tys. zł. Beneficjentami tego programu będą gminy wiejskie i wiejsko-miejskie, na obszarze których wystąpiła klęska suszy w 2006 r. W 2006 roku na ten cel przeznaczono 7,5 mln zł. Program Samorządu cieszył się ogromnym zainteresowaniem beneficjentów. Do Urzędu Marszałkowskiego wpłynęło aż 162 wnioski o wartości dofinansowania 22 mln zł. Kwota ta trzykrotnie przekroczyła środki przeznaczone na ten cel.

4.6. Uzupelnienie finansowe ZPORR – wodociągi – pomoc klęskowa

Ze względu na ograniczone fundusze z Unii Europejskiej na przedsięwzięcia infrastrukturalne na terenach wiejskich, zwłaszcza z zakresu wodociągowania, nie wszystkie projekty z listy rankingowej otrzymały dofinansowanie. Dlatego Samorząd Województwa podjął decyzję o wsparciu 11 projektów realizowanych w 10 gminach. Wartość dotacji z budżetu województwa wyniosła 7,5 mln zł.

4.7. Uzupelnienie finansowe Kontraktu Wojewódzkiego dla województwa mazowieckiego – ochrona zdrowia i pomoc społeczna

Jednym z najważniejszych zadań stojących przed Samorządem Województwa Mazowieckiego jest dbałość o społeczeństwo regionu poprzez zapewnienie dostępu do wysokiej jakości usług medycznych. Ze względu na ograniczone środki finansowe budżetu państwa przeznaczone na realizację Kontraktu Wojewódzkiego dla Mazowsza, w 2006 r. Samorząd Województwa dofinansuje 28 przedsięwzięć, z czego 4 dotyczą pomocy społecznej, 23 ochrony zdrowia, a 1 edukacyjnej opieki wychowawczej. Wartość dotacji z budżetu województwa wyniesie 15,2 mln zł. Program ten był realizowany po raz pierwszy w 2006 r. Na realizację zadań, objętych Samorządowym Programem Rozwoju Mazowsza zostało złożonych 700 wniosków, z czego ponad 500 zostało zaakceptowane do realizacji.

Zakończenie

Na podstawie przeprowadzonej analizy zmian w sytuacji społeczno-gospodarczej województwa mazowieckiego została dokonana, przez Zarząd Województwa, ocena efektów realizacji celów strategicznych. Wynikały z niej następujące wnioski:

- Spośród zrealizowanych celów na pierwsze miejsce wysuwają się inwestycje infrastrukturalne, zwłaszcza drogowe i transportowe. Modernizacja lub budowa nowych dróg ma ogromne znaczenie dla kompleksowego rozwoju regionu, w tym także obszarów wiejskich, szczególnie aktywizacji zawodowej ludności, poprzez zwiększenie możliwości dojazdu do pracy i tworzenie lokalnie nowych miejsc pracy, głównie w usługach. Podobne znaczenie ma modernizacja linii kolejowych i autobusowych, chociaż tu nie spełniono wszystkich oczekiwań społecznych i ograniczono się do najważniejszej sfery przewozów, tj. do dojazdów do miejsc pracy i nauki oraz powrotu do miejsca zamieszkania.
- Realizowane były także inwestycje mające na celu poprawę wyposażenia w infrastrukturę techniczną zewnętrznej sfery aglomeracji miejskich pod inwestycje gospodarcze i mieszkaniowe. Stwarza to możliwości rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, które mogą wchłaniać nadmiar wiejskiej siły roboczej.
- Dokonano wiele inwestycji w zakresie infrastruktury medycznej, także w małych miastach, co pozwoliło nie tylko na zwiększenie liczby łóżek szpitalnych i podniesienie standardu świadczonych usług medycznych, ale także stworzyło wiele nowych miejsc pracy.
- Nastąpiła znacząca poprawa w wyposażeniu infrastrukturalne obszarów wiejskich, w systemy kanalizacji, wodociągi, stacje uzdatniania wody, oczyszczalnie ścieków, zbiorniki małej retencji. Ma to pozytywny wpływ na ochronę środowiska, podnosi standard życia ludności wiejskiej, sprzyja rozwojowi osadnictwa ludności nierolnej na obszarach wiejskich, a przez to stymuluje zapotrzebowanie na usługi. Jest także jednym z podstawowych uwarunkowań rozwoju agroturystyki.
- Nie dokonała się przebudowa struktury agrarnej w stopniu znaczącym. Trzeba jednak uwzględnić fakt, że przebudowa i modernizacja struktur sektora rolnego jest działaniem rozłożonym w czasie. Można więc jedynie na podstawie zmian, jakie dokonały się w strukturze agrarnej wnioskować, iż następuje proces pozytywnej przebudowy strukturalnej w rolnictwie. Jest on jednak powolny. Nastąpiło powiększenie się wielkości przeciętnego gospodarstwa

rolnego o 0,7 ha oraz zmniejszenie liczby i udziału gospodarstw o areale do 10 ha na rzecz wzrostu największych, powyżej 20 ha. Mimo to rolnictwo na Mazowszu charakteryzuje się nadal znacznym rozdrobnieniem gospodarstw, przerostem zatrudnienia, niską efektywnością oraz niskim stopniem towarowości produkcji. Znaczna część gospodarstw indywidualnych (prawie 40%) prowadzi działalność wyłącznie lub głównie na potrzeby własne.

- Wzrosła liczba gospodarstw ekologicznych. Są i będą one tworzone z gospodarstw małoobszarowych, częściowo samozaopatrzeniowych, co pozwoli na utrzymanie osadnictwa wiejskiego, będzie bazą wytwarzania żywności metodami ekologicznymi i zabezpieczeniem przed nadmierną industrializacją rolnictwa.
- Nie osiągnięto oczekiwanych rezultatów w zakresie tworzenia grup producentów. Tworzenie się grup producentów jest na Mazowszu, podobnie jak w całym kraju procesem powolnym. Prowadzone na szeroką skalę szkolenia rolników w zakresie modernizacji i restrukturyzacji rolnictwa, wzrostu towarowości produkcji oraz tworzenia grup producenckich nie zaowocowały powstawaniem tych ostatnich.
- Szczególne znaczenie ma realizacja zadań z zakresu edukacji. Niwelowaniu różnic edukacyjnych między wsią a miastem służyły zarówno remonty i modernizacja budynków szkolnych, uzupełnianie ich wyposażenia, zwłaszcza informatycznego, jak i objęcie znacznej liczby uczniów wywodzących się z terenów wiejskich systemem stypendialnym. Nie rozwiązało to jednak problemu, jaki wynikał ze złej lokalizacji szkół.
- Nie został zrealizowany program czynszowego budownictwa komunalnego. Zakładano, że dostępność mieszkań komunalnych na wynajem umożliwi pożądaną migrację ludności w poszukiwaniu pracy i wywoła przekształcenia strukturalne, głównie zaniedbanych terenów rolnych. Nie powstawały nowe miejsca pracy w budownictwie, usługach budowlanych, produkcji materiałów budowlanych oraz wyposażeniu mieszkań w takim zakresie jaki przewidywano.
- Nie nastąpiła znacząca poprawa w zakresie niwelacji zjawiska nierówności społecznych, jakości wyżywienia, ograniczenia bezrobocia, ani w aktywizacji obszarów wiejskich. Słaba była dyfuzja z aglomeracji warszawskiej do obszarów wiejskich oraz niezadowalający stopień rewitalizacji miast subregionalnych. Nie nastąpiły w stopniu zadawalającym pozytywne zmiany w zakresie przeciwdziałania rozwarstwieniu ekonomicznemu i społecznemu ludności oraz ubożeniu ludności wiejskiej, a także aktywizacji działań na rzecz wzrostu zatrudnienia i zmniejszenia bezrobocia ukrytego na wsi.

- Realizacja celów strategicznych rozwoju Województwa Mazowieckiego dała jednak znaczący impuls w kierunku rozwoju całego regionu, a także rolnictwa i obszarów wiejskich.
- Szanse, jakie dla rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich na terenie województwa mazowieckiego zostały stworzone poprzez realizację celów strategicznych, przyjętych w *Strategiach Rozwoju* zostały najpełniej wykorzystane w dziedzinach wyposażenia infrastrukturalnego w technice, medycynie i edukacji. Nie wykorzystano jednak wszystkich możliwości w zakresie rozwoju sektora małych i średnich przedsiębiorstw, nie nastąpiła widoczna poprawa sytuacji na rynku pracy.
- Nastąpiła rozbudowa Warszawy, która w znacznym stopniu nadrobiła zapóźnienia; zdołano przyciągnąć kapitał i wielu inwestorów. Warszawa powoli zaczyna stawać się centrum biznesowym i kongresowym i w takim kierunku powinna się dalej rozwijać. Nastąpił także znaczny rozwój szkolnictwa wyższego. Zbyt mały postęp osiągnięto w tańszym budownictwie mieszkaniowym, chociaż postęp w tej dziedzinie dokonał się na jej obrzeżach. Budowa nowych osiedli mieszkaniowych wokół stolicy jest dobrym rozwiązaniem, pod warunkiem jednak równoczesnej rozbudowy infrastruktury komunikacyjnej.
- Należy jednak zaznaczyć, że pozytywne oddziaływanie stolicy ma zasięg ograniczony do otaczających ją powiatów i gmin, przy rozbudowanej infrastrukturze transportowej. Jedynie dobra komunikacja pozwala mieszkańcom okolicy podejmowanie pracy w Warszawie bez zamieszkania w niej. Stolica z niskim bezrobociem ciągle jest chłonnym rynkiem pracy. Dobrze funkcjonująca komunikacja wokół miasta (nawet w okręgu do 100 km) pozwala na uniknięcie rozwoju dzielnic biedy i przeludnienia na jego obrzeżach. Właściwym działaniem jest więc prowadzenie przez samorząd województwa programu wyrównywania szans rozwojowych poprzez wsparcie gmin wiejskich i powiatów. Efektem będzie zmniejszanie się dystansu między stolicą a resztą województwa.
- Nadal problemem jest rewitalizacja miast subregionalnych. Na Mazowszu, poza Płockiem i Kozienicami, rozwijającymi się dzięki lokalizacji na ich terenach Petrochemii i Elektrowni były miasta wojewódzkie straciły swoją siłę rozwoju i nie stanowią zabezpieczenia dochodowego (miejsc pracy) dla okolicznej ludności, zwłaszcza tej zbędnej na wsi.

Literatura:

Biuletyn Statystyczny Województwa Mazowieckiego. IV kwartał 2005. Urząd Statystyczny w Warszawie, Warszawa 2005.

Budżety gospodarstw domowych. GUS, Warszawa, kolejne lata.

Chmielewska B.: *Aktywizacja obszarów wiejskich w świetle realizacji celów strategicznych na przykładzie województwa mazowieckiego*. [w:] Roczniki Naukowe SERiA, tom IV, Poznań 2006.

Chmielewska B.: *Wykorzystane i niewykorzystane możliwości rozwoju rolnictwa i wsi w województwie mazowieckim*. Rozdział III [w:] *Rolnictwo i wieś w krajowej oraz wojewódzkich strategiach rozwoju społeczno-gospodarczego Polski do 2020 roku*. Praca zbiorowa pod red. W. Michny. IERiGŻ-PIB, Program Wieloletni 2005-2009, Warszawa 2006.

Chmielewska B., Mierosławska A.: *Krajowa czy regionalna strategia rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich?* IERiGŻ-PIB, Warszawa 2007, *Zagadnienia Ekonomiki Rolnictwa*, z. Nr 2.

Chmielewska B., Mierosławska A., 2006: *Koncepcje rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Narodowym Planie Rozwoju oraz Strategiach Rozwoju Regionalnego*. Warszawa 2007, maszynopis.

Gorzela G.: *Podstawowe pojęcia polityki regionalnej*. Rozdział [w:] *Podstawowe pojęcia polityki regionalnej*. www.infoport.pl/kontent/, 2006.

Gorzela G., Jałowicki B.: *Strategie rozwoju regionalnego województw: analiza problemowa, ocena*. Warszawa 2001, maszynopis.

Harmonizacja prawa polskiego w zakresie prawa samorządu terytorialnego. Raport końcowy Nr PL92 12/02.01/15. Opracowanie: Biuro Doradztwa Prawnego Kulesza i Kamiński s.c. dla Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa marzec 1998.

Kalinowski. T. (red): *Atrakcyjność inwestycyjna województw i podregionów Polski, 2005*. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2005.

Michna W.: *Strategia rozwoju rolnictwa na okres najbliższych kilkunastu lat w różnych makroregionach Polski*. IERiGŻ-PIB, Warszawa 2006, maszynopis.

Możliwości wielofunkcyjnego rozwoju wsi polskiej w kontekście integracji z Unią Europejską. Praca pod red. A. Stasiaka. PAN, KPZK, SGGW, Warszawa 2000.

Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2002. Powszechny Spis Rolny. GUS Warszawa 2003.

Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2001-2006. (NSRR). Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Budownictwa, Warszawa, grudzień 2000.

Opracowania planistyczne o znaczeniu europejskim, regionalnym i krajowym. Rozdz. X [w:] *Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego m.st. Warszawy.* Projekt – wersja marzec 2006, maszynopis.

Ocena Realizacji Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego. Raport. Warszawa, grudzień 2004.

Polityka Rozwoju Regionalnego. Raport uzupełniający. Zespół Zadaniowy ds. Rozwoju Regionalnego w Polsce.. Raport przygotowany przez Grupę Roboczą, Przewodniczący Grupy: Danuta Hübner. Warszawa, czerwiec 1996.

Program Aktywizacji Obszarów Wiejskich. Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA, Warszawa 2005.

Projekt Narodowego Planu Rozwoju 2007-2013. Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa, wrzesień 2005, maszynopis.

Przyborowska-Klimczak A., Skrzydło-Tefelska E, *Dokumenty Wspólnot Europejskich.* Lubelskie Wydawnictwa Prawnicze, Lublin, 1994.

Radwan-Roehrenscheff M.: *Polityka regionalna wspólnot europejskich – definicje.* Rozdział w opracowaniu pt. *Podstawowe pojęcia polityki regionalnej.* www. infoport.pl/content/.

Raport o polityce regionalnej. Departament Polityki Regionalnej Ministerstwa Gospodarki i Pracy, Warszawa 2004.

Raport roczny z realizacji Programu SAPARD w Polsce (za okres 01.01.-31.12.2004). Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Warszawa, czerwiec 2005, maszynopis.

Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego 2007-1013. Wstępny Projekt. Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego, Warszawa, czerwiec 2006.

Rocznik Statystyczny 2007. GUS, Warszawa 2007.

Rocznik Statystyczny Województwa Mazowieckiego 2005. Urząd Statystyczny w Warszawie, Warszawa grudzień 2005.

Rocznik Statystyczny Województwa Mazowieckiego 2007. Urząd Statystyczny w Warszawie, Warszawa grudzień 2007.

Rolnictwo. Transformacja – akcesja – co dalej? Ekspertyza wstępna na potrzeby Krajowego Związku Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych opracowana przez prof. dr hab. Waldemara Michnę i prof. dr hab. Józefa St. Zegara. Warszawa, listopad 2004, maszynopis.

Rolnictwo w Województwie Mazowieckim. Urząd Statystyczny w Warszawie, Warszawa, sierpień 2005.

Stasiak A.: *Zróżnicowanie polskich regionów i problemy dalszego ich rozwoju w ramach integracji europejskiej*. Sejmowa Komisja ds. Układu Europejskiego oraz Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Warszawa, 1997, maszynopis.

Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego. Sejmik Województwa Mazowieckiego, Warszawa, 2001.

Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego do roku 2020 (aktualizacja). Warszawa, maj 2006.

Strzelecki Z. (kierownik zespołu autorskiego): *Rozwój obszarów wiejskich*. Mazowieckie Biuro Planowania Przestrzennego i Rozwoju Regionalnego w Warszawie, Oddział Terenowy w Ostrołęce, Ostrołęka, wrzesień 2004.

Szlachta J.: *Regionalizacja w krajach Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej*. [w:] *Regionalizacja w Polsce w świetle doświadczeń zachodnioeuropejskich*. Biuletyn KPZK PAN, Warszawa 1992.

Województwo Mazowieckie Podregiony Gminy Powiaty. 2005. Urząd Statystyczny w Warszawie, Warszawa 2005.

Województwo Mazowieckie Podregiony Powiaty Gminy 2007. Urząd Statystyczny w Warszawie, Warszawa 2007.

Założenia aktualizacji Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego. Sejmik Województwa Mazowieckiego, Warszawa, marzec 2005.

Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004-2006. Załącznik do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r. Dziennik Ustaw Nr 166, poz. 1745, Dział III

Zrównoważony rozwój w projektach do Funduszy Strukturalnych. Stowarzyszenie na rzecz Ekorozwoju Agro-Group, Centrum Europejskiego Zrównoważonego Rozwoju. Warszawa, 2005, maszynopis.

Zegar J. St.: *Koncepcja badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym*. Rozdział w pracy zbiorowej pod redakcją prof. dr hab. J. St. Zegara: *Koncepcja badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym*. IERiGŻ-PiB, Warszawa 2005, Program Wieloletni, z. nr 11.