

*Tomasz Dorożyński**

POLITYKA SPÓJNOŚCI 2007–2013 – SZANSA DLA POLSKI?

Celem artykułu jest ocena założeń wspólnotowej polityki spójności na lata 2007–2013 oraz sformułowanie wniosków odnośnie do systemu wdrażania instrumentów polityki spójności w Polsce.

ZAŁOŻENIA WSPÓLNOTOWEJ POLITYKI SPÓJNOŚCI NA LATA 2007–2013

Do kluczowych czynników określających konkurencyjność współczesnej gospodarki i stopień jej rozwoju należy zaliczyć kapitał ludzki oraz innowacyjność. W nowoczesnej gospodarce rośnie nieustannie rola kapitału ludzkiego, ponieważ działalność gospodarcza staje się coraz bardziej skomplikowana i zdominowana przez nowoczesne technologie¹. Wymienione czynniki stanowią również podstawę tzw. nowych teorii wzrostu. W podejściu teoretycznym w latach 80. pojawił się nurt badań, w którym uznano, że podstawowym czynnikiem wpływającym na wzrost gospodarczy jest endogeniczny postęp techniczny. Proces wzrostu jest możliwy dzięki powiązaniu dwóch elementów – wiedzy (postęp techniczny) i inwestycji (w kapitał trwały i ludzki)². Badania te miały wpływ również na obecny kształt polityki regionalnej i spowodowały odejście od funkcjonującego do połowy lat 70. scentralizowanego paradygmatu rozwoju regionalnego. Uwypuklenie roli endogenicznych czynników i mechanizmów rozwoju w regionach, odejście od monopolu państwa w zarządzaniu funduszami oraz przypisanie znaczącej roli innym instytucjom i organizacjom publicznym i prywatnym było niezbędnym krokiem do zmiany charakteru polityki

* Dr, adiunkt w Katedrze Wymiany Międzynarodowej Uniwersytetu Łódzkiego.

¹ D. Stawasz (red.), *Ekonomiczno-organizacyjne uwarunkowania rozwoju regionu – teoria i praktyka*, Wyd. UŁ, Łódź 2004, s. 206–207.

² K. Gawlikowska-Hueckel, *Procesy rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej. Konwergencja czy polaryzacja?*, Wyd. UG, Gdańsk 2003, s. 79–83.

pitał fizyczny, niska zdolność do innowacyjności oraz złe zarządzanie. Zadaniem polityki spójności jest wspieranie inwestycji i projektów bezpośrednio oddziałujących na te obszary.

Ostatnim zadaniem jest podniesienie efektywności i przejrzystości polityki spójności. Równocześnie powinny zostać wdrożone reformy mające na celu uproszczenie systemu decyzyjnego i instytucjonalnego w strukturach UE, odpowiadającego za jej realizację. W wyniku publicznej debaty nad kształtem polityki spójności w latach 2007–2013, wyodrębniono trzy główne obszary, istotne z punktu widzenia całej Wspólnoty. Są to konkurencyjność, zrównoważony rozwój oraz przemiany ekonomiczno-społeczne. Staną się one podstawą przedsięwzięć współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego.

Całość zaproponowaną na lata 2007–2013 zgrupowano w ramach trzech celów priorytetowych⁵:

- cel 1 – Konwergencja,
- cel 2 – Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie,
- cel 3 – Europejska współpraca terytorialna.

Cel „Konwergencja” służyć ma przyspieszeniu konwergencji państw i regionów najslabiej rozwiniętych poprzez poprawę warunków wzrostu i zatrudnienia, dzięki podniesieniu jakości inwestycji w kapitał rzeczowy i ludzki, rozwojowi innowacyjności i społeczeństwa informacyjnego oraz zdolności adaptacyjnej do zmian gospodarczych i społecznych, a także ochronie środowiska naturalnego.

Cel „Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie” służyć będzie wzmocnieniu konkurencyjności i atrakcyjności regionów, poprawie zatrudnienia poprzez przewidywanie zmian gospodarczych i społecznych, opartych na innowacyjności i promocji społeczeństwa informacyjnego, ochronie i poprawie środowiska naturalnego, rozwoju przedsiębiorczości oraz rynku pracy.

Cel „Europejska współpraca terytorialna” ma służyć wzmocnieniu współpracy transgranicznej i transnarodowej poprzez działania sprzyjające rozwojowi lokalnemu, łączenie obszarów w sieci i wymianę doświadczeń.

Nowy system zakłada uproszczenie i większą przejrzystość przyznawania środków. W okresie budżetowym 2000–2006 funkcjonuje 9 celów i 6 instrumentów polityki regionalnej. Przedstawione propozycje zmierzają do zmniejszenia liczby celów i instrumentów do trzech (tab. 1).

⁵ Projekt Rozporządzenia Rady UE wprowadzającego ogólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, COM (2004) 492, Bruksela 14.07.2004.

Tabela 1

Porównanie obszarów interwencji polityki regionalnej UE w latach 2000–2006 i 2007–2013

2000–2006		2007–2013	
Cele	Instrumenty	Cele	Instrumenty
Rozwój infrastruktury transportowej i ochrona środowiska	Fundusz Spójności (Strategia Wdrażania FS)	Konwergencja	Fundusz Spójności EFRR EFS
Cel 1 – promocja rozwoju i strukturalne dostosowanie regionów opóźnionych	EFRR EFS EFOiGR (sekcja orientacji) FIWR		
Cel 2 – wspieranie gospodarczego i społecznego przekształcenia obszarów dotkniętych trudnościami strukturalnymi	EFRR EFS		
Cel 3 – wspieranie dostosowania i modernizacji polityk i systemów w ramach edukacji, szkolenia i zatrudnienia	EFS	Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie	EFRR EFS
Interreg III	EFRR	Europejska współpraca terytorialna	EFRR
Urban	EFRR		
Equal	EFS		
Leader +	EFOiGR (sekcja orientacji)		
Wsparcie dla obszarów wiejskich i uzależnionych od rybołówstwa nie objętych celem 1	FIWR EFOiGR (sekcja gwarancji)		
9 celów	6 instrumentów	3 cele	3 instrumenty

Źródło: *A New Partnership for Cohesion – Convergence, Competitiveness, Cooperation. Third Report on Economic and Social Cohesion*, European Commission, Luxembourg 2004, s. 42.

W latach 2007–2013 mają być również kontynuowane działania podjęte wcześniej w celu usprawnienia polityki spójności. Kluczem jest lepsza jej koordynacja z pozostałymi politykami wspólnotowymi, takimi jak polityka badawczo-rozwojowa, działania w zakresie przedsiębiorczości, budowa społeczeństwa informacyjnego, promowanie technologii i systemów przyjaznych środowisku naturalnemu, tworzenie transeuropejskich sieci powiązań oraz rozwój systemów edukacji i kultury. Polityka spójności umożliwia tworzenie fizycznych i instytucjonalnych struktur stanowiących warunek skutecznego

działania w wymienionych obszarach. W celu podnoszenia efektywności wieloletnich programów, musi zostać wzmocniona kontrola przestrzegania jej generalnych zasad. W planowanych celach priorytetowych powinny zostać uwzględnione kluczowe zagadnienia przedstawione w Strategii Lizbońskiej i na szczycie w Goeteborgu oraz priorytety *Europejskiej Strategii Zatrudnienia*. Uproszczeniu ma również ulec system programowania pomocy, a zgodnie z zasadą subsydiarności szczegółowy zakres podejmowanych działań będzie przygotowany i akceptowany na podstawie dokumentów ramowych w poszczególnych państwach członkowskich. Również zmniejszenie liczby celów priorytetowych, wyeliminowanie Inicjatyw Wspólnotowych, pozostawienie trzech głównych funduszy pomocowych oraz ujednolicenie działań wspierających rozwój obszarów wiejskich w znaczący sposób uprości procedurę programowania. W zakresie kontroli finansowej proponuje się zaostrzenie sankcji w przypadku wykorzystania środków strukturalnych niezgodnie z prawem, co ma przyczynić się do ograniczenia rosnącej w ostatnim okresie budżetowym liczby defraudacji funduszy unijnych. Zasada dodatkowości nadal pozostanie pryncypialną zasadą polityki spójności. Jej egzekwowanie znajdzie się jednocześnie w gestii Komisji Europejskiej oraz państw członkowskich. Szczególnie wdrażanie zasady partnerstwa i koordynacji powinno być realizowane w dwóch wymiarach. Z jednej strony będzie to pionowe partnerstwo instytucjonalne, związane z procesem programowania i wdrażania instrumentów polityki spójności. Z drugiej strony partnerstwo poziome, które umożliwia podejmowanie wspólnych projektów przez podmioty publiczne i prywatne. Zgodnie z głównym celem – konwergencją – nacisk ma zostać położony na regiony w nowych państwach członkowskich. Państwa UE-15 nadal jednak mogą liczyć na znaczące środki, dotyczy to również regionów, które w wyniku tzw. efektu statystycznego utracą prawo do pomocy.

Z punktu widzenia beneficjentów programów strukturalnych, najważniejsze zmiany w nowym programowaniu polegać będą na⁶:

- likwidacji Inicjatyw Wspólnotowych,
- wprowadzeniu nowych działań w ramach programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej,
- utworzeniu dwóch nowych funduszy: Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Rybołówstwa,
- objęciu różnymi formami pomocy wszystkich obszarów WE (m. in. poprzez uruchomienie malejącej pomocy przejściowej dla regionów objętych

⁶ Opracowanie własne na podstawie *Polityka spójności wspierająca wzrost gospodarczy i zatrudnienie: Strategiczne Wytyczne Wspólnotowe 2007–2013*, Komunikat Komisji COM (2005) 0299, Bruksela, 05.07.2005.

tw. efektem statystycznym (*phasing out*), regionów, które wcześniej objęte były celem 1 polityki regionalnej (*phasing in*) oraz podział nowego celu 1 na dwa subcele: 1a konkurencyjność i 1b spójność),

– uproszczeniu ścieżki programowania poprzez likwidację uzupełnień programów operacyjnych oraz wprowadzenie monofunduszowości tych programów,

– ułatwieniu w zakresie realokacji funduszy poprzez zarządzanie środkami na poziomie priorytetów, a nie jak dotychczas, działań,

– wprowadzeniu w miejsce *Podstaw Wsparcia Wspólnoty* oraz *Narodowego Planu Rozwoju* nowej struktury programowania w postaci *Strategicznych Wytycznych Wspólnoty* i *Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia*,

– wprowadzeniu zasady elastycznego finansowania działań (*cross-financing*),

– podwyższeniu średniego poziomu dofinansowania z 75 do 85% kosztów kwalifikowalnych,

– ograniczeniu negatywnych konsekwencji zasady refundacji kosztów poprzez wzmocnienie systemu zaliczkowego,

– wprowadzeniu ułatwień w zakresie formalnych wymogów projektowych.

W dokumencie *Strategiczne Wytyczne Wspólnoty*, Komisja zaproponowała jednolite obszary wsparcia dla państw członkowskich i ich regionów, które przygotowują narodowe dokumenty programowe umożliwiające wykorzystanie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w latach 2007–2013 (tab. 2).

Przeznaczenie znacznych środków finansowych na poprawę konkurencyjności regionów jest korzystne również dla Polski. Słabością polskiej przestrzeni ekonomicznej jest bowiem nie tyle jej zróżnicowanie, ile ogólnie niska konkurencyjność⁷. W opracowaniu przygotowanym na zlecenie KE, wyodrębniono czynniki charakteryzujące najbardziej dynamiczne regiony UE, a mianowicie: nowoczesną strukturę działalności gospodarczej, innowacyjność, dostępność regionu oraz kwalifikacje siły roboczej⁸. Wyniki innych badań, prowadzonych także w Polsce, pozwalają na uzupełnienie tej listy m. in. o: dobry stan infrastruktury techniczno-ekonomicznej i społecznej, obecność w regionie instytucji naukowo-badawczych i szkolnictwa wyższego, rozwiniętą strukturę instytucji otoczenia biznesu, dobre warunki środowiskowe, zasoby terenów pod inwestycje. Wymienione cechy regionów są zbieżne z czynnikami

⁷ W. Kosiedowski, *Cele polityki gospodarczej państwa w aspekcie podnoszenia konkurencyjności regionów*, [w:] M. Klamut, L. Cybulski (red.), *Polityka regionalna i jej rola w podnoszeniu konkurencyjności regionów*, Wyd. AE im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 2000, s. 84.

⁸ Na podstawie D. Pinelli, *Regional Competitiveness Indicators*, niepublikowane opracowanie na potrzeby Komisji Europejskiej 1988, za: I. Pietrzyk, *Konkurencyjność regionów w ujęciu Komisji Europejskiej*, [w:] M. Klamut, L. Cybulski (red.), *Polityka regionalna i jej rola*, s. 23.

lokalizacji przedstawionymi m. in. w teorii A. Webera⁹. Obszary wsparcia funduszy unijnych na lata 2007–2013 w dużej części odpowiadają wskazanym czynnikom.

Tabela 2

Wytyczne wspólnotowe 2007–2013

Wytyczne	Obszary wsparcia
1. Uczynienie z Europy i jej regionów miejsca bardziej atrakcyjnego dla inwestowania i pracy	a. Rozszerzenie i poprawa infrastruktury transportowej b. Wzmocnienie synergii pomiędzy ochroną środowiska a wzrostem gospodarczym c. Zajęcie się intensywnym wykorzystywaniem przez Europę tradycyjnych źródeł energii
2. Rozwój wiedzy i innowacyjności na rzecz wzrostu gospodarczego	a. Wzrost i poprawa inwestycji w RTD b. Wspieranie innowacji, promowanie przedsiębiorczości c. Promowanie społeczeństwa informacyjnego dla wszystkich d. Poprawa dostępu do finansowania
3. Większa liczba lepszych miejsc pracy	a. Zaangażowanie większej liczby osób w aktywną działalność zawodową, utrzymanie wysokiego poziomu aktywności zawodowej oraz modernizacja systemów zabezpieczenia socjalnego b. Poprawa zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw oraz elastyczności rynku pracy c. Zwiększenie inwestycji w kapitał ludzki poprzez lepszą edukację i zdobywanie kwalifikacji d. Zdolności administracyjne e. Pomoc w utrzymaniu zdrowej siły roboczej

Źródło: Komunikat Komisji, *Polityka spójności wspierająca wzrost gospodarczy i zatrudnienie: Strategiczne wytyczne wspólnotowe 2007–2013*, Komisja Wspólnot Europejskich, COM(2005) 0299, Bruksela 05.07.2005, s. 14–33.

W świetle efektów realizowanej dotychczas polityki regionalnej część obszarów interwencji wymaga jednak zmian lub wzmocnienia. Polityka spójności powinna stać się kluczowym elementem pakietu finansowego na lata 2007–2013. Koncepcja polityki spójności Unii Europejskiej nie może jednak polegać na prostej redystrybucji środków państw członkowskich za pośrednictwem wspólnego budżetu i funduszy strukturalnych. Ewolucja polityki regionalnej powinna zmierzać do tworzenia dynamicznych instrumentów zorientowanych na precyzyjną i celową interwencję mającą na celu

⁹ B. Winiarski, *Konkurencyjność regionów – polityka regionalna – uwarunkowania makroekonomiczne*, [w:] A. Klasik, Z. Ziolo (red.), *Problemy transformacji struktur regionalnych i konkurencyjność regionów w procesie integracji europejskiej*, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, Rzeszów 2002, s. 15–16.

pobudzenie endogenicznych czynników wzrostu gospodarczego i konkurencyjności regionalnej. Założenia wspólnotowej polityki spójności na lata 2007–2013 świadczą o stopniowym odchodzeniu od tradycyjnych działań o charakterze wyrównawczym, wzmocnieniu priorytetów zorientowanych na poprawę konkurencyjności regionów, powiązaniu polityki spójności ze Strategią Lizbońską, wsparciu trzech wymiarów – gospodarczego, społecznego i terytorialnego oraz podniesieniu rangi współpracy transgranicznej i międzyregionalnej. Nadal jednak system programowania pomocy jest zbyt skomplikowany i kosztowny, a zasady zarządzania projektami, rozliczania i monitorowania działań obniżają jego efektywność i tym samym ograniczają wpływ funduszy strukturalnych na zmniejszanie dysproporcji w rozwoju regionów w Unii Europejskiej.

NARODOWE STRATEGICZNE RAMY ODNIESIENIA

Strategiczne Wytyczne Wspólnoty stanowią podstawę do opracowania *Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia*, które określą priorytety zawarte w programach operacyjnych. Celem *Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia* (dalej: NSRO)¹⁰ jest tworzenie warunków wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej Polski w ramach UE i wewnątrz kraju¹¹. Cel strategiczny będzie osiąganym poprzez realizację sześciu horyzontalnych celów szczegółowych. Są one bezpośrednio związane z celami odnowionej Strategii Lizbońskiej oraz *Strategicznymi Wytycznymi Wspólnoty*¹² (tab. 3).

¹⁰ Na potrzeby konsultacji społecznych dokument *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia* nazywany jest Narodową Strategią Spójności. Konsultacje wstępnego projektu NSRO rozpoczęły się 17 lutego 2006 r. Celem konsultacji jest poinformowanie społeczeństwa o przygotowanej wstępnej wersji NSRO oraz uzyskanie informacji zwrotnej od różnych środowisk i grup społecznych na temat proponowanej strategii spójności w ramach NSRO.

¹¹ Działania dotyczące rolnictwa i rybołówstwa zostały wyłączone z zakresu interwencji instrumentów finansowego wsparcia polityki spójności na lata 2007–2013. Podstawą interwencji w ramach wspólnej polityki rolnej będzie rozporządzenie Rady UE ws. Wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez EFRROW. W ramach wspólnej polityki rybackiej będzie to rozporządzenie Rady ws. EFR.

¹² *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie, Wstępny projekt zaakceptowany 14 lutego 2006 r. przez Radę Ministrów, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 14 lutego 2006, s. 3–4, 65–66.*

Tabela 3

Relacja celów szczegółowych NSRO do priorytetów SWW i celów Strategii Lizbońskiej

Strategia Lizbońska	SWW	NSRO
Europa jako bardziej atrakcyjne miejsce do lokowania inwestycji	Uczynienie z Europy i jej regionów miejsca bardziej atrakcyjnego dla inwestowania i pracy	Tworzenie warunków do utrzymania trwałego i wysokiego tempa wzrostu gospodarczego
Tworzenie większej liczby i lepszych miejsc pracy	Większa liczba lepszych miejsc pracy	Wzrost zatrudnienia poprzez rozwój kapitału ludzkiego i społecznego
Wiedza i innowacyjność na rzecz wzrostu	Rozwój wiedzy i innowacyjności na rzecz wzrostu gospodarczego	Podniesienie konkurencyjności polskich przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora usług
	Wymiar terytorialny polityki spójności	Budowa i modernizacja infrastruktury technicznej, mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski i jej regionów
		Wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej
		Rozwój obszarów wiejskich

Źródło: *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie*, Wstępny projekt zaakceptowany 14 lutego 2006 r. przez Radę Ministrów, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 14 lutego 2006, s. 68.

NSRO będą realizowane za pomocą programów operacyjnych (dalej: PO), zarządzanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, oraz szesnastu regionalnych programów operacyjnych (dalej: RPO), zarządzanych przez samorządy poszczególnych województw (regionów NUTS II). Układ programów operacyjnych i priorytetów na lata 2007–2013 przedstawia tab. 4¹³.

¹³ 24 stycznia 2006 r. Rada Ministrów zaakceptowała projekt układu programów operacyjnych oraz priorytetów na lata 2007–2013.

Propozycja układu programów operacyjnych i priorytetów na lata 2007–2013

Program operacyjny	Priorytetowe obszary wsparcia	Źródło finansowania
16 Regionalnych programów operacyjnych	Badania i rozwój technologiczny	EFRR
	Innowacje i przedsiębiorczość	
	Społeczeństwo informacyjne	
	Środowisko	
	Turystyka	
	Inwestycje w kulturę	
	Inwestycje w transport	
	Inwestycje energetyczne	
	Inwestycje w kształcenie (zwłaszcza zawodowe)	
	Inwestycje w infrastrukturę ochrony zdrowia oraz w infrastrukturę społeczną	
	Zapobieganie i zwalczanie zagrożeń przyrodniczych i technologicznych	
	Inicjatywy lokalne w zakresie zatrudnienia i rozwoju oraz wsparcie dla struktur świadczących usługi lokalne w tworzeniu nowych miejsc pracy	
Program Operacyjny [dalej: PO] – Rozwój Polski Wschodniej	Nowoczesna gospodarka (infrastruktura uczelni wyższych, infrastruktura społeczeństwa informacyjnego, innowacje i rozwój przedsiębiorczości)	EFRR
	Wsparcie rozwoju potencjalnych metropolii oraz miast wojewódzkich i powiatowych Polski Wschodniej	
	Projekty sieciowe w zakresie dróg wojewódzkich poprawiających wewnętrzne powiązania komunikacyjne	

Programy Operacyjne Europejskiej Współpracy Terytorialnej	Programy współpracy przygranicznej, której celem jest wspieranie zintegrowanego i zrównoważonego rozwoju w sferze gospodarczej, społecznej i kulturalnej, zmierzające do zwiększenia konkurencyjności obszarów przygranicznych oraz do poprawy jakości życia mieszkańców	EFRR
	Programy współpracy transnarodowej w zakresie gospodarki wodnej, poprawy dostępności regionów i wspierania zaawansowanych technologii komunikacyjno-informatycznych, przeciwdziałania katastrofom naturalnym i technologicznym, rozwoju sieci współpracy naukowej i technologicznej	
	Programy współpracy międzyregionalnej, której celem jest poprawa efektywności polityki regionalnej przez wspieranie sieci współpracy oraz wymianę doświadczeń między regionami UE, współpraca dotyczyć będzie innowacyjności, technologii, środowiska, odnowy zasobów miejskich	
PO – Infrastruktura i Środowisko	Gospodarka wodno-ściekowa	EFRR Fundusz Spójności
	Gospodarka odpadami i ochrona powierzchni ziemi	
	Zarządzanie zasobami i przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska	
	Przedsięwzięcia dostosowujące przedsiębiorstwa do wymogów ochrony środowiska	
	Ochrona przyrody i kształtowanie postaw ekologicznych	
	Drogowa i lotnicza sieć TEN-T	
	Transport przyjazny środowisku	
	Bezpieczeństwo transportu i krajowe sieci transportowe	
	Infrastruktura drogowa w Polsce wschodniej	
	Infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku	
	Bezpieczeństwo energetyczne	
	Kultura i dziedzictwo narodowe	
	Bezpieczeństwo zdrowotne i poprawa efektywności systemu ochrony zdrowia	
	Infrastruktura szkolnictwa wyższego	
Konkurencyjność regionów		

Tabela 4 (cd.)

Program operacyjny	Priorytetowe obszary wsparcia	Źródło finansowania
PO – Innowacyjna Gospodarka	Badania i rozwój nowoczesnych technologii	EFRR
	Infrastruktura sfery B+R	
	Kapitał dla innowacji	
	Inwestycje w innowacyjne przedsięwzięcia	
	Dyfuzja innowacji	
	Polska gospodarka na rynku międzynarodowym	
	Informatyzacja administracji na rzecz przedsiębiorstw	
PO – Kapitał Ludzki	Zatrudnienie i integracja społeczna	EFS
	Rozwój zasobów ludzkich i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw	
	Wysoka jakość systemu oświaty	
	Szkolnictwo wyższe i nauka	
	Dobre rządzenie	
	Profilaktyka, promocja i poprawa stanu zdrowia ludności w wieku produkcyjnym	
	Rynek pracy otwarty dla wszystkich oraz promocja integracji społecznej	
	Regionalne kadry gospodarki	
	Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach	
Partnerstwo na rzecz rozwoju obszarów wiejskich		
PO – Pomoc Techniczna	Zapewnienie sprawnego i efektywnego przebiegu realizacji NSRO oraz osiągnięcie pełnej absorpcji środków strukturalnych	EFRR

Źródło: oprac. własne na podstawie projektów programów operacyjnych na lata 2007–2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, www.mrr.gov.pl.

Przy wykorzystywaniu instrumentów realizacji celów NSRO stosowane będą zasady: dodatkowości, komplementarności z innymi politykami wspólnotowymi, koncentracji, koordynacji, oceny, partnerstwa, poprawy rządzenia, programowania, równości szans, społeczeństwa obywatelskiego, subsydiarności oraz trwałego i zrównoważonego rozwoju¹⁴.

Dotychczas dokonano kilku wstępnych ocen wpływu makroekonomicznego NSRO 2007–2013 na polską gospodarkę. Ze względu na wcześniejsze doświadczenia instytucji, które realizowały te badania, warto przybliżyć wyniki otrzymane przez Wrocławską Agencję Rozwoju Regionalnego oraz Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.

Ocena potencjalnego wpływu inwestycji realizowanych w ramach NSRO na gospodarkę Polski została opracowana przez WARR z wykorzystaniem modelu ekonometrycznego HERMIN (tab. 5).

Wyniki badań pokazują, że realizacja NSRO będzie miała pozytywny wpływ na poziom PKB. W 2013 r. PKB w scenariuszu z NSRO będzie o 11,7% wyższy niż w tym samym czasie w przypadku braku funduszy unijnych. NSRO wpłyną również na obniżenie stopy bezrobocia do 6% w 2013 r. Badanie WARR wskazuje na relatywnie silniejsze oddziaływanie programów unijnych na wzrost gospodarczy niż na rynek pracy. Jest to związane z wpływem funduszy na zwiększenie wydajności czynników produkcji, m. in. poprzez wzrost kwalifikacji zasobów ludzkich oraz poprawę stanu infrastruktury technicznej. Wzrost wydajności, przy tym samym poziomie produkcji, powoduje okresowe ograniczenie zapotrzebowania na siłę roboczą. Jednak w długim okresie wzrost wydajności poprawia międzynarodową konkurencyjność gospodarki i wpływa pozytywnie na rynek pracy¹⁵.

IBnGR przygotował na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego 21 raportów przedstawiających oceny wpływu makroekonomicznego dokumentów programowych 2007–2013 (NSRO i programów operacyjnych) na gospodarkę Polski (tab. 6).

Zgodnie z wynikami IBnGR realizacja NSRO będzie miała pozytywny wpływ na poziom PKB. W 2016 r. poziom PKB w scenariuszu z NSRO będzie o 7,1% wyższy niż w tym samym czasie w przypadku braku implementacji NSRO. W latach najbardziej intensywnego oddziaływania NSRO tempo wzrostu PKB będzie wyższe od tempa wzrostu w scenariuszu bazowym o 1,2–1,4 pp. Realizacja projektów unijnych przyczyni się do znacznego wzrostu zatrudnienia. W efekcie wykorzystania funduszy średni poziom zatrudnienia w latach 2007–2013 podniesie się w stosunku do

¹⁴ *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności*, MRR, Warszawa, listopad 2006, s. 39–41.

¹⁵ *Ocena wpływu makroekonomicznego NSRO na lata 2007–2013 sporządzona przez WARR*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.

Wpływ NSRO na gospodarkę polską (wyniki modelu HERMIN)

Rok	Wpływ NSRO na tempo wzrostu PKB (%)		Wpływ NSRO na poziom PKB	Wpływ NSRO na stopę bezrobocia stopa bezrobocia w %		Wpływ NSRO na liczbę pracujących w tys. osób
	z NSRO	bez NSRO	różnica w % w stosunku do scenariusza bez NSRO	z NSRO	bez NSRO	
2006	6,57	6,57	0,00	12,56	12,56	0
2007	5,59	5,38	0,20	11,82	11,95	22,0
2008	6,21	5,40	0,97	10,67	11,29	101,9
2009	5,62	4,03	2,52	9,89	11,39	249,0
2010	6,98	4,07	5,38	8,45	11,47	500,2
2011	5,97	4,06	7,31	7,86	11,54	611,6
2012	5,94	4,11	9,19	7,13	11,59	740,2
2013	6,56	4,17	11,70	6,04	11,61	923,0
2014	3,08	4,22	10,47	7,15	11,59	737,5
2015	3,30	4,28	9,44	7,88	11,55	608,8
2016	1,49	4,34	6,45	9,61	11,47	307,6
2017	3,57	4,39	5,62	9,88	11,36	245,6
2018	3,81	4,45	4,98	10,02	11,22	198,4
2019	4,07	4,50	4,55	10,03	11,05	169,5
2020	4,20	4,55	4,19	9,96	10,84	146,4

Źródło: Ocena wpływu makroekonomicznego NSRO na lata 2007-2013 sporządzona przez WARR, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006 r.

bazowego o 0,5%, a w 2013 r. różnica ta wyniesie 1,5%. Można oczekiwać, że w 2016 r. powstanie dodatkowo ponad 200 tys. miejsc pracy¹⁶.

Tabela 6

Wpływ NSRO na gospodarkę polską (wyniki modelu równowagi ogólnej)

Rok	Wpływ NSRO na poziom PKB	Wpływ NSRO na tempo wzrostu PKB	Wpływ NSRO na liczbę zatrudnionych w tys. osób
	różnica w % w stosunku do PKB w scenariuszu bazowym	różnica w tempie wzrostu PKB w pp. w stosunku do scenariusza bazowego	
2007	0,1	0,15	-8
2008	0,2	0,05	-4
2009	0,4	0,21	8
2010	1,0	0,54	31
2011	1,9	0,98	64
2012	3,0	1,01	100
2013	4,2	1,19	141
2014	5,7	1,42	180
2015	6,6	0,86	202
2016	7,1	0,50	210
2017	7,0	-0,10	204
2018	6,9	-0,13	199
2019	6,7	-0,15	193
2020	6,5	-0,17	186

Źródło: Ocena wpływu makroekonomicznego NSRO na lata 2007–2013 sporządzona przez IBnGR, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006 r.

Badania WARR i IBnGR wskazują na pozytywny wpływ NSRO na gospodarkę polską. Rozbieżności w prognozach wynikają z różnych konstrukcji modeli i teorii leżących u ich podstaw. Model Hermin zorientowany jest w większym stopniu na efekty popytowe, natomiast model IBnGR ukierunkowany jest na efekty podażowe (długookresowe).

Z punktu widzenia potencjalnych beneficjentów (projektodawców), do głównych zalet projektu NSRO 2007–2013 można zaliczyć:

¹⁶ Ocena wpływu makroekonomicznego NSRO na lata 2007–2013 sporządzona przez IBnGR, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.

- 1) uproszczenie systemu przyznawania pomocy,
- 2) zmniejszenie liczby instytucji pośredniczących i wdrażających,
- 3) zarządzanie na poziomie priorytetów, które pozwala na łatwiejszą i szybszą realokację środków w zależności od potrzeb beneficjentów,
- 4) stworzenie szesnastu regionalnych programów operacyjnych,
- 5) zwiększenie nakładów na działania innowacyjne, badania i rozwój oraz edukację.

Projekt NSRO ma też wady, które mogą ograniczyć jego efekty. Należą do nich:

- 1) niejasne kryteria podziału środków na programy i priorytety,
- 2) pozakonkursowe tryby wyboru projektów,
- 3) zastępowanie działań, które wchodzą w zakres statutowych i ustawowych obowiązków organów administracji rządowej, projektami systemowymi w ramach programów operacyjnych,
- 4) rosnące koszty obsługi tych programów.

Ponadto wśród słabych stron polskiego systemu wdrażania funduszy unijnych trzeba podkreślić: kosztowny, lecz niewydolny i skomplikowany, system płatniczy, nadmiernie skomplikowane procedury, niedostosowane do charakteru i wielkości projektów, brak przejrzystości decyzji o przyznaniu dotacji, niejednoznaczność pojęć i terminów dotyczących składanych wniosków i brak klarownych wytycznych odnośnie do ich interpretacji¹⁷.

Polska w latach 2007–2013 w ramach polityki spójności może uzyskać ponad 67 mld EUR. Środki te zostaną uzupełnione innymi programami unijnymi, międzynarodowymi i krajowymi. Kwota ta jest realnie porównywalna z pomocą przeznaczoną dla Europy w latach 1948–1952 w ramach planu G. Marshalla. Fundusze (EFRR, EFS, FS) zostaną rozdysponowane zgodnie z priorytetami NSRO przede wszystkim na inwestycje infrastrukturalne, przedsiębiorczość i gospodarkę oraz na rozwój zasobów ludzkich. Istnieje zatem realna szansa na poprawę konkurencyjności regionów w Polsce i na zmniejszenie dystansu w rozwoju społeczno-gospodarczym w stosunku do regionów UE. Jest to tym ważniejsze, że Polska wciąż jest jednym z najbiedniejszych państw UE, a jej regiony zajmują w niej ostatnie miejsca pod względem wielkości PKB na mieszkańca, stopy bezrobocia i poziomu innowacyjności. Istnieje oczywiście ryzyko niewykorzystania części środków. Zdaniem J. Pietrasa (UKIE), mogłoby to zaważyć na rekomendacjach dla Polski odnośnie do kolejnego okresu programowania polityki spójności w latach 2014–2020, zakładając oczywiście, że UE nadal będzie realizowała programy wsparcia w ramach wspomnianej polityki.

¹⁷ M. W. Kozak, *System zarządzania europejską polityką regionalną w Polsce w pierwszym okresie po akcesji*, „Studia Regionalne i Lokalne EUROREG i RSA Sekcja Polska” 2006, nr 2.

W latach 2007–2013 beneficjenci w Polsce uzyskają dostęp do środków unijnych na trzech poziomach. Po pierwsze, będą to programy międzynarodowe, międzyregionalne i transgraniczne, np. programy europejskiej współpracy terytorialnej, 7. Program Ramowy oraz nowa inicjatywa przeznaczona dla instytucji otoczenia biznesu – *Competitiveness and Innovation Framework Programme 2007–13*. Po drugie, będą to programy realizowane na poziomie krajowym, tj. przede wszystkim programy operacyjne przygotowane na podstawie *Narodowej Strategii Spójności*. Po trzecie, beneficjenci będą mogli ubiegać się o współfinansowanie projektów w ramach regionalnych programów operacyjnych współfinansowanych w 85% z EFRR.

Warto jednocześnie zwrócić uwagę, że zarówno programy unijne, jak i wspomagające je projekty rządowe (np. *Krajowy Program Ramowy, Kredyt Technologiczny, Program „Wędką Technologiczną”*) w znaczący sposób mogą wzmocnić sektor badawczo-rozwojowy w Polsce. Szczególny nacisk położony zostanie na poprawę innowacyjności gospodarki. Zatem fundusze unijne, krajowe środki publiczne, środki prywatne oraz pozostałe programy europejskie mogą przyczynić się do podniesienia konkurencyjności polskich regionów przez wsparcie badań, rozwoju i innowacji (B+R+I). Rozwój sektora nowoczesnych technologii może przyczynić się do tworzenia wydajnych i trwałych miejsc pracy. Według raportu UE, Polska w obszarze B+R+I zaliczana jest do państw najslabiej rozwiniętych (*losing ground country*). Świadczy o tym m. in. analiza potencjału Polski w obszarze wysokich technologii na tle innych krajów. Wynika z niej, że udział B+R w PKB jest w Polsce czterokrotnie niższy niż w UE i sześciokrotnie niższy niż w USA. Eksport polskich produktów zaawansowanych technologicznie nie przekracza 3%, podczas gdy w UE-15 jest to prawie 20%, a w USA ok. 1/3 całkowitego eksportu. Jeszcze gorzej przedstawiają się statystyki zgłoszeń patentowych. W 2002 r. liczba zgłoszeń do EUP na 1 mln mieszkańców wyniosła w Polsce 2,7, podczas gdy w Czechach 10,9, na Węgrzech 18,3, a w UE 133,6¹⁸. Podjęcie działań zmierzających do zmniejszenia luki innowacyjnej między Polską a innymi państwami WE, z wykorzystaniem środków unijnych i programów krajowych, może być istotnym czynnikiem sprzyjającym budowie nowoczesnej gospodarki opartej na wiedzy i kapitale ludzkim. Z pewnością do wzrostu efektywności wykorzystania funduszy unijnych przyczynią się trzy nowe inicjatywy zaproponowane przez komisarz UE ds. polityki regionalnej prof. Danutę Hübner. Program JASPER (*Joint Assistance to Support Projects in the European Regions*) będzie wspierał przygotowanie dużych projektów ze środków unijnych. Program JEREMIE

¹⁸ T. Lubińska, *Program Wędką Technologiczną, Strategiczne zadania w ramach budżetu zadaniowego*, Międzyresortowy Zespół ds. Rozwoju Sektorów Wysokozaawansowanych Technologii, www.kprm.gov.pl.

(*Joint European Resources for Mikro-to-Medium Enterprises*) ma ułatwić zdobywanie środków dla małych i średnich firm na projekty innowacyjne. Program JESSICA (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*), realizowany wspólnie z EBOiR, ma pomóc w finansowaniu projektów miejskich, m. in. budownictwa socjalnego.

DODATKOWE EFEKTY POLITYKI SPÓJNOŚCI

Fundusze strukturalne są istotnym elementem budżetu na poziomie wspólnotowym, krajowym i regionalnym. Na szczeblu regionalnym i lokalnym realizacja projektów ważnych społecznie stanowi atut dla aktorów życia społeczno-gospodarczego, a ich sukces jest identyfikowany z przedstawicielami instytucji zarządzających, pośredniczących, wdrażających oraz reprezentujących projektodawców (beneficjentów). Dla zapobieżenia ingerencjom pozamerytorycznym w wybór wniosków, istotne jest przyjęcie sprawnego systemu wdrażania, monitorowania i ewaluacji projektów. Ważne jest również stworzenie przejrzystego algorytmu podziału środków na szczeblu regionalnym oraz promowanie tych beneficjentów, którzy potrafią sprawnie aplikować i skutecznie realizować projekty, zgodnie z zasadami wspólnotowej polityki spójności. Procedury te sprzyjają przejrzystości w realizacji inwestycji publicznych i są także wykorzystywane w projektach krajowych. W efekcie poprawia się wykorzystanie krajowych środków publicznych i prywatnych.

Pozytywnym aspektem wdrażania funduszy unijnych, zwłaszcza w nowych krajach członkowskich, jest upowszechnienie tzw. najlepszych praktyk w zakresie aplikowania o środki zewnętrzne. Jest to związane z koniecznością przygotowania profesjonalnej kadry. Doświadczenia zdobyte przy funduszach unijnych (a wcześniej programach przedakcesyjnych – Phare, Ispa i Sapard) zwiększają szanse potencjalnych beneficjentów na uzyskanie grantów w konkursach ogłaszanych przez organizacje i instytucje międzynarodowe, np. Bank Światowy, agendy ONZ, Komisję Europejską, Biura koordynacji Norweskiego Mechanizmu Finansowego, Mechanizmu Finansowego EOG oraz Szwajcarskiego Instrumentu Finansowego. Jednocześnie promowana jest skuteczność i aktywne poszukiwanie środków oraz strategie długoterminowe w miejsce pojedynczych i nieskoordynowanych działań.

Korzystanie z instrumentów polityki spójności sprzyja rozwijaniu partnerstwa i realizacji wspólnych projektów przez podmioty prywatne i publiczne (m. in. opartych na zasadach partnerstwa publiczno-prywatnego). Szczególna rola w tym procesie przypada jednostkom samorządu terytorialnego i instytucjom im podległym, które realizują lub koordynują znaczną część projektów o charakterze społecznym na szczeblu regionalnym i lokalnym.

Fundusze unijne, a zwłaszcza Europejski Fundusz Społeczny, sprzyjają budowie społeczeństwa obywatelskiego poprzez wspieranie fundacji, stowarzyszeń i innych organizacji *non-profit*. Fundusze stwarzają możliwości rozwoju instytucji pozarządowych w obszarach wymagających znacznych środków finansowych, a jednocześnie pozostających poza zainteresowaniem prywatnych podmiotów gospodarczych. Dofinansowanie z EFS, Programów Wspólnotowych i innych instrumentów wsparcia umożliwia realizację projektów nowatorskich, pilotażowych i ważnych społecznie. Zasady finansowania pojedynczych projektów (m. in. prefinansowanie, płatności transzami, pokrywanie kosztów wynagrodzenia zespołu projektowego, *cross-financing* w zakresie środków trwałych) sprzyjają angażowaniu wysoko wykwalifikowanej grupy specjalistów oraz tworzą trwałe podstawy funkcjonowania tego typu instytucji i organizacji w długim okresie.

Pozytywnym efektem projektów unijnych jest pomoc dla osób niepełnosprawnych i zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz dla organizacji działających na ich rzecz.

Ważnym rezultatem projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych jest wspieranie informatyzacji i budowy społeczeństwa informacyjnego. Cele te znalazły odzwierciedlenie w dokumentach programowych 2004–2006 oraz stanowią ważną część nowych projektów na lata 2007–2013.

Fundusze strukturalne stwarzają także szansę na promocję regionu i jego produktów na rynku międzynarodowym. Może to przynieść długookresowe korzyści polegające na zwiększeniu liczby inwestycji, poprawie atrakcyjności turystycznej oraz na wzroście zainteresowania kulturą, tradycją i bogactwem naturalnym określonych obszarów.

Fundusze strukturalne, a zwłaszcza Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Europejski Fundusz Społeczny oraz Programy Wspólnotowe (m. in. Sokrates Erasmus, Sokrates Grundvig, Sokrates Comenius, Leonardo da Vinci, Młodzież, Jean Monet, Marie Curie) stwarzają nowe możliwości wsparcia edukacji na wszystkich poziomach. Programy stypendialne, kursy językowe, wymiana międzynarodowa, staże w przedsiębiorstwach i instytucjach ponadnarodowych, kształcenie na odległość z wykorzystaniem nowoczesnych technologii informatycznych (*e-learning/distance learning*), kształcenie przez całe życie (*life-long learning*), programy MBA, stypendia doktoranckie, rozwój infrastrukturalny instytucji edukacyjnych, wykorzystanie informatyzacji w kształceniu i wiele innych form wsparcia może w znaczny sposób podnieść jakość i efektywność kształcenia. Jednocześnie pomocą objęte są projekty badawczo-rozwojowe oraz programy, które mają na celu przekształcenie tych projektów w ofertę rynkową. Przejawem wpływu sektora B+R na gospodarkę i jej przeobrażenia jest wykorzystanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych. Według A. Colecchii i P. Schreyera, inwestycje w ICT spowodowały przyspieszenie średniorocznego wzrostu

gospodarczego o 0,62 pkt procentowego w Finlandii, 0,48 w Wielkiej Brytanii, 0,38 w Niemczech i 0,21 we Włoszech¹⁹.

Ponieważ znaczna część pomocy strukturalnej dla przedsiębiorstw trafia do nich za pośrednictwem instytucji otoczenia biznesu, co sprzyja tworzeniu nowych form usług oraz rozwojowi sieci wsparcia MSP (np. KSU, KoszEFS)²⁰, realizowane są projekty finansujące sferę badawczo-rozwojową (B+R), tworzenie i rozwój parków przemysłowych i technologicznych, inkubatorów przedsiębiorczości, regionalnych strategii innowacji oraz współpracy w ramach regionalnych i lokalnych klastrów przemysłowych²¹.

Projekty unijne finansują ochronę środowiska i zasobów naturalnych. Promocja idei rozwoju zrównoważonego w projektach współfinansowanych z funduszy strukturalnych, sekcji środowiskowej Funduszu Spójności i Programów Wspólnotowych (np. Inteligentna Energia dla Europy) jest ważnym wkładem państw członkowskich i KE w poprawę stanu środowiska naturalnego w UE.

Projekty europejskie promują kulturę, sztukę i dziedzictwo narodowe w wymiarze narodowym, regionalnym i lokalnym. W szczególności są to inwestycje pozwalające na rewitalizację obiektów o szczególnym znaczeniu historycznym i kulturalnym. Fundusze strukturalne to ogromna szansa na poprawę stanu zabytków, rozwój infrastruktury oraz wzrost standardu instytucji kultury. Rola kultury w rozwoju jest wielowątkowa. Po pierwsze, jest to wartość sama w sobie, po drugie, kultura stanowi bazę dla budowy

¹⁹ M. J. Radło, *Wyzwanie konkurencyjności: Strategia Lizbońska w poszerzonej Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003, s. 84, za: I. Fierla (red.), *Geografia ekonomiczna Unii Europejskiej*, PWE, Warszawa 2007, s. 53.

²⁰ KSU – Krajowy System Usług dla Małych i Średnich Przedsiębiorstw funkcjonujący przy Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, KoszEFS – Krajowy Ośrodek Szkolenia Europejskiego Funduszu Społecznego i działające w jego ramach ośrodki regionalne (RoszEFS).

²¹ Przykładem połączenia idei partnerstwa, rozwoju regionalnego, innowacyjności i udziału funduszy unijnych w tworzeniu klastra jest projekt „Klaster łódzki jako sieć współpracy w zakresie innowacji w regionie” współfinansowany z EFS, wdrażany w ramach ZPORR, działanie 2.6 Regionalne strategie innowacyjne i transfer wiedzy (projekt nr 494/2004). Celem projektu jest zwiększenie potencjału rozwojowego Łodzi i regionu łódzkiego poprzez zaangażowanie władz samorządowych, lokalnych ośrodków naukowo-badawczych, szkół wyższych oraz świata biznesu. Strategia budowy i rozwoju klastra opiera się na 3 filarach. Po pierwsze, aktywne poszukiwanie dużych inwestorów, w szczególności w branżach uznanych za priorytetowe, tj. centra zaplecza biznesowego (tzw. BPO – Business Process Offshoring), sektor logistyczny i przemysł AGD. Po drugie, rozwój lokalnej przedsiębiorczości, m. in. poprzez wspieranie powstawania i rozwój nowych przedsiębiorstw, uruchomienie Centrum Obsługi Przedsiębiorcy, powołanie Rady Koordynacyjnej ds. Innowacyjności oraz uruchomienie systemu doradztwa i szkoleń dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą. W ramach systemu doradztwa i szkoleń na zasadzie partnerstwa z UMŁ współpracują liczne instytucje szkoleniowe, finansowe, doradcze i okołobiznesowe. Trzecim filarem projektu jest poprawa zewnętrznego wizerunku miasta poprzez skoncentrowanie działań promocyjnych na unikalnych walorach Łodzi, np. wielokulturowości.

społeczeństwa opartego na wiedzy, po trzecie, wraz z przemysłami kultury to jeden z najdynamiczniej rozwijających się sektorów gospodarki²². Jednocześnie realizowane są projekty promujące równość szans, tolerancję, wolność, przybliżające ideę integracji europejskiej i wiedzę nt. UE wśród jej obywateli²³.

Ważnym celem projektów wdrażanych w zakresie rozbudowy i modernizacji infrastruktury transportowej jest poprawa bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Jest to związane z unowocześnianiem nawierzchni, budową bezpiecznych ciągów komunikacyjnych dla pieszych użytkowników dróg, ze zwiększeniem nakładów na urządzenie bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz ze wsparciem systemu ratownictwa drogowego (w tym programów profilaktycznych).

Warto również zwrócić uwagę na możliwości wspierania badań naukowych z funduszy strukturalnych i z Programów Wspólnotowych (np. Programy Ramowe). Liczne badania potwierdzają, że w długim okresie kraje inwestujące w naukę, badania i innowacyjność zwiększają swój dobrobyt. Zatem programy wspólnotowe, poprzez finansowanie badań naukowych przyczyniają się do poprawy sytuacji społeczno-gospodarczej państw – beneficjentów tej pomocy²⁴.

PODSUMOWANIE

Choć poziom życia obywateli Wspólnoty należy do najwyższych na świecie, to jednak regionalne zróżnicowanie społeczno-gospodarcze jest w niej nadal znaczące. W celu jego zmniejszenia Wspólnota realizuje politykę spójności. Jednak budżet UE przekracza nieco jedynie 1% jej całkowitego

²² *Finansowanie kultury z funduszy europejskich w Polsce w latach 2004–2006*, MKiDN, Warszawa 2006, s. 14 i s. 106.

²³ Warto zauważyć, że m. in. w Grecji i Portugalii stworzono osobne programy operacyjne dla kultury. W Polsce w latach 2004–2006 kultura wspierana była poprzez działania ujęte w poszczególnych programach operacyjnych związanych z rozwojem regionalnym, zasobami ludzkimi, przedsiębiorczością i rozwojem obszarów wiejskich. W latach 2007–2013 uruchomiony zostanie osobny priorytet dla kultury w ramach PO Infrastruktura i środowisko.

²⁴ Projekty unijne generują również koszty związane z ich obsługą. Przygotowanie wniosku wraz z dokumentacją oraz jego realizacja, weryfikacja, ocena i rozliczenie kreują nowe miejsca pracy oraz nową grupę specjalistów w tym zakresie. Równocześnie prowadzone są działania związane z instytucjonalną obsługą wnioskodawców, które – m. in. w ramach środków pomocy technicznej – pozwalają na tworzenie nowych miejsc pracy w instytucjach wdrażających, pośredniczących i zarządzających. Jak wynika z analizy MRR, wdrożenie oraz zarządzanie pomocą strukturalną z UE w latach 2007–2013, będzie wymagało zatrudnienia w polskiej administracji samorządowej oraz rządowej ponad 5 tys. nowych specjalistów, kosztem ponad 7,2 mld EUR. 85% tej kwoty pokryje UE w ramach pomocy technicznej. Do obsługi NPR 2004–2006 zatrudniono ponad 3 tys. osób. Obowiązek zapewnienia sprawnego wykonywania zadań związanych z programami unijnymi wynika z rozporządzeń Rady.

dochodu (obecnie 1,24% DNB UE), z czego dotychczas niewiele ponad 30% stanowiło źródło finansowania polityki regionalnej. Nieuzasadnione jest zatem twierdzenie, że fundusze unijne mają decydujący wpływ na poziom spójności społeczno-gospodarczej. Polityka spójności jest jedynie szansą, a nie zbiorem prostych rozwiązań, które mogą spowodować zmniejszenie regionalnych dysproporcji gospodarczych. Wspólnota Europejska, zgodnie z zasadą subsydiarności, pozostawia krajom-beneficjentom duży zakres swobody, który umożliwia wypracowanie własnego sposobu zarządzania środkami unijnymi. Zależy ona od wielu czynników, które w większości występują po stronie państw i regionów – beneficjentów polityki spójności. Dotychczasowe doświadczenia Polski w zakresie wykorzystania funduszy unijnych nie pozwalają na jednoznaczną ocenę ich wpływu na sytuację społeczno-gospodarczą. Z jednej strony można wskazać wiele dobrych projektów, związanych m. in. z unowocześnieniem przedsiębiorstw, edukacją, nauką i ograniczaniem bezrobocia. Potwierdzają to liczne badania, ekspertyzy i publikacje. Z drugiej strony, system wykazuje wady, które ograniczają jego efekty i wspierają argumenty przeciwników regionalnych programów pomocowych.

Doświadczenia z funduszami unijnymi pozwalają stwierdzić, że należy podjąć działania, które usprawnią dotychczas funkcjonujący system organizacyjno-prawny, niezbędny do realizacji poszczególnych programów. Jest on dziś bowiem skomplikowany i nadmiernie rozbudowany. Procedury aplikacyjne trwają zbyt długo, a beneficjenci często potrzebują wsparcia instytucji doradczych i szkoleniowych. Tym samym rosną koszty związane z uzyskaniem dofinansowania. Konieczne jest ograniczenie wymogów formalnych w stosunku do wnioskodawcy, doprecyzowanie kryteriów formalno-merytorycznych oraz zasad kwalifikowalności wydatków. Ponadto na etapie przygotowania programów dominują władze centralne, marginalizując samorządy regionalne i lokalne. Rola jednostek samorządu terytorialnego powinna być wzmocniona ze względu na rosnący udział programów regionalnych²⁵. Zapewnienie najwyższej jakości tych dokumentów oraz ich sprawne wdrażanie zależeć będzie w decydującym stopniu od jakości kapitału ludzkiego. Niezbędne jest zatem wykształcenie specjalistów z dziedziny gospodarki przestrzennej i regionalnej, administracji publicznej oraz zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym²⁶. Jest to bezpośrednio związane z administracyjnym wymiarem zdolności absorpcyjnej danego regionu, który to wymiar obejmuje

²⁵ W Polsce jest to Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004–2006 oraz 16 Regionalnych Programów Operacyjnych 2007–2013, które znajdują się w fazie opracowania.

²⁶ A. Klasik, *Strategie regionalne. Doświadczenia polskie*, [w:] Z. Mikołajewicz (red.), *Uwarunkowania i strategie rozwoju regionalnego w procesach integracji europejskiej*, PTE, Uniwersytet Opolski, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Opole 2000, s. 178.

wiedzę i umiejętności kadr administracyjnych, sprawność agencji zarządzających i płatniczych, przejrzystość i przestrzeganie procedur, skuteczność kontroli i monitoringu oraz dostępność krajowych środków publicznych²⁷.

Główną ustawą dotyczącą wykorzystania funduszy unijnych w Polsce w latach 2007–2013 będzie *Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*²⁸. W myśl jej art. 3 polityka rozwoju regionalnego będzie prowadzona w skali kraju (Rada Ministrów, MRR), w skali regionu (samorząd województwa) oraz w skali lokalnej (samorząd powiatowy i gminny). Ustawa ta przede wszystkim dostosowuje prawo krajowe do nowego rozporządzenia Rady, ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące EFRR, EFS i FS²⁹. Podstawową obawą związaną z wejściem w życie tej ustawy jest ograniczenie swobody samorządów w zakresie realizacji regionalnych programów operacyjnych. W art. 28.3 ustawodawca wzmocnił uprawnienia wojewody do nadzoru nad wyborem projektów (tzw. prawo weta).

Lepsza informacja i promocja programów może wpłynąć na zwiększenie efektów funduszy unijnych w Polsce. Aby osiągnąć w najbliższych latach zakładane rezultaty, należy usprawnić zarówno czynnik techniczny (wyposażenie, oprogramowanie systemu, sprawność działania), jak i czynnik ludzki (profesjonalne przygotowanie, wiedza merytoryczna, umiejętności praktyczne). Ich sprawne połączenie pozwoli w sposób optymalny wykorzystać alokację na lata 2004–2006 dla Polski i przygotować się do wykorzystania znacznie większych środków finansowych w nowym okresie programowania. W latach 2007–2013 nastąpi podporządkowanie polityki spójności odnowionej Strategii Lizbońskiej. Należy zatem przeznaczyć więcej środków na sektor przedsiębiorstw, przede wszystkim małych i średnich. Ponieważ wyniki województw w pozyskiwaniu funduszy unijnych są różne, świadczy to o konieczności wymiany doświadczeń między regionami w zakresie najlepszych praktyk.

BIBLIOGRAFIA

- Finansowanie kultury z funduszy europejskich w Polsce w latach 2004–2006*, MKiDN, Warszawa 2006.
- Gawlikowska-Hueckel K., *Procesy rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej. Konwergencja czy polaryzacja?*, Wyd. UG, Gdańsk 2003.
- Klamut M., Cybulski L. (red.), *Polityka regionalna i jej rola w podnoszeniu konkurencyjności regionów*, Wyd. AE im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 2000.

²⁷ J. Hausner, *Modele polityki regionalnej w Polsce*, [w:] J. Brdulak (red.), *Problemy rozwoju regionalnego*, t. 5, VII Kongres Ekonomistów Polskich, DW Bellona, Warszawa 2001, s. 25.

²⁸ *Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, tekst ustawy ustalony po rozpatrzeniu poprawek Senatu RP*, www.sejm.gov.pl.

²⁹ *Rozporządzenie Rady WE nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące EFRR, EFS oraz FS i uchylające rozporządzenie nr 1260/1999*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, www.mrr.gov.pl.

- Klasik A., Ziolo Z. (red.), *Problemy transformacji struktur regionalnych i konkurencyjność regionów w procesie integracji europejskiej*, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, Rzeszów 2002.
- Mikołajewicz Z. (red.), *Uwarunkowania i strategie rozwoju regionalnego w procesach integracji europejskiej*, PTE, Uniwersytet Opolski, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Opole 2000.
- Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Stawasz D. (red.), *Ekonomiczno-organizacyjne uwarunkowania rozwoju regionu – teoria i praktyka*, Wyd. UŁ, Łódź 2004.

Tomasz Dorożyński

COHESION POLICY 2007–2013 – A CHANCE FOR POLAND?

A membership in the European Union is not only an opportunity, but also a challenge for Poland. The main aim of this article is to evaluate the draft of the Cohesion Policy 2007–2013 and to draw a conclusion about the system of the management and implementation of the National Strategic Reference Framework. NSRF constitutes a basis for programming of interventions of the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund.