
RECENZJA KSIĄŻKI **ROZWÓJ REGIONALNY W POLSCE. RAPORT 2009**

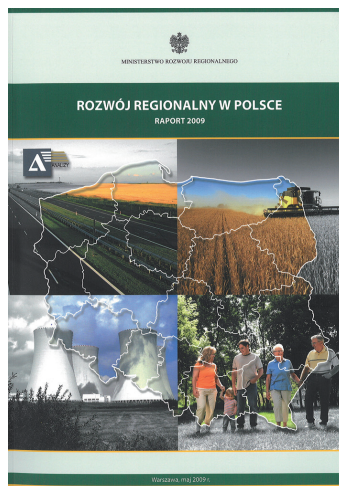
Mirosław Grochowski

Przedstawiony raport dotyczy trendów rozwojowych i zmian w zróżnicowaniu poziomu rozwoju województw w kluczowych obszarach życia społecznego i gospodarczego, od roku 1999 do okresu 2007-2008, na który przypada rozliczenie wykonania *Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006*. Celem raportu jest ocena kierunków i intensywności procesów rozwojowych, która ma służyć sformułowaniu wniosków i rekomendacji, dotyczących przyszłej polityki rozwoju regionalnego.

Raport składa się z trzech zasadniczych części, poprzedzonych wprowadzeniem i syntezą, w której zawarto najważniejsze wnioski dotyczące procesów rozwoju regionalnego w Polsce. Na końcu raportu znalazły się załączniki tabelaryczne.

W pierwszej części przedstawiono główne czynniki rozwoju regionalnego na początku XXI wieku. Odniesiono się do kwestii konkurencyjności terytorialnej, omówiono w skrócie typologię czynników rozwoju regionalnego, które mają charakter uniwersalny, a także przedstawiono listę czynników stymulujących w obecnym czasie rozwój regionalny w Polsce. Na końcu tej części znalazły się uwagi dotyczące zmian w paradygmacie rozwoju regionalnego, co przekłada się bezpośrednio na potrzeby zmian w paradygmacie polityki regionalnej na poziomie celów, strategii, instrumentów, obszarów oddziaływania i głównych podmiotów polityki regionalnej.

Druga, zasadnicza część raportu poświęcona jest analizie trendów rozwojowych w regionach. Została ona podzielona na trzynaście podrozdziałów, w których szczegółowo omawiane są następujące zagadnienia: (1) wzrost gospodarczy w skali kraju i w regionach, (2) zmiany w strukturze gospodarczej regionów, (3) poziom oraz struktura nakładów inwestycyjnych, (4) tendencje w kształtowaniu się aktywności zawodowej ludności, (5) wykorzystanie kapitału społecznego w regionach, (6) innowacyjność przedsiębiorstw, (7) zaawansowanie w budowie społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy, (8) poziom i dostępność usług publicznych w regionach, (9) infrastruktura transportowa, (10) infrastruktura środowiskowa, komunalna i energetyki, (11) wybrane wymiary



zróżnicowań przestrzennych w Polsce, (12) struktura gospodarcza na wsi, (13) zdolność instytucjonalna administracji publicznej.

Trzecia część raportu poświęcona jest źródłom i kierunkom finansowania rozwoju. Przedstawiono w niej przepływy finansowe na linii Polska – Unia Europejska, ich wielkość oraz strukturę z perspektywy obszarów interwencji, wynikającej z różnych polityk. W tej części znalazły się także informacje dotyczące wielkości wydatków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w rozbiciu na regiony.

Choć trendy rozwojowe analizowane są na poziomie województw (NUTS-2), w analizach uwzględniono także podział na obszary miejskie i wiejskie, co wynika z faktu, że zróżnicowania poziomu rozwoju gospodarczego i społecznego oraz poziomu wyposażenia w infrastrukturę nie dotyczą obszarów ograniczonych granicami administracyjnymi, ale obszarów o charakterze miejskim i wiejskim.

Treść raportu ograniczono do najważniejszych aspektów polityki rozwoju regionalnego, kierując się przesłankami wynikającymi z kryteriów jego przydatności dla celów projektowania i monitorowania polityki rozwoju. W ramach 13 podrozdziałów, wyróżnionej wyżej drugiej, zasadniczej części raportu skoncentrowano się na obszarach: wzrostu gospodarczego w skali kraju i regionów, wykorzystania kapitału ludzkiego i społecznego w regionach, zaawansowania w budowie społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy, poziomu i dostępności usług publicznych, i stanu infrastruktury materialnej, zdolności instytucjonalnej administracji. W raporcie nie poddano analizie wpływu funduszy unijnych na gospodarkę, gdyż ta kwestia jest przedmiotem odrębnych opracowań MRR.

W raporcie wykorzystano dane statystyczne GUS, OECD oraz materiały i dokumenty Komisji Europejskiej. Korzystano też z wyników badań ewaluacyjnych, prowadzonych przez instytucje naukowo-badawcze, agencje i inne firmy specjalistyczne w ramach systemu monitorowania realizacji przedsięwzięć współfinansowanych z funduszy unijnych. Źródłem informacji o środkach finansowych, wydatkowanych na realizację polityki spójności w latach 2004-2008 były dane MRR oraz Ministerstwa Finansów.

W raporcie wskazano kilka istotnych, z punktu widzenia formułowania polityki rozwoju regionalnego, zjawisk i procesów. Po pierwsze z raportu wynika, że w okresie 1999-2008 Polska odnotowywała dodatnie tempo wzrostu gospodarczego, szczególnie wysokie po akcesji do UE. Wzrost PKB Polski w latach 2004-2007 był dwukrotnie wyższy (5,4%) niż w latach 2000-2003 (2,7%). Proces zmniejszania dystansu w poziomie rozwoju gospodarczego w stosunku do średniej unijnej odbywał się także na poziomie województw, jakkolwiek skala zmian była zróżnicowana i wahała się od 0,8 punktu procentowego (lubelskie) do 8,6 punktu procentowego (mazowieckie). Zdecydowanym liderem wzrostu było województwo mazowieckie, które w 2006 roku osiągnęło 84% średniej unijnej. Żadne z województw Polski wschodniej nie przekroczyło 40% średniej unijnej.

Raport potwierdza także kontynuację trendów polaryzacji procesów rozwoju. Cechą charakterystyczną polskiej przestrzeni gospodarczej jest silna koncentracja potencjału wytwórczego w kilku najsilniejszych ekonomicznie województwach. Przyjmując za miarę potencjału gospodarczego województw poziom generowanego przez nie PKB, zauważa się, że w okre-

sie od roku 1999 do 2006 roku zróżnicowanie w zakresie wielkości potencjału gospodarczego uległo utrwaleniu. Udział czterech województw, wnoszących największy wkład do tworzenia PKB (mazowieckie, śląskie, wielkopolskie i dolnośląskie), wzrósł z 50,7% w 1999 roku do 52,0% w 2006 roku.

W sferze kształtowania kapitału ludzkiego i społecznego zwrócono uwagę na następujące zjawiska demograficzne, mające na to kształtowanie największy wpływ: stopniowo słabnący przyrost ludności w wieku produkcyjnym, rosnący odsetek ludności w wieku 55+, jeden z najniższych wśród krajów europejskich poziom dzietności, silną falę emigracji, szczególnie po akcesji Polski do UE. Procesy te mocno i wielokierunkowo wpływały na rynek pracy. Stwierdzono, że w okresie koniunktury lat 2006-2007 niektóre branże gospodarki odczuwały niedobory wykwalifikowanej siły roboczej. Od 2002 roku spadło bezrobocie z poziomu 20% do poziomu 7,1% w 2008 roku, bliskiego średniej unijnej 7,0%. W ciągu ośmiu analizowanych lat udział pracujących w sektorze rolniczym, w ogólnej liczbie pracujących, zmniejszył się z 28,5% w 2000 roku do 16,0% w roku 2007.

Wyniki analiz wykorzystania kapitału ludzkiego wskazały szereg negatywnych, wzajemnie powiązanych zjawisk, które stanowią trwałe cechy polskiego rynku pracy. Należy do nich przede wszystkim niski poziom aktywności zawodowej, o czym świadczy wskaźnik zatrudnienia na poziomie 57% (średnia unijna wynosi ponad 65%). W Polsce najwyższy wskaźnik zatrudnienia (ponad 60%) odnotowywano w 2007 roku wyłącznie w województwie mazowieckim i dotyczyło to przede wszystkim Warszawy; najniższy występował w województwie zachodniopomorskim i kujawsko-pomorskim. Czynniki negatywnie wpływającymi na niski poziom wykorzystania kapitału ludzkiego są m.in.: niedostateczna mobilność zasobów siły roboczej, niekompatybilność struktury podaży i popytu na pracę według kwalifikacji, niska elastyczność rynku pracy i mała atrakcyjność wielu regionalnych i lokalnych rynków pracy. W latach 1999-2007 zauważalny był znaczący wzrost poziomu wykształcenia ludności, co ma i będzie miało wpływ na jakość kapitału ludzkiego.

Raport zwraca także uwagę, że w dalszym ciągu Polska przeznacza stosunkowo niewiele środków na działalność badawczo-rozwojową (w relacji do PKB -0,57%, tj. ponad trzykrotnie mniej niż średnio w UE-27), co wynika ze znacznego uzależnienia od finansowania budżetowego i z niskiego udziału wydatków sektora przedsiębiorstw. Przeważająca część nakładów na B+R i zatrudnienia w tej sferze koncentruje się w kilku zaledwie ośrodkach (mazowieckie oraz małopolskie, śląskie i wielkopolskie). W niektórych województwach o mniejszym potencjale badawczo-rozwojowym (kujawsko-pomorskie, lubuskie, podkarpackie, podlaskie, warmińsko-mazurskie, zachodniopomorskie) istotną rolę w finansowaniu B+R odgrywają środki unijne, jednak w skali kraju ich znaczenie jest niewielkie. Udział wydatków na technologie informacyjne w PKB Polski jest zbliżony do średniego w UE-27, a pod względem niektórych wskaźników charakteryzujących rozwój społeczeństwa informacyjnego, jak odsetek przedsiębiorstw z dostępem do internetu czy wykorzystujących internet w kontaktach z administracją publiczną, Polska osiągnęła już średni poziom unijny. Głównym problemem jest dostęp gospodarstw domowych i przedsiębiorstw do łącz szerokopasmowych, a także zapóźnienie w rozwoju e-administracji.

W raporcie zwrócono także uwagę na problem innowacyjności przedsiębiorstw w Polsce. Cechuje się on istotnym zróżnicowaniem w zależności od wielkości przedsiębiorstwa, branży działalności oraz struktury własności. Stosunkowo wysokim poziomem innowacyjności charakteryzują się duże firmy z kapitałem zagranicznym. W latach 2003-2007 przedsiębiorstwa przemysłowe zwiększyły nakłady na działalność innowacyjną o ponad 30% (z 15,5 mld zł do 20,2 mld zł). Największy przyrost tych nakładów odnotowano w województwach: śląskim, łódzkim, mazowieckim i kujawsko-pomorskim, a największy spadek – w wielkopolskim i lubuskim. Województwa ponoszące wyższe nakłady na działalność innowacyjną stawały się bardziej zasobne w środki automatyzacji procesów produkcyjnych, natomiast nakłady te miały stosunkowo niewielkie przełożenie na zmiany wydajności pracy.

Przedstawione w raporcie analizy dotyczące rozwoju infrastruktury technicznej dowodzą, że w dalszym ciągu Polska jako kraj i poszczególne regiony są zapóźnione, szczególnie jeśli chodzi o infrastrukturę drogową. Dlatego też w najbliższych latach dla rozwoju infrastruktury drogowej kluczowe będzie zwiększenie „spójności strategicznej” budowanej infrastruktury, poprzez zdefiniowanie celów strategicznych, powiązanych z osiągnięciem istotnych efektów rozwojowych na poziomie kraju i regionów. Interesującym fragmentem raportu są też wyniki analiz dotyczące finansowania rozwoju. W raporcie stwierdzono, że w badanym okresie rozmiary krajowych wydatków strukturalnych kilkakrotnie przekraczały kwoty wydatków niezbędnych jako współfinansowanie krajowe projektów wspieranych środkami UE. Oznacza to, że stan samorządowego segmentu sektora finansów publicznych pozwala na wygospodarowanie sporych nadwyżek operacyjnych, czego naturalną konsekwencją jest wzrost popytu inwestycyjnego. Dlatego też, środki UE nie powinny być traktowane jako jedyna szansa na uzupełnienie braków w infrastrukturze, lecz jako instrument uzupełniający środki własne.

W raporcie zawarto ponadto wiele ocen i szczegółowych rekomendacji dotyczących polityki regionalnej. Omawiany raport powinien być obowiązkową lekturą dla tych wszystkich, którzy zajmują się rozwojem regionalnym w wymiarze teoretycznym i praktycznym. Wyniki analiz poszerzają perspektywę widzenia przyczyn i skutków procesów rozwojowych, wskazując na złożoność materii, jaką jest skuteczna interwencja w postaci polityki regionalnej.

INFORMACJE O KSIĄŻCE

Raport wydany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, maj 2009 r.

Zespół autorów: Jacek Białek, Andrzej Brzozowy, Janusz Chojna, Dorota Kalinin-Trzaska, Monika Mackiewicz, Elżbieta Opałka, Karol Pęczak, Lucyna Przybylska, Anna Skwara, Piotr Strzęboszewski, Ewa Więckowska, Aleksandra Zakrzewska.

Redakcja merytoryczna: Robert Dzierzgwa, Stanisław Sudak.

dr Miroslaw Grochowski, pracownik Wydziału Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego, Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania Polskiej Akademii Nauk i Mazowieckiego Biura Planowania Regionalnego. Specjalista w dziedzinie gospodarki przestrzennej i planowania przestrzennego oraz ich związków z rozwojem lokalnym i regionalnym. Główne pola zainteresowań badawczych: rozwój miast, obszarów i regionów metropolitalnych, planowanie i zarządzanie rozwojem funkcjonalnych obszarów miejskich.