

TRENDY ROZWOJOWE MAZOWSZA NR 7

ISSN 2084-5669

**OBSERWATORIA TERYTORIALNE
I INNE NAJLEPSZE PRAKTYKI
DLA MAZOWSZA**

**OBSERWATORIA TERYTORIALNE
I INNE NAJLEPSZE PRAKTYKI
DLA MAZOWSZA**

Warszawa 2012

seria **TRENDY ROZWOJOWE MAZOWSZA** nr 7/2012

finansowana z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki Poddziałanie 8.1.4. przez projekt



Rada Naukowa projektu „Trendy rozwojowe Mazowsza”:

Przewodniczący: prof. dr hab. Janusz Witkowski

Członkowie:

prof. dr hab. Bożena Balcerzak-Paradowska, prof. dr hab. Wojciech Dominik, prof. dr hab. Kazimierz Kuciński, prof. dr hab. Elżbieta Mączyńska,
prof. dr hab. Małgorzata Sulmicka, prof. dr hab. Tomasz Szapiro, prof. dr hab. Roman Szul, prof. dr hab. Barbara Szulczewska, prof. dr hab. Józef Zegar,

Sekretarz naukowy: dr Mirosław Grochowski

Redaktor naczelny:

prof. dr hab. Zbigniew Strzelecki — Dyrektor Mazowieckiego Biura Planowania Regionalnego w Warszawie

Komitet redakcyjny:

dr Kinga Stanek, Tomasz Zegar

Zespół autorski:

Jan Charkiewicz, dr Katarzyna Szmigiel-Rawska

Anna Laszuk, Tomasz Salański

Adres redakcji:

Redakcja „**TRENDY ROZWOJOWE MAZOWSZA**”

Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego w Warszawie

ul. Solec 22, 00-410 Warszawa

tel. 22 518 49 52, fax 22 518 49 49

e-mail: redakcja@trendyrozwojowemazowsza.pl; www.trendyrozwojowemazowsza.pl

Wydawca:

Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego w Warszawie

ul. Solec 22, 00-410 Warszawa

tel. 22 518 49 00, fax. 22 518 49 49

e-mail: biuro@mbpr.pl; www.mbpr.pl

Skład:

Zespół Wydawniczy Mazowieckiego Biura Planowania Regionalnego w Warszawie

Projekt okładki i układu graficznego serii:

dr Kinga Stanek

Druk:

Wrocławska Drukarnia Naukowa PAN Sp. z o.o.

ul. Lelewela 4, 53-505 Wrocław

Nakład:

1300 egz.

ISSN 2084-5669

Warszawa, październik 2012



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

Mazowsze.
serce Polski

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



nr 7 | **OBSERWATORIA TERYTORIALNE
I INNE NAJLEPSZE PRAKTYKI
DLA MAZOWSZA**

Spis treści

Jan Charkiewicz, dr Katarzyna Szmigiel-Rawska

CZĘŚĆ I.	Najlepsze praktyki w Europie dla Mazowsza. Raport podsumowujący warsztaty przeprowadzone w ramach projektu „Trendy rozwojowe Mazowsza”	7
1.	Wstęp	7
1.1.	Trendy rozwojowe Mazowsza	7
1.2.	Warsztaty	7
1.3.	Prowadzący warsztaty	8
1.4.	Syntetyczne porównanie czterech regionów	10
2.	Problemy rozwojowe regionów	11
2.1.	Mazowsze	11
2.2.	Brandenburgia	12
2.3.	Île-de-France	12
2.4.	Region Hagi	14
3.	Jak pokonywać bariery rozwojowe – najlepsze przykłady	15
3.1.	Współpraca i zarządzanie wielopoziomowe	15
3.1.1.	Brandenburgia	15
3.1.2.	Region Hagi	15
3.1.3.	Île-de-France	16
3.2.	Bieguny wzrostu i polityka przestrzenna	17
3.2.1.	Brandenburgia	17
3.2.2.	Île-de-France	18
3.3.	Klastry	20
4.	Problemy zdiagnozowane na Mazowszu a dobre przykłady	22
4.1.	Brak współpracy	22
4.1.1.	Zintegrowane organizacje	23
4.1.2.	Identyfikacja wspólnych celów	23
4.1.3.	Priorytet w komunikacji	23
4.2.	Silna polaryzacja regionu	24
4.2.1.	Wybór strategiczny	24
4.2.2.	Identyfikacja potencjałów poszczególnych subregionów	24
4.2.3.	Wzmacnianie działań oddolnych	25

4.3.	Niezadawalający poziom rozwoju gospodarczego	25
4.3.1.	Indywidualne podejście	25
4.3.2.	Wzmacnianie konkurencyjności międzynarodowej	26
5.	Podsumowanie i wnioski dla Mazowsza	26

Anna Laszuk, Tomasz Satański

CZĘŚĆ II.	Początki funkcjonowania systemu regionalnych obserwatoriów w Polsce	29
1.	Podstawy instytucjonalne działalności Regionalnych Obserwatoriów Terytorialnych	29
2.	Zaawansowanie prac nad budową Regionalnych Obserwatoriów Terytorialnych – wyniki ankiet	30
3.	Przyczyny rozbieżności wyników i podsumowanie	56

Jan Charkiewicz, dr Katarzyna Szmigiel-Rawska

CZĘŚĆ I. Najlepsze praktyki w Europie dla Mazowsza. Raport podsumowujący warsztaty przeprowadzone w ramach projektu „Trendy rozwojowe Mazowsza”

1. Wstęp

W regionach silnie zróżnicowanych wewnętrznie kwestia polaryzacji jest często osią, wokół której jest zorganizowany proces planowania strategicznego. Województwo mazowieckie jest jednym z najbardziej zróżnicowanych wewnętrznie regionów w Unii Europejskiej. Polaryzacja na Mazowszu przejawia się we wszystkich społeczno-gospodarczych wymiarach regionu, co ma negatywne konsekwencje dla poziomu rozwoju i jakości życia mieszkańców.

Polaryzacja dzieli miejsca na te, które rozwijają się szybciej (rdzenie), i na te, które rozwijają się wolniej (otoczenie bieguna, peryferia). Obszary rozwijające się szybciej mogą być inicjatorami pozytywnych efektów dla otoczenia – tak zwanych efektów rozprzestrzeniania, ale również negatywnych – efektów wymywania. W kontekście regionu możemy analizować zróżnicowanie wewnętrzne ze względu na obecność w regionie potencjalnych biegunów rozwoju, potencjalnych stref rozprzestrzeniania się czynników rozwoju oraz potencjalnych stref wymywania. Są różne zapatrywania na zasięg procesów negatywnych i pozytywnych, zależą one oczywiście od wielkości analizowanego bieguna.

Poglądy o tym, czy dane miejsce stanie się biegunem rozwoju, zależą od momentu w historii, w którym były one formułowane. Uogólniając, można powiedzieć, że zależy to od specyficznych cech miejsca, jego specjalizacji i przewagi nad innymi miejscami. Najczęściej jako bieguny współcześnie definiowane są miasta – im większe miasto i im więcej cech metropolitarnych posiada, tym większe jego oddziaływanie. Stąd dla analiz regionalnych istotny jest rozkład przestrzenny miast – biegunów i subbiegunów rozwoju. Im rozkład bardziej równomierny i im bardziej zrównoważone relacje między miastami, tym większa szansa na spójny rozwój regionu¹.

¹ Szczegółowo na ten temat w kontekście teoretycznym oraz w kontekście polskiej przestrzeni por. np. W. Dziemianowicz, J. Szlachta, K. Szmigiel-Rawska (red.), *Subregionalne bieguny wzrostu w Polsce*, Uniwersytet Warszawski, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Warszawa 2011.

1.1. Trendy rozwojowe Mazowsza

Wszelkie działania planistyczne muszą opierać się na solidnych i aktualnych podstawach informacyjnych – wychodząc z tego założenia, w województwie mazowieckim jest realizowany projekt pn. „Trendy rozwojowe Mazowsza”, finansowany ze środków Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Jest on obecnie najważniejszym przedsięwzięciem badawczym województwa. Celem projektu jest dostarczenie kompleksowej wiedzy na temat czynników, uwarunkowań i skutków procesów rozwoju gospodarczego Mazowsza, z uwzględnieniem ich wymiaru społecznego i przestrzennego. Pośród analizowanych zagadnień znajdują się m.in. kwestie: edukacji, rynku pracy, przedsiębiorczości, konkurencyjności, środowiska przyrodniczego i aktywności społecznej.

Efektom realizacji projektu, obok zgromadzonej wiedzy i wypracowanych prognoz, będzie również nowoczesny system monitorowania zmian społecznych i gospodarczych na Mazowszu. Drobek „Trendów rozwojowych Mazowsza” jest wykorzystywany w procesie aktualizacji głównych dokumentów strategicznych województwa. Posłuży również do opracowania priorytetowych osi działań programu operacyjnego województwa mazowieckiego w nowej perspektywie finansowej Unii Europejskiej (2014–2020).

1.2. Warsztaty

W ramach projektu „Trendy rozwojowe Mazowsza”, 17 maja 2012 r. w Warszawie odbyły się międzynarodowe warsztaty pn. „Najlepsze praktyki w Europie dla Mazowsza”, zorganizowane przez Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego w Warszawie. Celem organizacji warsztatów było poznanie sposobów pokonywania barier wynikających z polaryzacji rozwoju w regionie. Reprezentanci regionów Île-de-France, Brandenburgii, regionu Hagi² i Mazowsza oma-

² Region Hagi (The Hague City Region, Haaglanden), leżący w prowincji Południowa Holandia (NUTS 2), jest jednym z siedmiu holenderskich regionów miejskich (City Regions), w których współpraca gmin jest prawnie umocowana. Na region Hagi składa się dziewięć gmin (gemeenten, NUTS 5), w tym miasto Haga – stolica prowincji.

wiali problemy i wyzwania rozwojowe, przed jakimi stoją regiony o dużych zróżnicowaniach wewnętrznych.

Oprócz kwestii podobieństw łączących regiony i różnic je dzielących, dyskusja toczyła się wokół kierunków działań podejmowanych na rzecz przełamywania barier związanych z polaryzacją rozwoju. Uczestnicy zastanawiali się nad czynnikami, które decydują o skuteczności wprowadzanych rozwiązań. Tym samym doświadczenia regionów europejskich posłużyły do sformułowania wniosków dotyczących rozwiązywania problemów Mazowsza.

Efekty warsztatów zostaną wykorzystane w procesie planowania przedsięwzięć na rzecz rozwoju województwa. Dlatego też warsztaty zorganizowano w okresie poprzedzającym rozpoczęcie

nowej perspektywy finansowej UE (2014–2020), gdy na Mazowszu trwają prace nad aktualizacją dwóch głównych dokumentów strategicznych – Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego oraz Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego.

Podczas warsztatów Mazowsze reprezentowali między innymi: Adam Struzik – Marszałek Województwa Mazowieckiego, prof. dr hab. Zbigniew Strzelecki – Dyrektor Mazowieckiego Biura Planowania Regionalnego w Warszawie oraz członkowie Zespołu ds. aktualizacji dokumentów strategicznych województwa mazowieckiego. W warsztatach uczestniczyli również przedstawiciele Głównego Urzędu Statystycznego i Urzędu Statystycznego w Warszawie oraz członkowie Rady Naukowej projektu „Trendy rozwojowe Mazowsza”.

1.3. Prowadzący warsztaty

Île-de-France



Céline Laurens

- absolwentka Instytutu Nauk Politycznych w Paryżu (Institut d'études politiques de Paris);
- urbanistka, specjalizacja: obszar południowo-zachodniego Paryża;
- pracuje w Departamencie Planowania Rozwoju i Strategii Metropolitalnych Regionu Île-de-France;
- odpowiadała za prezentację Île-de-France podczas Międzynarodowych Targów *Expo Shanghai* 2010 oraz w czasie Warsztatów Międzynarodowych Grand Paris (Greater Paris International Workshops);
- uczestniczy w pracach nad regionalną strategią rozwoju SDRIF (Schéma directeur de la Région Île-de-France).



Fatiha Amrouche

- absolwentka Université Paris-1 Panthéon-Sorbonne oraz Francuskiego Instytutu Planowania Miejskiego (Institut Français d'Urbanisme);
- ekonomistka i urbanistka;
- pracuje w Departamencie Planowania Rozwoju i Strategii Metropolitalnych Regionu Île-de-France;
- kierownik zespołu Strategie i Perspektywy;
- dotychczasowy zakres prac: zarządzanie zasobami energii, odnowa przestrzeni miejskich, edukacja i szkolenia oraz zarządzanie nieruchomościami.

Region Hagi (Haaglanden)



Tsveta Velinova

- absolwentka Uniwersytetu Leiden (Universiteit Leiden) oraz Uniwersytetu Sofijskiego;
- wykształcenie humanistyczne z zakresu historii, kulturoznawstwa i filologii;
- pracuje w Departamencie Planowania Przestrzennego, Polityki Środowiskowej i Współpracy Europejskiej regionu Hagi;
- ekspert z zakresu relacji miejsko-wiejskich i Wspólnej Polityki Rolnej, specjalista ds. współpracy europejskiej.



Kees Miedema

- absolwent Politechniki w Delft (Delft University of Technology);
- urbanista;
- dyrektor Departamentu Planowania Przestrzennego, Polityki Środowiskowej i Współpracy Europejskiej w regionie Hagi;
- ekspert z zakresu mieszkalnictwa, planowania przestrzennego, polityki środowiskowej, zarządzania zasobami wodnymi oraz współpracy europejskiej.

Brandenburgia



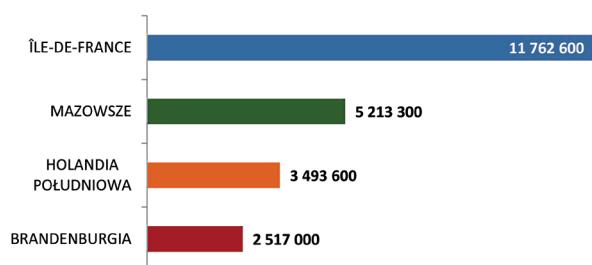
**Reiner
Kneifel-Haverkamp**

- dyrektor Departamentu Polityk Finansowych i Ekonomicznych w Ministerstwie Gospodarki i Spraw Europejskich Kraju Związkowego Brandenburgii w Poczdamie;
- zajmuje się kwestiami rozwoju regionalnego, zarówno jako ekspert delegowany do Sekcji Polskiej w Dyrekcji Generalnej Komisji Europejskiej ds. Polityki Regionalnej w Brukseli, jak również w Rządzie Brandenburgii;
- odpowiedzialny za współpracę w ramach projektu „Europejski Region Przedsiębiorczości” (w 2011 r. nagroda Komitetu Regionów dla Brandenburgii);
- obecnie bierze udział w koordynacji przygotowań do opracowania programów operacyjnych w Brandenburgii na okres programowania UE 2014–2020.

1.4. Syntetyczne porównanie czterech regionów³

Wśród czterech porównywanych regionów, pod względem liczby ludności w zdecydowany sposób wyróżnia się Île-de-France (wykres 1), liczący ponad 11,5 mln mieszkańców. Koncentruje on niemal 20% całej ludności Francji. Jest to zarazem największy pod względem liczby mieszkań-

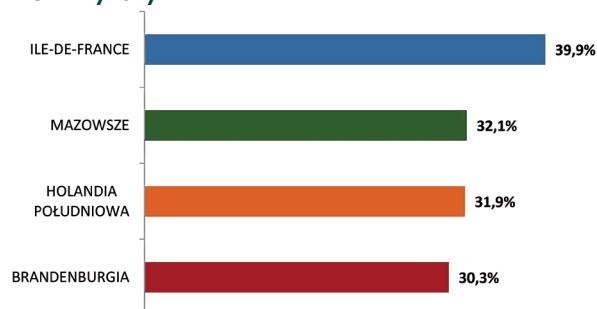
Wykres 1. Liczba ludności



Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat, 2010.

ców region NUTS 2 w Unii Europejskiej. Gęstość zaludnienia w Île-de-France wynosi 979 osób na km². Na drugim miejscu znajduje się Mazowsze, liczące 5,2 mln mieszkańców. Jednak w porównaniu do regionu francuskiego, przeciętna gęstość zaludnienia jest niewielka i wynosi 147 osób na km². Najwyższym wskaźnikiem gęstości zaludnienia odznacza się natomiast Holandia Południowa – 1022 osób na km².

Wykres 2. Osoby w wieku 25–64 lata z wykształceniem wyższym

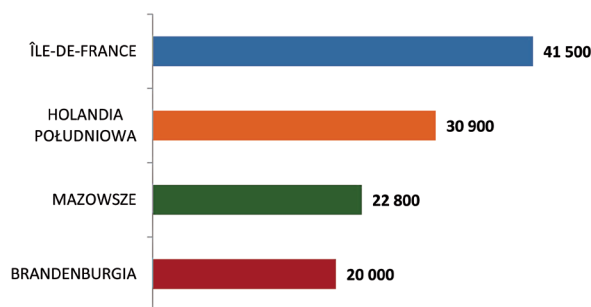


Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat, 2010.

³ Należy zwrócić uwagę na fakt, że choć uczestniczący w omawianych warsztatach eksperci z Holandii reprezentowali region Hagi, to w porównaniach statystycznych uwzględniono całą prowincję, czyli Holandię Południową. Prowincja ta znajduje się na tym samym (drugim) poziomie klasyfikacji statystycznej NUTS, co województwo mazowieckie i Île-de-France. Brandenburgia, będąca krajem związkowym, to region NUTS 1.

Odsetek osób posiadających wykształcenie wyższe we wszystkich czterech regionach jest stosunkowo wysoki – przekracza 30% (wykres 2). Największy udział osób w wieku 25–64 posiadających dyplom ukończenia studiów wyższych charakteryzuje region Île-de-France.

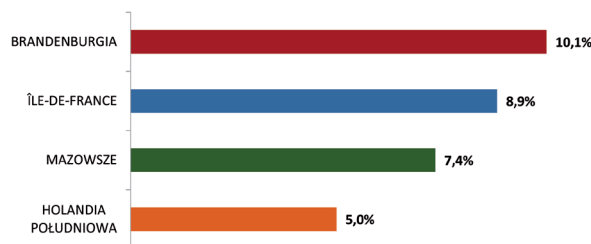
Wykres 3. PKB (PPS per capita)



Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat, 2010.

Nie tylko liczba ludności i poziom wykształcenia wyróżnia Île-de-France, również produkt krajowy brutto *per capita* jest tam wyraźnie większy niż w pozostałych regionach (wykres 3) – jest to zarazem wartość niemal dwukrotnie większa niż na Mazowszu. Województwo mazowieckie korzystniej prezentuje się natomiast w zestawieniu regionów pod względem poziomu bezrobocia (wykres 4), choć najlepszą pozycję zajmuje Południowa Holandia.

Wykres 4. Stopa bezrobocia

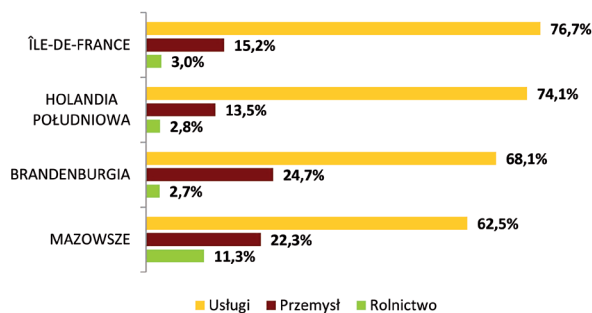


Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat, 2010.

Struktura zatrudnienia w regionach jest dość zbliżona (wykres 5). Najwyższy odsetek pracujących dotyczy sektora usług. Największą wartością tego wskaźnika charakteryzuje się region Île-de-France, najniższą zaś Mazowsze. Zatrudnienie w przemyśle przekracza 20% tylko w przypadku Brandenburgii oraz Mazowsza. Polskie województwo wyróżnia się wysokim wskaźnikiem

zatrudnienia w rolnictwie, niemal czterokrotnie wyższym niż w pozostałych trzech regionach.

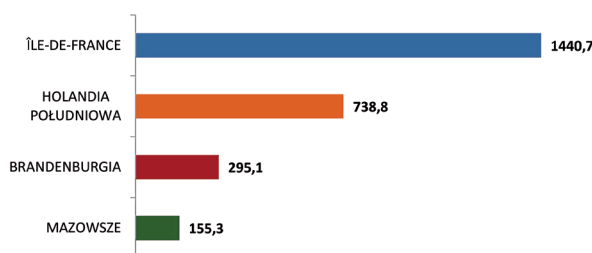
Wykres 5. Struktura zatrudnienia w sektorach



Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat, 2010.

Wielkość nakładów krajowych brutto na działalność B+R (GERD) to główny miernik z zakresu statystyki działalności badawczo-rozwojowej (wykres 6). Największymi wydatkami w tej dziedzinie odznacza się region francuski. Holandia Południowa przeznaczą na działalność badawczo-rozwojową o połowę środków mniej niż Île-de-France. Pozostałe dwa regiony: Brandenburgia i Mazowsze przydzielają na ten cel znacznie mniejsze kwoty.

Wykres 6. Nakłady krajowe brutto na działalność B+R (EUR per capita)



Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat, 2010.

2. Problemy rozwojowe regionów

2.1. Mazowsze

Województwo mazowieckie jest największym pod względem liczby ludności i najlepiej rozwiniętym regionem w Polsce. W stosunku do średniej wartości krajowej regionalny PKB *per capita* wynosi 160%, a przeciętne wynagrodzenie brutto – 124%. Na terenie Mazowsza jest zlokalizowanych 37% podmiotów gospodarczych

z udziałem kapitału zagranicznego w Polsce. Mazowsze jest jednocześnie jednym z najbardziej zróżnicowanych wewnętrznie regionów w Unii Europejskiej. W 2009 r. różnica w poziomie PKB *per capita* w stosunku do średniej unijnej między Warszawą a dwoma najbiedniejszymi podregionami NUTS 3 w województwie wynosiła blisko 140 punktów procentowych. W Warszawie PKB *per capita* wyniósł wówczas 182% średniej unijnej, natomiast w podregionach radomskim i ostrołęcko-siedleckim – 45%.

Głównym problemem regionu jest więc polaryzacja, która skutkuje negatywnymi konsekwencjami dla poziomu rozwoju województwa i jakości życia mieszkańców. Na Mazowszu dotyczy ona wielu wymiarów:

- **Polaryzacja demograficzna.** Przejawia się koncentracją ludności w Obszarze Metropolitalnym Warszawy (OMW) i odpływem z peryferii regionu. Obszar metropolitalny jest zasilany jednak nie tylko migracjami wewnątrzregionalnymi, lecz także napływem ludności spoza województwa oraz tzw. dojazdami „dziennymi” (do pracy i szkół). Oprócz aspektów społecznych proces ten powoduje również znaczne różnice między oficjalnie zarejestrowaną liczbą ludności a liczbą faktyczną. W ramach projektu „Trendy rozwojowe Mazowsza” oszacowano, że ta różnica w OMW może wynosić od 170 do nawet 400 tys. osób. To z kolei oznacza, że wskaźniki statystyczne, budowane na podstawie obecnych danych, nie są w pełni zgodne z rzeczywistością.
- **Polaryzacja społeczna.** W województwie mazowieckim mamy do czynienia z tzw. „drenażem mózgow”, czyli koncentracją kapitału ludzkiego (ludzi wykształconych i przedsiębiorczych) w OMW (a w mniejszym stopniu również w większych miastach Mazowsza). W obszarze metropolitalnym jest największe skupienie mieszkańców posiadających wysokie kwalifikacje zawodowe. Również infrastruktura społeczna (w tym edukacyjna) i naukowa jest silnie skoncentrowana. Polaryzacja jest również widoczna przez pryzmat dochodów mieszkańców: średnie wynagrodzenie brutto w piętnastu powiatach województwa, w tym radomskim i siedleckim, jest niższe o 600 PLN od średniej krajowej, podczas gdy w Warszawie jest ono o ponad 600 PLN wyższe (stan na 2009 r.).

- **Polaryzacja gospodarcza.** Przejawiająca się koncentracją kapitału i inwestycji firm zagranicznych w rdzeniu, co z kolei powoduje dysproporcje w dostępności ofert pracy. W OMW są skoncentrowane również instytucje otoczenia biznesu, a obszar ten różni się od regionalnego otoczenia wyższym wskaźnikiem postaw przedsiębiorczych (a więc i większym nagromadzeniem nie tylko największych firm, ale też MŚP). Ponadto problemem jest niski poziom współpracy sektora prywatnego (biznesu) z sektorem nauki.
- **Polaryzacja infrastrukturalna.** Infrastruktura transportowa w OMW jest niewydolna ze względu na koncentrację ludności i ruch wahałdowy (codzienne dojazdy do stolicy). Ponadto na pozostałym obszarze Mazowsza występują braki w infrastrukturze: 80% zbadanych w 2011 r. samorządów gminnych i powiatowych wśród najpilniejszych potrzeb rozwojowych zgłasza kwestię dróg i infrastruktury, czyli potrzeby „podstawowe”.
- **Polaryzacja przestrzenna.** Brak powiązań między miastami subregionalnymi (brak właściwej infrastruktury) – sieć transportowa jest „jednokierunkowa” (do Warszawy). Koncentracja funkcji w stolicy wzmacnia procesy suburbanizacji – poszukiwanie lepszej jakości życia w otoczeniu miasta. Takie rozpraszanie zabudowy, wiążące się z intensywnym „odrolnianiem” gruntów w promieniu nawet 45 km od centrum stolicy, powoduje rozrywanie naturalnych układów ekologicznych (tzw. zielonego pierścienia Warszawy) i fragmentację krajobrazu.
- **Wyzwania demograficzne.** W ostatnich latach populacja Berlina, wynosząca obecnie 3,4 mln osób, utrzymywała się na stosunkowo stałym poziomie. Silnie wzrastała natomiast liczba mieszkańców w jego obszarze metropolitalnym (rozumianym jako otoczenie w promieniu 20–30 km od Berlina, ograniczonym obwodnicą ekspresową). W latach 1990–2009 przyrost ten wyniósł aż 36%, głównie ze względu na suburbanizację. W tym samym okresie, peryferia regionu charakteryzowały się intensywnym spadkiem liczby ludności (16,5%). Wedle prognoz, w latach 2009–2030 będzie to kolejne 21%. Głównymi powodami wyludniania jest starzenie się społeczeństwa i tak jak na Mazowszu – migracje. Ich głównymi kierunkami są Berlin, zachodnie Niemcy, jak również zagranica (jednym z dostrzegalnych kierunków jest Szczecin⁴). Z wyludnianiem się peryferii wiąże się zagrożenie problemami społecznymi.
- **Nakłady na działalność badawczo-rozwojową.** Choć w porównaniu z Mazowszem wydatki te są proporcjonalnie większe, to zwraca się uwagę, że są to głównie wydatki publiczne (tak w Berlinie, jak i w Brandenburgii). Udział prywatnego kapitału (przedsiębiorstw) w ogóle nakładów na B+R jest niski.
- Problemem gospodarczym, odróżniającym dwa kraje związkowe od Mazowsza, jest stosunkowo **niski poziom PKB per capita w samej stolicy**. Inne jednostki NUTS 3 znajdujące się w otoczeniu Berlina mają obecnie wyższy poziom PKB per capita. W tym ujęciu bogatszy od Berlina jest też Frankfurt nad Odrą; jest to jednak sytuacja okresowa – powiązana z rozwojem sektora solarnego, wspieranego przez rząd federalny. Bogatsza, choć zarazem dużo mniejsza od Berlina, jest również stolica Brandenburgii – Poczdam. Wzrost PKB w Berlinie jest niższy niż średni przyrost krajowy, co jest m.in. dziedzictwem podziału stolicy i związanego z tym odpływu przemysłu i siedzib korporacji z zachodniej części miasta do zachodnich Niemiec.

2.2. Brandenburgia

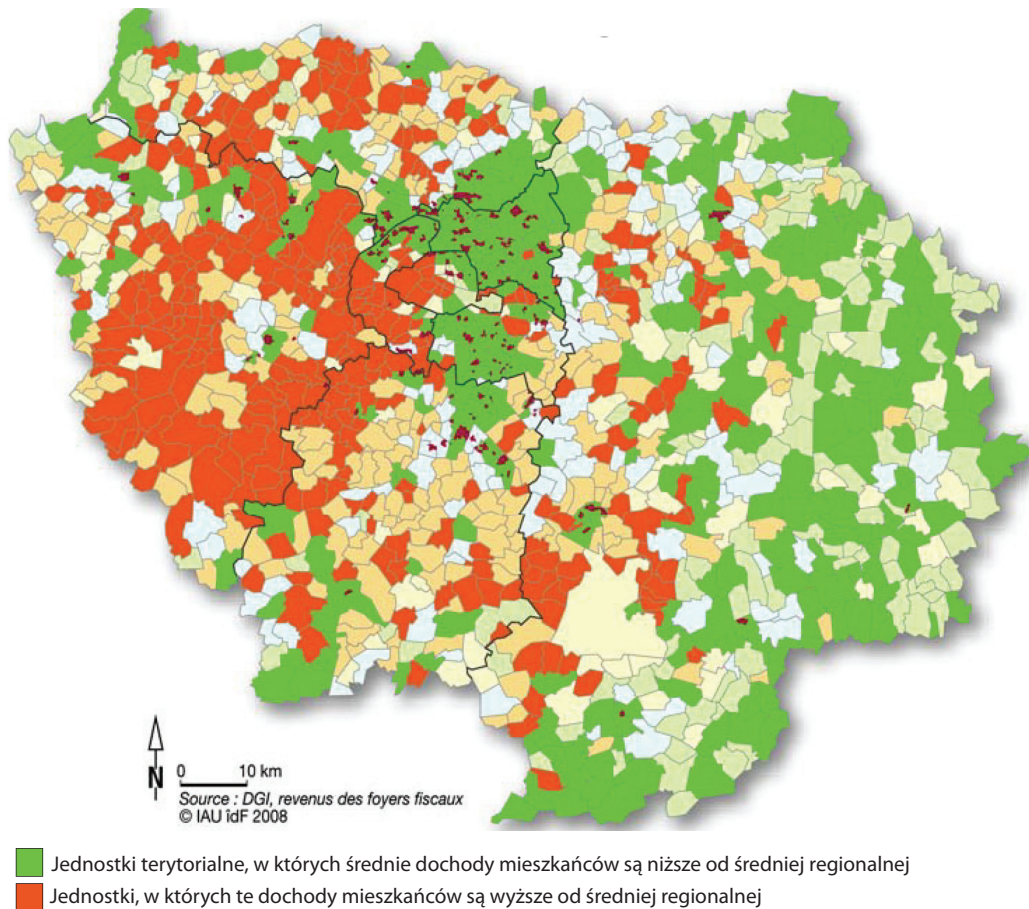
Brandenburgia zmagana się z problemami podobnej natury, co te zidentyfikowane na Mazowszu. Ich natężenie jest jednak mniejsze. Tak istotnego problemu nie stanowi m.in. system komunikacyjny, który w kraju związkowym jest dobrze rozwinięty (oparty na szybkich połączeniach kolejowych). Zasadniczą różnicą, która jest również pewnym wyzwaniem rozwojowym, jest odrębność administracyjna Berlina i Brandenburgii – stanowią one osobne kraje związkowe. Do głównych wyzwań rozwojowych, oprócz koordynacji działań dwóch administracji regionalnych, należą:

2.3. Île-de-France

Podobnie jak Mazowsze region francuski jest w trakcie aktualizacji polityki rozwojowej.

⁴ W związku z tym Brandenburgia planuje zacieśniać współpracę z regionami zachodniej Polski.

Mapa 1. Zróżnicowanie dochodów mieszkańców regionu Île-de-France



Źródło: prezentacja Fatihy Amrouche (Departament Planowania Rozwoju i Strategii Metropolitalnych Regionu Île-de-France) pt. *The Development trends of Mazovia Region*, maj 2012 r.

Od 2008 r. jest wprowadzany nowy plan zagospodarowania przestrzennego regionu i trwają prace nad narzędziami jego wdrażania. Île-de-France, będący największym pod względem liczby mieszkańców regionem NUTS 2 w UE, charakteryzuje się dużą koncentracją ludności. Około 20% regionu to obszar intensywnie zurbanizowany, natomiast pozostałą część stanowią obszary rolne i tereny zielone.

- Pierwszym z wyzwań jest więc zachowanie przestrzeni zielonych, ze względu na ich korzystny wpływ na jakość życia i **ograniczenie rosnącej presji na środowisko**.
- Problemem rozwojowym jest również kwestia **wydajności metropolitalnego systemu transportu**. Region Île-de-France dysponuje dobrze rozbudowanym układem, jednak konieczna jest

jego modernizacja i unowocześnienie. Ponadto wyzwaniem wpływającym na dekoncentrację rozwoju regionu jest przejście od obecnie dominującej formy promienistej, łączącej Paryż z otoczeniem, do sieci zapewniającej dobre połączenia między poszczególnymi ośrodkami regionu, w tym obszarami obecnie izolowanymi.

- Polaryzacja społeczna we francuskim regionie stołecznym występuje w układzie **bogaty zachód - biedny wschód**. Taka dysproporcja jest obecna od 50 lat, jednak w ostatnich dekadach się pogłębiła. Polaryzacja w Île-de-France wyraża się m.in. przez zróżnicowanie dochodów mieszkańców. Widoczne są dysproporcje w układzie wschód-zachód, choć obszary problemowe występują również na przedmieściach Paryża (mapa 1). Analogicznie kształtują

się dysproporcje w środkach, jakimi dysponują lokalne samorządy, i w jakości zasobów mieszkaniowych. W przypadku tych ostatnich szczególnie widoczna jest różnica w wydajności energetycznej, co jest o tyle istotne, że udział wydatków na energię w budżetach domowych wzrasta.

- Problemem są także **niedobory w ofercie mieszkaniowej**, szczególnie w Paryżu. Zapotrzebowanie, głównie na tańsze oferty, przewyższa podaż nowych mieszkań. Ponadto część starych zasobów jest zdekapitalizowana i wymaga modernizacji.
- Île-de-France jest podzielone na 1281 gmin (w 112 grupach). Mieszkańcy są tradycyjnie przywiązani do swoich małych ojczyzn, jednak, z punktu widzenia koordynacji i budowania współpracy wewnątrzregionalnej, **tak znaczna liczba jednostek stanowi wyzwanie organizacyjne**.
- Pokonywaniu barier rozwojowych nie sprzyja **niska wartość środków finansowych** – francuski region stołeczny dysponuje tylko 0,4 EUR *per capita* na realizację polityki strategicznej.

2.4. Region Hagi

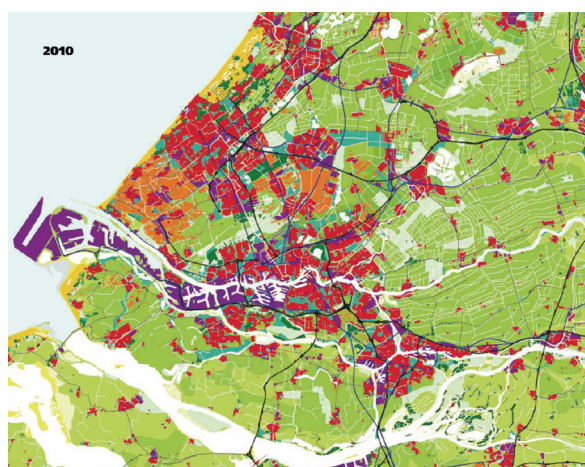
W przypadku regionu Hagi, stawiającego na rozwój zrównoważony, do wyzwań należą:

- **Zagrożenia powodziowe**, które wynikają tak z obfitych opadów, jak i ze zmian poziomu

morza – część obszarów położona jest poniżej jego linii. Powiązane z tym jest również zagrożenie ochrony linii brzegowej.

- **Presja na wolną przestrzeń** – w ostatnich dekadach postępował proces rozrastania się przestrzennego Hagi i Rotterdamu (mapa 2), wolne przestrzenie były zastępowane zabudową mieszkalną oraz szklarniami. Ponieważ wolna przestrzeń jest ograniczona (obecnie stanowi 1/3 regionu), wyzwaniem stało się zahamowanie presji przestrzennej. Obszary zielone muszą pozostać nienaruszone, nie tylko ze względu na krajobraz i funkcje rekreacyjne, ale też ze względu na ich rolę w retencjonowaniu wody, a co za tym idzie – znaczenie przeciwpowodziowe.
- **Wyzwaniem jest zagęszczanie użytkowania obszarów zurbanizowanych**, czyli zamierzenie przeciwstawne do dominującego trendu społecznego (na przestrzeni lat wzrasta średnia wielkość mieszkania, a jednocześnie maleje liczba osób je zamieszkujących). Problem pogłębia ograniczona dostępność nowej przestrzeni pod zabudowę.
- W regionie kierującym się zasadą zrównoważonego rozwoju, szczególnej uwagi wymaga **kwestia transportu**. Postawionym tu wyzwaniem jest wdrożenie modelu miasta kompaktowego, czyli takiego, w którym konieczność przemieszania się samochodem jest ograniczona do minimum.

Mapa 2. Rozwój przestrzenny Hagi i Rotterdamu (1980 r. i 2010 r.)



Źródło: prezentacja Keesa Miedemy (Departament Planowania Przestrzennego, Polityki Środowiskowej i Współpracy Europejskiej regionu Hagi) pt. *Advantages of inter-municipal cooperation*, maj 2012 r.

3. Jak pokonywać bariery rozwojowe – najlepsze przykłady

W tej części Raportu zostały zaprezentowane działania podejmowane przez regiony współpracujące z Mazowszem na rzecz niwelowania różnicowań wewnątrzregionalnych. Przedstawione działania zawierają również prezentację poszczególnych rozwiązań omówionych na warsztatach, które pozwalają odpowiedzieć na pytanie, czego możemy nauczyć się na błędach naszych partnerów.

3.1. Współpraca i zarządzanie wielopoziomowe

Współpraca to więcej niż dobra praktyka – to podstawa w zarządzaniu regionem zróżnicowanym wewnątrznie. Działania podejmowane przez region Hagi, Île-de-France oraz Brandenburgię są nierozdzielnie związane z zaangażowaniem regionalnych aktorów w zarządzanie wielopoziomowe (*multi-level governance*). Jest ono szeroko omawianym przejawem nowoczesnego zarządzania, wynikającego z uwarunkowań integracji europejskiej, którym są zainteresowani zarówno akademicy, jak i praktycy.

3.1.1. Brandenburgia

Od blisko 15 lat Brandenburgia i Berlin, które administracyjnie stanowią osobne kraje związkowe⁵, prowadzą wspólny departament planistyczny, podległy jednocześnie władzom obydwu regionów. To właśnie ten departament utrzymuje spójność procesów planistycznych ponad podziałem administracyjnym.

Najtrudniejszym momentem w tej dwustronnej współpracy było odrzucenie pomysłu unifikacji landów w wyborach publicznych w 1996 r. – nastroje społeczne nie sprzyjały wówczas konsolidacji. Ta porażka wytyczyła jednak dalszą drogę współpracy, już poza kwestią przenoszenia władzy i łączenia administracyjnego. Utworzono wiele **zintegrowanych instytucji** (*joint institutions*) wspólnych dla Brandenburgii i Berlina. Dzięki temu współpraca rozprzestrzeniła się z planowania przestrzennego na kolejne dziedziny.

Wychodząc z założenia, że Berlin, stanowiący główny ośrodek badań, jest zarazem ściśle powiązany ze swym regionalnym otoczeniem, w 2011 r. przygotowano „Zintegrowaną Strategię

Innowacyjności Krajów Związkowych Berlina i Brandenburgii – InnoBB” (Joint Innovation Strategy of the States of Berlin and Brandenburg). Strategia koncentruje się na rozwoju wspólnych dla obu regionów **sektorowych obszarów specjalizacji**. Stanowią one podstawę do budowania klastrów, co świadczy o włączaniu we współpracę administracyjną organizacji biznesowych. Ponadto współpraca jest rozwijana na szczeblu lokalnym, czego przykładem jest wdrażana w Brandenburgii **konceptcja biegunów wzrostu** (zob. rozdział 3.2).

3.1.2. Region Hagi

W regionie Hagi, sieci współpracy zbudowano w odpowiedzi na zagrożenie powodziowe. Zrozumienie konieczności współdziałania w zakresie gospodarki wodnej doprowadziło m.in. do powstania w 2006 r. **Regionalnego Porozumienia Wodnego** (Regional Water Agreement), którego uczestnikami są władze:

- dziewięciu gmin (*gemeenten*),
- prowincji Holandia Południowa,
- regionu Hagi (*Haaglanden*),
- Rady Wodnej Delfland (*Delfland Water Board*).

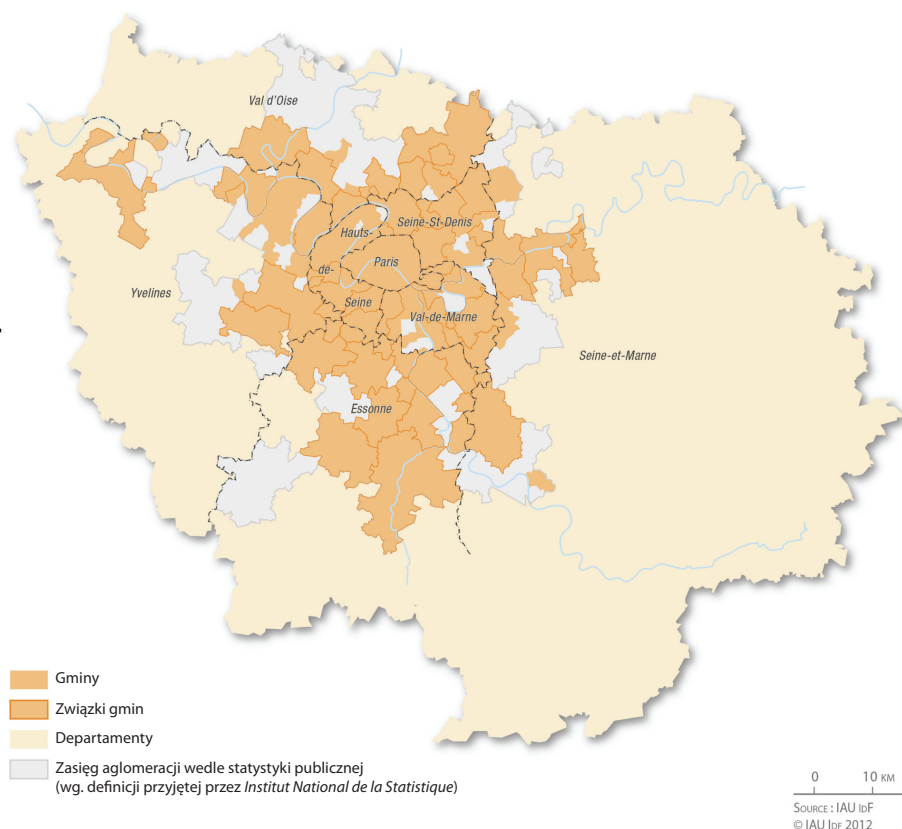
Holenderskie rozwiązania i technologie w tej dziedzinie, wypracowane dzięki zaangażowaniu środowiska naukowego, są od lat wdrażane na całym świecie.

Współpraca jest rozwijana również w różnych dziedzinach w wymiarze horyzontalnym – między miastem i otaczającymi je gminami. Punktem wyjścia do rozwoju współpracy były problemy miasta centralnego, wynikające z braku terenów dla dalszego rozwoju. Jak opisano we wcześniejszych podrozdziałach, w Hadze przestrzeń dla nowego budownictwa ulegała stopniowemu wyczerpaniu. Miasto z powodzeniem zabiegało o włączanie w swoje granice terenów sąsiednich gmin. To z kolei psuło relacje między Hagą a otaczającymi ją jednostkami. Od takiej praktyki odstąpiono, a obecnie Haga, jako główny ośrodek infrastruktury społecznej dla otoczenia, za cel stawia sobie zapewnienie sprawności usług publicznych i transportowych w ścisłej współpracy z otaczającymi samorządami.

Wedle doświadczenia Hagi, podstawą w budowaniu silnej pozycji całego regionu w skali międzynarodowej jest stworzenie **wewnątrzre-**

⁵ Berlin jest miastem na prawach kraju związkowego.

Mapa. 3 Członkowie stowarzyszenia *Paris Métropole* na tle regionu Île-de-France



Źródło: prezentacja Fatihy Amrouche (Departament Planowania Rozwoju i Strategii Metropolitalnych Regionu Île-de-France) pt. *The Development trends of Mazovia Region*, maj 2012 r.

gionalnego „porozumienia” między rdzeniem a otoczeniem. W formułowaniu tego rodzaju wewnątrzregionalnej zgody należy wyjść od **wspólnych szans i wyzwań**. Wszystkie obszary muszą być włączone w budowę „nowego regionu”. Takie włączenie sprzyja również spójności.

3.1.3. Île-de-France

Île-de-France jako globalną metodę łągodzenia różnicowań przestrzennych proponuje **porozumienia między władzami regionalnymi i lokalnymi**. Porozumienia te są wdrażane przez kontrakty między władzami krajowymi a władzami regionalnymi, następnie między regionem a departamentami, a w dalszej kolejności między departamentami a grupami gmin. W ten sposób

założenia polityki regionalnej „przekładane są” na lokalną przestrzeń.

Francuskim przykładem współpracy jest organizacja metropolitalna **Paris Métropole**. Zrzesza ona niemal dwustu członków – jednostki terytorialne różnego szczebla, w tym miasto Paryż oraz region Île-de-France (mapa 3). Inicjatywa powstała w odpowiedzi na zidentyfikowane **zróżnicowania rozwojowe** i związane z nimi **problemy społeczne**. Podejmuje również tematykę **metropolitalnego systemu transportu**.

Stowarzyszenie nie jest organem decyzyjnym, lecz rodzajem forum wymiany opinii i poglądów. Jest również ciałem doradczym dla władz regionalnych. W ramach tej struktury utworzono grupy robocze, zajmujące się poszczególnymi zagadnieniami transgranicznymi.

3.2. Bieguny wzrostu i polityka przestrzenna

3.2.1. Brandenburgia

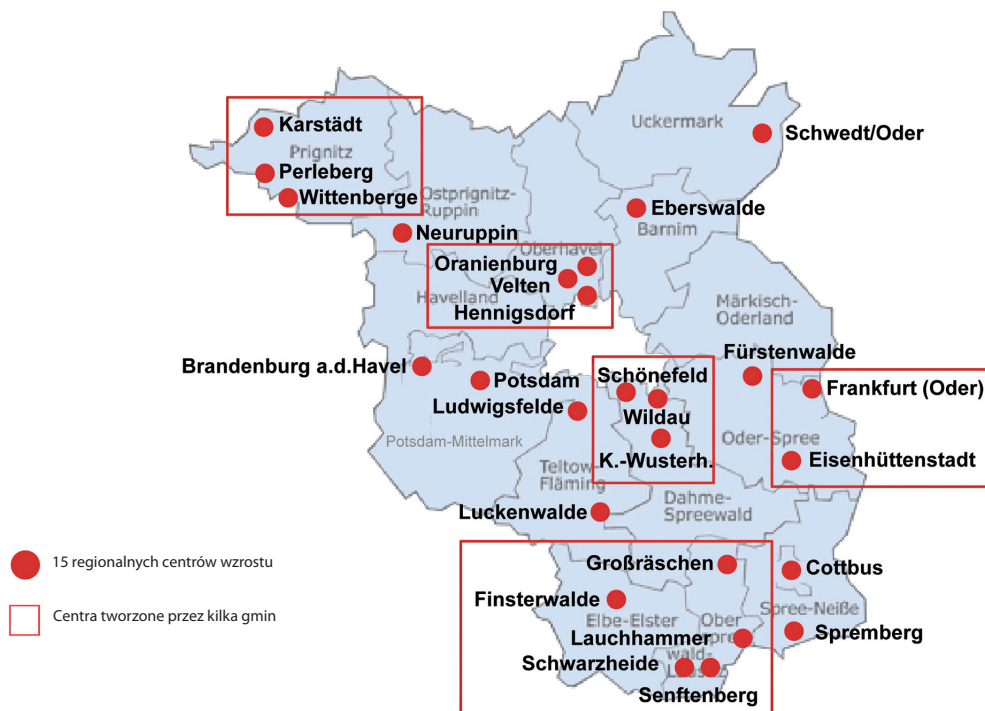
Wraz z reorientacją polityki regionalnej Brandenburgii w 2004 r., zdecydowano się na dualny system wspierania rozwoju. To dwutorowe podejście sprowadza się w wymiarze sektorowym do wspierania klastrów (którym poświęcony jest osobny rozdział), natomiast w wymiarze przestrzennym do wyznaczenia i wspierania **Kluczowych Regionalnych Obszarów Wzrostu**⁶ (ang. *Core Regional Growth Areas*; niem. *Regionalen Wachstumskerne – RWK*).

Omawiany instrument jest odpowiedzią na polaryzację regionu. Wyznaczone bieguny wzrostu mają być obszarami, których rozwój będzie dodatkowo oddziaływał na otoczenie (subregiony), lub przynajmniej sprawi, że bieguny te będą „kotwicami” stabilizującymi sytuację na wyludniających się obszarach. W Brandenburgii biegunów nie wyznaczono odgórnie, zamiast tego wytyczono warunki brzegowe, które muszą one spełnić. Kryteria nadania statusu odnosiły się do:

- potencjału ekonomicznego i naukowego oraz zdolności do jego dyfuzji;
- nagromadzenia **sektorowych pól specjalizacji** (mowa tu o specjalizacjach określonych w strategii innowacyjności, m.in. energetyce, turystyce, przemyśle spożywczym – na których podstawie mają być budowane regionalne klastry);
- liczby mieszkańców (minimum 20 tys.).

Posłużenie się ideą wzmacniania działania oddolnego – rezygnacja władz (rządu kraju związkowego) z odgórnego wskazania biegunów wzrostu i pozostawienie inicjatywy po stronie samorządów lokalnych – **zmotywowało ośrodki do diagnozowania i eksponowania swoich mocnych stron**. Władze lokalne skoncentrowały się na poszukiwaniu potencjału gospodarczego i naukowego, co spowodowało wzmocnienie kontaktów z pozostałymi aktorami w gminach. **Fakt intensyfikacji lub nawiązania relacji z partnerami spoza systemu politycznego** (w wielu przypadkach nawiązano je po raz pierwszy) **uznano za jeden z sukcesów inicjatywy**.

Mapa 4. Kluczowe Regionalne Obszary Wzrostu w Brandenburgii



Źródło: prezentacja Reiner Kneifel-Haverkampa (Ministerstwo Gospodarki i Spraw Europejskich Kraju Związkowego Brandenburgii) pt. *Core Regional Growth Areas in Brandenburg*, maj 2012 r.

⁶ W Raporcie obszary będą określane mianem biegunów wzrostu.

Omawiane podejście zmobilizowało również samorządy gminne do współpracy sąsiedzkiej w poszukiwaniu mocnych stron. Spośród piętnastu wyłonionych biegunów regionalnych w Brandenburgii, pięć tworzą związki kilku gmin (mapa 4). Te **lokalne partnerstwa** powstały oddolnie, w sytuacji gdy pojedyncze jednostki, aspirujące do miana bieguna wzrostu, nie były w stanie spełnić stawianych przez władze regionalne wymogów (np. liczba ludności nie przekraczała 20 tys. lub ich własny potencjał ekonomiczny był zbyt słaby). Poszukiwanie wspólnych możliwości zastąpiło dotychczasową konkurencję „ubogich z ubogimi”, która nie dawała racjonalnej szansy na uruchomienie procesów rozwojowych. Gminy posiadające status obszarów wzrostu muszą m.in. tworzyć wspólne plany rozwojowe, co ma dalej umacniać ich współpracę.

Siła tej mobilizacji znajduje odzwierciedlenie w przykładzie dwóch występujących wspólnie miast, które jednak nie otrzymały statusu biegunów wzrostu. Nie tylko utrzymują one współpracę, lecz pogłębiają ją, starając się udowodnić władzom regionalnym, że ich potencjał jest co najmniej równie znaczący temu, którym dysponują związki ośrodków z już nadanym statusem bieguna wzrostu. Oddziaływanie wprowadzanej koncepcji nie ogranicza się więc wyłącznie do zamkniętego grona jednostek.

Wsparcie, jakie otrzymują bieguny wzrostu, ma głównie wymiar pozafinansowy. Najważniejszym jego elementem jest priorytet w komunikacji z władzami, tj. z rządem kraju związkowego, którego rolą jest stawianie wyzwań (*Jakie są wasze cele rozwojowe? W jaki sposób realizują je planowane projekty?*) oraz omawianie przedsięwzięć rozwojowych.

Dla przedstawicieli biegunów funkcjonuje **międzyresortowa grupa robocza i zapewniane jest im wsparcie merytoryczne**. W niektórych przypadkach bieguny otrzymują priorytet w stosunku do pozostałych gmin, co przekłada się na dodatkowe środki finansowe. Ponadto od 2010 roku otrzymują one roczny budżet w wysokości 150 tys. EUR z przeznaczeniem na rozwój potencjału i współpracy. Za istotniejsze od wsparcia materialnego są jednak uznawane: wspomniana komunikacja i omawianie problemów.

Fakt, że w Brandenburgii status Kluczowych Regionalnych Obszarów Wzrostu otrzymało aż 15 obszarów, może – z naukowego punktu widzenia – budzić wątpliwości. W założeniach waż-

niejsze było jednak **uzyskanie efektu pozytywnej motywacji**. Dobrą praktyką jest zachęcanie środowisk lokalnych do wyszukiwania swoich mocnych stron i koncentracji na ich wzmacnianiu.

Perspektywa pięciu lat funkcjonowania Brandenburskich Regionalnych Obszarów Wzrostu w opisanej formie nie jest jeszcze wystarczająca, by kompleksowo ocenić oddziaływanie gospodarcze. Przeprowadzona ewaluacja wskazała, że w ostatnich latach nastąpił rozwój gospodarczych ośrodków. Powstają w nich nowe miejsca pracy. Uznano również, że spełniają one oczekiwaną funkcję „kotwic”, dając zatrudnienie mieszkańcom z otoczenia (mapa 5). Występują w nich dodatnie saldo dojazdów do pracy⁷. W tym kontekście istotne jest znaczenie rozbudowanego systemu infrastruktury transportowej, jakim dysponuje Brandenburgia.

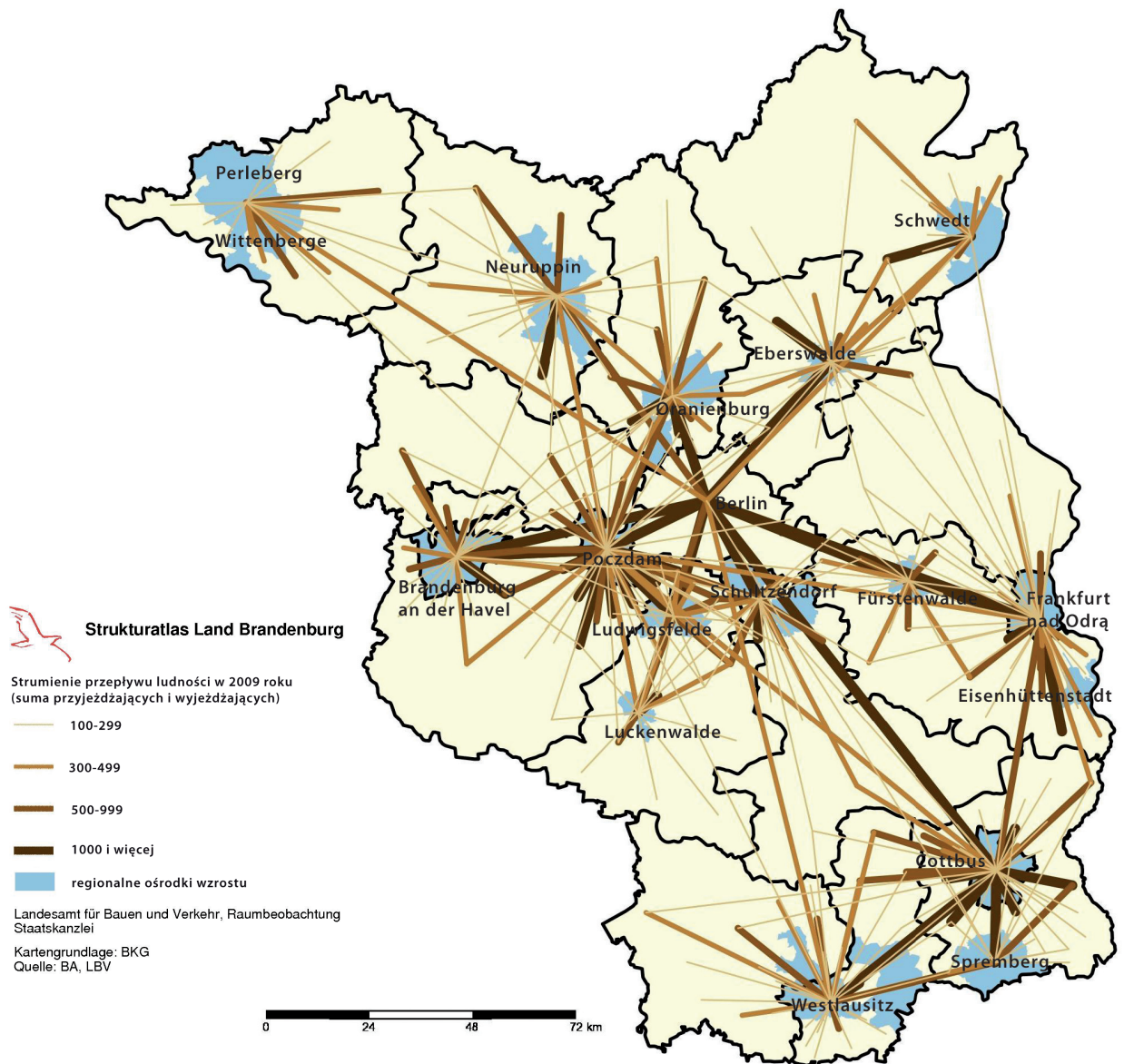
Do najważniejszych efektów została również zaliczona wspomniana zmiana w mentalności. Zewnętrzni ewaluatorzy uznali za sukces **porzucenie przez środowiska lokalne tradycyjnego podejścia, polegającego na uwypuklaniu niedoborów i oczekiwaniu subsydiów, na rzecz poszukiwania i eksponowania potencjałów**. Jest to korzystna zmiana psychologiczna – budowana jest pozytywna konkurencja.

3.2.2. Île-de-France

Zgodnie z doświadczeniami tego regionu, wdrażając politykę opartą na biegunach wzrostu, należy pamiętać, że samo wspieranie rozwoju ośrodków subregionalnych nie jest wystarczającą odpowiedzią na problemy. Bieguny nie mogą być jedynym narzędziem w implementowaniu zasady zrównoważonego rozwoju, trzeba jednocześnie zapewnić możliwości ich oddziaływania na otoczenie (w tym efektywne powiązanie komunikacyjne). Île-de-France, na przykładzie północnego przedmieścia Paryża, w którym istotna część społeczności nie odczuwa korzyści z prężnego rozwoju pobliskich firm, wykazuje, że gospodarczy rozwój określonej przestrzeni nie zawsze, i nie w pełni, przekłada się na jego społeczny dobrobyt. Francuski region stołeczny zwraca w tym kontekście uwagę **na rolę polityki społecznej**.

⁷ *Evaluation der Ergebnisse der Neuausrichtung der Förderpolitik auf Regionale Wachstumskerne (RWK)*, 2010, http://www.stk.brandenburg.de/media_fast/lbm1.a.4856.de/endbericht%20.pdf, s. 49.

Mapa 5. Brandenburgia – dojazdy do pracy (z uwzględnieniem i z wyłączeniem Berlina), 2009 r.



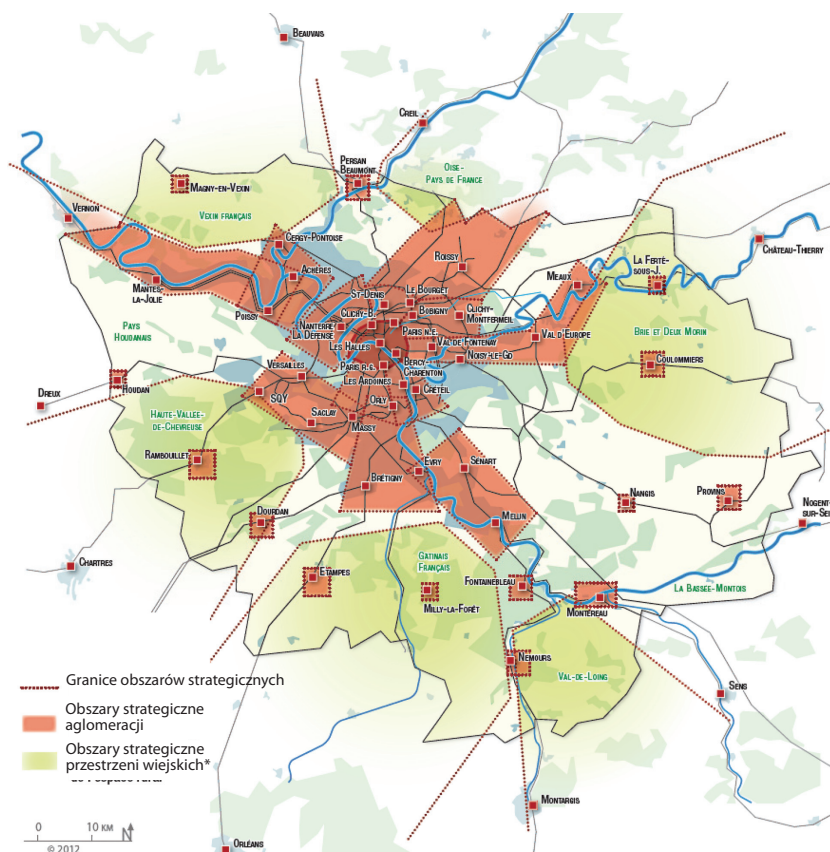
Źródło: prezentacja Reiner Kneifel-Haverkamp (Ministerstwo Gospodarki i Spraw Europejskich Kraju Związkowego Brandenburgii) pt. *Core Regional Growth Areas in Brandenburg*, maj 2012 r.

Aktywizując obszary wzrostu, należy mieć na uwadze ich specyfikę i możliwości. Skuteczna jest pomoc w wykorzystywaniu istniejącego potencjału, a następnie wsparcie dla rozwoju w nowym kierunku.

W ramach starań na rzecz łagodzenia nierówności społecznych i przestrzennych, władze regionu Île-de-France wprowadziły kontrakty, zawierane między władzami regionu a departamentami oraz w dalszej kolejności między de-

partamentami a grupami gmin. Przez te umowy jest dystrybuowana część środków finansowych. Kontrakty mają realizować strategię rozwoju regionu i odnoszą się do konkretnych obszarów funkcjonalnych tzw. regionalnych obszarów strategicznych. Wyznaczono je na podstawie podziału na typy obszarów – dwa główne to zurbanizowane tereny aglomeracji oraz otoczenie wiejskie (mapa 6). Pierwszego dotyczą przede wszystkim zagadnienia rewaloryzacji i rozwoju

Mapa 6. Regionalne obszary strategiczne w Île-de-France



Źródło: prezentacja Céline Laurens (Departament Planowania Rozwoju i Strategii Metropolitalnych Regionu Île-de-France) pt. *Which actions to overcome socio-spatial inequalities?*, maj 2012 r.

zasobów mieszkaniowych (obecnie zapotrzebowanie przewyższa podaż, ponadto część zasobów jest zdekapitalizowana). Drugi typ obszarów stanowi z kolei „zielone zaplecze” regionu (rolnicze i przyrodnicze) – ich wyróżnienie ma na celu zachowanie obecnych walorów i utrzymanie równowagi ekologicznej przez ograniczenie antropopresji.

Natomiast cały region Île-de-France ma objąć modernizacja oraz modyfikacja systemu transportowego. Celem tego działania jest przejście od obecnie dominującej formy promienistej, łączącej Paryż z otoczeniem, do sieci łączącej w równym stopniu poszczególne ośrodki regionu, w tym obszary obecnie izolowane.

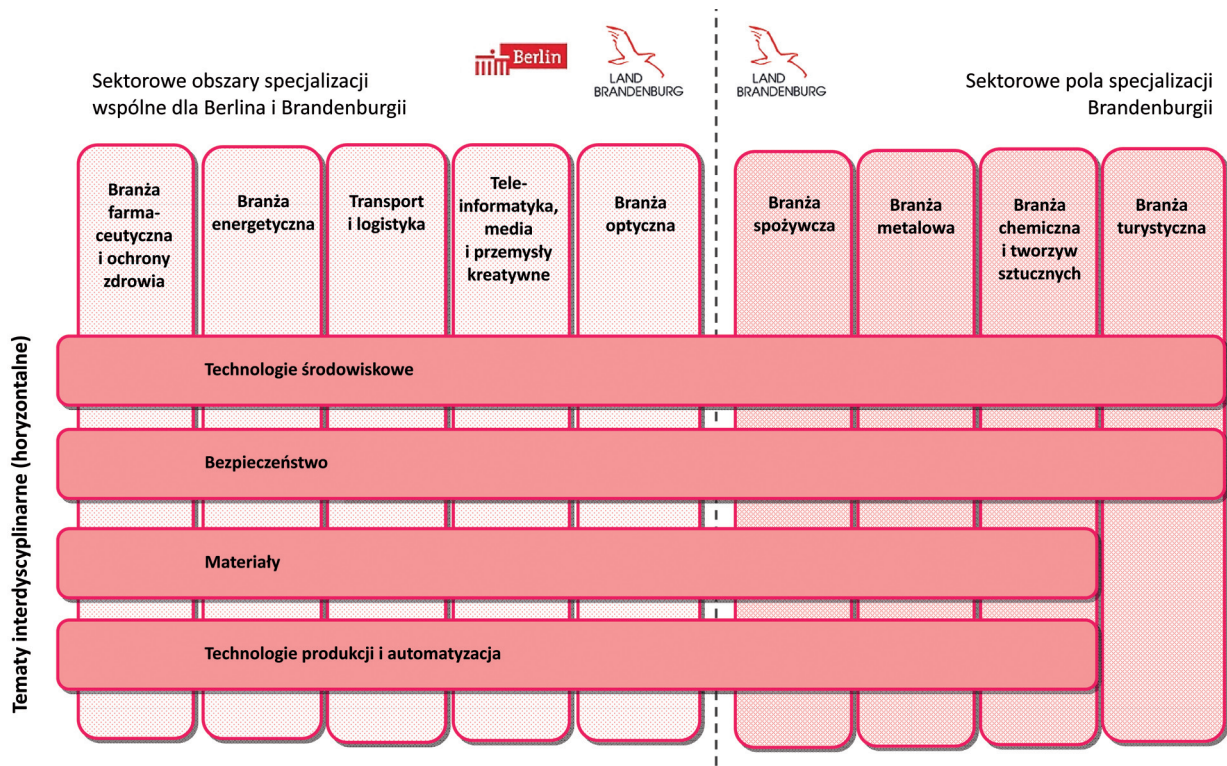
3.3. Klastry

W tym podrozdziale punktem wyjścia jest opis polityki wspierania klastrów Brandenburgii, która jest ściśle powiązana ze współpracą międzyregionalną. Klastry są bowiem wiodącym zagadnieniem we wspólnej strategii innowacyjności Berlina i Brandenburgii (*Joint Innovation Strategy of the States of Berlin and Brandenburg – InnoBB*)⁸.

Podstawę tej inicjatywy stanowiły badania, w których poszukiwano potencjału gospodarczego i naukowego, wspólnie tworzącego „masę krytyczną”, niezbędną do dalszego rozwoju.

⁸ Do pogłębienia opisu doświadczeń Brandenburgii wykorzystano, obok materiałów warsztatowych, zapisy strategii innowacyjności: *Joint Innovation Strategy of the States of Berlin and Brandenburg – InnoBB*, 2011 oraz *Case Study: Joint innovation strategy of the States of Berlin and Brandenburg (InnoBB)*, ZAB, 2012.

Rysunek 1. Sektorowe obszary specjalizacji i tematy interdyscyplinarne Brandenburgii i Berlina



Źródło: prezentacja Reiner Kneifel-Haverkampa (Ministerstwo Gospodarki i Spraw Europejskich Kraju Związkowego Brandenburgii) pt. *Core Regional Growth Areas in Brandenburg*, maj 2012 r.

W identyfikacji **sektorowych obszarów specjalizacji** (*sectoral fields of excellence*), które w dłuższej perspektywie mają być przekształcone w klastry, wykorzystano następujące kryteria:

- międzynarodowa lub ponadregionalna orientacja;
- współpraca z instytucjami naukowymi i uczelniami wyższymi;
- integracja w ramach łańcucha tworzenia wartości;
- tworzenie sieci powiązań biznesowych;
- ponadprzeciętne znaczenie w regionalnej strukturze zatrudnienia i w tworzeniu wartości dodanej regionu;
- realna szansa wzrostu (perspektywa rozwoju).

W rezultacie określono pięć obszarów specjalizacji wspólnych dla Berlina i Brandenburgii oraz cztery tematy interdyscyplinarne (rys. 1; schemat przedstawia ponadto cztery pola specjalizacji dotyczące wyłącznie Brandenburgii).

Tematy interdyscyplinarne (*cross-cutting themes*; na rys. 1 oznaczone horyzontalnie) to dziedziny działalności gospodarczej i naukowej, które są w istotny sposób powiązane z kilkoma obszarami specjalizacji. Stanowią otoczenie dla obszarów specjalizacji/przyszłych klastrów, wpływają na ich efektywność, są źródłem rozwiązań, technologii, a pośrednio – innowacji.

Na przykład technologie produkcji i automatyzacja (*production and automation technology*) to temat interdyscyplinarne, do którego zaliczono m.in. inżynierię produkcji, teleinformatykę przemysłową oraz technologie pomiaru. W tych dziedzinach Brandenburgia i Berlin dysponują szerokim zapleczem naukowym i edukacyjnym oraz znaczną liczbą przedsiębiorstw. Zarazem tak definiowane technologie produkcji i automatyzacja dostarczają rozwiązań niezbędnych dla efektywnego funkcjonowania branży optycznej, metalowej czy energetycznej. W strategii zaznaczono jednak, że po-

wiązania te mogą w przyszłości ulegać zmianie, w zależności od uwarunkowań rynkowych.

Sektorowe obszary specjalizacji, w ramach których funkcjonują już pewne struktury współpracy, stanowią podstawę do rozwoju klastrów w pełnym tego słowa znaczeniu. Celem działań Brandenburgii, zgodnie z przyjętą zasadą „wzmacniania mocnych stron”, jest zogniskowanie istniejącego potencjału, struktur i sieci na tworzeniu silnych klastrów, zdolnych do skutecznego konkurowania w skali międzynarodowej.

Wdrożenie tego założenia jest indywidualne dla poszczególnych obszarów specjalizacji/inicjatyw klastrowych i zależy od stopnia ich dojrzałości (rozwoju). Częścią wspólną jest koncentracja na włączaniu aktorów w rozwój klastra i **wzmacnianie partycypacji**. Członkowie poszczególnych inicjatyw klastrowych wspólnie z ponadresortową grupą przedstawicieli rządu Brandenburgii i Berlina stanęli przed zadaniem wypracowania **planów działania**⁹. Określają one potencjał i kierunek rozwoju klastra, cele rozwojowe i mają zawierać odniesienia do tematów interdyscyplinarnych oraz pilotażowe projekty, realizujące obrane cele.

Projekty na rzecz rozwoju klastra muszą m.in.:

- charakteryzować się co najmniej ponadregionalnym oddziaływaniem;
- łączyć działania sfery nauki i biznesu;
- angażować kapitał prywatny, by otrzymać priorytet w finansowaniu.

Ponadto władze regionalne, zgodnie z *Joint Innovation Strategy*, podejmują szeroką gamę działań wspierających sektor MŚP oraz nowe przedsiębiorstwa, rozpoczynające działalność zgodną z obszarami specjalizacji¹⁰.

⁹ Odnoszą się one do poszczególnych klastrów. Polskim odpowiednikiem takiego dokumentu jest strategia rozwoju klastra. Przykład dokumentu dla branży farmaceutycznej i ochrony zdrowia: *Masterplan „Gesundheitsregion Berlin-Brandenburg”*, 2007, http://www.healthcapital.de/fileadmin/download/2008/Masterplan_Gesundheitsregion_BB.pdf.

¹⁰ Wśród przykładów takiego wsparcia, obok kredytów preferencyjnych, można wymienić m.in. program „Innovationen brauchen Mut” (Innowacje wymagają odwagi), który przez sieć regionalnych ośrodków zapewnia coaching i doradztwo w fazie zakładania nowej innowacyjnej firmy oraz na etapie jej rozwijania. Natomiast, by poprawić dostęp do kapitału dla przedsięwzięć innowacyjnych, utworzono międzyregionalny klub aniołów biznesu (Business Angels Club Berlin-Brandenburg e.V.), który zrzesza przedstawicieli biznesu, skłonnych zainwestować w nowe firmy. Innym przykładem jest subsydiowanie pensji absolwentów kierunków ścisłych, zatrudnianych w małych i średnich przedsiębiorstwach jako

Obszary te charakteryzują się już ponadprzeciętnym odsetkiem nowopowstających mikrofirm (w tym tzw. firm odpryskowych – *spin-off*¹¹), aby rozwinąć ten pozytywny trend, wspierane są **regionalne sieci łączące przedsiębiorców** (*start-up*¹² *networks*) oraz **oferowane jest wsparcie doradcze i finansowe**. Wspieranie przedsiębiorczości koncentruje się na zagadnieniach innowacyjności, kreatywności i internacjonalizacji. Prowadzona polityka klastrowa oddziałuje również na promocję gospodarczą regionu, w której akcent jest położony na aspekty związane właśnie z obszarami specjalizacji. **Berlin i Brandenburgia zobowiązują się także aktywnie uczestniczyć w formułowaniu polityki badań i innowacyjności na szczeblu europejskim**.

4. Problemy zdiagnozowane na Mazowszu a dobre przykłady

Ta część raportu jest oparta na zestawieniu rozwiązań zaproponowanych przez uczestników warsztatów z wynikami badań prowadzonych w ramach projektu „Trendy rozwojowe Mazowsza”. Na podstawie wyników analiz społeczno-gospodarczych wybrano kluczowe problemy regionu, których rozwiązania były omawiane w trakcie warsztatów.

4.1. Brak współpracy

Na Mazowszu zidentyfikowano szerokie braki we współpracy zarówno wewnątrz sektora publicznego, jak również między sektorem publicznym a prywatnym¹³. Z wypowiedzi uczest-

asystenci innowacji. Przykłady w przypisie pochodzą z opracowania *Case Study “Joint innovation strategy of the States of Berlin and Brandenburg (innoBB)”*.

¹¹ „*Spin-off* (Firma odpryskowa) jest to nowe przedsiębiorstwo, które powstało w drodze usamodzielnienia się pracowników przedsiębiorstwa macierzystego lub innej organizacji (np. laboratorium badawczego, szkoły wyższej), wykorzystujących w tym celu intelektualne zasoby organizacji macierzystej”. Źródło: Matusiak K. (red.), *Innowacje i transfer technologii. Słownik pojęć*, Warszawa 2005, s. 149.

¹² *Start-up* – przedsiębiorstwo, które dopiero rozpoczęło swoją działalność na rynku (czyli takie, które znajduje się w „fazie startu”). Pojęcie stosowane do określenia zarówno samych firm, jak i definiujące wczesną fazę ich rozwoju. Przypis na podstawie: Matusiak K. (red.), *Ośrodki Innowacji i przedsiębiorczości w Polsce, Raport 2010*, Warszawa 2010.

¹³ Szczegółowo na ten temat w raporcie: *Spoleczne, polityczne i ekonomiczne stymulanty i destymulanty rozwoju Mazowsza*, A. Dąbrowska, S. Dudek-Mańkowska, W. Dziemianowicz, M. Kowalski, M. Lackowska-Madurowicz, J. Łukomska, P. Nowicka, J. Solon, K. Szmigiel-Rawska, D. Świątek, 2011.

ników warsztatów można wywnioskować, że jest to jeden z najbardziej rozpowszechnionych problemów zarządzania regionami w Europie. Zaproszeni eksperci przedstawili jednak przykłady różnych sposobów radzenia sobie z tą kwestią, zaznaczając jednocześnie, że współpracę traktują jako rodzaj wyzwania. W większości przypadków podejmowane działania nie miały na celu wyeliminowania braku współpracy, a rozwiązanie innego sektorowego lub przestrzennego problemu. Zazwyczaj okazywało się jednak, że powstała w efekcie działań współpraca była najważniejszym środkiem realizacji celu.

4.1.1. Zintegrowane organizacje

Jednym z omawianych na warsztatach rozwiązań jest powoływanie wspólnych organizacji. Wskazujemy przede wszystkim przykłady dobrze prosperujących organizacji tworzonych w celu wspólnego działania organów władzy – szczebla regionalnego i lokalnego, a także organizacji horyzontalnych na szczeblu regionalnym i lokalnym.

Zintegrowane organizacje pojawiają się jako stowarzyszenia i związki służące wspólnemu zarządzaniu. W szczególności jednak podkreślana jest ich rola jako forum wymiany informacji. Na Mazowszu współpraca między samorządami jest uzależniona od kierunków przepływów finansowych oraz ma charakter przede wszystkim wertykalny. Dostrzeżenie i promowanie roli współpracy jako narzędzia zdobywania wiedzy i podnoszenia sprawności instytucjonalnej wydaje się ważne, szczególnie że przedstawione przykłady pokazują, jak znacząco takie działania wpływają na rozwój regionów.

Podkreślenia wymaga również znaczenie organizacji współpracujących na styku miasta centralnego oraz jego otoczenia – zarówno w stołecznym regionie francuskim, jak również we współpracy Brandenburgii i Berlina, a także Hagi i jej otoczenia to zagadnienie wydaje się mieć kluczowe znaczenie. Na Mazowszu, jak wiadomo, nie udało się do dziś powołać tego rodzaju aktywnej organizacji. Najistotniejsze wydają się w tym kontekście intencje miasta stołecznego a także dobrowolny, a nie narzucony przez prawo centralne, charakter tych rozwiązań.

W prezentowanych przykładach dobrych praktyk odnajdujemy również wspólne organiza-

cje sektora publicznego i prywatnego. Mają one, jak się wydaje, nieco mniej ustrukturalizowaną formę, np. grupy robocze, ale również służą głównie przekazywaniu informacji oraz budowaniu zaufania między tymi środowiskami.

Ciekawym przykładem zintegrowanej organizacji, powołanej dla określonej specjalizacji, jest organizacja holenderska, której celem jest przeciwdziałanie powodziom. Ten przykład jest również interesujący w kontekście Mazowsza, gdyż w trakcie badań w projekcie „Konkurencyjność Mazowsza i jej uwarunkowania” zidentyfikowano obawę przed powodziami jako jeden z negatywnie oddziałujących pozaekonomicznych czynników rozwoju. Jest to więc narzędzie, któremu warto przyjrzeć się bliżej i zastanowić się nad możliwością implementacji, być może niektórych tylko rozwiązań. Z całą pewnością jednak dobrze, aby działania na tym polu w województwie mazowieckim zostały nagłośnione.

4.1.2. Identyfikacja wspólnych celów

Z badań na Mazowszu wynika, że gdy chodzi do współpracy między samorządami, a także między samorządami a przedsiębiorcami, oczekiwany rozkład korzyści jest asymetryczny. Oznacza to, że samorzady i przedsiębiorcy często nie potrafią zidentyfikować wspólnych celów, dla których warto podejmować współpracę. Przy takiej postawie stworzenie trwałych i niefasadowych relacji współpracy jest właściwie niemożliwe.

Zaproszeni przedstawiciele zagranicznych regionów również wskazywali na ten problem oraz na świadomie podejmowane działania służące przełamaniu takiej postawy. Ważnym elementem identyfikacji wspólnych celów było wskazywanie wyzwań rozwojowych przez władze regionu innym organizacjom zlokalizowanym w regionie. Ponadto służyło temu wsparcie merytoryczne władz regionu, przy jednoczesnym pozostawieniu dość dużej swobody podejmowania szczegółowych decyzji pozostałym aktorom (np. przy poszukiwaniu specjalizacji subregionu).

4.1.3. Priorytet w komunikacji

Nadanie priorytetu w komunikacji władzy regionalnej z przedstawicielami konkretnych środowisk lub obszarów jest możliwe tylko wtedy, jeśli

władze regionalne dokonają wyborów strategicznych – zidentyfikują najbardziej znaczące dla rozwoju regionu sektory czy też obszary w przestrzeni geograficznej. W stosunku do tych wybranych przestrzeni w Brandenburgii stworzono priorytetowe kanały komunikacji.

Na Mazowszu zostały zidentyfikowane dwa istotne obszary niewiedzy. Pierwszy związany jest ze współpracą administracyjną – samorządy przyznają, że nie znają planów, zamierzeń i wyzwań, jakie stawiają przed sobą inne samorządy regionu, w tym samorządy innych szczebli. W szczególności dotyczy to poziomu wiedzy na szczeblu lokalnym. Drugi obszar niewiedzy dotyczy relacji między samorządem a przedsiębiorcami. Te dwa środowiska nie przekazują sobie informacji, dlatego relacje między nimi opierają się na negatywnych stereotypach.

Mimo nowoczesnych technik komunikacyjnych, przekazywanie informacji, a raczej docieranie z właściwymi informacjami do właściwych odbiorców, wciąż jest trudne i kosztowne organizacyjnie. Nadanie „priorytetu w komunikacji” jest przykładem jednego ze sposobów radzenia sobie z tym wyzwaniem, przy czym wiąże się to z wyborem najefektywniejszych dla regionu kanałów komunikacji.

4.2. Silna polaryzacja regionu

Zaproszeni eksperci omawiali przykłady regionów spolaryzowanych, co doskonale odpowiada sytuacji na Mazowszu. Poruszano wszystkie zagadnienia istotne dla regionu polskiego – polaryzację ekonomiczną, społeczną oraz problemy w systemie transportowym. Również w tym przypadku proponowane rozwiązania szczegółowe można z łatwością przypisać do problemów Mazowsza.

4.2.1. Wybór strategiczny

Najważniejszym narzędziem walki z polaryzacją, jak się wydaje, jest wybranie jednej, realizowanej wspólnie idei – rozwój klastrów, rozwój innowacyjności, poprawa systemu transportowego, przeciwdziałanie rozwarstwieniu społecznemu to niektóre przykłady. Można się skłaniać ku przekonaniu, że najistotniejszy nie jest sam wybór idei, ale jej konsekwentne wdrażanie.

Za najbardziej przejrzysty przykład można uznać realizację idei **kluczowych regionalnych obszarów wzrostu** w Brandenburgii. Jej wdrażanie wywołało wiele pozytywnych skutków, między innymi poprawiło przepływ informacji w regionie, zwiększyło zakres i intensywność współpracy oraz stworzyło szczegółowe i dopasowane do uwarunkowań narzędzia oddziaływania na różnych aktorów.

Warunkiem było jednak podjęcie decyzji dotyczącej całego regionu, stworzenie koncepcji obejmującej wszystkich podobnymi zasadami konkurencji i udzielenie wsparcia organizacyjnego. W kontekście Mazowsza nie bez znaczenia jest **zysk dotyczący przekształcenia konkurencji negatywnej w konkurencję pozytywną** między samorządami lokalnymi. Badania pokazują, że w procesie przyciągania publicznych i prywatnych czynników rozwojowych na Mazowszu gminy postrzegają się raczej jako konkurentów niż jako partnerów i jest to konkurencja negatywna, hamująca rozwój współpracy. Elementami wspomagającymi działania w tym kierunku są opisane w pozostałych częściach: **wzmacnianie współpracy, stymulowanie oddolnej aktywności i promowanie pozytywnej motywacji opartej na promocji silnych stron poszczególnych części składowych regionu**.

4.2.2. Identyfikacja potencjałów poszczególnych subregionów

Komplementarnym rozwiązaniem, w stosunku do wyznaczania idei realizowanej przez cały region, jest identyfikacja najważniejszych potencjałów poszczególnych subregionów (w Brandenburgii było to jedno działanie).

Z przykładów zagranicznych wynika, że w tym procesie istotne jest nie tylko bazowanie na potencjale endogennym subregionu, lecz również podejście zintegrowane tematycznie, które zmniejsza negatywne efekty polaryzacji związane z wysysaniem. Stąd w polityce wyznaczania potencjałów zasadne jest zwrócenie uwagi nie tylko na ilościowe wskaźniki wzrostu, ale również na wskaźniki jakościowe. To podejście, jak się wydaje, bardzo dobrze odpowiada na problemy rozwojowe Mazowsza, związane z brakami w zakresie pozaekonomicznych czynników konkurencyjności.

W badaniach na Mazowszu zidentyfikowano: braki czynników kulturowych i historycznych, silnie oddziałujących na regionalną świadomość mieszkańców, małe znaczenie kapitału społecznego, niską świadomość roli organizacji demokratycznych w kształtowaniu uwarunkowań ekonomicznych, a także wyludniające się obszary. Zagadnienia te skłaniają do przykładania szczególnej wagi do problemów społecznych w procesie wyznaczania potencjałów subregionów.

Jak wynika z przykładów niemieckich i francuskich, wprowadzenie w życie identyfikacji potencjałów subregionalnych wydaje się jednym z kluczowych narzędzi przeciwdziałania negatywnym skutkom polaryzacji regionu.

Zastosowanym we Francji rozwiązaniem, które może również być możliwe do wykorzystania na Mazowszu, jest opieranie polityki regionalnej na typach obszarów (miejski, wiejski, rolniczy i inne), a nie na subregionach tradycyjnie wyznaczanych z uwzględnieniem układu osadniczego. Na Mazowszu oba te sposoby klasyfikacji obszarów były stosowane do różnych celów. Być może rozwiązaniem wartym rozważenia jest integracja tych dwóch podejść w polityce regionalnej.

4.2.3. Wzmacnianie działań oddolnych

Z przykładów zagranicznych wynika, że nie da się przeciwdziałać polaryzacji bez niezależności i wewnętrznej motywacji aktorów spoza ośrodka centralnego. Pozostawienie części decyzji partnerom władzy regionalnej wydaje się warunkiem *sine qua non* skuteczności jej działań. Jednocześnie wyzwolenie oddolnej dynamiki procesów rozkłada ciężar odpowiedzialności za podejmowane działania na różne grupy aktorów.

Na Mazowszu władza regionalna jest postrzegana głównie przez pryzmat rozdzielania środków finansowych oraz rozwoju infrastruktury. Oprócz tych dwóch najważniejszych pól działania pojawia się jeszcze aktywność władz regionalnych na arenie międzynarodowej – budowanie kontaktów zagranicznych oraz przyciąganie zagranicznych inwestorów. W tych działaniach samorząd województwa jest dla gmin zdecydowanie ważniejszym partnerem niż starostwa powiatowe i pozostałe gminy.

W celu wywołania oddolnej dynamiki działań dla rozwoju przedsiębiorczości, wzmacniania potencjału innowacyjnego regionu, narzędzi promocji i lobbingu międzynarodowego na Mazowszu niezbędne są działania informacyjne, zmierzające do ustalenia wizerunku samorządu regionu jako rzeczywistego kreatora procesów uruchamiających pozytywne zmiany gospodarcze oraz jakości życia.

4.3. Niezadawalający poziom rozwoju gospodarczego

Poza wymienionymi już narzędziami służącymi podnoszeniu poziomu rozwoju gospodarczego – jak identyfikacja specjalizacji i współpraca – zaproszeni eksperci omawiali również ideę rozwoju klastrów. Jest to zagadnienie dość szeroko dyskutowane, więc w kontekście podsumowania warsztatów najbardziej interesujące wydają się szczegółowe rozwiązania, które okazały się ważne i które odpowiadają na potrzeby Mazowsza.

Realizacja idei klastrów wiąże się ze wspomnianym wyborem strategicznym – należy podjąć decyzję o identyfikacji zaledwie kilku najważniejszych specjalizacji, decyzję dotyczącą sposobu ich identyfikacji, a następnie decyzję dotyczącą wyjątkowych narzędzi ich rozwoju. Implementacja, czyli wykorzystanie tych narzędzi, wiąże się nieodzownie z priorytetowym traktowaniem wybranych branż (w przypadku nauki – dziedzin) czy wybranych przemysłów.

4.3.1. Indywidualne podejście

Indywidualne podejście do zidentyfikowanych specjalizacji wymaga szczególnego podkreślenia – wskazuje, że wyróżnienie obszarów w gospodarce, w których powstają klastry jest tylko pierwszym krokiem. Drugim jest stworzenie na poziomie regionalnym odrębnej polityki w odniesieniu do poszczególnych obszarów.

Niezbędnym elementem tego działania jest planowanie. Pozwala ono nie tylko na wyznaczenie celów i działań w poszczególnych obszarach, ale również zwiększa zaufanie między poszczególnymi aktorami przez transparentność intencji i stosowanych narzędzi.

4.3.2. Wzmacnianie konkurencyjności międzynarodowej

Przy realizacji idei klastrów regionalnych partnerzy zlokalizowani w regionie oczekują od władzy regionalnej lobbingu międzynarodowego na rzecz wzmocnienia i promocji podjętego wysiłku.

Na Mazowszu polityczny wymiar relacji zagranicznych nie był analizowany, jednak – jak wynika z projektu „Konkurencyjność Mazowsza i jej uwarunkowania” – w stosunku do pozostałych województw, region dysponuje znaczącym potencjałem powiązań międzynarodowych, co jest czynnikiem bardzo ułatwiającym tego rodzaju politykę.

5. Podsumowanie i wnioski dla Mazowsza

Przedyskutowane idee można podsumować w kilku najważniejszych wnioskach:

- W rozprzestrzenianiu (dekoncentracji) rozwoju w województwie mazowieckim warto wykorzystać koncepcję **biegunów wzrostu**, której wdrożenie opisał przedstawiciel Brandenburgii. Obecnie potencjał mazowieckich ośrodków subregionalnych nie jest kompleksowo wykorzystywany. Wzmacnianie specjalizacji pozawarszawskich służyłoby łagodzeniu regionalnych dysproporcji. Ponadto warto zwrócić uwagę na potencjalny *growth area*, jakim, wraz z rozwojem nowego lotniska, może stać się Modlin. Ten ośrodek nie był w takim kontekście postrzegany w dotychczasowych planach, a może odegrać istotną rolę w rozprzestrzenianiu rozwoju z Warszawy.
- We wszystkich wypadkach kluczowe okazują się **relacje między rdzeniem a otoczeniem**, czyli między miastem centralnym a pozostałymi gminami w strefie wpływów. W planowaniu odnosi się to do współpracy samorządów:
 - Według doświadczeń Hagi, tworzenie wewnątrzregionalnego porozumienia to podstawa w budowaniu silnej pozycji całego regionu. Na taką pozycję pracuje cały region – rdzeń wspólnie z otoczeniem. Ważne jest, by **władze głównego miasta zdawały sobie sprawę, że jego funkcjonowanie jest nierozdzielnie związane z otoczeniem regionalnym**, a jego rozwój zależy też od sprawności tego otoczenia.

- W wymiarze technicznym ważne jest tworzenie **sieci transportowej**, umożliwiającej **sprawną komunikację między stolicą a otoczeniem**. Wzorując się na doświadczeniach Île-de-France, można natomiast przyjąć, że kolejnym celem powinno być tworzenie infrastruktury między poszczególnymi ośrodkami regionalnymi – czyli budowanie rzeczywistej sieci transportowej, a nie struktury promieniście powiązanej ze stolicą regionu.
- Na Mazowszu brakuje **silnej i aktywnej organizacji metropolitalnej** zrzeszającej stolicę i otaczające ją gminy z Obszaru Metropolitalnego Warszawy. Jak wynika z doświadczeń Île-de-France, taka współpraca powinna być napędzana przez centrum (główne miasto). Jeśli Warszawa nie będzie zaangażowana w tworzenie związku z gminami otoczenia, to szanse na spójne planowanie rozwoju i funkcjonowanie takiego stowarzyszenia są znikome. Innym wymiarem współdziałania w regionie spolaryzowanym są organizacje, służące wspólnemu podejmowaniu różnego rodzaju wyzwań rozwojowych przez przedstawicieli różnych ośrodków władzy w regionie.
- W zarządzaniu zróżnicowanym wewnątrz regionem skuteczne rozwiązania nie są możliwe bez **współpracy** między różnymi aktorami sceny regionalnej (zob.: rozdział 3.1.). Jest ona nieodłącznym elementem wielu z zaprezentowanych rozwiązań i koncepcji:
 - Dobrą praktyką jest **tworzenie wspólnej strategii** dla regionu i centralnego ośrodka, ogólniej – planowanie ponad podziałami administracyjnymi. Wzorem jest tu RSI wypracowana przez przedstawicieli Berlina i Brandenburgii. Bazuje ona na założeniu, że potencjał naukowy w większości skoncentrowany jest w ośrodku stołecznym, a zarazem powiązania wykraczają poza Berlin – na obszar Brandenburgii.
 - Partnerskie relacje między samorządami kolejnych szczebli można budować za pomocą **regionalnego systemu kontraktów** (umowy między szczeblem regionalnym a lokalnym). Takie podejście oferuje też bardziej indywidualne, dopasowane rozwiązania.
 - Ponadto działania władz w regionie, charakteryzującym się układem silne centrum – słab-

sze peryferia, mogą opierać się na zachęcaniu do **aktywności oddolnej**. Rolą władzy regionalnej jest więc motywowanie środowisk lokalnych. Na przykład w ocenie działań Brandenburgii podkreślano, że aspekt psychologiczny wywoływany przez inicjatywy regionalne jest równie ważny jak wymiar przestrzenny i ekonomiczny.

- We wspieraniu współpracy między samorządami w skali całego regionu **warto zaangażować wiodące, aktywne gminy** (liderów współpracy; analogicznie do biegunów wzrostu), które włączają w sieć kolejne gminy ze swego otoczenia.
- Wewnątrz regionu zawsze pojawiają się trudności w dialogu. Najtrudniejsza wydaje się bariera psychologiczna, którą należy pokonywać za pomocą **wskazywania korzyści współpracy** (również tych indywidualnych) oraz **równego traktowanie partnerów** (szczególnie w spolaryzowanym układzie rdzeń – otoczenie).
- Dobłą praktyką jest również budowanie **sieci współpracy w odpowiedzi na zagrożenia**¹⁴. W Holandi, w obliczu zagrożenia powodziowego i szerzej, wokół zagadnienia gospodarki wodnej, powstała sieć współpracy samorządów. Ponadto zaangażowanie sfery naukowej zaowocowało nie tylko wypracowaniem odpowiedzi na problemy, lecz także eksportem rozwiązań. W Polsce, również w odczuwającym efekty powodzi Mazowszu, brakuje takich sieci, tworzonych jako odpowiedzi na wspólne problemy. Dobłą praktyką jest więc **sieciowanie** (*networking*).
- W prezentacjach wszystkich zagranicznych regionów było poruszane zagadnienie **projektów pilotażowych**. W przypadku Brandenburgii dotyczyły one przedsięwzięć proponowanych przez członków inicjatyw klastrowych na rzecz ich wzmocnienia. W Île-de-France pilotażowym przedsięwzięciem było tworzenie nowoczesnych, zrównoważonych dzielnic miejskich, gwarantujących wysoką jakość życia z jednoczesnym poszanowaniem dla środowiska. W przypadku Holandii projekty ekspe-

rymentalne, związane z zagadnieniami wodnymi i z ekologią, mają stać się wzorem dla przyszłego krajobrazu kraju. Projekty pilotażowe pozwalają na przetestowanie i modyfikację rozwiązań przed ich wdrażaniem w większej skali.

- W zagadnieniu wspierania rozwoju gospodarki i powiązanej z nią nauki elementem kluczowym, z punktu widzenia efektywności, jest **koncentracja na niewielkiej liczbie priorytetów**. Na przykład Brandenburgia i Berlin w ramach swej wspólnej strategii innowacyjności koncentrują się na stosunkowo niewielkiej liczbie tematów (kierunków).
- Szczególne znaczenie w doświadczeniach Brandenburgii, Île-de-France oraz Hagi ma **pogłębione rozpoznanie istniejących potencjałów**. Dotyczy to zarówno podejścia sektorowego (klastrow), jak i przestrzeni regionu (biegunów wzrostu). Trwałość struktur klastrowych zależy od tego, czy udzielane im wsparcie rozwija już istniejące podstawy i czy racjonalnie zidentyfikowano potencjał i możliwość jego wykorzystania. Klaster ma być naturalną odpowiedzią na potrzebę współpracy – w przeciwnym razie jest formą sztuczną, a udzielone wsparcie będzie bezcelowe. Ponadto zbyt uzależniająca pomoc (tj. wsparcie zbyt intensywne) tworzy sztuczną sytuację, w której interwencja publiczna zamiast wspierać konkurencyjność, prowadzi do jej zagrożenia. Wraz z zakończeniem finansowania, rozwijana w uzależnieniu od dotacji działalność, przestaje być opłacalna, a w efekcie tego pojawia się problem restrukturyzacji.
- Wkładem francuskiego regionu stołecznego w europejską debatę gospodarczą jest propozycja poszukiwania i wzmocnienia tych kierunków, które odróżniają rozwiniętą gospodarkę regionów UE od rynków wschodzących. Takimi kierunkami są właśnie **dziedziny generujące innowacje**. To na nich powinna być oparta pozycja konkurencyjna europejskich regionów.
- Wnioskiem odnoszącym się ściśle do gospodarowania przestrzenią regionu jest konieczność **zachowania zielonego pierścienia w otoczeniu stolicy**. Przedstawiciele zagranicznych regionów akcentują takie obszary jako swe atuty, które są chronione przed zabudową i są ważne

¹⁴ Przytoczonym w trakcie warsztatów przykładem takiej, stosunkowo młodej, inicjatywy w województwie mazowieckim jest Mazowiecka Regionalna Rada do spraw Rewitalizacji, która jest miejscem spotkań regionalnych władz i instytucji, środowiska nauki i samorządów miejskich.

dla jakości życia mieszkańców. Region Hagi za cel stawia sobie koncentrację zabudowy w już zurbanizowanych obszarach, aby **nie dopuścić do nadmiernej suburbanizacji** i zajęcia przestrzeni zielonych.

- Interesującą praktyką z Île-de-France jest proaktywne podejście władzy regionalnej do oferty rynku nieruchomości – publiczne przedsiębiorstwo wykupuje grunty stosunkowo nieatrakcyjne (np. zdekapitalizo-

wane), a po ich przygotowaniu oferuje je inwestorom w czasie hossy. Stosunkowo tanie grunty są również skupowane z wyprzedzeniem pod przyszłe przedsięwzięcia rozwojowe. W ten sposób władza publiczna może być aktywnym, silnym i **świadomym graczem na rynku nieruchomości**, sprzedającym grunty nie tylko po to, by reperować budżet, lecz także zgodnie ze strategią długoterminową.

Anna Laszuk, Tomasz Sałański

CZĘŚĆ II. Początki funkcjonowania systemu regionalnych obserwatoriów w Polsce

1. Podstawy instytucjonalne działalności Regionalnych Obserwatoriów Terytorialnych

Idea obserwatoriów terytorialnych jest stosunkowo młoda i powstała wraz z zapoczątkowaniem programu ESPON (2002 r.), mającego na celu utworzenie w Europie sieci obserwatoriów planowania przestrzennego, skupionych wokół działań skierowanych na wspieranie zrównoważonego oraz policentrycznego rozwoju. Do dalszych inicjatyw można zaliczyć „Transgraniczne Obserwatorium Zatrudnienia” zajmujące się zagadnieniami rynku pracy, a utworzone przez Francję i Hiszpanię w ramach Inicjatywy INTERREG IIIA. Kolejnym podmiotem, który zainteresował się tematyką obserwatoriów przez postulowanie w 2006 r. w „Europejskiej strategii na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii”, powołania Europejskiego Obserwatorium Zopatrzenia w Energię, była Komisja Europejska. W następnym roku utworzyła ona także Europejskie Obserwatorium Klastrow oraz obserwatorium koncentrujące się na tematyce migracji kobiet. Obecny okres programowania Unii Europejskiej (2007–2013) wykorzystuje ideę obserwatoriów w zagadnieniach zagospodarowania terenu oraz ekoinnowacji¹.

Na gruncie polskim podobne rozwiązania zaczęto stosować wraz z wejściem kraju do Unii Europejskiej – w ramach działania 2.1 *Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego na lata 2004–2006* zajmowano się m.in. przygotowywaniem oraz rozpowszechnianiem wszelkich analiz na temat regionalnych rynków pracy. W dwóch województwach, małopolskim oraz zachodniopomorskim, zdecydowano się na powołanie Obserwatoriów Rynku Pracy, działających do chwili obecnej i dostarczających kompleksowej wiedzy w tym zakresie².

W ramach wdrażania kolejnych programów operacyjnych oraz krajowych i regionalnych dokumentów strategicznych, a także w miarę wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na prowadzenie polityki rozwoju zwrócono

uwagę na konieczność zwiększenia przejrzystości wydatków publicznych, oceny skuteczności realizowanych polityk publicznych, poprawę efektywności zarządzania strategicznego, a w końcu potrzebę uporządkowania szumu informacyjnego, wynikającego z rosnącej w dokumentach liczby danych i wskaźników. Te kwestie stały się przyczyną budowy obserwatoriów rozwoju terytorialnego – jednego na poziomie krajowym (KOT) oraz szesnastu wojewódzkich (ROT), jako jednego z elementów systemu monitoringu *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie* (KSRR). Do ich zadań, wskazanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRR), należą przede wszystkim³:

- prowadzenie badań, ewaluacji i analiz strategicznych na potrzeby planowania strategicznego oraz działalności operacyjnej;
- wspieranie budowy odpowiedniego systemu monitorowania procesów rozwojowych i efektów prowadzonej polityki rozwoju w ujęciu terytorialnym;
- monitorowanie oraz ocena postępów w realizacji priorytetów rozwojowych określonych na poziomie regionalnym, m.in. w strategiach rozwoju województw, KSRR oraz w kontraktach terytorialnych;
- zapewnienie dostępu do informacji związanych z rozwojem dla wszystkich zainteresowanych (obywatele, instytucje publiczne, pozarządowe itd.);
- dostarczanie wiedzy pozyskanej w obserwatoriach regionalnych i krajowym na potrzeby Regionalnego Forum Terytorialnego oraz Krajowego Forum Terytorialnego;
- określanie potrzeb dotyczących wskaźników statystycznych umożliwiających badanie oddziaływania interwencji publicznej, w tym zalecenia do programu badań statystycznych GUS;
- tworzenie standardów dotyczących pozyskiwania, gromadzenia, przetwarzania danych na potrzeby przygotowywania raportów ocenia-

¹ T. Sałański, *Jak powstają obserwatoria terytorialne w Polsce?*, „MAZOWSZE Studia Regionalne” nr 10, R. 2012, s. 147-157.

² Ibidem.

³ Prezentacja: P. Żuber, *System monitorowania polityk publicznych w ujęciu terytorialnym w oparciu o system krajowych i regionalnych obserwatoriów terytorialnych (KOT) i (ROT)*, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, maj 2012.

jących zjawiska rozwojowe w ujęciu terytorialnym i prowadzoną politykę;

- dostarczanie informacji dotyczących postępu realizacji polityki regionalnej warunkujących przyznawanie dalszych środków na finansowanie działań rozwojowych.

Działalność obserwatoriów zakłada także współpracę z wojewódzkimi urzędami statystycznymi, szkołami wyższymi, jednostkami naukowo-badawczymi, a także innymi podmiotami prowadzącymi działalność na terenie regionu, które mogą mieć istotny wkład w podejmowaniu decyzji o dalszych kierunkach rozwoju województwa. KSRR nie precyzuje jednak ani harmonogramu prac nad obserwatoriami, ani źródeł ich finansowania.

W wyniku niedostatecznej ilości informacji dostarczanych ze szczebla krajowego, zostały zainicjowane działania na poziomie regionalnym, aby aktywizować samorządy regionalne w kierunku powołania obserwatoriów. Od uchwalenia KSRR zorganizowano kilka spotkań przedstawicieli departamentów bądź jednostek organizacyjnych poszczególnych urzędów marszałkowskich, na których poruszano kwestie celów, zakresu, organizacji oraz finansowania działalności Regionalnych Obserwatoriów Terytorialnych [Kraków (2008), Jastrzębia Góra (2009), Warszawa (2010), Białobrzegi (2011), Niechorze (2011), Falenty (2012)]. Pojawiła się także inicjatywa nawiązania współpracy mogącej przeobrazić się w dalszej perspektywie w zintegrowaną sieć obserwatoriów regionalnych. Zadaniem ostatniego ze wspomnianych spotkań, zorganizowanego w dniach 25–26 czerwca 2012 r. przez Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego w Warszawie w ramach projektu „Trendy rozwojowe Mazowsza”, było określenie szczegółów tej ponadregionalnej współpracy obserwatoriów. Owocem spotkania stało się stanowisko Konwentu Marszałków Województw RP z dnia 5 lipca 2012 r. w sprawie konieczności powołania Regionalnych Obserwatoriów Terytorialnych i ich współpracy.

Równoległe do przedsięwzięcia organizowanego przez województwa trwały także prace nad powołaniem Krajowego Obserwatorium Terytorialnego. Jego inauguracyjne posiedzenie miało miejsce 16 maja 2012 r. Poruszono na nim kwestie zakresu funkcjonowania ROT-ów, a także możliwości finansowania ich działalności z prio-

rytetu V Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL). Po nim odbyły się jeszcze trzy spotkania poświęcone m.in. tematyce prognozowania PKB, sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego czy też wpływowi realizowanej przez państwo polityki spójności na osiągnięte przez regiony i państwo wskaźniki rozwoju społeczno-gospodarczego.

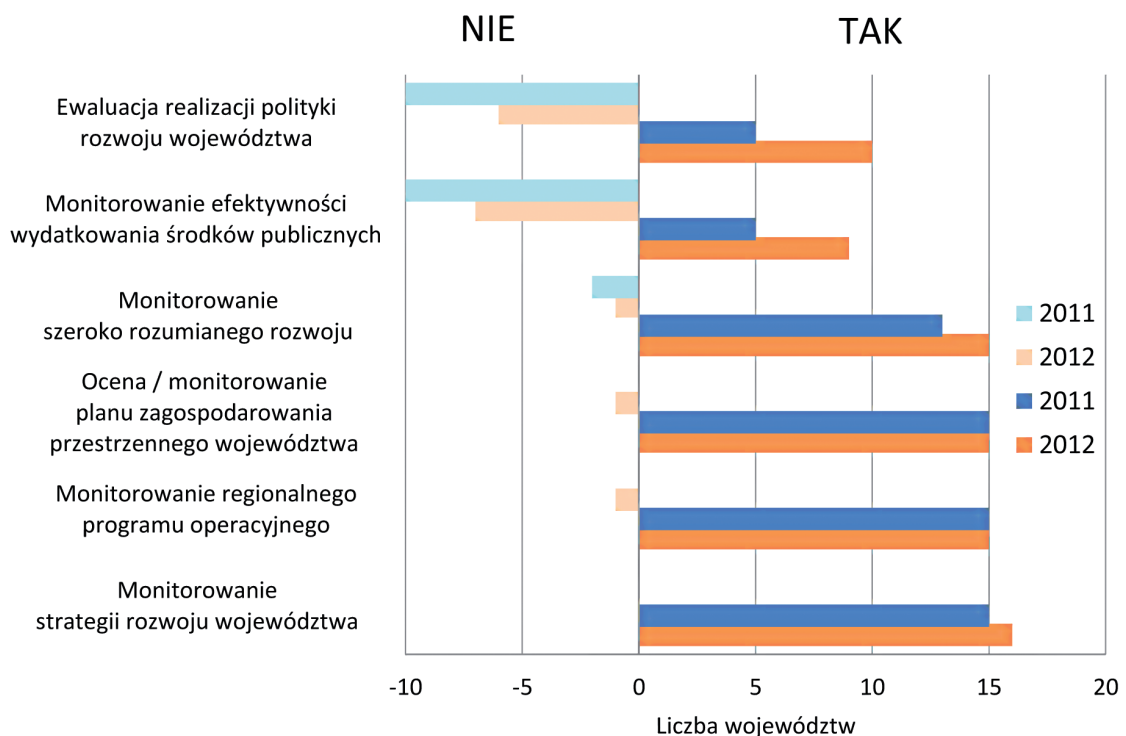
2. Zaawansowanie prac nad budową Regionalnych Obserwatoriów Terytorialnych – wyniki ankiet

W celu określenia stopnia zaawansowania prac poszczególnych województw nad budową ROT-ów Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego w Warszawie przeprowadziło badanie podczas warsztatów w Białobrzegach (maj 2011 r.) i Falentach (czerwiec 2012 r.). W pierwszej kolejności poruszono w nich kwestie bieżących prac realizowanych przez samorządy województw, następnie stanu wiedzy na temat utworzenia ROT-ów oraz podstaw i stopnia zaawansowania ich budowy w poszczególnych regionach. Pytania w dalszej części ankiety dotyczyły stosunku rządów województw do budowy ROT-ów, form rozpowszechniania informacji i promocji wyników monitorowania i ewaluacji oraz ich odbiorców. Ostatnie poświęcone były zaś przeszkodom i zagrożeniom pojawiającym się w trakcie budowy i funkcjonowania obserwatoriów, a także preferencji co do finansowania ich działalności oraz unifikacji całego systemu monitorowania w województwach.

Wszystkie z ankietowanych regionów⁴ w badanych latach prowadziły monitoring Strategii Rozwoju Województwa, z czego zdecydowana większość w związku z aktualizacją istniejącego bądź, tak jak Mazowsze, tworzeniem *de facto* nowego dokumentu. Województwa prowadziły także powszechny monitoring Regionalnych Programów Operacyjnych oraz wojewódzkich planów zagospodarowania przestrzennego, do czego zostały zobowiązane ustawowo. Pewne zmiany można zaobserwować w odsetkach regionów zajmujących się monitorowaniem efektywności wydatkowania środków publicznych oraz ewaluacją realizacji polityki rozwoju województwa

⁴ W 2011 r. ankietę wypełniło 15 województw, z kolei w 2012 r. na pytania odpowiedziały już wszystkie regiony Polski.

Wykres 1. Prace prowadzone przez samorzady województw w latach 2011–2012



Źródło: opracowanie Anna Laszuk.

– w ciągu badanego okresu wzrosły one odpowiednio o niecałe 23% oraz 30% (wykres 1).

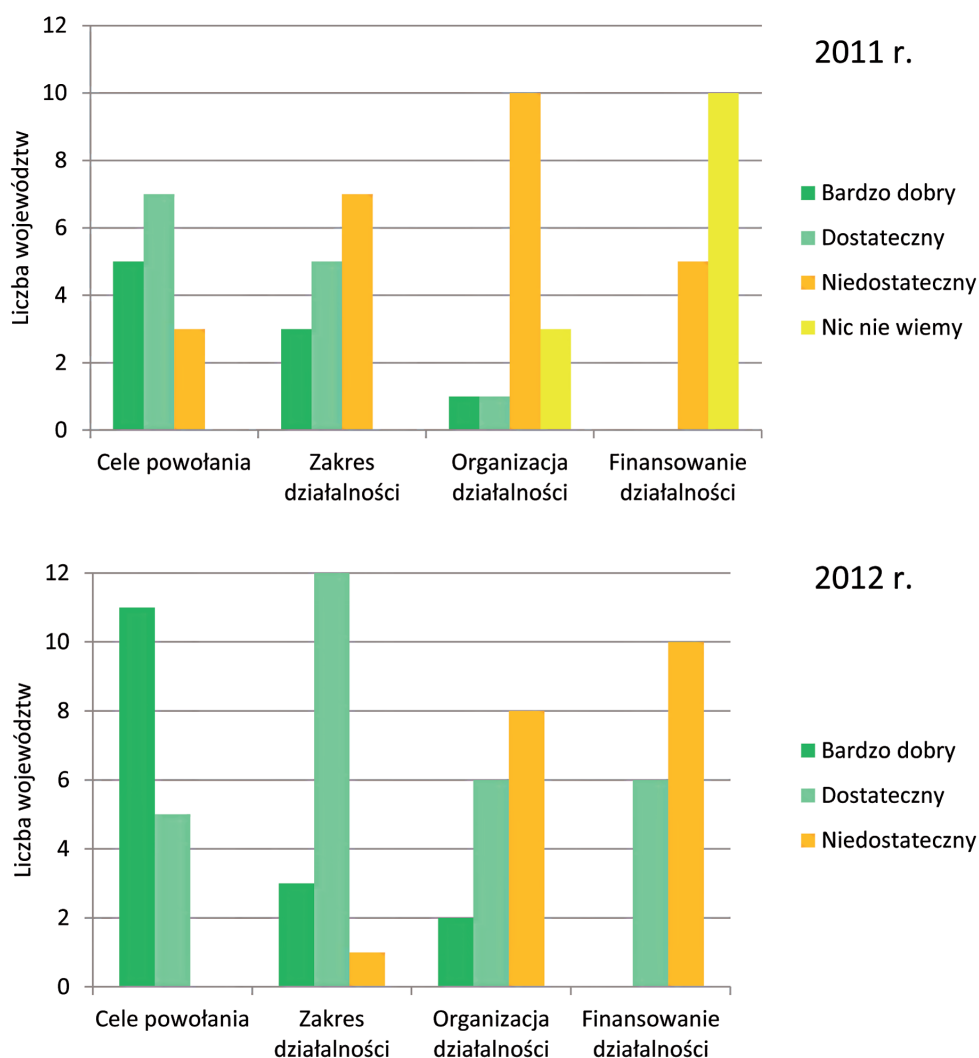
W badanym okresie poprawił się deklarowany przez regiony poziom wiedzy na temat celów powołania ROT-ów oraz zakresu ich działalności, niestety aż 3/4 z nich zawdzięcza to własnym próbom doprecyzowania istniejących przepisów. Województwa są także dostatecznie poinformowane o zakresie działalności obserwatoriów, w dalszym ciągu jednak niewystarczające są informacje o organizacji działalności ROT-ów. 9 na 10 województw, które w 2011 r. oceniały swój poziom zaawansowania prac nad budową obserwatoriów na 20% i mniej, czuło się poinformowane o organizacji działalności ROT w stopniu niedostatecznym bądź w ogóle nic nie wiedziało na ten temat. Najślabszym punktem było z kolei ich finansowanie – w 2011 r. brak wiedzy w tym zakresie zgłosiło aż 90% województw o najniższym stopniu zaawansowania prac (20% i mniej). Wprawdzie w drugiej edycji badania niecałe 2/3 województw przyznało, że w ciągu ostatniego roku pozyskały pewne informacje na ten temat, wciąż jednak większość uważa, że wiedza ta jest niedo-

stateczna (wykres 2). Nie można jednak pominąć faktu, iż oficjalna działalność obserwatorium na poziomie krajowym rozpoczęła się miesiąc wcześniej. Regionem posiadającym najszerszą wiedzę we wszystkich wymienionych wcześniej dziedzinach jest Małopolska, na terenie której Regionalne Obserwatorium Terytorialne działa najdłużej.

W 2011 r. w aż 11 województwach nie podjęto żadnych prac nad utworzeniem ROT-ów, a jedynie o nich mówiono. Rok później sytuacja prezentowała się zdecydowanie lepiej, ponieważ w połowie regionów rozpoczęto już prace nad obserwatoriami. Na koniec czerwca 2012 r. powołane ROT-y funkcjonowały w czterech województwach – małopolskim, śląskim, świętokrzyskim oraz warmińsko-mazurskim.

Pod względem stopnia zaawansowania prac nad budową obserwatoriów po roku od pierwszej ankiety sytuacja poprawiła się w 9 ankietowanych województwach, w trzech przypadkach przedstawiciele zadeklarowali zaś jego niższy poziom (mapa 1). Jednym z nich był Śląsk, który – mimo powołania Regionalnego Obserwatorium Terytorialnego – ocenił poziom zaawansowania

Wykres 2. Stopień poinformowania samorządów o Regionalnych Obserwatoriach Terytorialnych

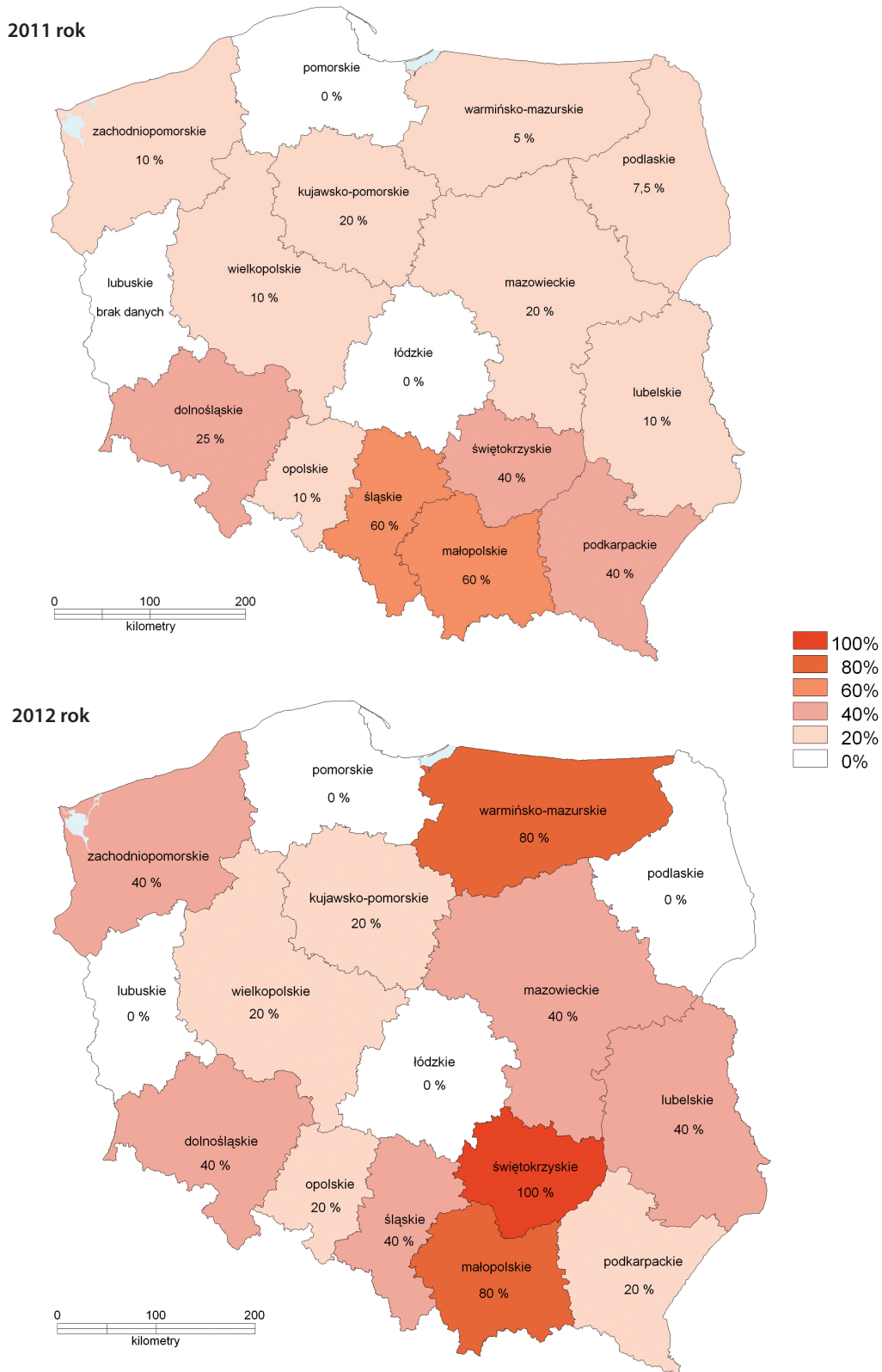


Źródło: opracowanie Anna Laszuk.

prac jedynie na 40%, nie zidentyfikował więc do tej pory źródeł informacji oraz interesariuszy. Średni stopień zaawansowania budowy ROT w 2011 r. wyniósł 21%, rok później wzrósł zaś do 34%. Wynika z tego, że większość województw zdołała określić co najwyżej cele, zadania i rezultaty ROT oraz jego umiejscowienie w strukturze organizacyjnej samorządu województwa. Etapy powołania uchwałą, organizacji czy też prowadzenia badań mają jeszcze przed sobą. Na dwa lata po uchwaleniu Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego w dalszym ciągu 1/4 województw nie rozpoczęła jeszcze żadnych prac związanych z powołaniem ROT-ów.

Jeśli chodzi o umiejscowienie Regionalnych Obserwatoriów w strukturze instytucjonalnej samorządów województw – połowa regionów planuje powołać je na bazie funkcjonujących już departamentów bądź jednostek organizacyjnych samorządu. W województwie warmińsko-mazurskim ROT powstał na fundamencie Biura Monitoringu i Analiz Departamentu Polityki Regionalnej, obecnie wchodzi zaś w strukturę Departamentu Polityki Regionalnej. Małopolska zbudowała ROT na bazie istniejących już Małopolskich Obserwatoriów Rozwoju Regionalnego, a w regionach śląskim i świętokrzyskim specjalnie w tym celu utworzono jednostki organizacyjne. Wojewódz-

Mapa 1. Deklarowany przez regiony stopień zaawansowania budowy ROT



Źródło: opracowanie Tomasz Sałański.

stwa kujawsko-pomorskie, lubuskie, wielkopolskie, łódzkie oraz podlaskie wciąż nie dokonały żadnych ustaleń w tej kwestii.

Monitorowanie realizacji Strategii Rozwoju Województwa oraz Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa w zależności od stopnia zaawansowania prac są lub dopiero będą podstawą budowania ROT-ów w przeważającej liczbie regionów Polski (13 wskazań w 2011 r., 15 - w 2012 r.). W dalszej kolejności będą to rezultaty: projektów systemowych realizowanych przez samorząd, działalności Regionalnej Jednostki Ewaluacyjnej oraz istniejącego już Obserwatorium (rozkład przestrzenny został zaprezentowany na mapach 2-5). W województwie dolnośląskim jako podstawę budowy ROT wskazano również wyniki prac jednostek badawczo-naukowych działających w regionie. W Małopolsce i na Mazowszu zadaniem ROT będzie także monitorowanie realizacji polityki rozwoju regionu, w tym pierwszym monitoring programów strategicznych.

Jaki jest stosunek Zarządów Województw do budowy Regionalnych Obserwatoriów Terytorialnych? W ciągu roku od pierwszej ankiety 3/4 regionów wskazało, że zwiększył on swoje przekonanie co do ważności przedsięwzięcia, z drugiej strony - mimo wskazania życzliwego nastawienia w obu badaniach ankietowych w 10 województwach - nikt nie podjął jeszcze żadnych działań organizacyjnych. Zarówno w 2011 r., jak i w 2012 r. aż 11 województw wskazało, że Zarząd nie udzielał im oczekiwanego wsparcia organizacyjnego oraz finansowego. W województwach lubuskim, małopolskim i warmińsko-mazurskim w 2012 r. wymagał okresowych sprawozdań i raportów z badań. Warto jednak przypomnieć, że w dwóch ostatnich Regionalne Obserwatoria Terytorialne już funkcjonują. Co więcej w tych regionach w ciągu ostatniego roku Zarząd sam uczestniczył w budowie systemu, a także był zaangażowany we wszystkie etapy jego budowania i funkcjonowania.

Samorząd województwa w coraz większej liczbie regionów, przy tym we wszystkich, w których ROT-y zostały powołane, postrzega budowanie systemu monitorowania za zadanie pilne i potrzebne. Odpowiednio 2/3 ankietowanych regionów w 2011 r. oraz 3/4 w 2012 r. uważało, że zespół ROT powinien swobodnie funkcjonować w strukturze organizacyjnej samorządu. Pozy-

tywnym aspektem jest wiara większości regionów w to, że Obserwatoria będą funkcjonowały niezależnie od politycznych nacisków. 11 z nich w roku 2011 i aż 14 w drugiej edycji badania było zdania, że ROT-y nie przestaną funkcjonować wraz z zakończeniem finansowania ich działalności ze środków Unii Europejskiej. Niepokojąca jest z kolei liczba województw twierdzących, że efekty działalności Obserwatoriów będą miały niewielkie przełożenie, bądź nawet nie będą miały znaczenia na podejmowane w ich regionach decyzje. Zdanie to podzielały również regiony posiadające powołane ROT-y - w pierwszej edycji Śląsk, a w 2012 r. dodatkowo województwo świętokrzyskie. W drugiej edycji badania połowa ankietowanych regionów twierdziła, że różne departamenty i jednostki będą przerzucać na ROT-y swoje zadania, przy czym zdecydowana większość z nich (75%), określa swój stopień zaawansowania ROT na 20% i mniej (mapy 6-11).

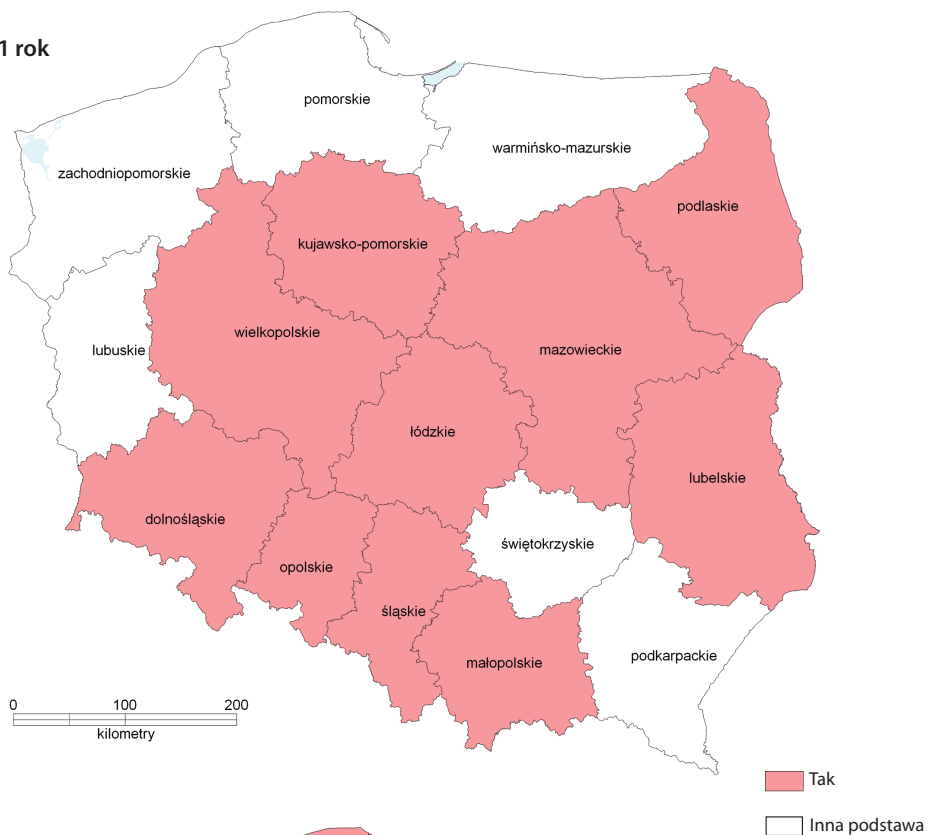
W każdym regionie, bez względu na to, czy funkcjonuje już na jego terenie powołane Regionalne Obserwatorium Terytorialne, czy - jak dotąd - wyłącznie niektóre jego elementy, toczą się działania mające na celu rozpowszechnianie informacji, a także promocję wyników prowadzonych prac. W ostatnim roku najwięcej regionów koncentrowało swoje wysiłki na monitorowaniu Strategii Rozwoju Województwa, Regionalnego Programu Operacyjnego (RPO) oraz społeczno-gospodarczych zmian w regionie. Rezultaty prac prowadzonych w tych obszarach były prezentowane głównie w postaci raportów i informatorów w formie elektronicznej oraz papierowej, a także na organizowanych konferencjach, seminariach i spotkaniach. Powszechnie stosowanym kanałem informacji był także Internet - regiony prezentowały wyniki swoich prac na dedykowanych poszczególnym działaniom stronach www (wykres 3).

W pierwszej edycji badania w 2011 roku jako głównego beneficjenta działalności Obserwatoriów 80% ankietowanych województw wskazało samorząd województwa, na drugim miejscu znalazło się zaś Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (60%). W dalszej kolejności wymieniano szkoły wyższe, pozostałe jednostki samorządu terytorialnego oraz instytucje naukowo-badawcze. Zdaniem regionów grupami, które najmniej skorzystają z efektów prac ROT-ów, będą mieszkańcy

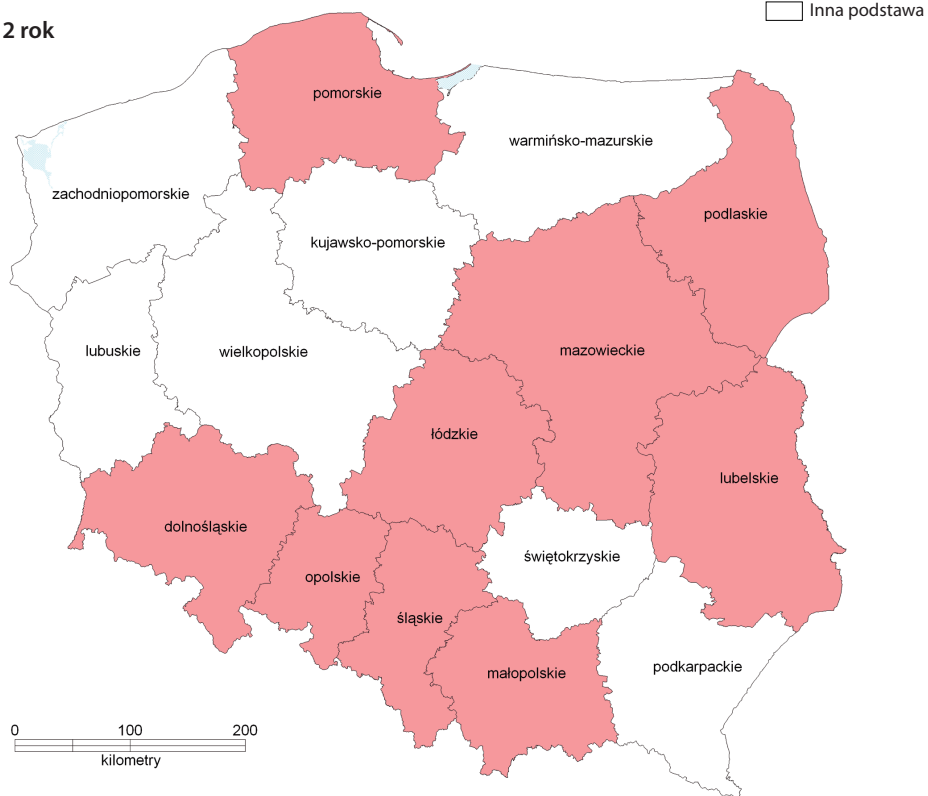
Mapa 2. Wizualizacja odpowiedzi na pytanie: Jakie działania stanowią lub będą stanowić podstawy budowania ROT?

Rezultaty projektów systemowych realizowanych przez samorząd, np. 8.1.4. PO KL

2011 rok



2012 rok

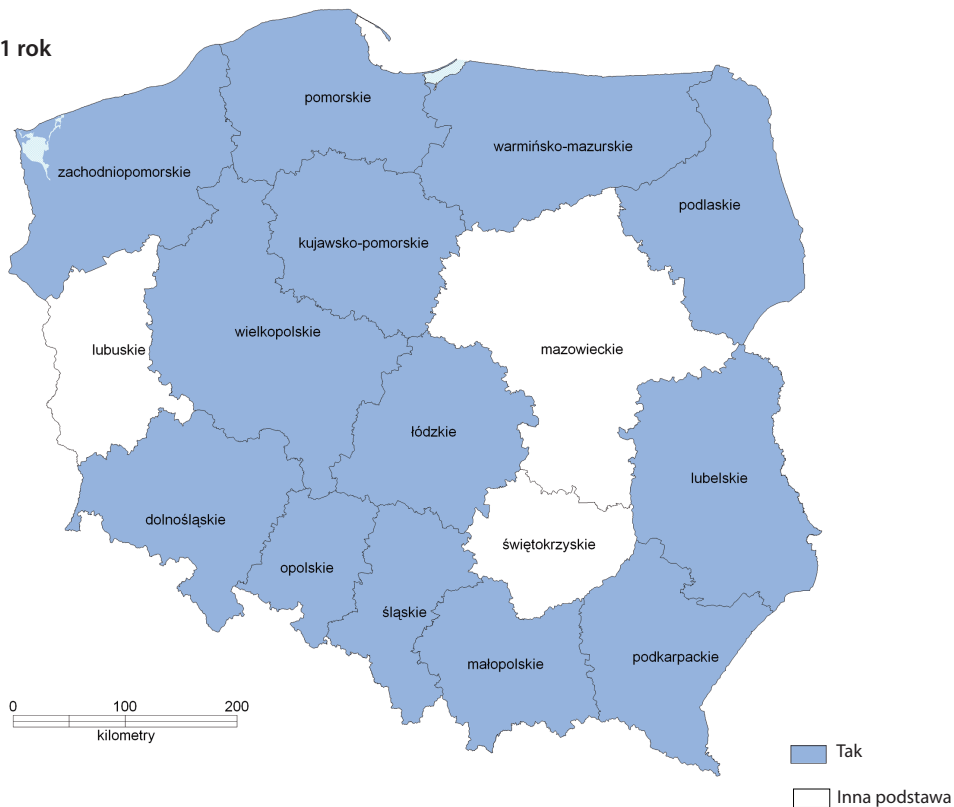


Źródło: opracowanie Tomasz Sałański.

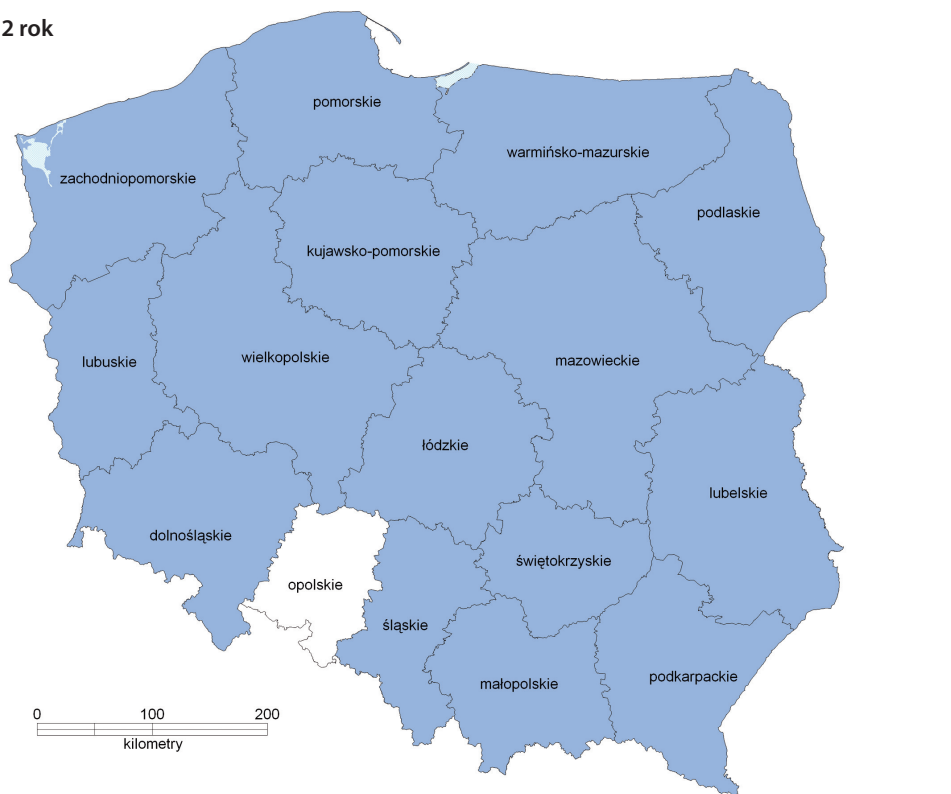
Mapa 3. Wizualizacja odpowiedzi na pytanie: Jakie działania stanowią lub będą stanowić podstawy budowania ROT?

Monitorowanie realizacji Strategii Rozwoju i Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa

2011 rok



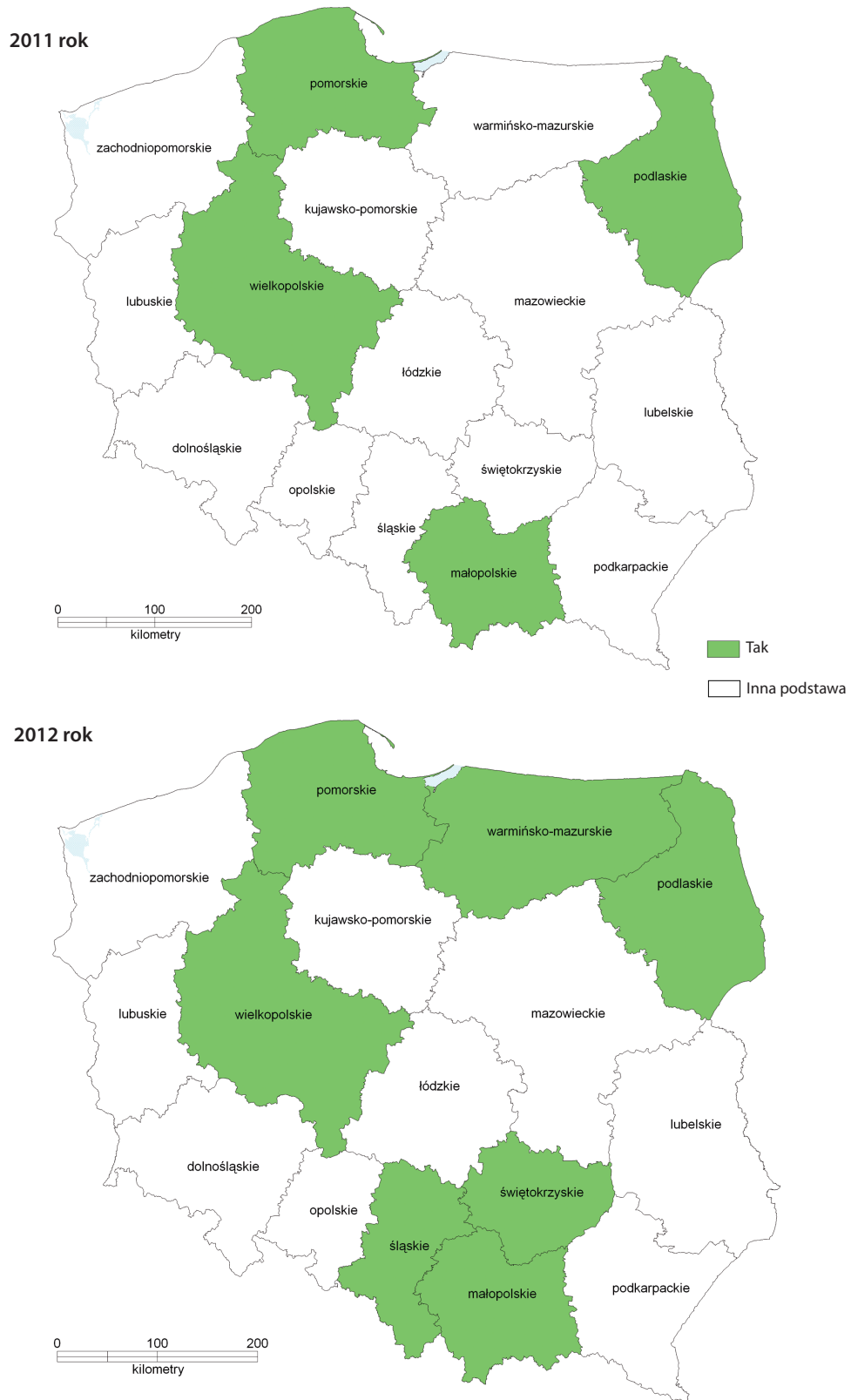
2012 rok



Źródło: opracowanie Tomasz Satański.

Mapa 4. Wizualizacja odpowiedzi na pytanie: Jakie działania stanowią lub będą stanowić podstawy budowania ROT?

Rezultaty działania istniejącego już Obserwatorium

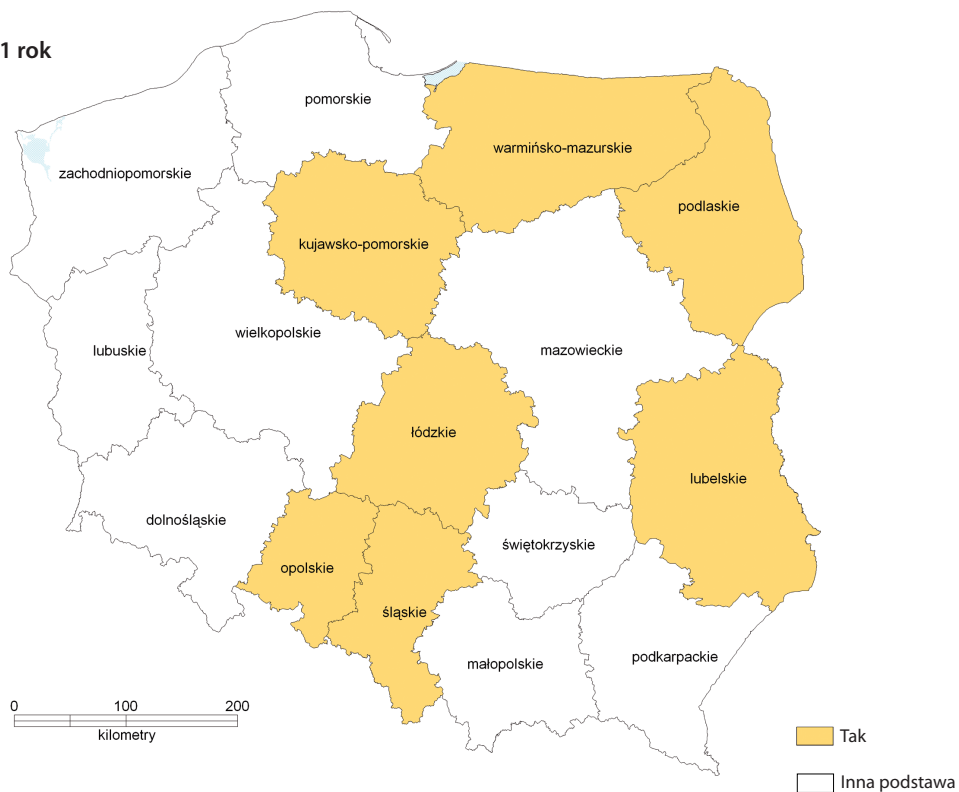


Źródło: opracowanie Tomasz Sałański.

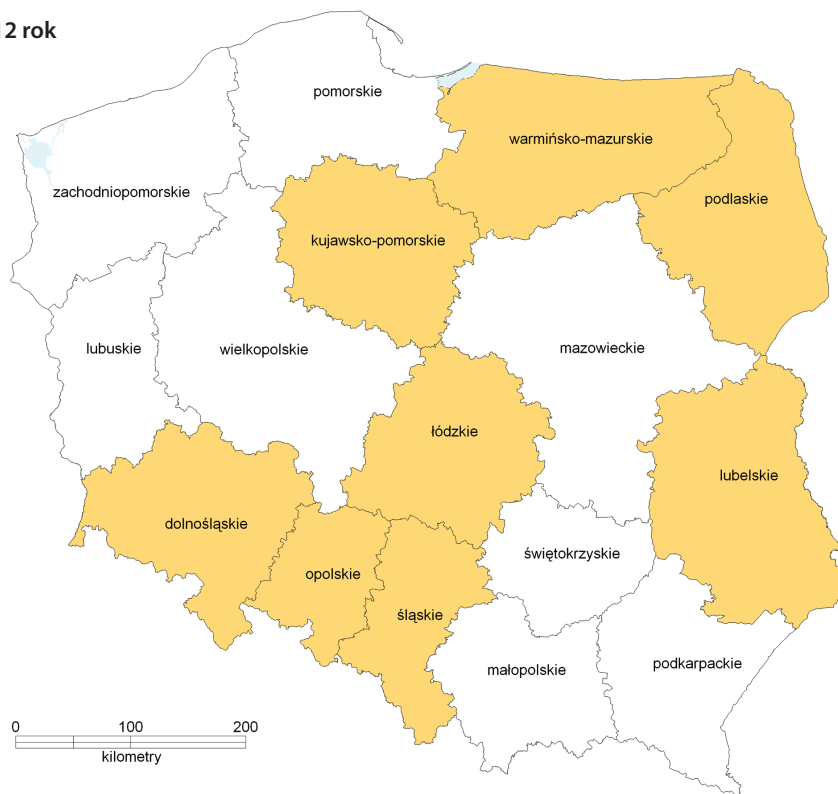
Mapa 5. Wizualizacja odpowiedzi na pytanie: Jakie działania stanowią lub będą stanowić podstawy budowania ROT?

Rezultaty działalności Regionalnej Jednostki Ewaluacyjnej

2011 rok



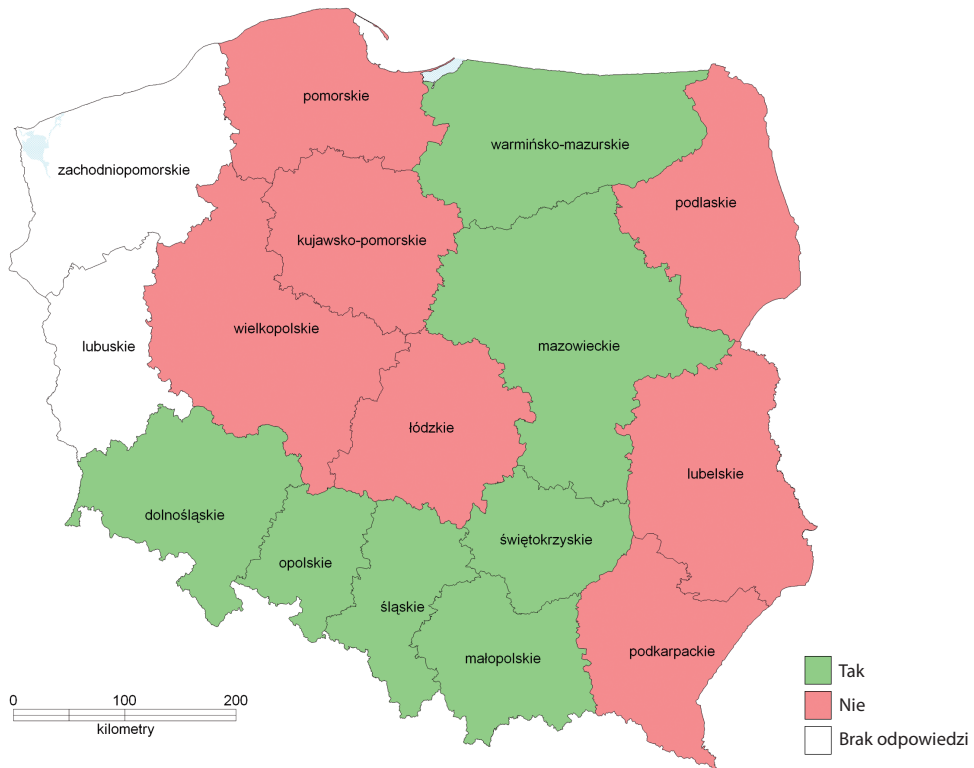
2012 rok



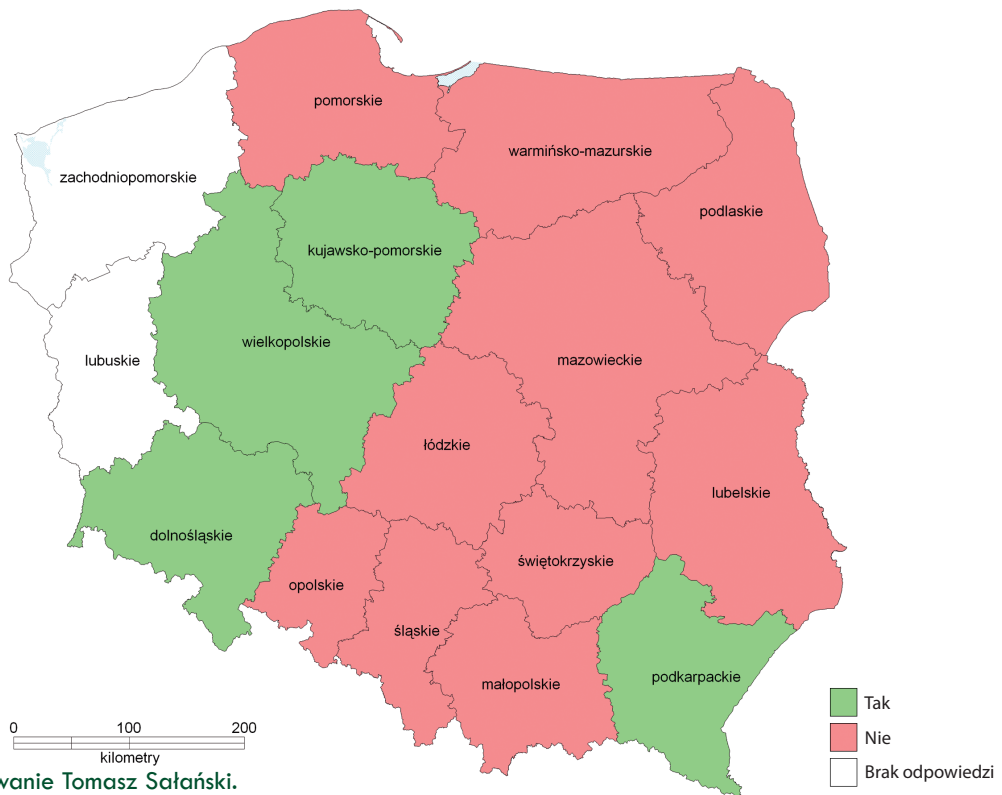
Źródło: opracowanie Tomasz Satański.

Mapa 6. Wizualizacja odpowiedzi na pytanie: Czy zgadza się Pan/Pani z następującymi sformułowaniami?, rok 2011

Cały Samorząd Województwa uważa budowanie systemu monitorowania za zadanie pilne i potrzebne



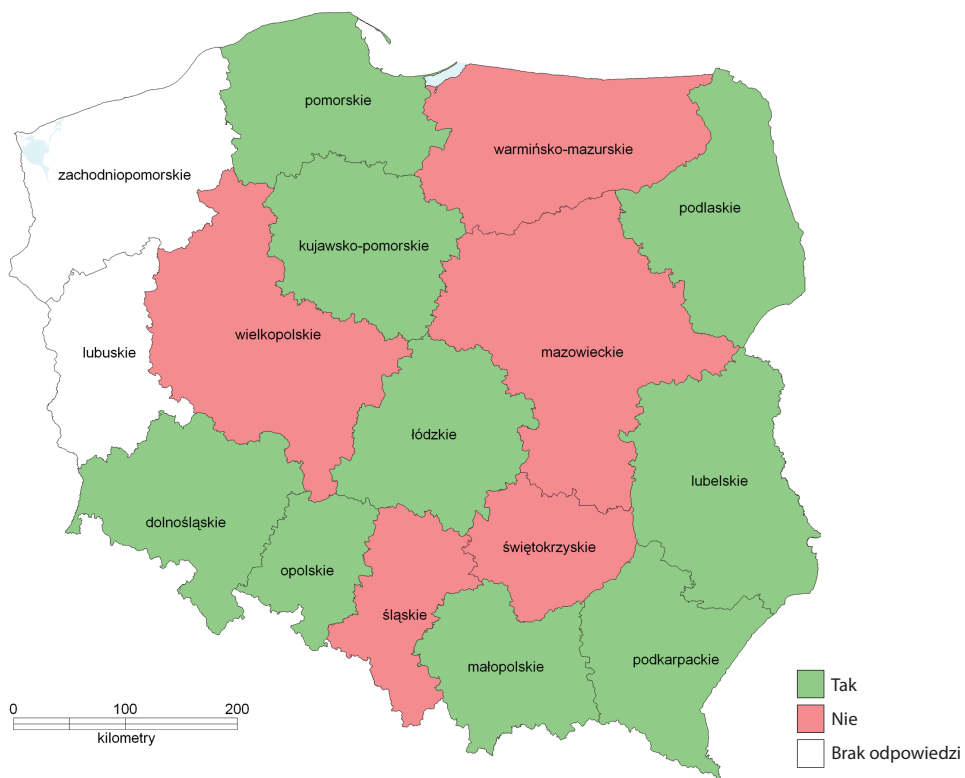
Zespołowi ROT, ze względu na swój innowacyjny charakter, będzie trudno zaaklimatyzować się w strukturze organizacyjnej Samorządu Województwa



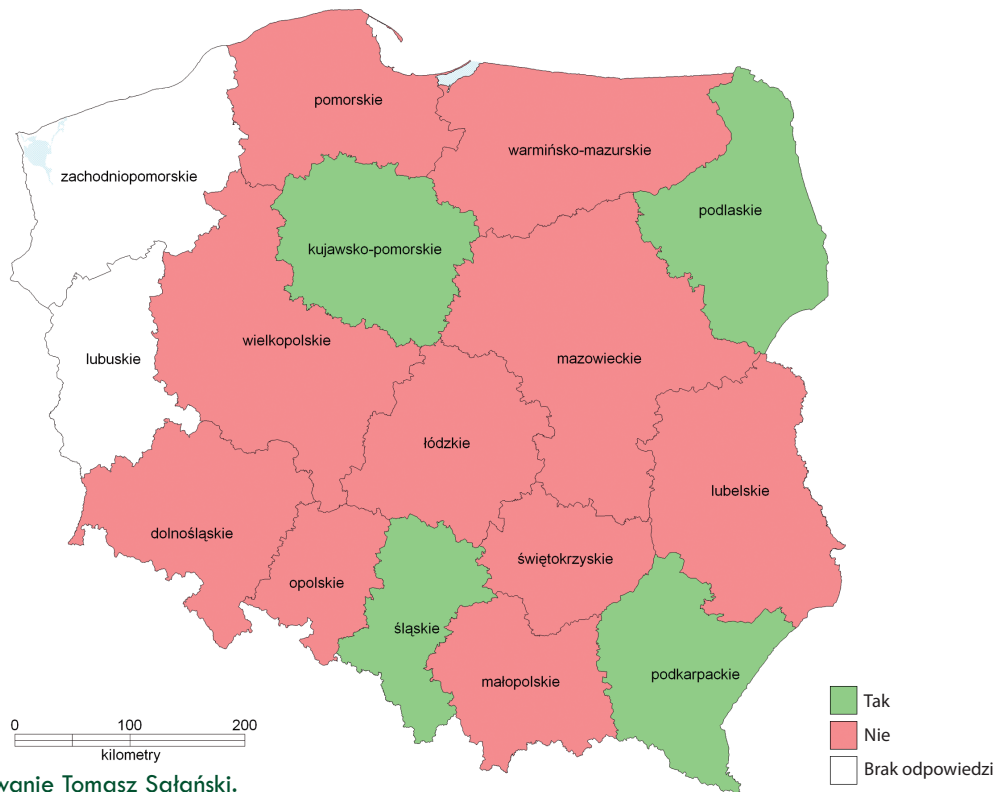
Źródło: opracowanie Tomasz Sałański.

Mapa 7. Wizualizacja odpowiedzi na pytanie: Czy zgadza się Pan/Pani z następującymi sformułowaniami?, rok 2011

Różne Departamenty i jednostki organizacyjne będą przerzucać wszystkie swoje zadania analityczne na Zespół ROT

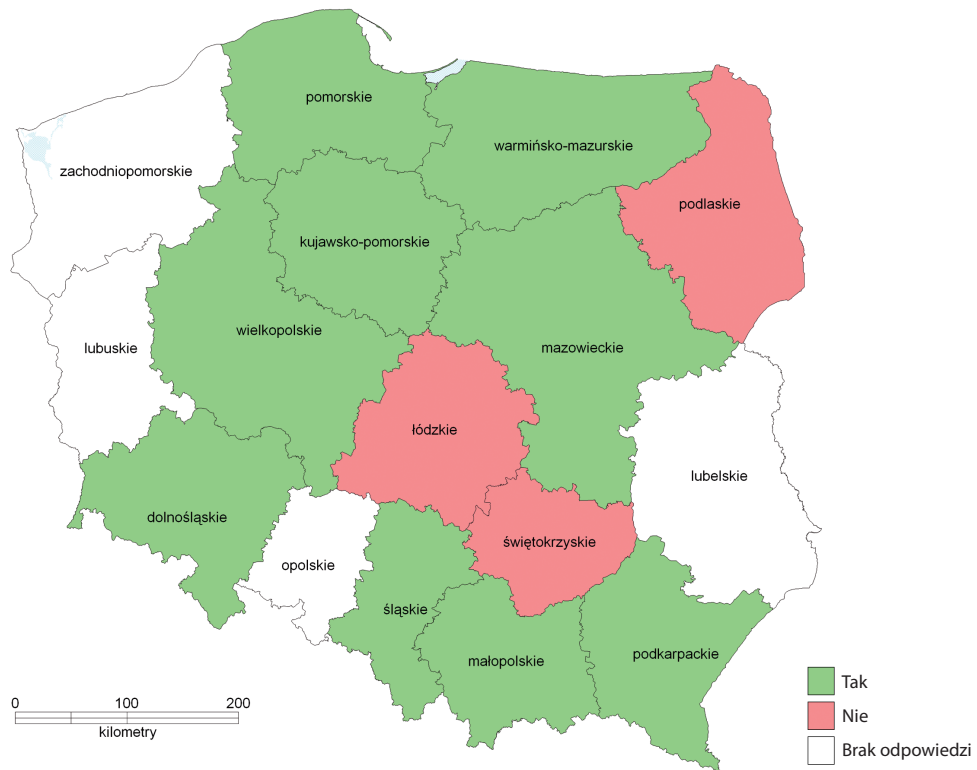


Efekty działalności ROT będą miały niewielkie przełożenie na podejmowanie decyzji w regionie

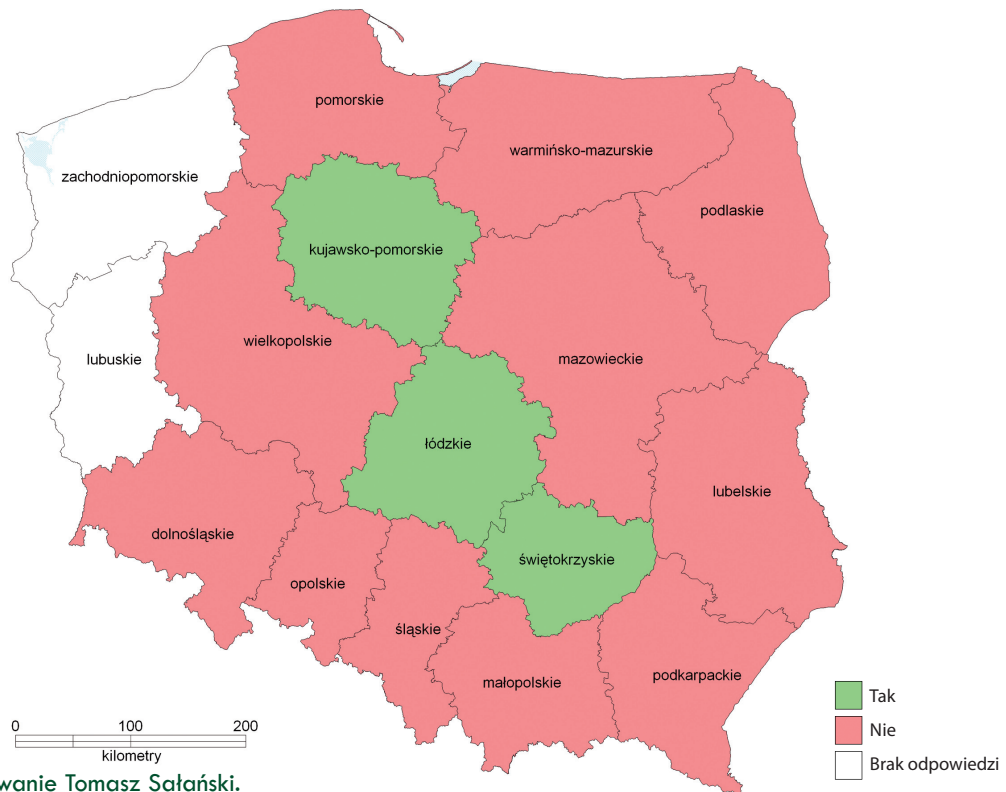


Źródło: opracowanie Tomasz Satański.

Mapa 8. Wizualizacja odpowiedzi na pytanie: Czy zgadza się Pan/Pani z następującymi sformułowaniami?, rok 2011
 ROT będzie niezależnym od politycznych nacisków oceniającym realizację polityki rozwoju Samorządu Województwa



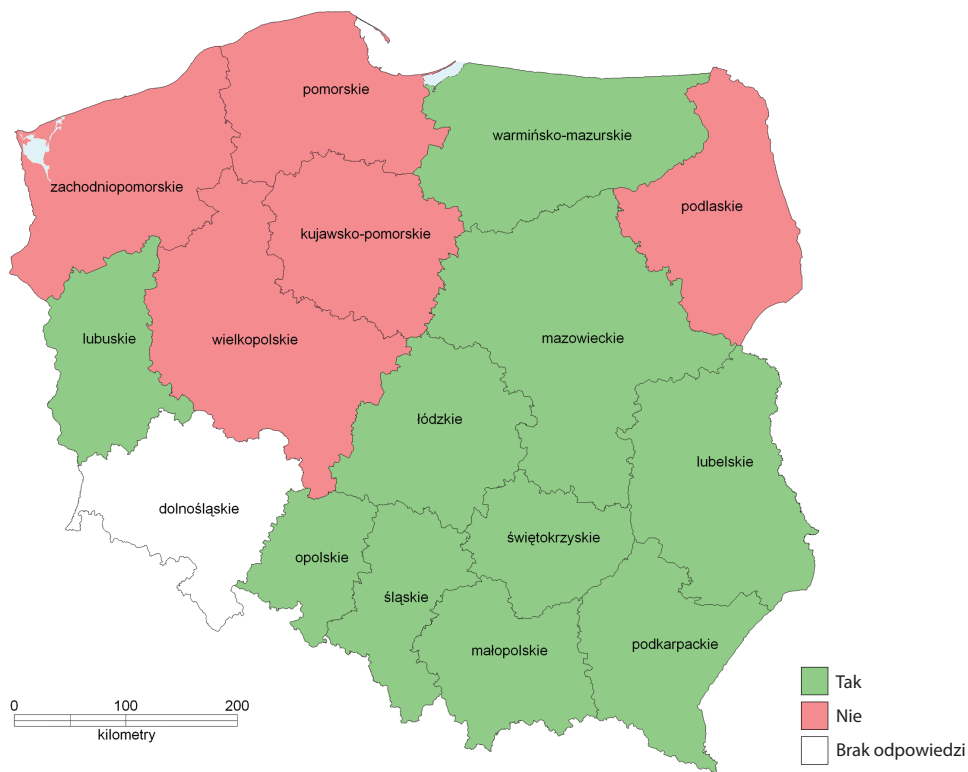
ROT przestanie funkcjonować wraz z zakończeniem finansowania ze środków europejskich



Źródło: opracowanie Tomasz Sałański.

Mapa 9. Wizualizacja odpowiedzi na pytanie: Czy zgadza się Pan/Pani z następującymi sformułowaniami?, rok 2012

Cały Samorząd Województwa uważa budowanie systemu monitorowani za zadanie pilne i potrzebne



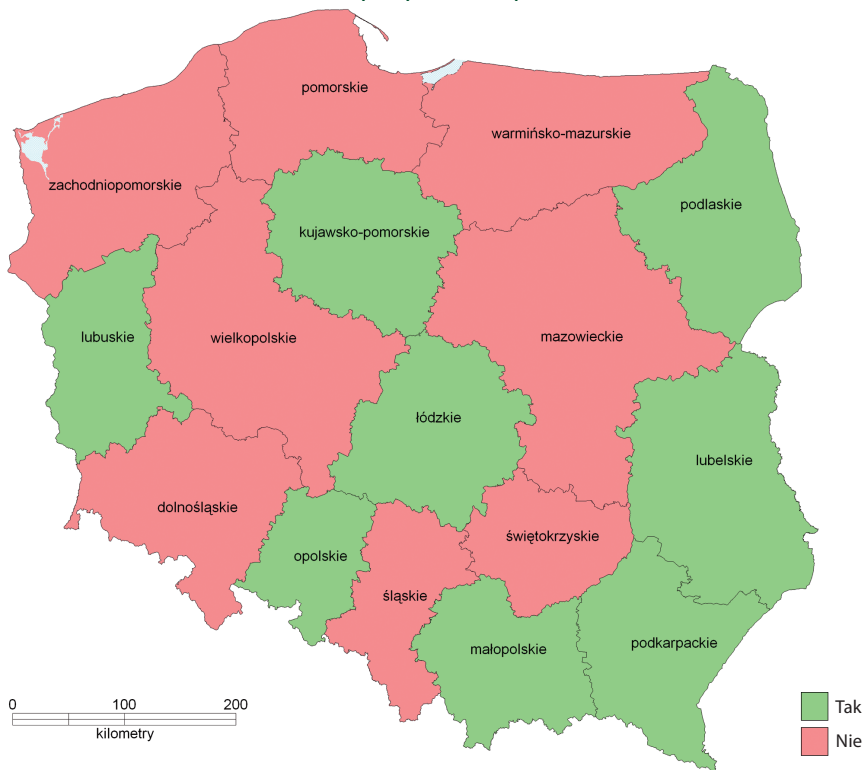
Zespołowi ROT, ze względu na swój innowacyjny charakter, będzie trudno funkcjonować w strukturze organizacyjnej Samorządu Województwa



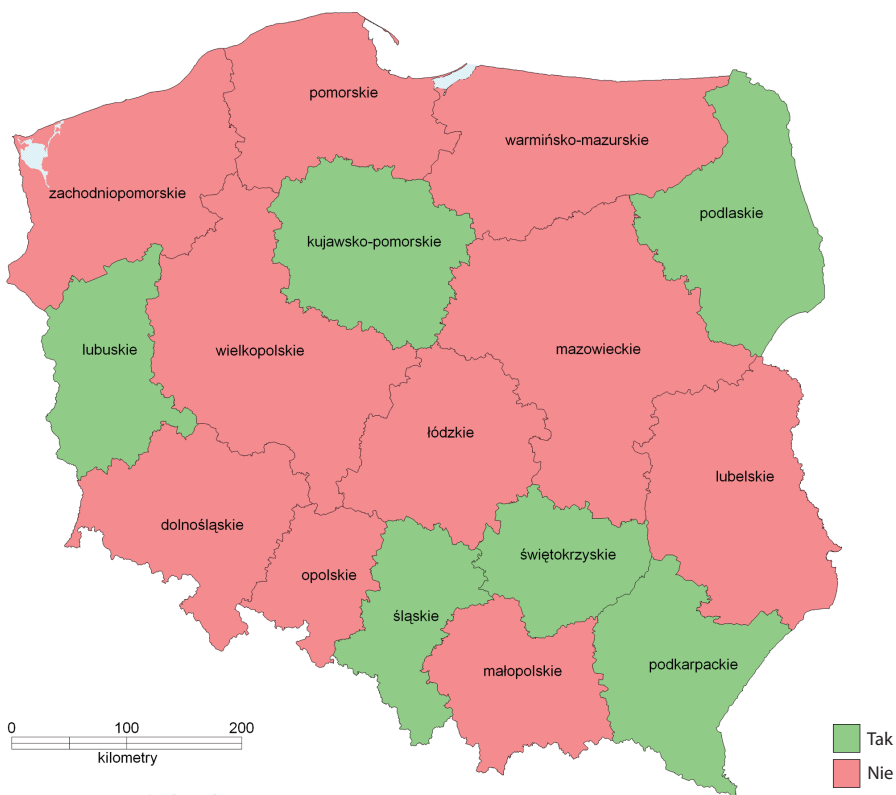
Źródło: opracowanie Tomasz Satański.

Mapa 10. Wizualizacja odpowiedzi na pytanie: Czy zgadza się Pan/Pani z następującymi sformułowaniami?, rok 2012

Różne Departamenty i jednostki organizacyjne będą przerzucać lub dążyć do przerzucenia wszystkich swoich zadań analitycznych na Zespół ROT



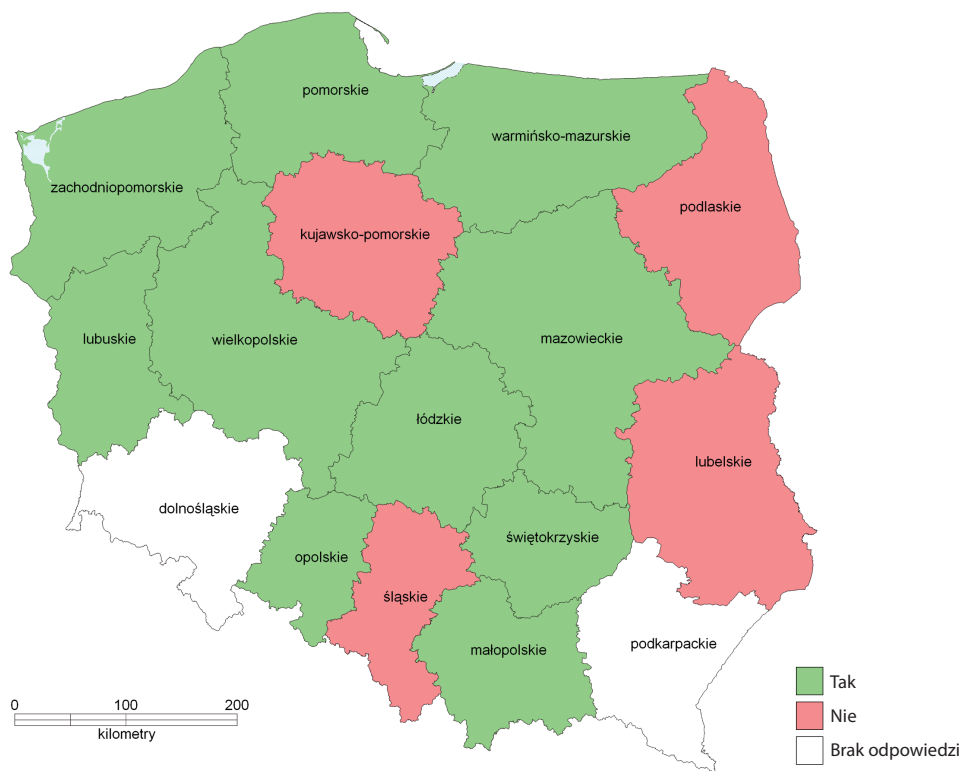
Efekty działalności ROT będą miały niewielkie przełożenie na podejmowanie decyzji w regionie / nie mają znaczenia podczas podejmowania decyzji w regionie



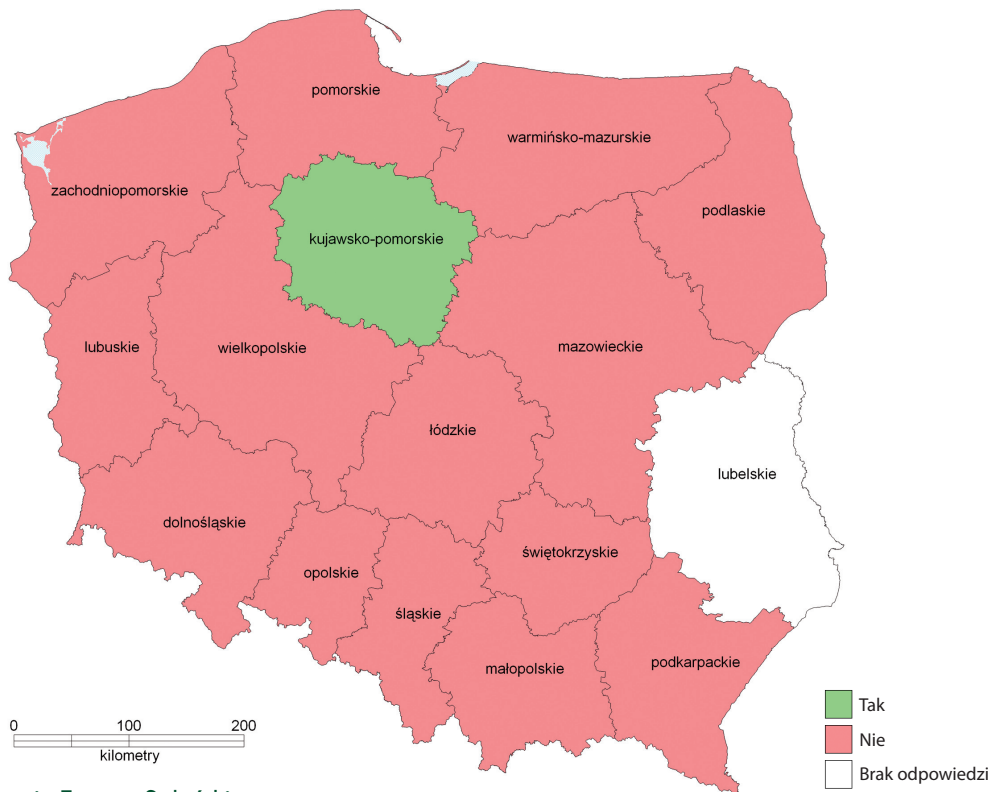
Źródło: opracowanie Tomasz Sałański.

Mapa 11. Wizualizacja odpowiedzi na pytanie: Czy zgadza się Pan/Pani z następującymi sformułowaniami?, rok 2012

ROT będzie / jest niezależnym od politycznych nacisków oceniającym realizację polityki rozwoju Samorządu Województwa

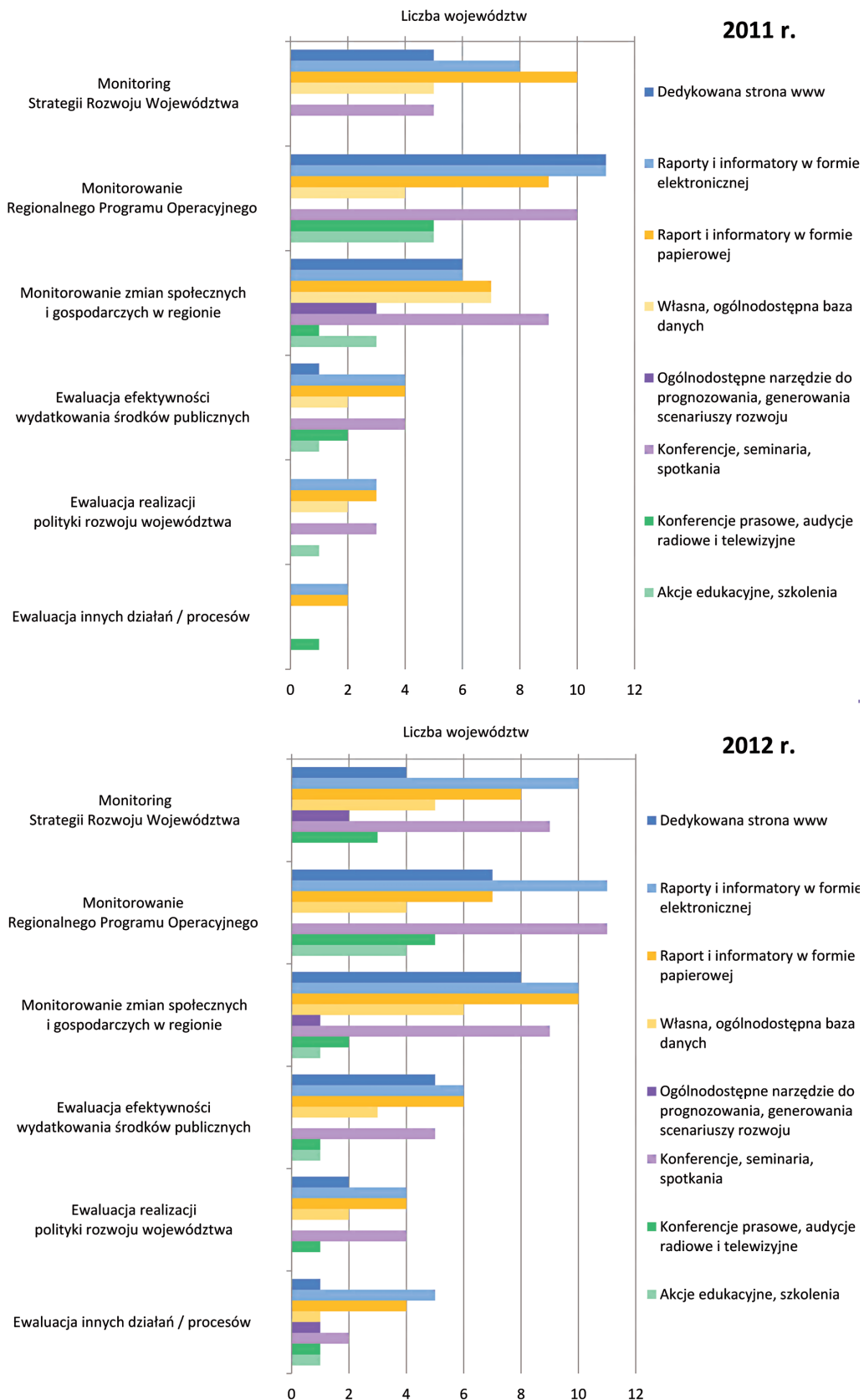


ROT przestanie funkcjonować wraz z zakończeniem finansowania ze środków europejskich



Źródło: opracowanie Tomasz Satański.

Wykres 3. Formy rozpowszechniania informacji i promocji wyników Regionalnych Obserwatoriów Terytorialnych



Źródło: opracowanie Anna Laszuk.

województw oraz przedsiębiorcy. W perspektywie długofalowej powinni być oni jednak jednymi z kluczowych beneficjentów. Dzięki rozsądnym i merytorycznie uzasadnionym decyzjom podejmowanym przez władze lokalne i regionalne na podstawie wyników badań oraz informacji przygotowywanych przez Regionalne Obserwatoria Terytorialne, stopniowo powinna poprawiać się jakość życia mieszkańców, a także konkurencyjność gospodarcza całego regionu (mapy 12-15).

Rok później, w drugiej edycji ankiety, badany był stopień zainteresowania różnych grup odbiorców za pomocą prowadzonego w regionie monitoringu dokumentów strategicznych, zmian społeczno-gospodarczych oraz ewaluacji polityk publicznych i wydatkowanych w regionach środków publicznych. W związku z tym, że większość tych zadań leży w gestii samorządów województw, były one również najbardziej zainteresowane wynikami (12 wskazań). Na przeciwnym końcu znaleźli się mieszkańcy – w ponad 60% ankietowanych regionów wykazali się oni małym zainteresowaniem wynikami monitoringu i ewaluacji. Instytucją, która została poinformowana o rezultatach prowadzonych prac przez najmniejszą liczbę województw było zaś Ministerstwo Rozwoju Regionalnego – 6/8 regionów deklarujących stopień zaangażowania budowy ROT na 40% lub więcej nie informowało Ministerstwa o wynikach prowadzonego przez siebie monitoringu i ewaluacji. Regiony posiadające powołane ROT-y albo nie powiadamiały MRR o prowadzonych przez siebie działaniach (2), albo spotkały się z małym zainteresowaniem ze strony Ministerstwa (2) (mapy 16-19).

Działalność Regionalnych Obserwatoriów Terytorialnych jest narażona na pewne utrudnienia. Do najważniejszych zagrożeń w trakcie budowania systemu ROT w 2011 r. regiony zaliczyły niesprawny przepływ informacji między instytucjami systemu monitorowania (14 wskazań) oraz brak stosownych rozwiązań legislacyjnych (13). Główne przeszkody w trakcie funkcjonowania Obserwatoriów to ich zdaniem niewystarczająca dostępność danych oraz ich jakość (14), brak przyjaznych procedur PZP umożliwiających zamawianie prac analitycznych (12), a także, podobnie jak wyżej, niesprawny przepływ informacji (12). Za najmniej problematyczne w obu przypadkach zostały uznane brak otoczenia instytucji naukowo-badawczych

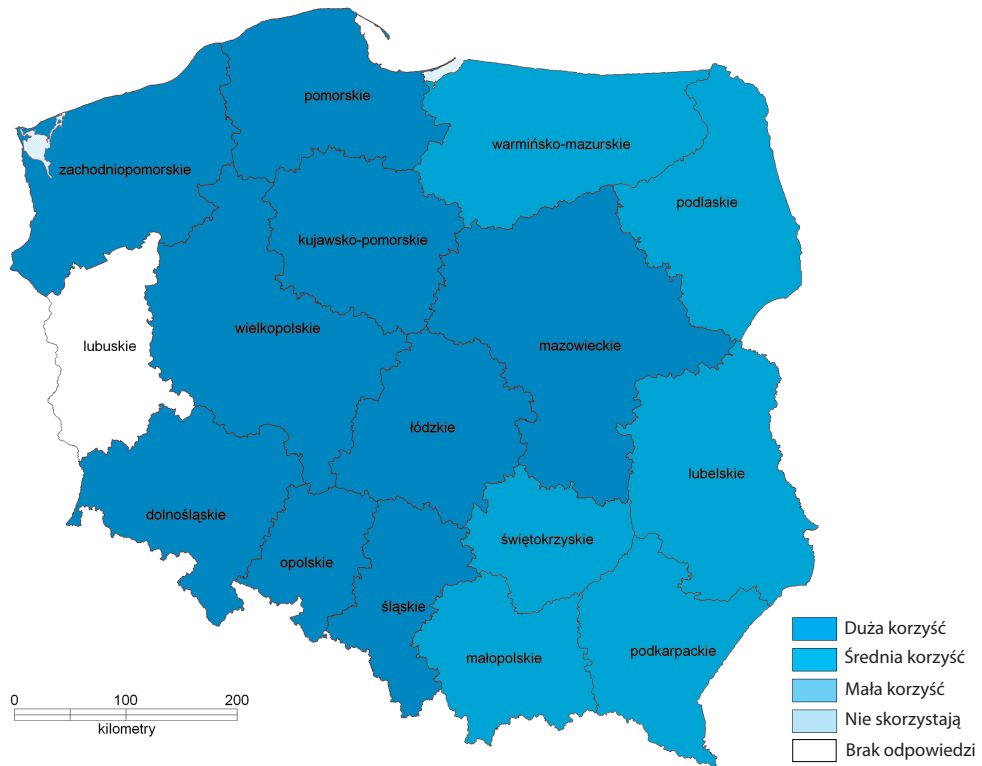
i rzetelnego wsparcia politycznego, podobnie jak problemy kadrowe związane m.in. z ich dużą fluktuacją pracowników. Rok 2012 i druga edycja ankiety pozwoliły na zweryfikowanie tych opinii, a także wymienienie zagrożeń, z którymi regiony spotkały się w trakcie roku od pierwszej rundy badania. Wśród głównych utrudnień, które miały duży wpływ na działalność regionów, znalazły się, podobnie jak w roku poprzednim, niedostateczna dostępność danych i ich jakość (11 regionów, które w 2011 r. uznały, że będzie ona stanowić zagrożenie w trakcie funkcjonowania ROT, spotkało się w ostatnim roku z tą przeszkodą) oraz niesprawny przepływ informacji. Kwestią, na którą województwa napotkały w ciągu roku od pierwszej edycji badania, a która miała najmniejszy wpływ na ich działalność, okazał się zaś brak rzetelnego wsparcia politycznego (wykres 4).

Funkcjonowanie Regionalnych Obserwatoriów Terytorialnych wymaga odpowiedniego systemu finansowania dostosowanego do prowadzonej w ich ramach działalności. Zdaniem ankietowanych województw najlepszym rozwiązaniem tej kwestii byłoby finansowanie ROT-ów w częściach przez samorządy województw oraz Ministerstwo Rozwoju Regionalnego proporcjonalnie do zlecniodawcy zadań, a także w ramach środków dostępnych z Unii Europejskiej (73% dla obu propozycji finansowania w 2011 r. oraz odpowiednio 94% i 88% w roku 2012 dla każdej z nich). Argumentami przemawiającymi za pierwszym z rozwiązań jest zwiększenie stabilności finansowej funkcjonujących Obserwatoriów. Według województw odpowiedzialność finansowa za zleczone ROT-om zadania powinna leżeć po stronie ich zlecniodawcy. Ponadto włączenie szczebla centralnego spowoduje większe zainteresowanie Ministerstwa działaniami Obserwatoriów, może być również podstawą do wypracowania ogólnych, ujednoczonych dla wszystkich województw, zasad funkcjonowania ROT-ów. Co więcej, z efektów prac Obserwatoriów będą korzystać w pierwszej kolejności samorządy oraz MRR, co tym bardziej dowodzi słuszności takiego rodzaju finansowania ich działalności.

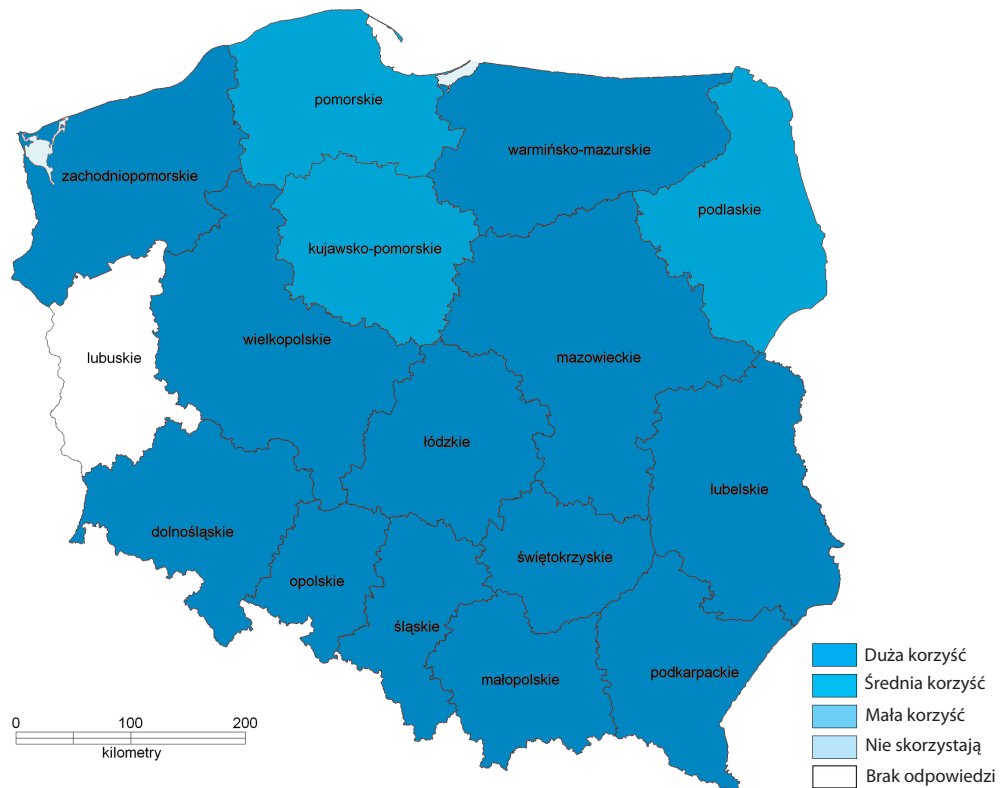
Za atut finansowania prac Obserwatoriów z funduszy unijnych uznano z kolei możliwość pozyskania większej sumy środków. Wadą takiego rozwiązania jest zaś brak jego stabilności, w sytuacji ewentualnego zamknięcia programów,

Mapa 12. Wizualizacja odpowiedzi na pytanie: Kto najczęściej skorzysta na działalności ROT w Pana/Pani województwie?, rok 2011

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego



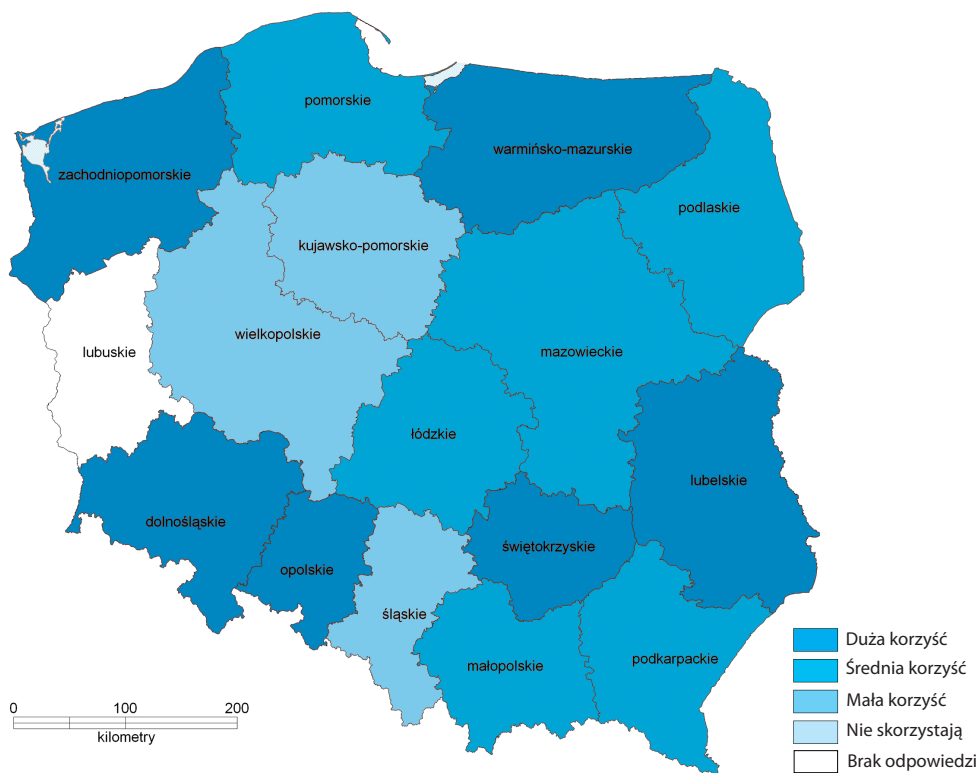
Samorząd Województwa



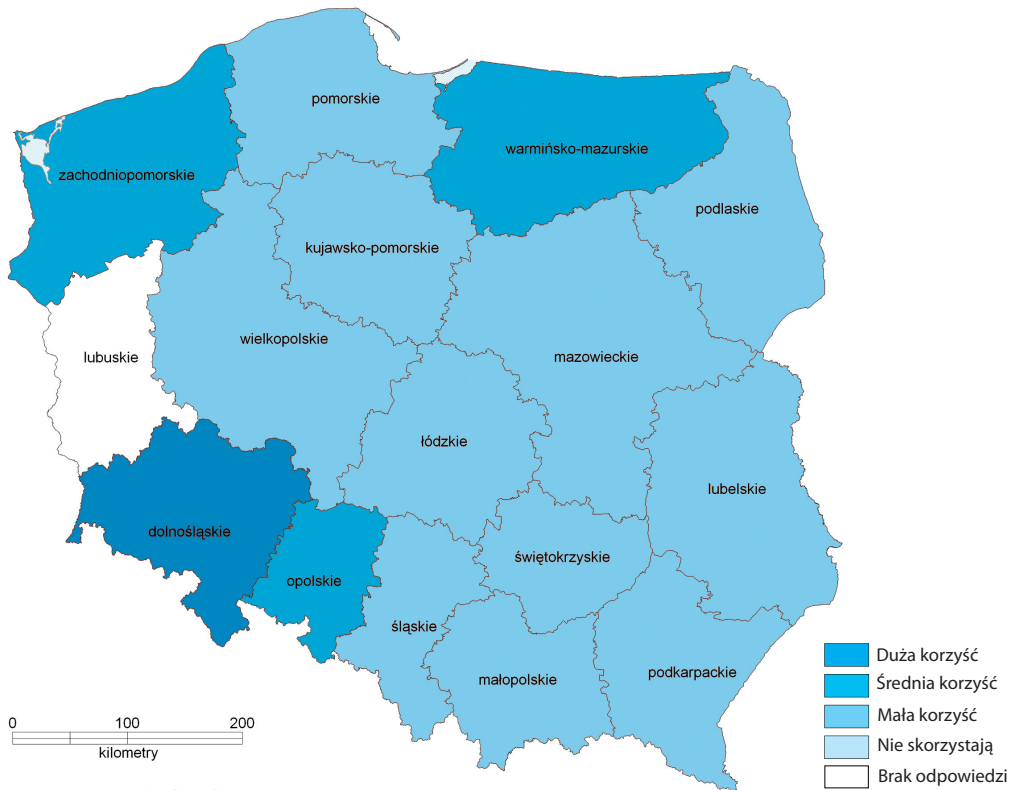
Źródło: opracowanie Tomasz Sałański.

Mapa 13. Wizualizacja odpowiedzi na pytanie: Kto najczęściej skorzysta na działalności ROT w Pana/Pani województwie?, rok 2011

Pozostałe jednostki samorządu terytorialnego (gminy i powiaty)



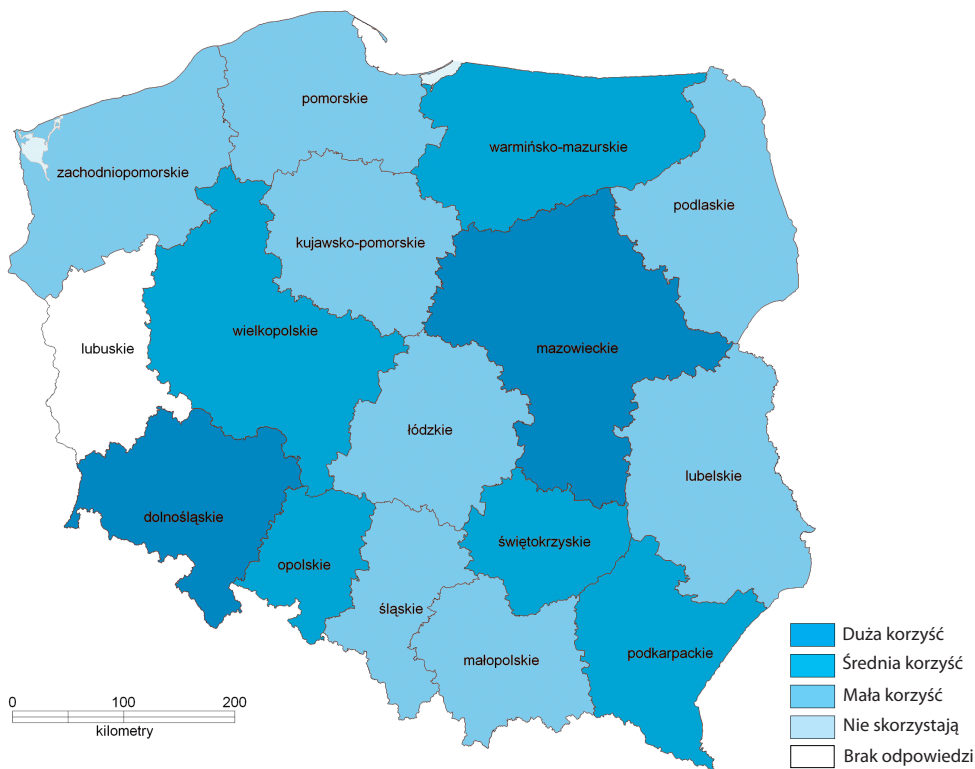
Mieszkańcy województwa



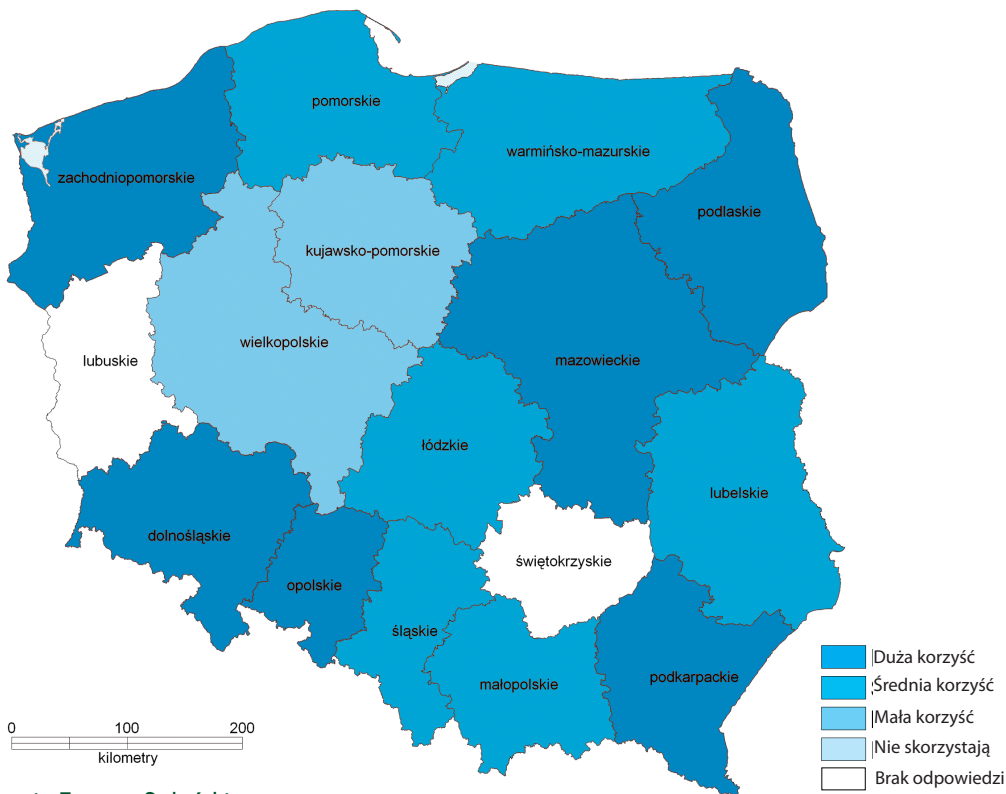
Źródło: opracowanie Tomasz Satański.

Mapa 14. Wizualizacja odpowiedzi na pytanie: Kto najczęściej skorzysta na działalności ROT w Pana/Pani województwie?, rok 2011

Przedsiębiorcy



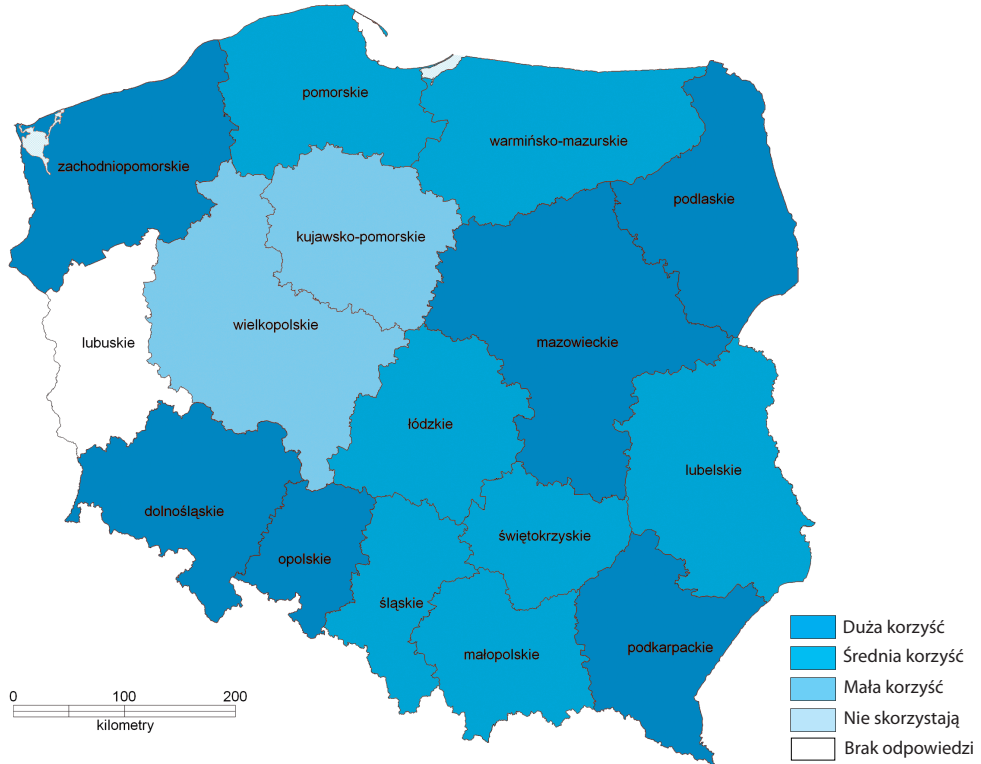
Instytucje naukowo-badawcze



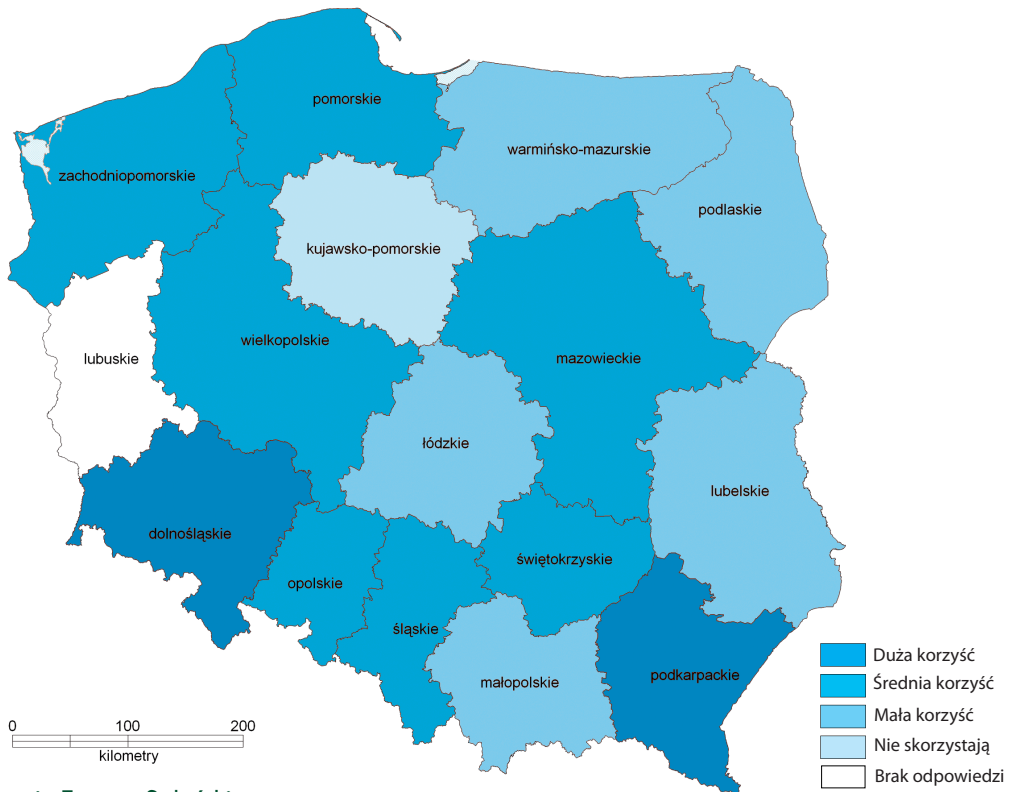
Źródło: opracowanie Tomasz Satański.

Mapa 15. Wizualizacja odpowiedzi na pytanie: Kto najczęściej skorzysta na działalności ROT w Pana/Pani województwie?, rok 2011

Szkoły wyższe



Media



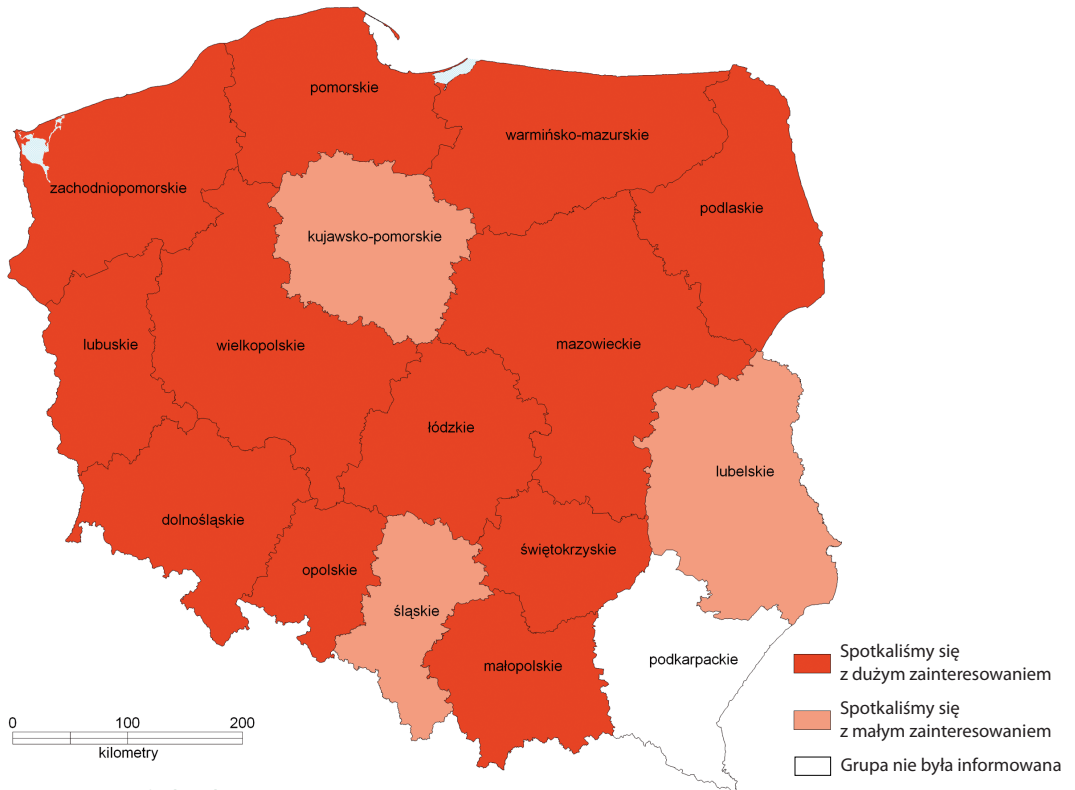
Źródło: opracowanie Tomasz Satański.

Mapa 16. Wizualizacja odpowiedzi na pytanie: Kogo informowali Państwo o wynikach monitorowania lub ewaluacji?, rok 2012

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego



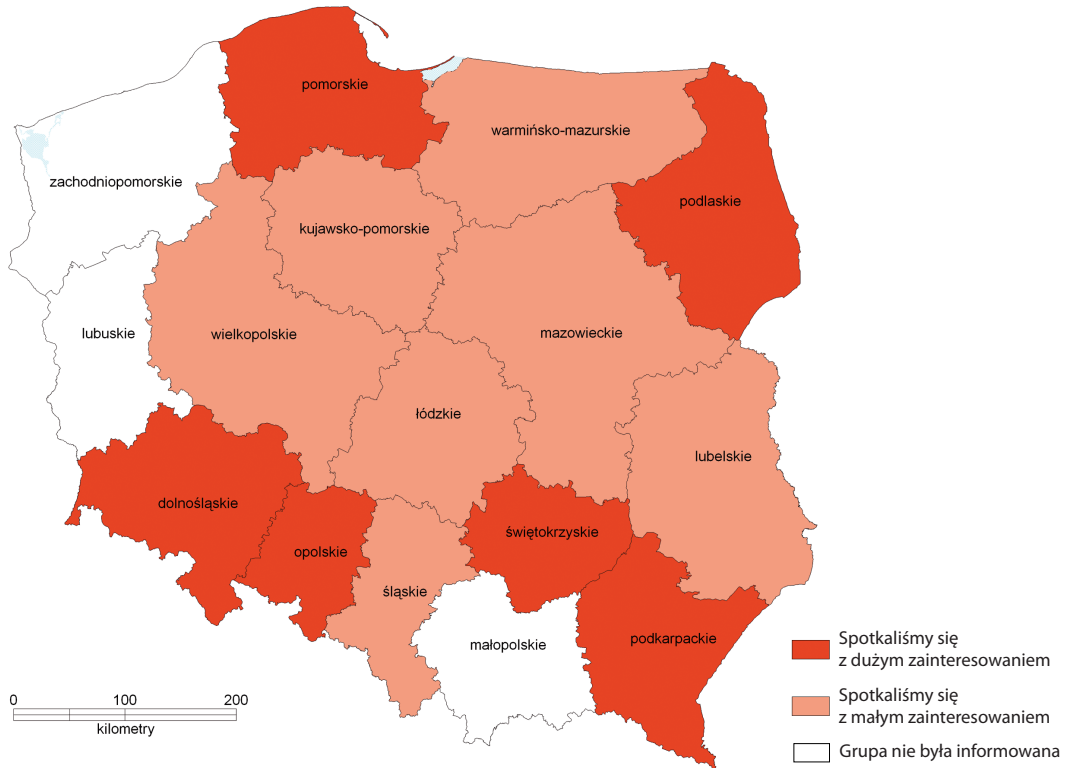
Samorząd Województwa



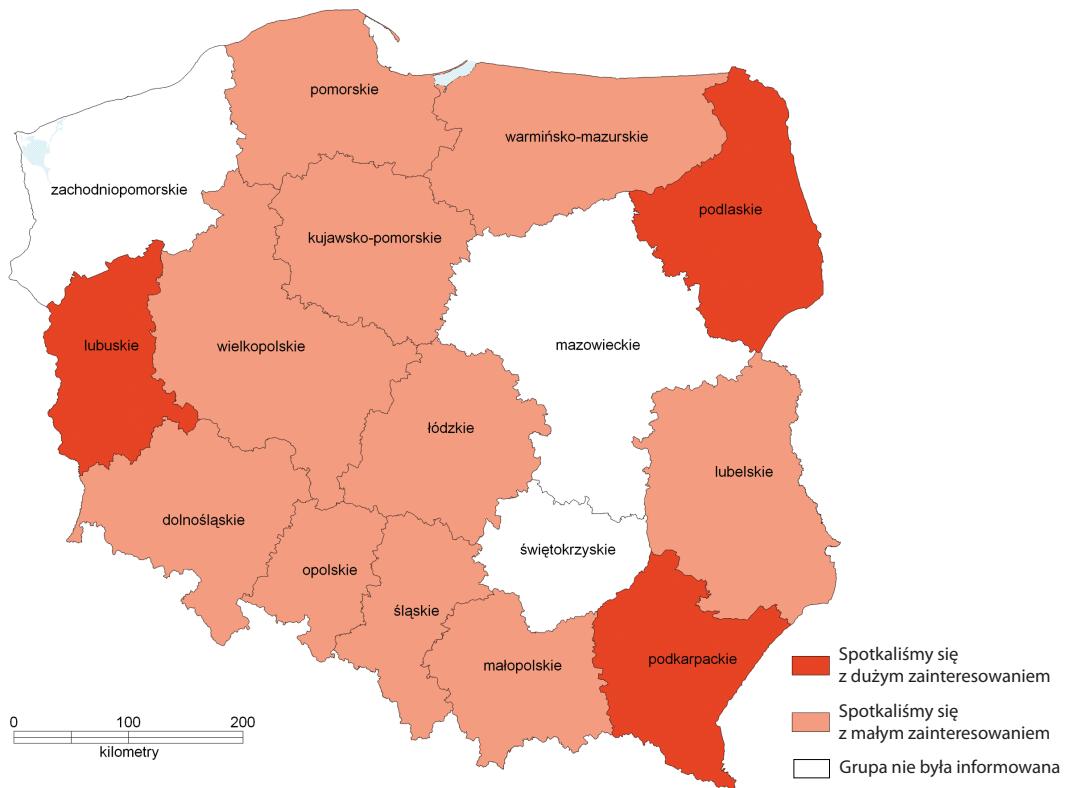
Źródło: opracowanie Tomasz Sałański.

Mapa 17. Wizualizacja odpowiedzi na pytanie: Kogo informowali Państwo o wynikach monitorowania lub ewaluacji?, rok 2012

Pozostałe jednostki samorządu terytorialnego (gminy i powiaty)



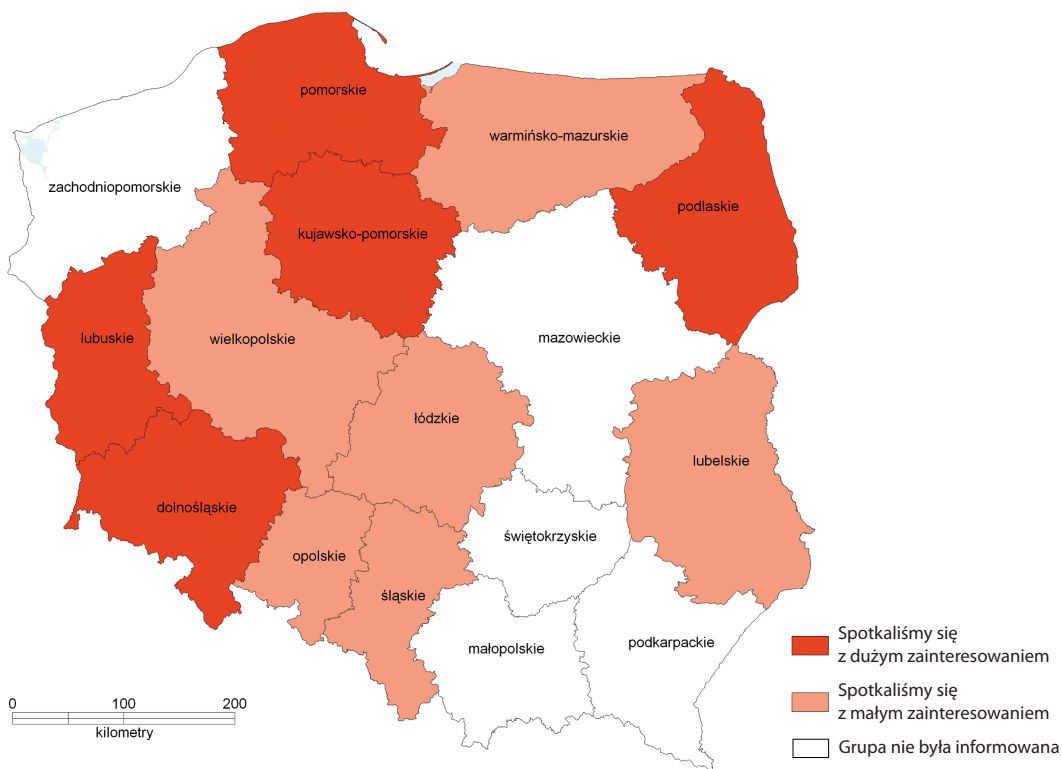
Mieszkańcy województwa



Źródło: opracowanie Tomasz Satański.

Mapa 18. Wizualizacja odpowiedzi na pytanie: Kogo informowali Państwo o wynikach monitorowania lub ewaluacji?, rok 2012

Przedsiębiorcy



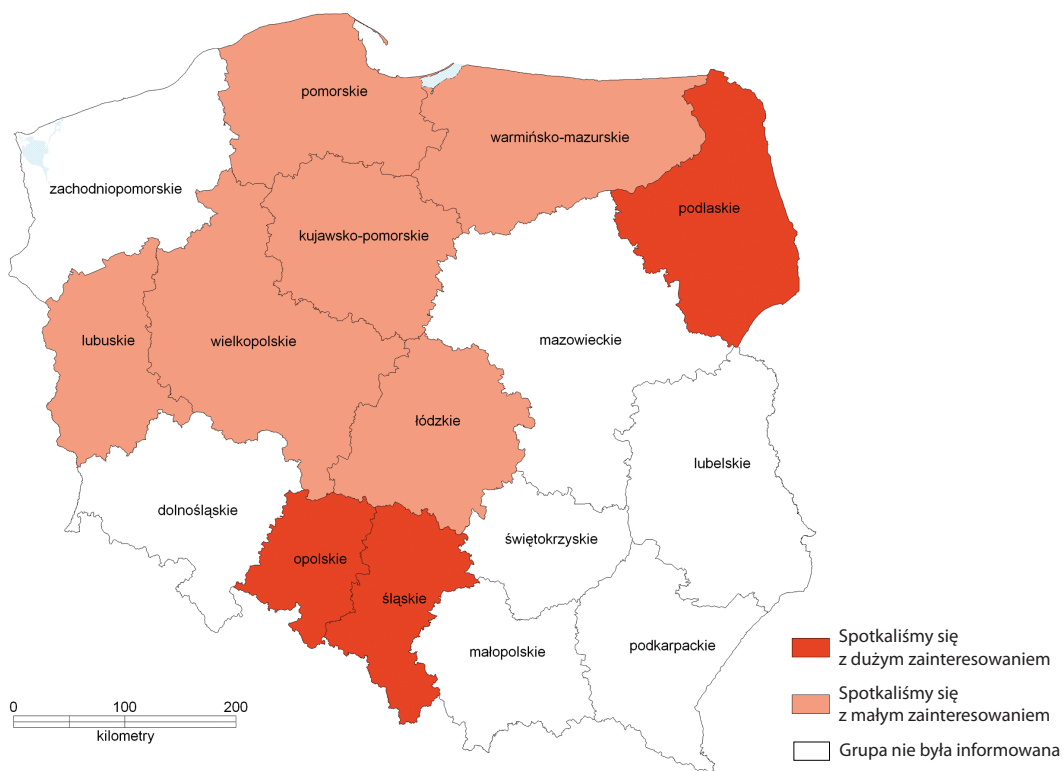
Instytucje naukowo-badawcze



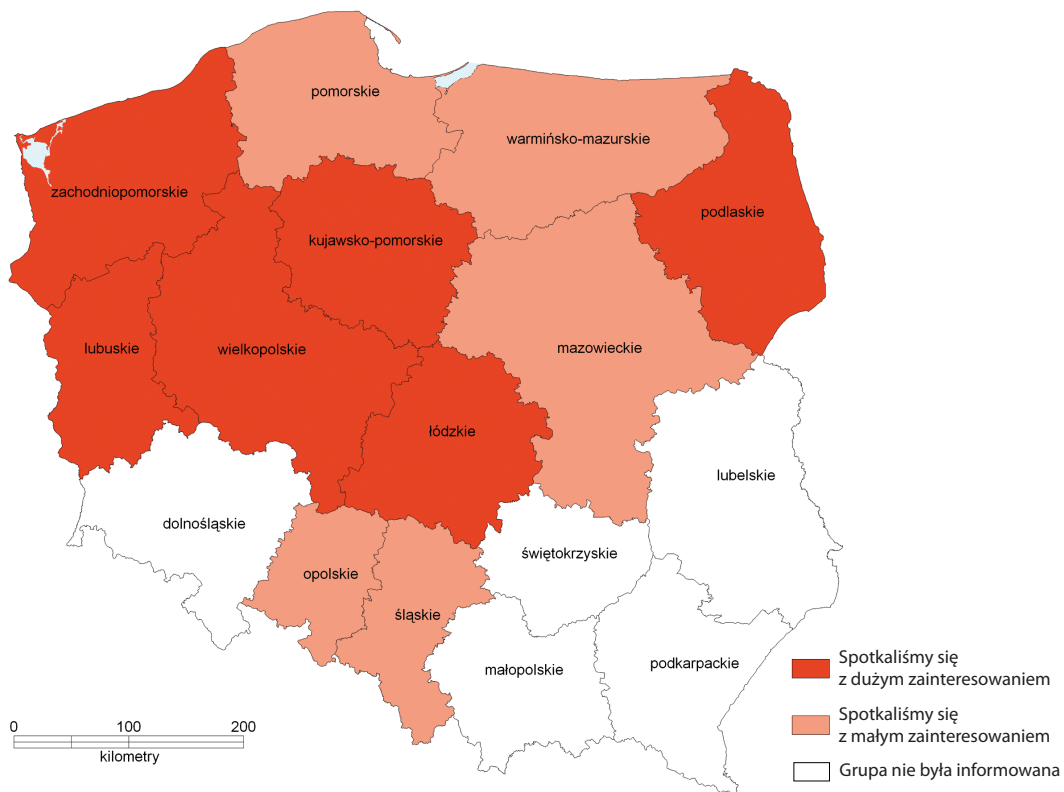
Źródło: opracowanie Tomasz Sałański.

Mapa 19. Wizualizacja odpowiedzi na pytanie: Kogo informowali Państwo o wynikach monitorowania lub ewaluacji?, rok 2012

Szkoły wyższe

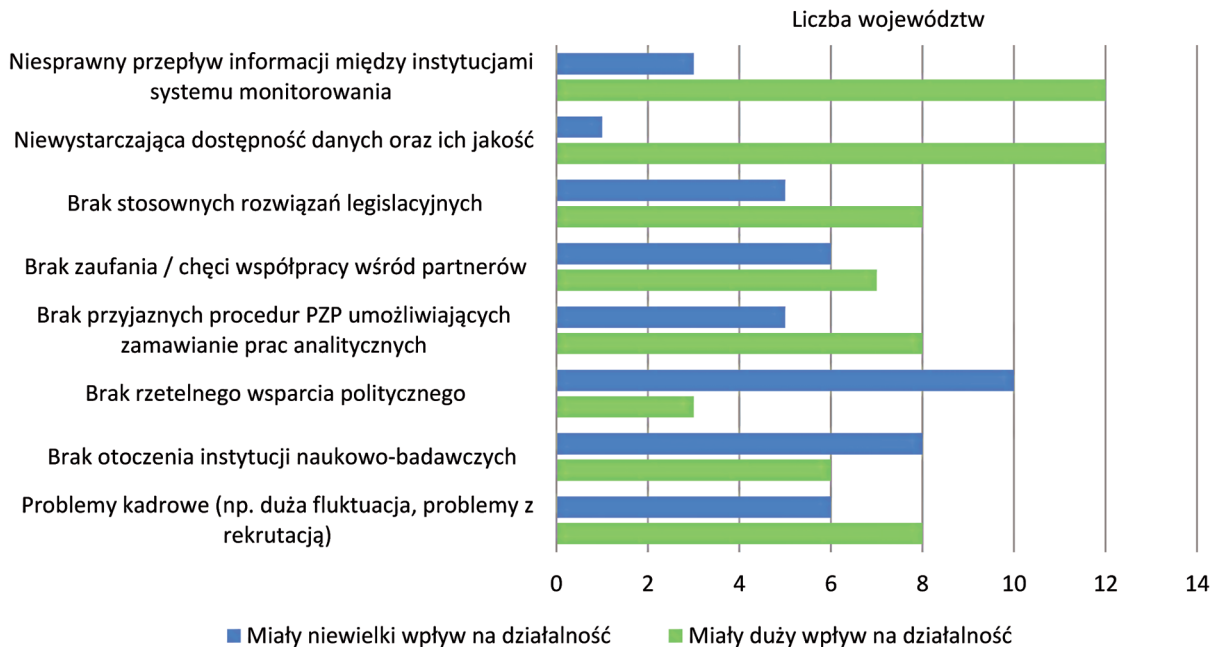


Media



Źródło: opracowanie Tomasz Satański.

Wykres 4. System monitoringu – przeszkody i zagrożenia oraz ich wpływ na działalność jednostek według ankiety z 2012 r.



Źródło: opracowanie Anna Laszuk.

a także podczas okresów przejściowych między kolejnymi latami programowania unijnego, co mogłoby zachwiać trwałość struktury. Środki unijne mogłyby stanowić jednak jeden z filarów finansowania prac Regionalnych Obserwatoriów Terytorialnych.

Pewną odpowiedzią na zgłaszane przez regiony potrzeby może okazać się propozycja Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji (MAiC), która zapewnia możliwość finansowania działalności Regionalnych Obserwatoriów Terytorialnych ze środków pochodzących z Priorytetu V Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Do końca bieżącego roku MRR oraz MAiC we współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego (JST) planują przyjąć założenia funkcjonowania ROT oraz merytorycznych założeń wsparcia finansowego. Rok 2013 będzie okresem przygotowywania oraz składania wniosków konkursowych (dopuszcza się realizację wniosku przez grupy 2-3 województw). Zawarcie umów nastąpi najpóźniej do końca przyszłego roku, ich realizacja oraz rozliczenie zaś do końca 2015 roku. Okres trwania projektów będzie

zatem oscylował w granicach 24-30 miesięcy. Warunkiem otrzymania środków jest zapewnienie 15% wkładu własnego, a także obligatoryjne zarezerwowanie wskazanych środków w budżetach poszczególnych JST.

Jaki, zdaniem regionów, powinien być poziom unifikacji systemu monitorowania? W 2011 r. 8 na 15 ankietowanych województw było zdania, że forma organizacji ROT powinna być częściowo zunifikowana, 3 regiony opowiadały się za całkowitym ujednoczeniem ich organizacji, 4 województwa były temu całkowicie przeciwne. W przypadku merytorycznego zakresu badań i analiz, formę oraz zakres prowadzonej bazy danych, a także formę i zawartości raportów oraz sprawozdań zdecydowana większość regionów (80% bądź więcej) opowiedziała się za częściową unifikacją tych kwestii. Analogiczne opinie były prezentowane w drugiej edycji badania. Jedyną zaobserwowaną zmianą był wzrost liczby województw opowiadających się za częściową unifikacją formy organizacji ROT-ów z 8 do 11, spadek zaś do 1 z 3 tych opowiadających się za całkowitym ujednoczeniem tej kwestii.

3. Przyczyny rozbieżności wyników i podsumowanie

Prezentowane wyniki obu ankiet w poszczególnych województwach niejednokrotnie różnią się między sobą. Wynika to oczywiście z rosnącego zaawansowania prac nad budową Regionalnych Obserwatoriów Terytorialnych. Badania przeprowadzane były w odstępie około jednego roku (maj 2011 r. i czerwiec 2012 r.), nie można więc było zagwarantować obecności na spotkaniach tych samych przedstawicieli regionów. Zgodnie z wynikami ankiet połowa z badanych regionów spotkała się z problemami kadrowymi, w tym z dużą wymianą pracowników. Ankieta zawierała do tego stosunkowo dużą część pytań o ocenę, co, w sytuacji zmiany przedstawiciela, dodatkowo mogło potęgować rozbieżności w odpowiedziach. Zróżnicowanie wyników spowodowane było także różnym stanem wiedzy poszczególnych instytucji, a także wskazanym w ankiecie niejednakowym zaawansowaniem prac w budowie ROT-ów. Wraz z upływem czasu oraz wzrostem zaangażowania Ministerstwa Roz-

woju Regionalnego w proces budowania Regionalnych Obserwatoriów Terytorialnych, zmianie ulegały również nastroje poszczególnych samorządów województw oraz zaangażowanie w budowę i działalność ROT-ów.

Wraz z rosnącą liczbą spotkań Krajowego Obserwatorium Terytorialnego z przedstawicielami regionów, będzie się zwiększać również zaawansowanie prac województw nad budową Regionalnych Obserwatoriów Terytorialnych. Bodźcem do pracy jest wzrastająca liczba regionów powołujących ROT-y i prowadzących w ich ramach kolejne badania. Nie można w końcu zapomnieć o głównych celach powołania tych jednostek, a mianowicie regularnie prowadzonym monitoringu sytuacji społeczno-gospodarczej regionów, wspomagającym procesy decyzyjne. Druga edycja badania uwypukliła jednak pewien problem – prawie 40% zarządów województw docenia znaczenie monitoringu, nie udziela jednak prowadzącym go jednostkom i departamentom wsparcia organizacyjnego i finansowego. Konieczna jest zatem jak najszybsza zmiana i wzrost samoświadomości zarządzających.

