

Narodowy Plan Rozwoju Polski na lata 2007-2013

Rola strategicznego programowania rozwoju w Unii Europejskiej

Strategiczne programowanie rozwoju społeczno-gospodarczego pojawiło się w Unii Europejskiej w związku z reformą zwaną pakietem Delorsa, wprowadzoną od roku 1989. W jej wyniku budżet Wspólnoty i poszczególne polityki zaczęły być programowane w wieloletnim horyzoncie czasowym, a drugą najważniejszą polityką Wspólnoty, ze względu na skalę środków, stała się polityka spójności, realizowana w wymiarze ekonomicznym, społecznym i terytorialnym (przestrzennym). Pierwszym takim wieloletnim okresem były lata 1989-1993, drugim lata 1994-1999, a trzecim lata 2000-2006¹. Jedną z podstawowych zasad wdrażania funduszy strukturalnych Unii Europejskiej jest od roku 1989 zasada programowania, co oznacza, że finansowane są projekty składające się na wewnętrznie spójną strategię rozwojową. Metodyka programowania jest szczegółowo określana na każdy kolejny wieloletni okres².

Polska po przystąpieniu do Unii Europejskiej stała się w całości obszarem Celu 1, czego konsekwencją jest podjęcie programowania rozwoju społeczno-gospodarczego w standardach Unii Europejskiej obejmującego cały kraj. Dlatego szczególnie interesujące dla Polski są doświadczenia krajów zaliczonych w poprzednich latach w całości jako obszary problemowe Celu 1 (o niskim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego): Grecji, Irlandii oraz Portugalii. W krajach tych było stosowane wieloetapowe programowanie rozwoju. Podstawowe znaczenie miał Narodowy Plan Rozwoju – dokument o bardzo wysokim statusie politycznym, który był przedmiotem szerokich konsultacji społecznych w kraju ze wszystkimi ważnymi partnerami, a następnie akceptacji ze strony parlamentu przed przekazaniem Komisji Europejskiej.

Po trwających kilka miesięcy negocjacjach pomiędzy Komisją Europejską a państwem beneficjentem powstawał wspólny dokument – Podstawy Wsparcia Wspólnoty (*Community Support Framework – CSF*) będący przedmiotem akceptacji ze strony rządu danego kraju beneficjenta i Komisji Europejskiej. Standardowe Podstawy Wsparcia Wspólnoty składają się z czterech części dotyczących: kontekstu i analizy problemów rozwoju regionalnego, strategii roz-

* Autor jest pracownikiem Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Artykuł wpłynął do redakcji w czerwcu 2004 r.

¹ [Szlachta, 1997].

² Patrz: [Rozporządzenia Rady Europejskiej..., 1999].

woju regionalnego i form pomocy, planu finansowego i dodatkowości oraz realizacji strategii rozwoju.

Na tej podstawie przygotowywano programy operacyjne, rozwijając ich założenia, które były zawarte w Podstawach Wsparcia Wspólnoty. Programy operacyjne mogą mieć charakter sektorowy i (lub) regionalny. Zwykle towarzyszył im także program operacyjny pomocy technicznej. Za ich kształt odpowiadały z jednej strony odpowiednie Dyrekcje Generalne Komisji Europejskiej, z drugiej strony ministerstwa lub rządowe względnie samorządowe władze regionalne państwa beneficjenta. Od roku 2000 dla każdego programu operacyjnego trzeba dodatkowo przygotować uzupełnienie programu (*programme complement*). Dokument ten, nie będący przedmiotem formalnej akceptacji ze strony Komisji Europejskiej, szczegółowo opisuje, w jaki sposób będą wdrażane poszczególne programy operacyjne.

W przypadku trzech wymienionych państw już trzykrotnie był przygotowywany zestaw średniookresowych dokumentów programowych. Dokonała się w nich charakterystyczna ewolucja, o ile pierwsze z nich były zorientowane na sprawne wykorzystanie dostępnych funduszy unijnych i towarzyszących im środków krajowych, to ostatnia edycja dotycząca lat 2000-2006 stanowi kompleksową strategię rozwoju społeczno-gospodarczego przy wykorzystaniu środków europejskich, co jest szczególnie widoczne w dokumentach irlandzkich. Także znaczenie wymiaru regionalnego systematycznie zwiększa się, czego wyrazem jest uruchamianie części środków za pomocą regionalnych programów operacyjnych. W ostatniej edycji tych dokumentów znacznie większą niż dotąd uwagę przywiązuje się do monitoringu i ewaluacji wykorzystania funduszy unijnych.

Wnioski z programowania rozwoju społeczno-ekonomicznego Polski w standardach Unii Europejskiej w latach 2000-2006

Komisja Europejska wspierała uruchomienie w Polsce programowania rozwoju społeczno-gospodarczego na lata 2000-2006 w ramach jednego z segmentów Phare – Specjalnego Programu Przygotowawczego do Funduszy Strukturalnych. Ze względu na fakt, że w części tego okresu korzystaliśmy jedynie z funduszy przedakcesyjnych pierwszym dokumentem był Wstępny Narodowy Plan Rozwoju (WNPR) dotyczący środków funduszy przedakcesyjnych Phare, SAPARD i ISPA, a obejmujący lata 2000-2003, drugim dokumentem stał się Narodowy Plan Rozwoju (NPR) na lata 2004-2006.

Misją WNPR było: przygotowanie Polski do akcesji i funkcjonowania jako kraju członkowskiego UE, przygotowanie mechanizmów korzystania z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz realizacja spójności społeczno-gospodarczej w oparciu o dostępne środki przedakcesyjne. Skala uruchamianych w ramach WNPR przedakcesyjnych środków europejskich wynosiła około 3,5 mld euro (w cenach z 1999 roku), dlatego też ich efekt makroekonomiczny nie mógł być znaczący.

Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004-2006 zawierający średniookresowe założenia polityki społeczno-ekonomicznej Polski został przyjęty przez Radę Ministrów 11 lutego 2003 roku³. Był on podstawą wynegocjowania z Komisją Europejską Podstaw Wsparcia Wspólnoty (*Community Support Framework*)⁴. Dokument ten został przyjęty przez Kolegium Wysokich Komisarzy Komisji Europejskiej 10 grudnia 2003 roku i przez Radę Ministrów 23 grudnia 2003 roku. Ostateczne zatwierdzenie Podstaw Wsparcia Wspólnoty przez Komisję Europejską nastąpiło po akcesji Polski do UE w maju 2004 roku. W pierwszych miesiącach 2004 roku wynegocjowano, a następnie zatwierdzono wszystkie programy operacyjne oraz przygotowano uzupełnienia poszczególnych programów operacyjnych.

Narodowy Plan Rozwoju jest dokumentem nowej generacji ze względu na skalę finansowanych na jego podstawie przedsięwzięć, która wynosi około 20 mld euro w cenach z 1999 roku. Narodowy Plan Rozwoju wymagał podjęcia wielu strategicznych decyzji odnośnie samego dokumentu, jak i jego zawartości⁵. Przeprowadzona ocena zmian, jakie nastąpiły pomiędzy Narodowym Planem Rozwoju i Podstawami Wsparcia Wspólnoty, pozwala na sformułowanie następujących kluczowych wniosków do prac nad dokumentami programowymi na lata 2007-2013⁶:

1. Niezbędne jest prowadzenie i systematyczne dokumentowanie procesu aktywnej partycypacji i konsultacji społecznej dotyczącej kolejnych dokumentów fazowych. Warunkuje to zbudowanie dokumentów wysokiej jakości i ułatwia w późniejszej fazie identyfikację projektów.
2. Konieczne jest prowadzenie w Polsce prac nad „narodową polityką urbanizacji”. Po stronie Komisji Europejskiej występuje oczekiwanie prezentacji strategicznej wizji w tym zakresie, podczas gdy w Polsce traktowane jest to jedynie jako element analityki i to nie najważniejszy, bowiem uznaje się to milcząco za kompetencję samorządów. Prowadzi to do trudności poprawnego zaadresowania działań o charakterze strukturalnym dotyczących największych miast, co dotyczy w dużym stopniu poprawy komunikacji zbiorowej w aglomeracjach miejskich. Innym problemem jaki wynika pośrednio z analizy tych dwu dokumentów jest brak w Polsce podstaw prawnych planowania działań w skali obszarów metropolitarnych, co dotyczy w największym stopniu obszarów policentrycznych. Dlatego bardzo pilnie powinny zostać podjęte prace nad rozwiązaniami legislacyjnymi, które umożliwią takie działania.
3. Niezbędne jest dostosowanie formatów prowadzonych w Polsce prognoz społeczno-ekonomicznych do stosowanych przez Komisję Europejską. Sytuacja, gdy inny zestaw informacji występuje w każdym z tych dokumen-

³ [Polska. Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006, 2003].

⁴ [Podstawy Wsparcia Wspólnoty, 2003].

⁵ [Szlachta, 2003].

⁶ [Szlachta, 2003].

tów, jest niezbyt korzystna dla programowania procesów rozwojowych w Polsce. Dostosowanie formatów analizy ułatwi merytoryczną dyskusję na temat przyszłości polskiej gospodarki według różnych prognoz.

4. W trakcie prowadzenia negocjacji nad wsparciem dla Polski niezbędne jest dysponowanie odpowiednimi modelami makroekonomicznymi pozwalającymi określić na bieżąco (w systemie *on line*), jakie są konsekwencje ekonomiczne przesuwania środków. Brak niezbędnych instrumentów profesjonalnej analizy może prowadzić do pełnego woluntaryzmu w tym zakresie i bezkarnego osłabiania rozwojowego znaczenia funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

5. Analiza SWOT dokonana w NPR była zasadniczo uboższa ze względu na swój zakres od analizy przeprowadzonej w ramach CSF. Dlatego musi ona zostać bardzo znacząco rozbudowana w kolejnej edycji prac nad NPR. Segmentami analizy powinny być cztery sfery omawiane w analizie SWOT przeprowadzonej w CSF:

- sytuacja makroekonomiczna, innowacyjność i inne uwarunkowania ramowe,
- zasoby ludzkie, równość szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy i zagadnienia społeczne,
- infrastruktura, aspekty przestrzenne, środowisko przyrodnicze,
- rozwój obszarów wiejskich i rolnictwo.

Analiza słabych stron oraz szans przeprowadzona w CSF posłużyła bezpośrednio do identyfikacji niezbędnych do podjęcia działań rozwojowych i taki sposób postępowania powinien też zostać zastosowany w kolejnym NPR.

6. Komisja Europejska przywiązuje wielką wagę do wysokiej jakości analizy makroekonomicznych efektów funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności przeprowadzonej *ex ante*. Pierwsza edycja analiz przeprowadzonych za pomocą modelu HERMIN bazowała na bardzo krótkich szeregach czasowych danych statystycznych. Dlatego niezbędne jest pilne uruchomienie prac nad nową generacją (edycją) modelu HERMIN dotyczącego przewidywanych konsekwencji uruchomienia w Polsce środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w kolejnym okresie programowania. W miarę możliwości należy uwzględnić możliwość zbudowania w kolejnym okresie programowania modelu HERMIN zregionalizowanego na szesnaście województw. Wymaga to pilnego rozwinięcia współpracy z Głównym Urzędem Statystycznym i wojewódzkimi urzędami statystycznymi w celu zestawienia niezbędnych informacji.

7. Dalszych analiz wymaga problem wyboru adekwatnych do ocenianych procesów i zjawisk mierników (wskaźników), które prawidłowo dokumentują postęp społeczno-ekonomiczny osiągnięty dzięki realizacji NPR. Niezbędne jest systematyczne doskonalenie systemu rejestracji różnych zjawisk społeczno-ekonomicznych w Polsce, tak aby uzyskać wysoką jakość monitoringu i oceny (ewaluacji) interwencji strukturalnej UE w Polsce.

8. W kolejnym NPR należy szerzej podjąć problem strategii horyzontalnych, czyli takich sfer, które są finansowane z różnych instrumentów (funduszy czy programów operacyjnych). Pierwszym etapem powinna być poprawna identyfikacja sfer dla jakich takie strategie powinny zostać przygotowane. Następnie należy przygotować spójny system finansowania działań przewidywanych do realizacji w ramach takiej strategii. Chodzi o to, aby wybór miejsca finansowania był optymalny oraz aby uniknąć tak zwanego krzyżowego finansowania, gdy te same projekty mogłyby być finansowane w różnych miejscach. Jest to bardzo istotny segment strategicznego programowania rozwoju społeczno-ekonomicznego.
9. Korzystne jest, gdy priorytety są bardzo szerokie, bowiem ułatwia to ewentualne realokowanie środków w ramach danego programu operacyjnego. Dlatego utrzymanie modelu dużych sektorowych programów operacyjnych i szerokich priorytetów jest rozwiązaniem rekomendowanym dla kolejnego NPR.
10. Wrażliwość Unii Europejskiej na przestrzeganie zasad dopuszczalności pomocy publicznej obowiązujących we Wspólnotach oznacza, że wszystkie działania, w których występują przypadki pomocy ze środków europejskich, gdy beneficjentem jest sektor prywatny, muszą być starannie analizowane. Tego typu analiza powinna zostać zawarta nie tylko we właściwych programach operacyjnych, ale także w NPR.
11. Różne uzupełniające i modyfikujące propozycje strony polskiej, jakie pojawiały się w trakcie negocjacji CSF, które w sumie pogarszały strukturę alokacji funduszy europejskich w Polsce, wskazują na potrzebę zapewnienia instytucji zarządzającej, jaką jest w polskim modelu Ministerstwo Gospodarki i Pracy silnej pozycji koordynującej działania poszczególnych uczestników procesu wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.
12. Doświadczenia negocjacji regionalnego segmentu funduszy strukturalnych wskazują, że jeśli Polska będzie dążyła w kolejnym okresie programowania do modelu zdecentralizowanego wdrażania funduszy strukturalnych za pomocą szesnastu regionalnych programów operacyjnych, niezbędne będzie dokonanie istotnych zmian w administracji terytorialnej, brak zmian będzie oznaczał przyzwolenie dla powielenia także po roku 2006 modelu jednego Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego.
13. Niektóre obszary finansowania dotyczą różnych projektów jako przedsięwzięć publicznych, które mogłyby ewentualnie zostać zrealizowane na zasadzie komercyjnej. Dotyczyć to może przede wszystkim projektów wspierających rozwój sportu, wypoczynku, turystyki czy kultury. Może to oznaczać w konsekwencji wypieranie przedsięwzięć kierujących się przesłankami rynkowymi przez inwestycje publiczne o wątpliwej efektywności.

Założenia UE dotyczące programowania funduszy europejskich w latach 2007-2013

Unia Europejska zdecydowała o znaczącym przyspieszeniu prac nad kształtem najważniejszych polityk Wspólnoty w nowym okresie programowania. Dyskusja na ten temat została rozpoczęta już w styczniu 2001 roku, gdy w drugim raporcie kohezyjnym postawiono dziesięć pytań na temat przyszłej polityki spójności⁷. Ważnym etapem dyskusji było forum kohezyjne, jakie odbyło się w Brukseli w maju 2001 roku. Propozycje dotyczące kształtu przyszłej polityki spójności w latach 2007-2013 zostały przedstawione w trzecim raporcie kohezyjnym, jaki ukazał się w lutym 2004 roku⁸. W maju 2004 roku odbyło się trzecie forum kohezyjne w Brukseli, a w lipcu 2004 roku Komisja Europejska przedstawia pierwsze propozycje regulacji prawnych dotyczących kolejnego okresu programowania. Według Komisji Europejskiej podstawowe ustalenia dotyczące europejskiej polityki spójności powinny zostać przyjęte przez państwa członkowskie jeszcze w 2005 roku, tak aby można było sprawnie uruchomić niezbędne działania wdrożeniowe.

Z dotychczasowego przebiegu dyskusji wynika, że polityka spójności pozostanie także w latach 2007-2013 jedną z najważniejszych polityk Wspólnoty. Zakładana koncentracja środków na obszarach o niskim poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego przy zachowaniu dotychczasowego kryterium alokacji (75% średniego PKB w Unii Europejskiej) oznacza, że Polska może liczyć na znaczące transfery być może zbliżone nawet do ekwiwalentu 4% produktu krajowego brutto średniorocznie.

Najważniejsze założenia dotyczące przyszłej polityki spójności zawarte w trzecim raporcie kohezyjnym obejmują także propozycję pewnych modyfikacji programowania funduszy europejskich. Oczekuje się, że w latach 2007-2013 fundusze strukturalne i Fundusz Spójności będą miały bardziej strategiczną niż dotąd orientację na priorytety Unii Europejskiej. Na poziomie politycznym na początku procesu programowania będzie przyjmowany przez Radę Europejską ogólny strategiczny dokument określający generalną strategię wykorzystania funduszy. Na tej podstawie kraj beneficjent będzie przygotowywał dokument dotyczący strategii rozwoju, który będzie negocjowany z Komisją Europejską, a następnie będzie podstawą przygotowania sektorowych (tematycznych) i regionalnych dokumentów programowych, ale w przeciwieństwie do Podstaw Wsparcia Wspólnoty nie będący instrumentem zarządzania.

Na poziomie operacyjnym będą występowały programy operacyjne, w których nastąpiłoby precyzyjne zdefiniowanie priorytetów, przy zwróceniu uwagi jedynie na najważniejsze działania. Ma zostać wyeliminowany dokument Uzupełnienie Programu, jak również zarządzanie na poziomie działań (*measures*).

⁷ [Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory, 2001].

⁸ Proceedings of the Second Cohesion Forum, 2001, European Commission, Bruksela-Luksemburg, 21-22 May [Third report on economic and social cohesion, 2004].

Raz do roku będą powstawały raporty Komisji Europejskiej analizujące postępy poszczególnych krajów w zakresie realizacji strategicznych celów i osiągniętych rezultatów.

Dotychczas obowiązujący poziom uszczegółowienia kierunków wydatkowania funduszy był bardzo często barierą sprawnego uruchamiania środków europejskich, dlatego mniejszą szczegółowość rozpisywania środków w tym zakresie należy rejestrować jako zjawisko pozytywne.

Niewątpliwym wnioskiem wynikającym z tych propozycji, jest konieczność prowadzenia prac nad strategicznym dokumentem polskim dotyczącym działań rozwojowych współfinansowanych z budżetu UE równoległe do przygotowanego przez Komisję Europejską dokumentu strategicznego, co jest warunkiem podjęcia bardziej profesjonalnego dialogu na temat priorytetów funduszy w Polsce w latach 2007-2013.

Bardzo istotnym novum systemu programowania jest przedstawianie przez Komisję Europejską corocznych raportów na temat wdrażania funduszy i konieczność dokonywania przez kraj korzystający ze wsparcia korekt na podstawie rekomendacji w nich zawartych. Dlatego znaczący potencjał w zakresie programowania musi być u nas utrzymywany przez cały okres 2007-2013, tak aby była podstawa do odnoszenia się do propozycji Komisji Europejskiej i wprowadzania niezbędnych modyfikacji.

Komisja Europejska znajdowała się od dłuższego czasu pod presją ze strony państw członkowskich skierowaną na uproszczenie systemu wdrażania. Wskazywano, że bardzo skomplikowane i długookresowe procedury skutecznie ograniczają efekty osiągnięte dzięki interwencji funduszy. Komisja Europejska stoi na stanowisku, że zmiany w systemie wdrażania nie mogą prowadzić do zakwestionowania wysokiego profilu tej polityki. Fakt transferowania środków publicznych z bogatych do biednych części Europy wymaga także wyjątkowej staranności gospodarowania tymi zasobami.

Propozycje Komisji Europejskiej na nowy okres programowania dotyczą między innymi pewnego uproszczenia (lepiej jednak powiedzieć zmodyfikowania) systemu programowania. Zasada finansowania n+2 nie jest obecnie przez nikogo kwestionowana, jednak zakłada się przyspieszenie realizacji zadań programowych, tak aby n+2 oznaczało faktycznie trzy lata na dokonywanie płatności, a nie półtora roku, jak to ma najczęściej miejsce obecnie. Zakłada się przesunięcie płatności z poziomu działań na poziom priorytetów, co uelastyczni system finansowania. W przypadku kontroli finansowej szerzej niż dotąd ma zostać zastosowana zasada proporcjonalności, czyli podejmowania działań kontrolnych adekwatnie do skali uruchamianych środków unijnych. Unia chce przy tym zasadniczo utrzymać wysokie standardy monitoringu i oceny (ewaluacji) kierując się dążeniem do wysokiej jakości gospodarowania swoimi środkami. Nowym instrumentem ma być specjalna rezerwa na poziomie Komisji Europejskiej, uruchamiana dla państw i regionów osiągających największy postęp w realizacji uzgodnionych celów.

Obecnie trudno jest jednoznacznie ocenić, jaki wpływ na uproszczenie systemu polityki spójności będą miały sugerowane zmiany. Głębsza analiza na

ten temat będzie możliwa po przedstawieniu przez KE projektów nowych regulacji prawnych. Jednakże proponowane zmiany polegające na przesuwaniu odpowiedzialności z poziomu działań do poziomu priorytetów należy ocenić jako korzystne. Bardzo trudno natomiast jest jednoznacznie skomentować konsekwencje nowego modelu programowania; może być prościej, ale istnieje niebezpieczeństwo, że system może okazać się praktycznie bardziej skomplikowany. Istotna dla Polski jest symetria kategorii czasu w relacjach pomiędzy Komisją Europejską a krajem beneficjentem.

Prace nad Narodowym Planem Rozwoju 2007-2013

W lutym 2004 roku zostały w Polsce podjęte prace nad Narodowym Planem Rozwoju na lata 2007-2013, w oparciu o następujące założenia odnośnie charakteru tego dokumentu:

- będzie to kompleksowa średniookresowa strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski,
- zakres merytoryczny będzie dotyczył wyłącznie priorytetów i działań o charakterze rozwojowym,
- w takim samym formacie zostaną uwzględnione priorytety i działania rozwojowe finansowane wyłącznie ze środków polskich, jak też równocześnie ze środków funduszy europejskich i z publicznych środków polskich,
- horyzont czasowy będzie tożsamy z najbliższym horyzontem programowania budżetu i polityki spójności Unii Europejskiej.

Harmonogram prac nad NPR na lata 2007-2013 zakłada następującą organizację prac:

Etap 1: przygotowanie wstępnych ekspertyz naukowych, koncepcji prac nad NPR, syntezy doświadczeń państw kohezyjnych, koncepcji i założeń prac nad NPR, ustawy dotyczącej Narodowego Planu Rozwoju;

Etap 2: określenie listy niezbędnych ekspertyz naukowych, zidentyfikowanie aktów prawnych których zmiana będzie niezbędna i ewentualnych nowych regulacji prawnych, zidentyfikowanie istniejących polskich i unijnych dokumentów strategicznych; przygotowanie *terms of reference* Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego, określenie listy Narodowych Strategii (sektorowych i horyzontalnych) i przygotowanie ich *terms of reference*, uruchomienie prac nad warunkami wdrożenia modelu szesnastu regionalnych programów operacyjnych, określenie założeń konsultacji społecznych;

Etap 3: przygotowanie dokumentu Założeń NPR i poddanie tego dokumentu konsultacjom społecznym;

Etap 4: przygotowanie i przyjęcie: założeń polityk makroekonomicznych Polski będących podstawą dla realizacji NPR (polityka pieniężna i polityka fiskalna); prospektywnej diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej i regionalnej Polski, prognozy makroekonomicznej Polski na lata 2007-2013, sektorowych i horyzontalnych Narodowych Strategii, pakietu związanych z NPR zmian le-

gislacyjnych – szczególnie podziału kompetencji w układzie terytorialnym i rozwiązań kierunkowych dotyczących segmentu regionalnego NPR;

Etap 5: prezentacja projektu roboczego Narodowego Planu Rozwoju Polski na lata 2007-2013, konsultacje społeczne NPR na lata 2007-2013, analiza *ex ante* NPR dokonana przez niezależnych ekspertów, ocena efektów makroekonomicznych NPR za pomocą modelu HERMIN;

Etap 6: przyjęcie NPR na lata 2007-2013 jako podstawy negocjowania z Komisją Europejską programów operacyjnych oraz podstawy innych działań finansowanych ze środków europejskich oraz jako podstawy podejmowania w Polsce własnych działań rozwojowych.

Struktura NPR dla Polski na lata 2007-2013 powinna uwzględniać następujące części dokumentu: „Organizacja prac”, „Społeczno-ekonomiczne tło NPR”, „Diagnoza wyjściowej sytuacji społeczno-gospodarczej”, „Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego na lata 2007-2013”, „Strategia rozwoju regionalnego”, Syntezy regionalnych programów operacyjnych”, „Syntezy sektorowych i horyzontalnych programów operacyjnych”, „Synteza programu operacyjnego pomocy technicznej”, „Kierunki interwencji Funduszu Spójności”, Działania dotyczące współpracy transgranicznej”, „Działania finansowane z Funduszu Rozwoju Rolnictwa”, „Działania finansowane wyłącznie ze środków Polskich”, „Zarządzanie i implementacja działań rozwojowych”, „Ocena *ex ante* Narodowego Planu Rozwoju”, „Zgodność z politykami wspólnotowymi”, „Zasoby finansowe i ich alokacja”.

Założenia NPR na lata 2007-2013 przyjęte przez Radę Ministrów w kwietniu 2004 roku składają się z pięciu części zatytułowanych⁹:

- informacja o realizacji NPR 2004-2006,
- organizacja prac nad NPR 2007-2013,
- wyjściowa diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej,
- cele i priorytety NPR,
- instrumenty służące realizacji NPR.

W dokumencie tym podkreśla się, iż członkostwo Polski w Unii Europejskiej stwarza szansę istotnej poprawy pozycji konkurencyjnej polskiej gospodarki i przyspieszenia rozwoju społeczno-ekonomicznego, jednak niezbędnym tego warunkiem jest rozwinięcie nowoczesnego programowania tego rozwoju. Dokument na lata 2007-2013 stanowił będzie całościowy, wewnętrznie zbilansowany program rozwoju polskiej gospodarki.

Wynikiem szczegółowej analizy sytuacji makroekonomicznej i społecznej sytuacji Polski u progu UE oraz prognozy sytuacji społecznej i ekonomicznej jest identyfikacja wyzwań polityki społeczno-gospodarczej. Wśród wyzwań z jakimi trzeba się zmierzyć w pierwszej kolejności należy wymienić:

- Skonsolidowanie finansów publicznych przede wszystkim dzięki zmniejszeniu oraz zmianie struktury wydatków publicznych, tak aby w większym

⁹ [Założenia Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013, 2004].

stopniu realizowały one cele prorozwojowe i służyły wzrostowi zatrudnienia;

- Stopniowe zmniejszenie długookresowych stóp procentowych dzięki znacznej poprawie jakości kombinacji polityki fiskalnej i polityki pieniężnej;
- Zatrzymanie spadku zatrudnienia i jego stopniowy wzrost dzięki polityce rynku pracy nakierowanej na rozwiązywanie jego strukturalnych problemów, w sposób gwarantujący z czasem osiągnięcie celów Strategii Lizbońskiej;
- Zniwelowanie barier rozwoju powodujących zróżnicowanie korzystania z owoców wzrostu poszczególnych regionów kraju i brak wewnętrznej konwergencji realnej;
- Zwiększenie stopy inwestycji krajowych zarówno publicznych, jak i prywatnych oraz znaczne podniesienie komplementarnych inwestycji zagranicznych w Polsce;
- Promowanie i wzmocnianie przedsiębiorczości oraz zwiększanie potencjału innowacyjnego polskich firm – bez silnej przedsiębiorczości firm krajowych grozi spowolnieniem tempa poprawy produktywności;
- Restrukturyzacja i prywatyzacja podmiotów publicznych w pracochłonnych sektorach o niskiej wydajności oraz wzmocnienie konkurencyjności branż infrastrukturalnych o kluczowym znaczeniu dla kosztów działalności gospodarczej (telekomunikacja, energetyka);
- Podnoszenie jakości kapitału ludzkiego poprzez odpowiednią, dostosowaną do wyzwań demograficznych, społecznych i gospodarczych, politykę edukacji i badań i rozwoju;
- Zrewitalizowanie miast i przyspieszenie procesu urbanizacji kraju;
- Realokacja zasobów pracy z rolnictwa do innych bardziej produktywnych działów gospodarki oraz stopniowe podnoszenie wydajności samego rolnictwa.

W Założeniach NPR na lata 2007-2013 scharakteryzowano najważniejsze tezy następujących strategii: rozwoju społeczno-gospodarczego, rozwoju obszarów wiejskich, rozwoju regionalnego oraz rozwoju nauki. Do instrumentów polityki rozwoju w latach 2007-2013 można zaliczyć środki Unii Europejskiej: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Fundusz Spójności, Fundusz Rozwoju Rolnictwa oraz kredyty Europejskiego Banku Inwestycyjnego; środki publiczne polskie będące współfinansowaniem funduszy europejskich oraz uruchamiane w ramach własnych działań rozwojowych związanych między innymi ze wspieraniem inwestycji oraz środki prywatne, niezbędne wówczas, gdy sektor ten jest beneficjentem środków europejskich.

Istotne znaczenie mają działania promocyjne i informacyjne Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013. Uspołecznienie prac nad NPR jest warunkiem przygotowania wysokiej jakości strategii rozwoju społeczno-ekonomicznego Polski na lata 2007-2013 oraz jej skutecznego zrealizowania. Dlatego konsultacje społeczne powinny dotyczyć nie tylko dokumentów końcowych (NPR i programy operacyjne), ale wszystkich dokumentów fazowych od początku

prac nad NPR. W trakcie przygotowywania Narodowego Planu Rozwoju konsultacji społecznej zostaną poddane między innymi następujące dokumenty:

- Założenia Narodowego Planu Rozwoju Polski na lata 2007-2013;
- Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego;
- wynikające z ustaleń Założeń NPR Narodowe Strategie Sektorowe i Narodowe Strategie Horyzontalne;
- Projekt wstępny Narodowego Planu Rozwoju Polski na lata 2007-2013.

Zgodnie z przyjętymi założeniami wszystkie dokumenty (w tym także studialne), które powstają w związku z pracami nad NPR zostaną skatalogowane w jednolitym systemie informacyjnym (ekspertyzy, strategie, studia itd.), a następnie zostaną one zamieszczone na stronach internetowych Ministerstwa Gospodarki i Pracy (MGiP). Jeśli część dokumentów znajdzie się na stronach innych ministerstw oraz samorządów województw zostaną stworzone przejrzyste powiązania informacyjne. Wszystkie dokumenty powstałe w trakcie prac nad NPR będą wydawane systematycznie na CD, najważniejsze z nich także w wersji papierowej. Zostanie uruchomiony przez MGIP jednolity biuletyn informacyjny dokumentujący postęp prac nad Narodowym Planem Rozwoju.

Przewiduje się następujące formy konsultacji społecznej każdego z wymienionych wcześniej dokumentów:

- konferencje regionalne zorganizowane w każdym z szesnastu województw,
- konferencje tematyczne dotyczące najważniejszych sektorów i problemów,
- publikacje wszystkich dokumentów na portalu internetowym oraz uruchomienie internetowego forum dyskusyjnego,
- publikacje najważniejszych dokumentów w formie tradycyjnych materiałów informacyjnych (książki, broszury, ale także foldery, syntezy itd.),
- syntetyczne informacje w mediach.

Podstawowymi partnerami prowadzonych przez MGIP oraz inne resorty konsultacji będą: organizacje pozarządowe, organizacje społeczne, samorządy i organizacje terytorialne, stowarzyszenia i ugrupowania przedsiębiorstw, instytucje otoczenia biznesowego, środowiska profesjonalno-akademickie, media oraz inni partnerzy społeczno-zawodowi. Lista zidentyfikowanych partnerów imiennych oraz instytucjonalnych będzie bezpośrednim adresatem wszystkich działań konsultacyjnych.

Po zakończeniu konsultacji społecznej Założeń NPR Polski na lata 2007-2013 zostanie wydana specjalna publikacja dokumentująca całokształt zgłoszonych uwag i propozycji. Po zakończeniu konsultacji Projektu NPR Polski na lata 2007-2013 zostanie wydana publikacja zestawiająca komplet zgłoszonych uwag i propozycji wraz z niezbędnym komentarzem.

Szczególne znaczenie ma odpowiednio wczesne uruchomienie szerokiego procesu konsultacji społecznej NPR na lata 2007-2013 we wszystkich województwach, a jej organizatorami będą samorządy województw.

Po przyjęciu Wstępnego Narodowego Planu Rozwoju zostaną przygotowane *terms of reference*, a następnie zostanie ogłoszony przetarg na wybór profesjonalnej firmy, która będzie się zajmowała działaniami promocyjno-informacyjnymi na kolejnych etapach prac nad NPR. Elementem tych działań będzie

między innymi określenie: jednolitego logo, flagi, modułów informacyjnych Narodowego Planu Rozwoju i wynikających z NPR działań strategicznych podejmowanych w Polsce w latach 2007-2013. Równoległą możliwością skutecznego rozwiązania tego problemu jest uzupełnienie Zintegrowanej Strategii Działań Promocyjnych i Szkoleniowych Instytucji Zarządzającej Podstawami Wsparcia Wspólnoty w latach 2004-2006 o dodatkowe moduły dotyczące przygotowania dokumentów strategicznych na lata 2007-2013. Działania promocyjno-informacyjne zostaną zorientowane na różne grupy odbiorców, a efektywność działań promocyjnych i informacyjnych Narodowego Planu Rozwoju Polski na lata 2007-2013 zostanie poddana systematycznemu monitoringowi (w tym także dotyczącego opinii publicznej) uwzględniającemu wskaźniki ilościowe i efektywnościowe.

Oczekiwane efekty Narodowego Planu Rozwoju

Średnie roczne transfery z Unii Europejskiej na rzecz Polski w kolejnym okresie programowania w ramach polityki spójności wraz z działaniami rozwojowymi w rolnictwie i polityką dotyczącą rybołówstwa mogą sięgnąć poziomu 4% PKB naszego kraju. Oznacza to w latach 2007-2013 zobowiązania Unii Europejskiej na poziomie około 63 mld euro (w cenach z 2004 roku), z czego z tytułu samej polityki spójności około 54 mld euro. Uwzględniając zasady montażu finansowego oraz krajowe działania rozwojowe oznacza to w sumie około 100 mld euro (w cenach z 2004 roku) uruchamianych w ramach jednolitego systemu działań rozwojowych Narodowego Planu Rozwoju.

Trudno byłoby obecnie określić, jakie efekty makroekonomiczne można będzie uzyskać dzięki realizacji NPR. Bardziej precyzyjne analizy dotyczą funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, chociaż ich efekty w latach 2007-2013 zależą od struktury i efektywności priorytetów i działań podejmowanych w naszym kraju w oparciu o środki Wspólnoty i towarzyszące im środki polskie. Pewnej hipotezy dostarcza w tym zakresie symulacja przeprowadzona w „Narodowym Planie Rozwoju 2004-2006” zakładająca konserwatywnie, że średnioroczny poziom transferów funduszy UE na rzecz Polski w latach 2007-2013 sięgnie poziomu 3% naszego PKB¹⁰.

Fundusze strukturalne i Fundusz Spójności alokowane w Polsce w latach 2004-2006 i 2007-2013 powinny przyczynić się do dodatkowego wzrostu PKB o ponad 1% średniorocznie, nawet przy przyjęciu konserwatywnych założeń odnośnie do skali transferów. W przypadku sytuacji na rynku pracy można oczekiwać dzięki funduszom europejskim długotrwałego spadku bezrobocia o około 3 punkty procentowe.

¹⁰ [Polska. Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006, 2003].

Tablica 1

Wpływ NPR na PKB i stopę bezrobocia (UR) przy założeniu rocznego poziomu wydatków UE w ramach NPR w latach 2007-13 na poziomie 3 procent PKB Polski

lata	PKB	UR
2003	0,00	0,00
2004	0,22	-0,14
2005	1,13	-0,71
2006	2,51	-1,48
2007	5,31	-2,98
2008	6,70	-3,28
2009	7,46	-3,37
2010	8,15	-3,42
2011	8,86	-3,49
2012	9,61	-3,58
2013	10,38	-3,67
2014	10,78	-3,52
2015	11,02	-3,29

PKB – zmiany procentowe w stosunku do sytuacji wyjściowej UR – stopa bezrobocia zmiany w stosunku do sytuacji bazowej. Dotyczy środków Wspólnotowych i towarzyszących środków polskich.

Źródło: [Polska. Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006, MGPIPS, Warszawa 2003]

Podstawowe pytanie, jakie się nasuwa, dotyczy trwałości efektów uzyskanych dzięki interwencji funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Sytuacja po roku 2013 zależy między innymi od rangi i budżetu przyszłej polityki spójności. Zapisanie spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej w konstytucji europejskiej oznacza, że będzie to jeden z podstawowych obszarów finansowania ze strony Wspólnoty. Istotne jest, czy działania związane z budową z gospodarki opartej na wiedzy, co pozwoliłoby Unii Europejskiej stać się najbardziej konkurencyjną gospodarką światową, będą realizowane w ramach polityki spójności czy też w ramach polityk wewnętrznych. To drugie rozwiązanie oznaczałoby, że polityka spójności pozostałaby wcześniej lub później skansenem tradycyjnej polityki wyrównawczej dla najbiedniejszych obszarów Wspólnoty. Istotne znaczenie ma decyzja, jak będą wyglądały kolejne okresy programowania. Zgodnie z zapisami konstytucji europejskiej będą one nie krótsze niż pięć lat. Wyraźną tendencją jest dostosowanie kolejnych okresów programowania po roku 2013 do kadencji Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej i innych najważniejszych instytucji, europejskich, czyli do pięciu lat. Istotny wpływ na politykę spójności będą miały dalsze rozszerzenia Unii Europejskiej. Przystąpienie samej Turcji oznacza, że w Unii Europejskiej znajdzie się ponad 65 milionów nowych obywateli o poziomie produktu krajowego brutto stanowiącego około 1/2 poziomu Polski. Oznacza to, że polskie regiony zostaną poddane silnemu tzw. efektowi statystycznemu, polegającemu na automatycznym wzroście PKB w stosunku do przeciętnego w Unii Europejskiej. Może to najbogatszych region Polski (Mazowsze) pozbawić po roku 2013 wsparcia z funduszy strukturalnych. Istotne znaczenie mają także efekty funduszy Wspólnoty w Polsce w latach 2004-2006 i 2007-2013. Brak efek-

tów makroekonomicznych w odpowiedniej skali może prowadzić do zawężenia wielkości środków unijnych dostępnych dla Polski na kolejne lata.

Zakończenie

Optymistyczny scenariusz zakłada, że Narodowy Plan Rozwoju będzie istotnym elementem nowej generacji prac analityczno-programowych służących osiągnięciu przez Polskę wysokiego poziomu spójności społecznej, ekonomicznej i terytorialnej w rozszerzonej Unii Europejskiej. Oczywiście istnieje wiele zagrożeń realizacji takiego scenariusza, a do najważniejszych można zaliczyć następujące:

- niekorzystny klimat w starych państwach członkowskich Unii Europejskiej dla alokowania znaczących środków w krajach najbardziej potrzebujących (mały budżet polityki spójności, restrykcyjne regulacje prawne);
- brak konsensusu klasy politycznej odnośnie potrzeby systematycznego programowania rozwoju społeczno-ekonomicznego Polski w horyzoncie średniookresowym, co wiąże się z określonymi nakładami;
- przyjęcie uproszczonego modelu średniookresowego programowania rozwoju, ograniczonego do sprawnego absorbowania dostępnych z Unii Europejskiej środków wspierania rozwoju społeczno-gospodarczego;
- brak możliwości lub woli niezbędnego uspołecznienia, poprzez zaangażowanie partnerów gospodarczych i społecznych w prace nad nową edycją dokumentów programowych;
- zaakceptowanie preferowanego przez Komisję Europejską modelu jednego zintegrowanego regionalnego programu operacyjnego, co utrwaliłoby w Polsce scentralizowany model polityki regionalnej.

Bibliografia

- Bradley J., [2000], *The impact of Community Support Framework on Objective 1 countries – Greece, Ireland, Portugal and Spain 1989-2006*, Economic nad Social Research Institute, Dublin.
- Bradley J., Zaleski J., [2003], *Ocena wpływu Narodowego Planu Rozwoju Polski na lata 2004-2006*, Gospodarka Narodowa Nr 7-8, s. 18-46.
- Budżetowo-finansowe skutki członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, [2002], Katedra Integracji Europejskiej im J. Monneta, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.
- Czykier-Wierzba D., [2003], *Finansowanie polityki regionalnej w Unii Europejskiej*, Twigger, Warszawa.
- Grosse T. (red.), [2004], *Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Kawecka-Wyrzykowska E. (red.), [2003], *Fundusze Unii Europejskiej a rozwój gospodarczy Polski*, Katedra Integracji Europejskiej im. J. Monneta, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.
- Kijowski D., Kulesza M., Misiąg W., Prutis S., Stec M., Szlachta J., Zaleski J., [2004], *Diagnoza stanu terytorialnej administracji publicznej w Polsce*, Samorząd Terytorialny 1-2, Warszawa.
- Klamut M., Cybulski L. (red.), [2000], *Polityka regionalna i jej rola w podnoszeniu konkurencyjności regionów*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław.

- Klamut M. (red.), [2000], *Polityka budowy regionu konkurencyjnego. Strategie – modele – postęp technologiczny*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław.
- Podstawy Wsparcia Wspólnoty na lata 2004-2006. Promowanie rozwoju gospodarczego i warunków sprzyjających wzrostowi zatrudnienia*, [2003], Komisja Europejska, Bruksela.
- Polska. Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006*, [2003], Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.
- Polska. Wstępny Narodowy Plan Rozwoju 2000-2002*, [1999], Ministerstwo Gospodarki, Warszawa.
- Polska. Wstępny Narodowy Plan Rozwoju 2002-2003*, [2002], Ministerstwo Gospodarki, Warszawa.
- Rozporządzenia Rady Europejskiej dotyczące Funduszy Strukturalnych UE*, [1999], Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich, oficjalne tłumaczenie Ministerstwa Gospodarki, Warszawa.
- Second progress report on economic and social cohesion*, [2003], European Commission, Bruksela-Luksemburg.
- Szlachta J., [1997], *Programowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Szlachta J., [2003], *Narodowy Plan Rozwoju Polski na lata 2004-2006 – wybory strategiczne*, Gospodarka Narodowa Nr 7-8, s. 1-17.
- Szlachta J., [2003], *Narodowy Plan Rozwoju i Podstawy Wsparcia Wspólnoty – analiza zmian. Wnioski dla NPR na lata 2007-2013*, Ekspertyzy Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.
- Szlachta J., [2004], *Znaczenie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności dla stymulowania trwałego wzrostu gospodarczego*, w: Kołodko G. (red.) *Strategia szybkiego wzrostu gospodarczego w Polsce*, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa.
- Third report on economic and social cohesion. A new partnership for cohesion, convergence, competitiveness, cooperation*, [2004], European Commission, Bruksela-Luksemburg.
- Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory. Second report on Economic and Social Cohesion*, [2001], European Commission, Bruksela-Luksemburg.
- Założenia Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013*, [2004], Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.
- Znaczenie funduszy pomocowych Unii Europejskiej dla Polski, 2000*, Szkoła Główna Handlowa, Katedra Integracji Europejskiej im. J. Monneta, Warszawa.

POLAND'S NATIONAL DEVELOPMENT PLAN 2007-2013

Summary

The article presents the role of strategic programming of socio-economic development of the European Union. First, major conclusions drawn from programming of Poland's development within European Union standards in 2000-2006 are discussed. The following section of the article highlights the main assumptions associated with programming of European funds in the years 2007-2013. Against this background, proposals are presented for an agenda of drawing up Poland's National Development Plan 2007-2013, along with major components of the Assumptions of Poland's National Development Plan 2007-2013. Proposals of consulting social partners about NDP stage documents are presented in detail. Finally, the article illustrates expected macroeconomic effects of the National Development Plan and identifies major threats to modern medium-term programming of socio-economic development in Poland.