



OSPODARKA NARODOWA

7-8
(143-144)
Rok XIV
lipiec – sierpień
2003

Jacek SZLACHTA*

Narodowy Plan Rozwoju Polski na lata 2004-2006 – wybory strategiczne

Programowanie rozwoju w standardach Unii Europejskiej w Polsce

W wyniku ustaleń przyjętych na szczycie w Berlinie w marcu 1999 roku Polska otrzymała szansę średniookresowego programowania rozwoju społeczno-ekonomicznego w oparciu o środki pochodzące z Unii Europejskiej. W okresie przedakcesyjnym powstały dwa dokumenty nowej generacji – Wstępny Narodowy Plan Rozwoju na lata 2000-2002 oraz Wstępny Narodowy Plan Rozwoju na lata 2002-2003 określające strategię uruchamiania środków przedakcesyjnych służących spójności społeczno-ekonomicznej, a przeznaczonych na działania o charakterze strukturalnym¹.

W trakcie szczytu UE w Kopenhadze w dniu 13 grudnia 2002 roku uzgodniono, iż przyjęcie Polski do Unii Europejskiej może nastąpić od 1 maja 2004 roku. Oznacza to, że jeszcze w tym okresie programowania obejmującym lata 2000-2006 Polska będzie mogła skorzystać z instrumentów europejskiej polityki spójności, jakimi są: dotacje bezzwrotne (granty) uruchamiane w ramach czterech funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz kredyty Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Jednolity Akt Europejski wyznaczył polityce spójności podstawowe znaczenie w Unii Europejskiej. Zgodnie z zapisami traktatowymi spójność ekonomiczna, społeczna i przestrzenna jest podstawową misją Wspólnot Europejskich. Oznacza to wspieranie rozwoju państw i regionów o niskim poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego celem zmniejsze-

* Autor jest pracownikiem Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Artykuł wpłynął do redakcji w kwietniu 2003 r.

¹ Polska. Wstępny Narodowy Plan Rozwoju na lata 2000-2002, Komitet Integracji Europejskiej, Warszawa, grudzień 1999 oraz Polska. Wstępny Narodowy Plan Rozwoju na lata 2002-2003, Komitet Integracji Europejskiej, Warszawa, styczeń 2002.

nia zróżnicowań regionalnych w ramach Unii Europejskiej oraz pomiędzy państwami członkowskimi.

Narodowy Plan Rozwoju (NPR) określa najważniejsze działania strukturalne, jakie Polska proponuje uruchomić w latach 2004-2006 w oparciu o środki funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności i towarzyszące im nakłady pochodzące ze źródeł krajowych. Podstawową misją NPR jest osiągnięcie wyższego poziomu spójności Polski z innymi krajami Unii Europejskiej oraz oddziaływanie na rozpiętości międzyregionalne w kraju. Dlatego celem strategicznym Narodowego Planu Rozwoju jest rozwijanie konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zdolnej do długofalowego harmonijnego rozwoju, zapewniającej wzrost zatrudnienia i osiągnięcie spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej z Unią Europejską na poziomie regionalnym i krajowym².

Polska będzie po akcesji w całości regionem Celu 1, czyli obszarem o niskim poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego, co oznacza, że model programowania rozwoju musi być podobny do zastosowanego w państwach będących w poprzednich okresach programowania w całości obszarami Celu 1 – Grecji, Irlandii i Portugalii. Pierwszym etapem prac było przygotowanie przez odpowiednie ministerstwa średniookresowych strategii strukturalnych odpowiadającym poszczególnym funduszom Unii Europejskiej. Były to: Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego (2001-2006), Narodowa Strategia Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich (2000-2006), Spójna Polityka Strukturalna Rozwoju Obszarów Wiejskich i Rolnictwa (2000-2006), Polityka Strukturalna w Sektorze Rybołówstwa (2000-2006), Narodowa Strategia Ochrony Środowiska (2000-2006) i Narodowa Strategia Rozwoju Transportu (2000-2006). Równocześnie powstało szesnaście średniookresowych strategii rozwoju regionalnego dla poszczególnych województw. Kolejnym etapem prac jest przygotowanie Narodowego Planu Rozwoju. Struktura celów i priorytetów proponowanych w NPR wynika bezpośrednio z programu gospodarczego rządu na lata 2002-2006 – „Przedsiębiorczość-Rozwój-Praca”.

Po przedstawieniu Komisji Europejskiej Narodowego Planu Rozwoju będzie on podstawą negocjacji z Komisją Europejską, w wyniku których zostanie przyjęty wspólny dokument – Podstawy Wsparcia Wspólnoty (*Community Support Framework*). Powinno to nastąpić najpóźniej wiosną 2004 roku, jeszcze przed przyjęciem Polski do Wspólnot Europejskich. Na tej podstawie zostaną przygotowane poszczególne sektorowe i regionalne programy operacyjne, a także działania Funduszu Spójności oraz dwu z czterech uruchamianych w Polsce w tym okresie Inicjatyw Wspólnoty – INTERREG i EQUAL. Przewiduje się przygotowanie w Polsce pięciu sektorowych programów operacyjnych dotyczących: konkurencyjności gospodarki, rozwoju zasobów ludzkich, restrukturyzacji i modernizacji sektora żywnościowego i rozwoju obszarów wiej-

² Polska. Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 14 stycznia 2003 roku, skorygowany zgodnie z decyzją Rady Ministrów z dnia 11 lutego 2003 roku, Warszawa, luty 2003.

skich, rybołówstwa, transportu i gospodarki morskiej; jednego zintegrowanego programu operacyjnego rozwoju regionalnego oraz programu operacyjnego pomocy technicznej. Ze względu na bardzo bliską datę przyjęcia Polski do Unii Europejskiej prace nad Narodowym Planem Rozwoju i programami operacyjnymi były prowadzone równolegle.

Szczyt Unii Europejskiej w Kopenhadze w dniu 13 grudnia 2002 roku określił między innymi ramy finansowe wsparcia nowych państw członkowskich po akcesji. W latach 2004-2006 Polska może otrzymać w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności około 11,4 mld euro (w cenach z 1999 roku). Faktyczne kwoty jakie będą uruchamiane w roku 2004 i latach następnych będą znacznie większe, bowiem deflator wynosi we Wspólnotach Europejskich około 2% średniorocznie. Około 2/3 tej kwoty będzie uruchamiane jako fundusze strukturalne, a pozostała część (1/3 kwoty) będzie to Fundusz Spójności. Zgodnie z zasadami montażu finansowego obowiązującymi w Unii Europejskiej Polska musi uzupełnić te fundusze wkładem własnym pochodzącym ze środków publicznych na poziomie około 4-5 mld euro. Dodatkowe środki powinny pochodzić z sektora prywatnego, w tych wszystkich sytuacjach, gdy jest on beneficjentem funduszy europejskich (kolejne 2-3 mld euro). Oznacza to, iż w ramach Narodowego Planu Rozwoju zostaną zaprojektowane przedsięwzięcia rozwojowe o wartości około 18-19 mld euro (w cenach z 1999 roku).

O skali tych środków świadczy, że jest to około 53,2% kwoty alokowanej przez UE na rzecz dziesięciu nowych państw członkowskich w latach 2004-2006. Coroczna wielkość wsparcia z UE jest zbliżona do 2% produktu krajowego brutto Polski. Po akcesji będzie to, uwzględniając środki Wspólnoty i Polski, jeden z największych po ZUS wydziałonych segmentów finansów publicznych. Sądzi się, że po akcesji Polski do UE przynajmniej połowa inwestycji publicznych w naszym kraju będzie realizowana przy udziale funduszy europejskich.

Zakres niezbędnych informacji zawartych w NPR wynika z Rozporządzenia Rady z 21 czerwca 1999 roku, które wprowadzało ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych³. Plany przedkładane w ramach Celu 1 powinny być oparte na odpowiednich priorytetach krajowych i regionalnych, i zawierać:

- skwantyfikowany opis bieżącej sytuacji w odniesieniu do różnic, luk i potencjału rozwojowego, dodatkowo opis zaangażowanych środków finansowych i głównych rezultatów operacji podjętych w poprzednim okresie programowania;

³ Patrz: Council Regulation No 1260/1999 laying down general provision on the Structural Funds; Regulation No 1261/1999 of the European Parliament and of the Council of 21 June 1999 on the European Regional Development Fund, Regulation No 1262/1999 of the European Parliament and of the Council of 21 June 1999 of the European Social Fund; Council Regulation No 1263/1999 on the Financial Instrument for Fisheries Guidance; Council Regulation No 1264/1999 of 21 June 1999 amending Regulation establishing a Cohesion Fund; Council Regulation No 1265/1999 amending Annex II to Regulation establishing a Cohesion Fund; Official Journal of the European Communities, L161 Volume 42, 26 June 1999, Brussels-Luxembourg.

- opis odpowiedniej strategii służącej osiągnięciu celów oraz priorytetów wybranych dla trwałego rozwoju, w tym obszarów wiejskich oraz związany z tym rozwój zasobów ludzkich oraz przystosowanie i modernizacja polityk i systemów edukacyjnych, szkoleniowych oraz w zakresie zatrudnienia. Państwa członkowskie powinny wykazać, że planowane priorytety są zgodne z aktualnym narodowym planem zatrudnienia poprzez odniesienie do opisu głównych celów strategii i głównych metod ich osiągnięcia;
- wskazanie planowanego wykorzystania i formy finansowego wkładu z funduszy i w odpowiednich przypadkach z Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz innych instrumentów finansowych, planowane zapotrzebowanie na pomoc techniczną, wskazania dotyczące dodatkowości w formie indykatywnej, kompleksowej tablicy finansowej streszczającej publicznie lub podobne i, w odpowiednich sytuacjach, szacunkowe środki prywatne i strukturalne środki wspólnotowe alokowane na każdy z priorytetów zaproponowanych w planie;
- informację o przedsięwzięciach podjętych celem konsultowania partnerów. Istotnym elementem procesu przygotowywania tego dokumentu były konsultacje społeczne najważniejszych partnerów. Do partycypacji społecznej związanej z Narodowym Planem Rozwoju zaproszono między innymi: partnerów na poziomie regionalnym i lokalnym (samorządy), organizacje pozarządowe, stowarzyszenia i ugrupowania przedsiębiorców, instytucje otoczenia biznesowego, środowisko profesjonalno-akademickie. Kolejne wersje dokumentu i najważniejsze wybory o charakterze strategicznym poddawano ocenie na każdym etapie prac⁴.

Celem konsultacji z partnerami było między innymi:

- rozpowszechnienie informacji o przebiegu przygotowań Polski do absorpcji funduszy strukturalnych,
- przedstawienie informacji o procesie przygotowania dokumentów programowych zgodnie z zasadami funduszy strukturalnych UE,
- zaprezentowanie projektu NPR i programów operacyjnych – ich głównych celów i priorytetów,
- prezentacja projektu NPR i Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego – ich znaczenia dla rozwoju poszczególnych regionów,
- przedstawienie informacji o przygotowaniach instytucjonalnych do wdrażania programów,
- przedstawienie informacji o sposobie wykorzystania wniosków z przeprowadzonych konsultacji,
- rozpowszechnienie informacji o dalszym trybie prac nad NPR i programami operacyjnymi.

Dyskusji z partnerami poddano między innymi: układ celów i priorytetów NPR, strukturę alokacji środków na poszczególne programy operacyjne i priorytety, kryteria podziału działań na sektorowe i regionalne, system wdrażania

⁴ Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006 (projekt z 26 czerwca 2002 r.). Podstawowe Informacje, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2002.

funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce, indykatywne alokacje środków funduszy strukturalnych dla poszczególnych województw w ramach zintegrowanego regionalnego programu operacyjnego, sposoby i indykatywne poziomy współfinansowania środków europejskich. Wnioski wynikające z konsultacji społecznej zostały wykorzystane także w trakcie przygotowywania programów operacyjnych.

Elementem przedstawianego Narodowego Planu Rozwoju jest także ocena (ewaluacja) *ex ante* dotycząca przewidywanych efektów realizacji działań proponowanych w tym planie. Przedstawiana ocena *ex ante* zawiera: analizę silnych i słabych stron Polski, szacunek spójności strategii i wybranych w Polsce celów ze specyficznymi cechami kraju, w tym z trendami demograficznymi oraz oczekiwany wpływ planowanych priorytetów działań. Ocena *ex ante* uwzględnia między innymi sytuację w kategoriach: konkurencyjności i innowacyjności, małych i średnich przedsiębiorstw, zatrudnienia i rynku pracy z uwzględnieniem europejskiej strategii zatrudnienia, środowiska przyrodniczego oraz równych szans kobiet i mężczyzn. Ocena *ex ante* NPR na lata 2004-2006 koncentruje uwagę w szczególności na następujących aspektach:

- sumarycznym efekcie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce wyznaczonym za pomocą modelu HERMIN [Bradley i Zaleski, 2003];
- ocenie sytuacji społecznej i gospodarczej, głównie trendów na krajowym rynku pracy oraz ocenę kompleksowej strategii w obszarze rozwoju zasobów ludzkich i sposobu w jaki ta strategia jest powiązana z narodową strategią zatrudnienia;
- ocenie sytuacji środowiskowej, w szczególności tych sektorów, które w znaczący sposób zostaną wsparte pomocą, rozwiązania odnośnie włączenia wymiaru środowiskowego do pomocy oraz ich zgodności z celami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi, rozwiązania służące zagwarantowaniu zgodności ze wspólnotowymi zasadami w zakresie środowiska;
- ocenie sytuacji w zakresie równych szans dla kobiet i mężczyzn na rynku pracy, edukację i szkolenia zawodowe, zakładanie przedsiębiorstw przez kobiety oraz godzenie życia rodzinnego i zawodowego.

Kryteria oceny NPR przez Komisję Europejską są następujące [Szlachta, 1999]:

- prezentacja sytuacji w zakresie różnicowań regionalnych,
- prezentacja doświadczeń w programowaniu rozwoju regionalnego w poprzednich okresach,
- strategia rozwoju regionalnego,
- kwantyfikacja celów przewidywanych do osiągnięcia w planie,
- ocena przewidywanych efektów realizacji planu dokonana *ex ante*,
- analiza sytuacji w dziedzinie środowiska przyrodniczego,
- tablica finansowa dotycząca kierunków wydatków,
- propozycja alokacji środków poszczególnych funduszy strukturalnych,
- zewnętrzna koherencja z innymi politykami Unii Europejskiej,
- wewnętrzna koherencja z polityką makroekonomiczną danego państwa,
- spełnienie warunku dodatkowości,

- partycypacja społeczna w trakcie całego procesu planistycznego,
- warunki realizacji planu, czyli przede wszystkim odpowiedzialność za zarządzanie.

Na tle prac nad Narodowym Planem Rozwoju zidentyfikowano wiele barier efektywnego uruchomienia środków europejskich. Skuteczne pozyskanie funduszy strukturalnych wymaga pokonania w krótkim czasie wielu barier i rozwiązania trudnych problemów wynikających z niestatecznego potencjału absorpcyjnego. Warto jest dyskutować, w jaki sposób można te problemy skutecznie podjąć. Do najważniejszych tematów można zaliczyć:

- rozwiązania prawne ze sfery zagospodarowania przestrzennego,
- rozwiązania prawne dotyczące wspierania rozwoju regionalnego ze środków krajowych i wspólnotowych, w tym także dotyczące funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności,
- przygotowanie niezbędnych projektów (*project preparation facility*),
- przygotowanie niezbędnych kadr dla funduszy strukturalnych,
- sprawne współdziałanie administracji rządowej i samorządowej,
- sprawne finansowanie działań uruchamianych w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (prefinansowanie, pomostowe finansowanie, współfinansowanie).

Najważniejsze wybory strategiczne Narodowego Planu Rozwoju Polski na lata 2004-2006

Narodowy Plan Rozwoju wymaga podjęcia wielu strategicznych decyzji odnośnie samego dokumentu, jak i jego zawartości. Najważniejsze z wyborów są następujące.

A. Jaki charakter ma ten dokument – czy jest to tylko podstawa do uruchomienia środków funduszy europejskich czy też kompleksowy dokument średniookresowej strategii społeczno-ekonomicznej?

Charakterystyczna jest ewolucja dokumentów Narodowego Planu Rozwoju Grecji, Irlandii i Portugalii, które przygotowały już trzy edycje tych średniookresowych strategii. Wcześniejsze mają utylitarną funkcję – sprawne i efektywne uruchomienie środków europejskich. Ilustruje to zakres rzeczowy dokumentów odnoszący się do działań strukturalnych finansowanych w ramach europejskiej polityki spójności. Ostatnie edycje tych dokumentów, szczególnie Narodowy Plan Rozwoju Irlandii na lata 2000-2006, mają charakter kompleksowych strategii społeczno-ekonomicznych. NPR Polski na lata 2004-2006 niewątpliwie jest znacznie bliższy tej pierwszej konwencji, co jest często krytykowane w kontekście literalnej interpretacji pojęcia „Narodowy Plan Rozwoju”. Oczywiście niezależnie od charakteru i zakresu merytorycznego Narodowego Planu Rozwoju priorytety i działania w nim proponowane muszą być zgodne ze strategią gospodarczą danego kraju. Na stronie polskiej spoczywa przeprowadzenie dowodu, iż tak rzeczywiście jest. W opiniach Komisji Europejskiej wskazuje się, że NPR jest jednym z najważniejszych instrumentów realizacji

strategii gospodarczej danego kraju i jego efekty zależą od wykonania działań zaprojektowanych w tej strategii. W Polsce strategia gospodarcza rządu w bardzo wielu przypadkach oczyszcza przedpole dla działań proponowanych w ramach NPR. Opóźnienia lub niepełna realizacja działań przewidywanych w strategii gospodarczej rządu mogą spowodować znaczące obniżenie efektywności Narodowego Planu Rozwoju.

B. Jak związać środki przeznaczone na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich w ramach tytułu rolnictwo z działaniami podejmowanymi w ramach funduszy strukturalnych?

Unia Europejska podejmuje w tym okresie programowanie finansowanie rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich zarówno z Sekcji Orientacji, jak też Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnictwa. Oznacza to, że w Polsce działania te będą uruchamiane na podstawie Sektorowego Programu Operacyjnego Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego i Rozwój Obszarów Wiejskich stanowiącego element NPR (około 1 mld euro) oraz na podstawie Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich stanowiącego element Wspólnej Polityki Rolnej (około 2 mln euro). Komisja Europejska wymaga, aby priorytety i działania podejmowane w obydwu segmentach polityki miały charakter rozwojowy, przyczyniając się do zmian strukturalnych w rolnictwie i na obszarach wiejskich. Środki te są dużo większe niż przewidywane płatności bezpośrednie w rolnictwie, co dokumentuje ich skalę i znaczenie dla przekształceń w rolnictwie i na obszarach wiejskich.

C. Jak zapewnić niezbędną partycypację społeczną w procesie przygotowywania i realizowania NPR i kolejnych dokumentów strategicznych?

Jak już stwierdzono wcześniej uspołecznienie procesu programowania jest podstawowym wymogiem Komisji Europejskiej. Powinno to być realizowane poprzez akceptowanie Narodowego Planu Rozwoju przez parlament. Wynika to z horyzontu czasowego tego dokumentu (7 lat) wybiegającego zdecydowanie poza horyzont polityczny. Kolejnym elementem jest opisana już konsultacja najważniejszych partnerów. Wreszcie takim sposobem są Komitety Monitorujące powoływane dla Podstaw Wsparcia Wspólnoty i każdego z programów operacyjnych. Artykuł 35 rozporządzenia wprowadzającego ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych dotyczy zasad funkcjonowania komitetów monitorujących. Każda Podstawa Wsparcia Wspólnoty (*Community Support Framework*) i każdy program operacyjny winien być nadzorowany przez komitet monitorujący. Komitety monitorujące winny zostać ustanowione przez państwo członkowskie, w uzgodnieniu z instytucją zarządzającą, po konsultacjach z partnerami społecznymi. Przedstawiciel Komisji i w odpowiednich sytuacjach Europejskiego Banku Inwestycyjnego, winien uczestniczyć w pracach komitetu monitorującego w charakterze doradczym. Komitet monitorujący winien gwarantować efektywność i jakość wdrażania poprzez:

- dostosowanie uzupełnienia programu wraz ze wskaźnikami fizycznymi i finansowymi, które mają zostać wykorzystane do monitorowania pomocy;
- rozpatrzenie i zatwierdzenie kryteriów wyboru operacji finansowych w ramach każdego działania;

- okresowe badanie postępu w zakresie osiągnięcia szczegółowych celów pomocy;
- badanie rezultatów wdrażania, w szczególności osiągnięcie celów wyznaczonych dla różnych działań oraz ocenę w połowie okresu programowania;
- rozpatrzenie i zatwierdzenie rocznych i końcowych raportów na temat wdrażania, przed ich wysłaniem do Komisji;
- rozpatrzenie i zatwierdzenie wszelkich propozycji zmian decyzji Komisji w sprawie wkładu Funduszy;
- zgłaszanie instytucji zarządzającej propozycji wszelkich dostosowań lub rewizji pomocy, które umożliwią osiągnięcie celów lub poprawią zarządzanie pomocą, w tym zarządzanie finansowe.

D. Jaka powinna być struktura uruchamianych w ramach NPR środków europejskich?

Bardzo ważnym ograniczeniem jest wyjątkowo krótki okres programowania oraz specyfika nowych państw członkowskich, które zostaną po raz pierwszy zderzone z tak dużymi strumieniami środków rozwojowych. Dlatego Komisja Europejska zaproponowała, aby alokacje w ramach Funduszu Spójności wynosiły około 1/3 całej kwoty zamiast około 1/6, jak w dotychczasowych krajach kohezyjnych. Przyczynami są olbrzymie zaległości w zakresie infrastruktury transportowej i środowiskowej we wszystkich krajach kandydackich. Równocześnie wymagany poziom montażu finansowego w przypadku tego funduszu to tylko 15%. Wreszcie zdaniem Komisji Europejskiej łatwiej będzie wydać duże środki na tak skoncentrowane działania. W związku z tym w Polsce około 32,8% alokacji to Fundusz Spójności. Komisja Europejska bardzo krytycznie ocenia możliwości absorpcji środków europejskich w ramach programu operacyjnego rozwoju regionalnego. Przyczynami są między innymi nie najlepsze doświadczenia dotyczące potencjału absorpcyjnego województw w zakresie programu Phare Spójność Społeczno-Gospodarcza, który ujawnił wiele deficytów w polskich regionach. Model ustrojowy polskiego województwa oznacza, że funkcja zarządzająca w zakresie funduszy strukturalnych musi zostać podzielona pomiędzy wojewodę i samorząd województwa. W przypadku braku kultury współdziałania może się okazać, że są puste pola albo odwrotnie występuje nakładanie się kompetencji lub zawłaszczanie sfery odpowiedzialności drugiego partnera. Wreszcie brak rozwiązań dotyczących służby cywilnej w samorządach powoduje olbrzymią rotację kadrową w cyklach wyborczych. Na korzyść samorządów działa możliwość zapewnienia pełnego współfinansowania projektów europejskich ze środków dotychczas uruchamianych w ramach kontraktów regionalnych. Dlatego około 25,2% funduszy europejskich ma być uruchamiane w ramach zintegrowanego regionalnego programu operacyjnego, a 38,8% w ramach sektorowych programów operacyjnych. Pozostała część alokacji to Inicjatywy Wspólnoty – INTERREG – 1,7% oraz EQUAL – 1,0% oraz program operacyjny pomocy technicznej – 0,2%.

E. W jaki sposób uruchamiać środki w ramach działań regionalnych Narodowego Planu Rozwoju?

W wyniku negocjacji z Komisją Europejską uzgodniono na lata 2004-2006 model jednego programu operacyjnego dla Polski. Podobny model został zastosowany dla obszaru byłej Niemieckiej Republiki Demokratycznej po zjednoczeniu Niemiec. Oznacza to uruchamianie środków funduszy strukturalnych Unii Europejskiej na rzecz wspierania rozwoju regionalnego w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR), którego instytucją zarządzającą jest Ministerstwo Gospodarki – właściwe w sprawach rozwoju regionalnego [Zintegrowany Program, 2003]. Podstawowym argumentem przemawiającym na rzecz takiego rozwiązania jest możliwość swobodnego przesuwania środków pomiędzy regionami, co gwarantuje wyższą sprawność wykorzystania funduszy strukturalnych w Polsce. Takie rozwiązanie może jednak prowadzić do recentralizacji sposobu uprawiania polityki regionalnej w Polsce. Równocześnie, ponieważ Polska deklaruje, że po roku 2006 zamierza przejść na model szesnastu regionalnych programów operacyjnych, należy tak budować aktualne rozwiązania w tym okresie programowania, aby było to w przyszłości możliwe.

F. Jakie powinny być kryteria alokacji środków Unii Europejskiej dla województw?

Zaproponowana formuła podziału środków ZPORR uwzględnia trzy kryteria. Najważniejszym jest udział regionu w ludności kraju (80% alokacji), uzupełniającymi niski poziom produktu krajowego brutto na mieszkańca (10% alokacji) oraz wysoka stopa bezrobocia (10% alokacji). W podziale środków wynikających z niskiego poziomu rozwoju uczestniczą regiony, w których PKB na mieszkańca wynosi poniżej 80% średniej krajowej, natomiast w podziale środków wynikających ze złej sytuacji na rynku pracy regiony, w których znajdują się powiaty (w proporcji do ludności w tych jednostkach terytorialnych), w których stopa bezrobocia przekracza 150% średniego poziomu krajowego. Ten sposób podziału środków oznacza, że skrajne rozpiętości alokacji na mieszkańca są jak ponad dwa do jednego (w województwie warmińsko-mazurskim 173,5% średniej krajowej, a w województwie małopolskim tylko 80% średniej krajowej). Te kryteria są bardzo często krytykowane przez poszczególne regiony, które proponują formuły uwzględniające ich specyfikę.

Wskazać należy na fakt, że występuje tendencja do zawężania oceny regionalnych aspektów NPR do finansowania uruchamianego w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego. Natomiast faktyczne alokacje na rzecz poszczególnych obszarów kraju będą zależały od czterech strumieni. Są to:

- alokacje w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego,
- alokacje w ramach Inicjatywy Wspólnoty INTERREG,
- realizacja na terenie województwa działań podejmowanych w ramach Funduszu Spójności,
- działania finansowane na terenie województwa w ramach sektorowych programów operacyjnych.

Prawdopodobnie preferencje dotyczące wielkości alokacji w ramach ZPORR na rzecz słabszych ekonomicznie regionów Polski Wschodniej nie spowodują

najprawdopodobniej odwrócenia ogólnej tendencji, polegającej na tym, że środki Funduszu Spójności i sektorowych PO będą lokalizowane, przede wszystkim na silnych ekonomicznie obszarach metropolitarnych i w układzie geograficznym Polski Zachodniej. Dlatego należy podjąć problem, w jaki sposób umożliwić także obszarom słabiej rozwiniętym efektywne korzystanie z funduszy strukturalnych, tak aby w oparciu o środki europejskie nie wzmacniać tendencji polaryzacyjnych w poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego w Polsce. Może się też okazać, że wojewódzka struktura alokacji jest najzupełniej przypadkowa, nie odzwierciedlająca żadnej strategicznej myśli w zakresie rozwoju regionalnego.

G. Jak powinna wyglądać lista sektorowych programów operacyjnych i jakie powinny być alokacje na poszczególne programy?

Ze względu na krótki okres programowania oraz brak niezbędnych doświadczeń zaproponowano, aby poszczególne sektorowe programy operacyjne były jednofunduszowe, co ułatwia ich wdrażanie. Ważym argumentem była możliwość zapewnienia współfinansowania przez resort zarządzający danym funduszem dzięki realokacji dotychczasowych wydatków rozwojowych. Wreszcie oceny *ex ante* miały istotne znaczenie, co przyczyniło się do wyeliminowania programu operacyjnego dotyczącego ochrony środowiska i gospodarki wodnej, chociaż działania dotyczące tego obszaru zostały uwzględnione w innych programach operacyjnych. Proponowana w ramach NPR lista sektorowych programów operacyjnych jest następująca: wzrost konkurencyjności gospodarki (1300,0 mln euro), rozwój zasobów ludzkich (1270,4 mln euro), restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich (1055,0 mln euro), rybołówstwo i przetwórstwo ryb (178,6 mln euro) oraz transport i gospodarka morska (627,2 mln euro).

H. Jaka powinna być struktura uruchamianych środków europejskich w układzie trzech priorytetów polityki strukturalnej Unii Europejskiej: infrastruktura, kapitał ludzki, sektor produkcyjny oraz podpriorytetów w ich ramach, tak aby osiągnąć maksymalny efekt sumaryczny funduszy strukturalnych w Polsce?

Działania finansowane w ramach NPR muszą podejmować przede wszystkim problemy makroekonomiczne Polski. Ilość nierozwiązanych problemów społecznych w Polsce może skłaniać do traktowania funduszy Unii Europejskiej jako sposobu łagodzenia różnych problemów społecznych. Jednak obowiązujące regulacje prawne Unii Europejskiej oraz niski poziom rozwoju społeczno-gospodarczego naszego kraju uzasadniają traktowanie jako podstawowych zadań tych funduszy działań rozwojowych związanych z:

- powrotem Polski na wyższą ścieżkę wzrostu gospodarczego,
- aktywnym podjęciem problemów rynku pracy w Polsce, przede wszystkim ze względu na konieczność podwyższania jakości kapitału ludzkiego.

Wybór działań o największej wartości dodanej, które dodatkowo są do zrealizowania w bardzo krótkim okresie programowania obejmującym lata 2004-2006 ma kluczowe znaczenie. Jak wynika z analiz makroekonomicznych przeprowadzonych w czterech krajach kohezyjnych i Niemczech Wschodnich za pomocą modelu HERMIN efektem funduszy strukturalnych był dodatkowy śred-

nioroczny wzrost produktu krajowego brutto o jeden punkt procentowy oraz spadek poziomu bezrobocia o około trzy punkty procentowe. Oczekuje się, że działania strukturalne finansowane ze środków Unii Europejskiej powinny przynieść w Polsce pierwsze efekty już w roku 2005, jednak ich skala, szczególnie na rynku pracy, będzie znacznie uboższa niż w tych pięciu krajach.

Szczególne efekty rozwojowe mają działania dotyczące budowania społeczeństwa informacyjnego. W ustaleniach szczytu w Lizbonie przyjęto założenie budowania w Unii Europejskiej konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy. Działania temu służące są współfinansowane z funduszy strukturalnych. Mają one charakter funkcjonalny, a w związku z tym powinny zostać wprowadzone we wszystkie programy operacyjne niezależnie od takiego działania uruchamianego w ramach sektorowego programu operacyjnego wzrostu konkurencyjności gospodarki.

I. Jakie działania powinny być uruchamiane w ramach sektorowych programów operacyjnych, a jakie w ramach regionalnych programów operacyjnych?

Niezbędne jest określenie przejrzystych kryteriów selekcji projektów traktowanych priorytetowo w działaniach sektorowych i regionalnych. Każde działanie powinno być uruchamiane w miejscu gwarantującym najwyższą efektywność wdrażania, a równocześnie Komisja Europejska nie akceptuje krzyżowego finansowania, gdy projekty odrzucone w jednym miejscu, trafiają do finansowania z innego programu operacyjnego. Każdy potencjalny beneficjent funduszy strukturalnych powinien orientować się, jakie są kryteria wyboru projektów przez instytucje zarządzające i jakie warunki brzegowe muszą zostać spełnione. Pozwala to na ograniczenie uznaniowości i znakomicie odpolitycznia proces alokacji środków w układach regionalnych i sektorowych.

J. Jakie powinny zostać przyjęte rozwiązania dotyczące współfinansowania środków funduszy strukturalnych?

Określenie sposobów i możliwości zgromadzenia środków własnych na współfinansowanie przedsięwzięć podejmowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności przez beneficjentów. Sytuacja budżetowa państwa oraz dążenie do osiągnięcia wysokiej efektywności działań finansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oznacza, że beneficjenci końcowi będą partycypować we współfinansowaniu, a możliwości finansowania w tym zakresie będą ważnym czynnikiem uwzględnianym przy wyborze projektów. Dlatego ważne jest podjęcie problemu biednych miast i gmin, które będą miały poważne trudności w zgromadzeniu niezbędnych środków własnych. Istotne znacznie ma określenie minimalnej wielkości projektu, który może być finansowany w ramach poszczególnych programów operacyjnych.

K. Jaki powinien być system zarządzania funduszami strukturalnymi i Funduszem Spójności zapewniający sprawne uruchamianie środków Narodowego Planu Rozwoju?

W Polsce mamy do czynienia jedynie z niepełnym trzyletnim okresem programowania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności obejmującym lata 2004-2006 i zasadniczo pięcioletnim okresem wydawania pieniędzy w latach

2004-2008 (z Funduszu Spójności nawet nieco dłuższym). Oznacza to, że nasza sytuacja jest trudniejsza niż aktualnych państw członkowskich, które programują obecnie na siedem lat, a wydają te środki w ciągu dziewięciu lat. Dlatego nie będzie czasu na naprawienie ewentualnych błędów w wyborze priorytetów, w systemie monitorowania i ewaluacji (oceny) itd., a system wdrażania funduszy strukturalnych musi być perfekcyjny.

System wdrażania Narodowego Planu Rozwoju w Polsce bazuje na decyzji Rady Ministrów z marca 2002 roku. Zgodnie z tą decyzją instytucją właściwą w sprawach Podstaw Wsparcia Wspólnoty jest Ministerstwo Gospodarki, czyli pełni ono funkcje zarządzające, natomiast instytucją płatniczą jest Ministerstwo Finansów. W przypadku poszczególnych sektorowych programów operacyjnych instytucjami zarządzającymi są ministerstwa odpowiadające za daną sferę aktywności państwa (odpowiednio Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Infrastruktury. Model jednego Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego oznacza, że instytucją zarządzającą tym programem operacyjnym jest minister właściwy w sprawach rozwoju regionalnego, czyli minister gospodarki. Minister gospodarki koordynuje także Fundusz Spójności jako zarządzający Podstawami Wsparcia Wspólnoty. Projekty podejmowane z Funduszu Spójności, dotyczą dwu sfer zarządzanych przez Ministerstwo Infrastruktury i Ministerstwo Środowiska.

W Narodowym Planie Rozwoju zaproponowano model wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności zgodny z prawem europejskim oraz bazujący na ustroju konstytucyjnym Polski. Dlatego nie budzi wątpliwości zaproponowana w NPR struktura wdrażania funduszy strukturalnych. Na podstawie analizy tego modelu można sformułować tylko trzy wątpliwości odnośnie możliwości sprawnego zarządzania funduszami strukturalnymi w Polsce.

Pierwszy problem dotyczy możliwości sprawowania przez ministra gospodarki funkcji koordynacyjnych wobec wszystkich podmiotów wdrażających fundusze strukturalne i Fundusz Spójności. Brak jest bowiem szczególnych rozwiązań koordynacyjnych w ramach Rady Ministrów dotyczących funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Istnieje niebezpieczeństwo, że poszczególne programy operacyjne będą wdrażane w izolacji od pozostałych. Dlatego trzeba wyraźnie pokazać jakie możliwości i uprawnienia koordynacyjne wobec innych instytucji ma minister gospodarki, a być może nawet wzmocnić jego uprawnienia w tym zakresie.

Drugi problem dotyczy sposobu wdrażania Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego. Zgodnie z konstytucyjnym porządkiem prawnym obowiązującym w Polsce modelem ustrojowym państwa jest województwo rządowo-samorządowe. Dlatego funkcje zarządzające w regionach muszą zostać podzielone pomiędzy samorząd województwa i wojewodę. Oznacza to ryzyko wystąpienia różnych nieregularności ze względu na możliwe konflikty pomiędzy tymi dwoma podmiotami. Dlatego należy zaproponować prawne unormowanie kwestii podziału kompetencji w zakresie funduszy strukturalnych pomiędzy samorząd województwa i wojewodę. Problemy kompetencyjne spo-

wodowały „wymyślenie”, obok komitetów monitorujących, także komitetów sterujących. Zastosowano zasadę krzyżowej odpowiedzialności (jednemu komitetowi przewodniczy marszałek, wiceprzewodniczy wojewoda, natomiast drugiemu komitetowi przewodniczy wojewoda, wiceprzewodniczy marszałek), co najprawdopodobniej nie jest funkcjonalnym i sprawnym rozwiązaniem. Czy nie znajdujące umocowania prawnego komitety sterujące sprawdzają się w praktyce zarządzania funduszami strukturalnymi? Powinno się określić, jakie jednostki organizacyjne powinny się zajmować funduszami strukturalnymi w urzędach marszałkowskich, a jakie w urzędach wojewódzkich.

Trzeci problem dotyczy możliwości (ścieżki) sprawnego przejścia od modelu obowiązującego dla funduszy przedakcesyjnych do modelu prezentowanego w Narodowym Planie Rozwoju. Podstawowe trudności wiążą się z przejęciem przez Ministerstwo Gospodarki wielu funkcji wypełnianych wcześniej przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej. Innym ważnym zagadnieniem jest przesunięcie kompetencji w sferze współpracy transgranicznej z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji do Ministerstwa Gospodarki.

Identyfikacja najważniejszych ryzyk związanych z uruchamianiem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce w latach 2004-2006

Poziom faktycznych płatności ze strony Unii Europejskiej na rzecz Polski w latach 2004-2006 zależy od wyeliminowania względnie ograniczenia różnorodnych ryzyk wiążących się z absorpcją funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Najważniejsze z nich zostały przedstawione poniżej.

A. Ryzyko wynikające z wejścia Polski do Unii Europejskiej od 1 maja 2004 roku.

Opóźnione wejście Polski do Unii Europejskiej przy innych warunkach *ceteris paribus* oznacza niższe płatności z tytułu składki w roku 2004, czyli przesunięcie o 0,8-1 mld euro na rzecz Polski. Ze względu na procedury formalnego przyjmowania Podstaw Wsparcia Wspólnoty (trzy do pięciu miesięcy) oraz okres wakacyjny w Komisji Europejskiej może okazać się, że pierwszy transfer na rzecz Polski następuje dopiero w listopadzie-grudniu 2004 roku. Oznacza to, że fundusze strukturalne UE praktycznie nie wchodzi do obiegu gospodarczego w roku 2004 i nie występuje w tym roku konieczność współfinansowania, ale nie ma też efektu makroekonomicznego.

B. Ryzyko opóźnień zatwierdzania dokumentów programowych ze strony Komisji Europejskiej.

Zakładamy optymistycznie, że wszystkie dokumenty (Podstawy Wsparcia Wspólnoty oraz programy operacyjne) zostaną przygotowane i wynegocjowane w trakcie roku 2003 i dlatego od pierwszego dnia członkostwa Polski w UE mogłaby się zacząć formalna procedura przyjmowania tych dokumentów przez Komisję Europejską. Jednak mogą wystąpić opóźnienia z powodu zdolności administracyjnej Komisji Europejskiej (dziesięć zestawów dokumentów tego

typu) względnie złej woli (celowego opóźniania, aby spowolnić transfery). Korzystne jest, że Polska jest pierwszym krajem kandydackim, który przekazał komplet dokumentów programowych do Komisji Europejskiej, Narodowy Plan Rozwoju w styczniu 2003 roku, a programy operacyjne w lutym 2003 roku.

C. Ryzyko konieczności zwrotu części kwoty zaliczki.

Aby zapewnić płynność finansowania projektów uruchamianych z funduszy strukturalnych KE zaproponowała nowym krajom członkowskim zaliczkę w dwu częściach: 10% w roku 2004 i 6% w roku 2005. Zgodnie z obowiązującymi regulacjami kwota zaliczka musi zostać uruchomiona na rzecz beneficjentów najpóźniej w ciągu 18 miesięcy, część zaliczki nie uruchomiona do tego momentu musi zostać zwrócona do budżetu Unii Europejskiej. Zbyt duża w stosunku do możliwości faktycznej absorpcji początkowa zaliczka może utrudnić płynne finansowanie w kolejnych latach. Regulacje europejskie nie pozwalają na przerzucanie środków pomiędzy niesprawne uruchamianymi programami operacyjnymi, a tymi gdzie występuje wysoka zdolność absorpcji, dlatego znaczenie ma nie tylko globalna wielkość zaliczki, ale także jej struktura w układzie programów operacyjnych i funduszy.

D. Ryzyko braku płynności finansowania projektów uruchamianych z funduszy strukturalnych.

Gdyby udało się zrealizować wariant maksymalny (wysoka sprawność uruchamiania funduszy strukturalnych) to mogłoby się okazać, że niezbędne są dodatkowe polskie środki publiczne na prefinansowanie poza 16-procentową zaliczką oraz 3-procentową płatnością z góry w stosunku do rocznej alokacji. Wynika to między innymi z zaszufładowania zarówno zaliczki, jak i płatności z góry, co oznacza, że dysponując środkami europejskimi nie możemy ich swobodnie realokować.

E. Ryzyko braku niezbędnych środków polskich na współfinansowanie.

Może się okazać, że wariant maksymalny nie wchodzi w rachubę, bowiem nie jesteśmy w stanie wygenerować niezbędnych publicznych środków krajowych. W Polsce więcej środków publicznych znajduje się poza budżetem państwa niż w budżecie. Oznacza to konieczność budowania mechanizmów współfinansowania w skali całego sektora finansów publicznych i przyspieszenia działań służących sanacji finansów publicznych w Polsce. Problem polega na tym, że musi się zgadzać nie tylko globalna kwota współfinansowania, ale kwoty dotyczące poszczególnych programów operacyjnych i poszczególnych działań. Dlatego już obecnie niezbędne jest uwalnianie środków publicznych na współfinansowanie i ich ewentualne blokowanie w horyzoncie wieloletnim. Modelem powinno być przesunięcie już obecnie ponoszonych wydatków rozwojowych w danej sferze na współfinansowanie programów i projektów europejskich.

F. Ryzyko braku możliwości uruchomienia systemu finansowania w ramach funduszy europejskich od pierwszego dnia po akcesji.

Kilkumiesięczne oczekiwanie na zatwierdzenie dokumentów może zasadniczo spowolnić absorbowanie środków funduszy strukturalnych i pojawienie się ich efektu makroekonomicznego. We współpracy z Europejskim Bankiem

Inwestycyjnym można podjąć prefinansowanie projektów europejskich. Oczywiście oznacza to, że w przypadku braku zatwierdzenia proponowanych kierunków działań przez Komisję Europejską nie ma możliwości potraktowania poniesionych nakładów własnych i EBI (może prefinansować wydatki krajowe) jako współfinansowania funduszy strukturalnych.

G. Ryzyko wynikające z uruchamiania większości działań finansowanych z funduszy strukturalnych w oparciu o nowe rozwiązania.

Jeśli fundusze strukturalne będą uruchamiane w dotychczas stosowanych w Polsce mechanizmach uruchamiania środków publicznych istnieje szansa sprawnego ich absorbowania. Jednak jeśli te mechanizmy są archaiczne i trzeba wprowadzać nowe rozwiązania to należy oczekiwać, że konieczność nauczania się sposobu operowania w inny od dotychczasowego sposobu przez wszystkie uczestniczące instytucje spowoduje uruchamianie tych funduszy.

H. Ryzyko wynikające ze struktury finansowania działań (*measures*) w ramach NPR i programów operacyjnych zupełnie niezgodnej z dotychczasowymi priorytetami finansowania działań strukturalnych.

Wstępna analiza dodatkowości wskazuje, że w niektórych pozycjach wydatków rozwojowych, które będą finansowane z funduszy strukturalnych musiałby nastąpić między ostatnimi latami przed akcesją a latami 2004-2006 kilkukrotny wzrost skali finansowania. Jest to oczywiście niemożliwe i dlatego jeśli w toku uzgadniania tych dokumentów z Komisją Europejską poziomy finansowania poszczególnych działań nie zostaną dostosowane do rzeczywistych możliwości absorpcyjnych środki te nie będą mogły zostać skutecznie uruchomione.

I. Ryzyko wynikające z braku niezbędnej ilości projektów przygotowanych w odpowiednim formacie (*project pipeline*).

Koszty przygotowania niezbędnych projektów trzeba ponieść wyprzedzająco w stosunku do zatwierdzenia projektów, muszą one zostać obudowane analizami dokonanymi w nowym (unijnym) formacie, a równocześnie nie mogą zostać zaliczone do wkładu własnego. Wymaga to zabezpieczenia określonych środków oraz stworzenia mechanizmów identyfikacji możliwych projektów, a także przygotowania określonych formatów projektów dla zadań różnego typu. Po akcesji w skali roku niezbędne będzie uruchamianie 4-5 krotnie większej ilości projektów niż w okresie przedakcesyjnych. Bariery w przypadku projektów infrastrukturalnych mogą być obowiązujące rozwiązania prawne w zakresie planowania przestrzennego, które utrudniają sprawny proces decyzyjny w zakresie projektów europejskich.

J. Ryzyko wynikające z opóźnionego przygotowania beneficjentów końcowych do funkcjonowania w nowym systemie uruchamiania środków publicznych.

Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że środki europejskie są najmniej lubiane przez większość potencjalnych beneficjentów. Wynika to z bardzo ostrych wymogów Komisji Europejskiej odnośnie sposobu ich monitorowania i oceny (ewaluacji). W konsekwencji znacznie łatwiej ze względu na obowiązujące wymogi wydaje się pieniądze budżetowe, a tym bardziej parabudżetowe. Środki europejskie wymuszają nową, znacznie wyższą jakość gospodarowania pieniąd-

mi publicznymi w Polsce. Może się jednak okazać, że końcowi beneficjenci będą mieli wielkie problemy w sprawnym rozliczaniu przedsięwzięć finansowanych z funduszy strukturalnych nie umiając w odpowiednim czasie przedstawić niezbędnych dokumentów, faktur, rozliczeń itd.

Wnioski dla nowego okresu programowania

Doświadczenia z prac nad Wstępnym Narodowym Planem Rozwoju na lata 2000-2002 i 2002-2003 oraz nad Narodowym Planem Rozwoju na lata 2004-2006 dowodzą, że przygotowanie dobrego projektu takiego dokumentu wymaga działań prowadzonych w około czteroletnim cyklu. W ramach tych prac powinna zostać sporządzona diagnoza stanu tendencji rozwojowych gospodarki, a także funkcjonalności i wydajności instytucji publicznych zaangażowanych w realizację polityki rozwoju społeczno-ekonomicznego Polski. Ze względu na wielkość i przestrzenne zróżnicowanie struktur społeczno-ekonomicznych powinien zostać przygotowany model HERMIN uwzględniający zróżnicowaną sytuację szesnastu województw.

Oznacza to, że bardzo pilnym zadaniem jest uruchomienie jeszcze w tym roku prac nad Narodowym Planem Rozwoju Polski na lata 2007-2013. Podstawowe informacje zewnętrzne, dotyczące zasad i budżetu europejskiej polityki spójności w nowym okresie programowania, powinny pojawić się już w najbliższych miesiącach. W drugim raporcie kohezyjnym z 2001 roku Komisja Europejska postawiła dziesięć podstawowych pytań dotyczących przyszłej polityki spójności Unii Europejskiej. W roku 2001 i 2002 Komisja Europejska zorganizowała dwa kolejne fora kohezyjne, na których podsumowano dyskusje prowadzone obecnie na ten temat w Europie. Z przedstawionego przez Komisję Europejską harmonogramu prac wynika, że jeszcze w tym roku pojawią się oficjalne założenia dotyczące wspólnotowej polityki spójności w latach 2007-2013, chociaż podstawowe propozycje dotyczące tej polityki zostały już wstępnie zarysowane. Dlatego, niezależnie od tego czy średnioroczne transfery z Unii Europejskiej na rzecz Polski w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności będą w latach 2007-2013 na poziomie 2% lub 3% naszego produktu krajowego brutto, rozwinięcie strategicznego myślenia o rozwoju Polski w średniookresowym horyzoncie czasowym jest niezbędne.

Bibliografia

- Bradley J., Zaleski J., [2003], *Ocena wpływu Narodowego Planu Rozwoju Polski na lata 2004-2006 na gospodarkę przy zastosowaniu modelu HERMIN*, Gospodarka Narodowa 7-8.
- Szlachta J., [1999], *Programowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Studia Tom CV, Warszawa.
- Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego*, [2003], Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.

POLAND'S NATIONAL DEVELOPMENT PLAN 2004-2006 – STRATEGIC CHOICES

Summary

The article introduces major problems associated with the launch of European Union development programming in Poland. Poland has drafted its National Development Plan for the years 2004-2006, including proposals for allocation of structural funds and the Cohesion Fund, providing a basis for the Community Support Framework. The first section of the study analyses the programming path for European funds in Poland and major edge conditions applicable in the case of the National Development Plan. The programming of socio-economic development with support of Community funds required a number of strategic choices, a detailed description of which is presented in section two. The third section is an analysis of different risks involved with launching structural funds and the Cohesion Fund in Poland, which may reduce the National Development Plan effect in the field of additional GDP growth, improvement of the labour market situation and other implied effects of the EU structural intervention in Poland. The final part of the study addresses the urgent need for taking up works on Poland's National Development Plan for the years 2007-2013.