



*Efekty polityki spójności UE
w Polsce*

Dokument problemowy

MINISTERSTWO ROZWOJU REGIONALNEGO
WARSZAWA, SIERPIEŃ 2009



SPIS TREŚCI

I. WPROWADZENIE	3
II. POLITYKA SPÓJNOŚCI JAKO CZYNNIK KONKURENCYJNOŚCI GOSPODARCZEJ I REGIONALNEJ W POLSCE.....	6
III. POLITYKA SPÓJNOŚCI JAKO CZYNNIK POPRAWY SYTUACJI SPOŁECZNO – GOSPODARCZEJ	15
IV. POLITYKA SPÓJNOŚCI JAKO CZYNNIK ZMIAN STRUKTURALNYCH ...	20
V. POLITYKA SPÓJNOŚCI JAKO CZYNNIK ZMIAN INSTYTUCJONALNYCH I SYSTEMOWYCH	26
VI. KORZYŚCI POLITYKI SPÓJNOŚCI DLA KRAJÓW UE-15.....	31
BIBLIOGRAFIA.....	33

I. WPROWADZENIE

Wraz z przystąpieniem do Unii Europejskiej w 2004 r. i przyjęciem *acquis communautaire* Polska stała się **podmiotem ponadnarodowej polityki regionalnej (polityki spójności UE)** – jednej z ważniejszych polityk UE, która angażuje prawie jedną trzecią jej wspólnego budżetu. Od pięciu lat Polska korzysta ze znaczącego wsparcia finansowego z funduszy strukturalnych – na realizację polityki spójności w latach 2004-2006 przeznaczono ponad 16 mld euro¹ oraz ponad 85 mld euro w latach 2007-2013².

Polska, będąca obecnie największym – spośród wszystkich państw członkowskich – beneficjentem środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (prawie 20% budżetu polityki spójności na lata 2007-2013), stanowi doskonale laboratorium skuteczności polityki spójności na wielu płaszczyznach – **makroekonomicznej, społeczno – gospodarczej, instytucjonalnej.**

Mimo przynależności Polski do grupy najbiedniejszych państw członkowskich Unii Europejskiej, w ciągu ostatnich kilkunastu lat zaszły w Polsce pozytywne zmiany w wielu dziedzinach życia społeczno-gospodarczego, w tym między innymi przyspieszenie wzrostu gospodarczego, wzrost zatrudnienia, zmiana struktury wykształcenia mieszkańców i wzrost udziału absolwentów wyższych uczelni, zmniejszanie się udziału pracujących w rolnictwie etc. Choć w 2008 r., na skutek kryzysu finansowego i postępującej globalnej recesji, tempo wzrostu gospodarczego w Polsce zostało ograniczone do 4,8% (wobec 6,7% w 2007 r.) i dalsze jego spowolnienie jest prognozowane na rok 2009, Polska – dzięki odpowiedniemu ukierunkowaniu działań realizowanych przy wsparciu finansowym funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności – **ma szansę na odrobienie zaległości rozwojowych oraz znaczne przyspieszenie procesów zmierzających do osiągnięcia konwergencji** z innymi krajami Wspólnoty.

Mając na uwadze dotychczasowe doświadczenia wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce (konkretne efekty rzeczowe i jakościowe dotyczą przede wszystkim interwencji polityki spójności w latach 2004-2006) jak również skalę i zasięg planowanych przedsięwzięć do 2013 roku, można przyjąć, iż **polityka spójności stanowi zasadniczy czynnik wpływający na kształt uwarunkowań i przebieg procesów rozwojowych w Polsce.**

¹ W tym: 12,8 mld euro – fundusze strukturalne i Fundusz Spójności, 4 mld euro – krajowe środki publiczne. W latach 2004-2006 realizowane były następujące programy operacyjne: Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw (EFRR), Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich (EFS), Sektorowy Program Operacyjny Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich (Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji w Rolnictwie), Sektorowy Program Operacyjny Rybołówstwo i przetwórstwo ryb (Instrument Finansowy Wspierania Rybołówstwa), Sektorowy Program Operacyjny Transport (EFRR), Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (EFRR, EFS), oraz Strategia Wykorzystania Funduszu Spójności (Fundusz Spójności).

² W tym: 67,3 mld euro – fundusze strukturalne i Fundusz Spójności; 11,9 mld euro krajowe środki publiczne; 6,4 mld euro – środki prywatne W latach 2007-2013 realizowane są następujące programy operacyjne: Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (EFRR i FS), Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka (EFRR), Program Operacyjny Kapitał Ludzki (EFS), Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej (EFRR), Program Operacyjny Pomoc Techniczna (EFRR), Programy Operacyjne Europejskiej Współpracy Terytorialnej (EFRR), 16 Regionalnych Programów Operacyjnych (EFRR).

Z jednej strony, polityka spójności, dzięki oddziaływaniu na **podstawowe czynniki konkurencyjności gospodarki krajowej i regionalnej (przedsiębiorczość, innowacyjność, kapitał ludzki, poziom infrastruktury technicznej i społecznej)**, wpływa na **poprawę sytuacji społeczno – gospodarczej** w Polsce:

- Polityka spójności jest czynnikiem wzrostu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki, budowy społeczeństwa informacyjnego oraz wzmacniania sfery badań i rozwoju, za sprawą wdrażania – przez fundusze strukturalne i Fundusz Spójności – Strategii lizbońskiej.
- W ujęciu makroekonomicznym polityka spójności oddziałuje na wzrost poziomu PKB na mieszkańca, wzrost poziomu zatrudnienia, spadek stopy bezrobocia, wzrost wydatków inwestycyjnych w strukturze budżetu państwa i JST.
- Polityka spójności jest także nośnikiem zmian najważniejszych struktur społeczno-gospodarczych (struktura zatrudnienia, struktura PKB, struktura wydatków publicznych) i przestrzennych (zróżnicowanie poziomu rozwoju kraju w stosunku do średniej dla UE, zróżnicowanie między i wewnątrzregionalne).

Z drugiej strony, polityka spójności UE przyczynia się do **zmian instytucjonalnych i systemowych** (konwergencji instytucjonalnej), ze szczególnym uwzględnieniem:

- sprawności i jakości funkcjonowania administracji,
- kształtowania kultury administracyjnej związanej z zarządzaniem środkami publicznymi (programowanie strategiczne, wieloletnie zarządzanie strategiczne i finansowe, w tym monitoring, ewaluacja i kontrola)
- wzrostu znaczenia poziomu regionalnego (decentralizacja)

Wartość dodana polityki spójności³ w Polsce może być również oceniana przez pryzmat **efektywności krajowych polityk rozwojowych** – polityki gospodarczej (strukturalnej) rządu, polityki regionalnej w wymiarze intra- i inter-regionalnym oraz **polityk sektorowych** (polityka infrastrukturalna, edukacyjna, społeczna, itd.).

Znaczenie polityki spójności dla realizacji celów rozwojowych w Polsce przejawia się między innymi faktem, że przedsięwzięcia współfinansowane ze środków UE stanowią **gros inwestycji prorozwojowych** realizowanych w kraju (w 2007 r. wydatki w ramach polityki spójności stanowiły prawie 35% wszystkich wydatków strukturalnych sektora publicznego w Polsce). Co więcej, działania realizowane przy udziale funduszy strukturalnych, często wykraczają poza zakres polityki krajowej, udostępniają **nowe typy instrumentów** czy adresują **szersze grono grup docelowych**.

³ Wartość dodana jest pojęciem stosowanym do opisu wpływu polityk wspólnotowych, w tym w szczególności polityki spójności, na zmiany ilościowe i jakościowo-strukturalne w gospodarce, życiu społecznym i funkcjonowaniu administracji w państwach członkowskich i oznaczająca pojawienie się pozytywnych efektów, które nie byłyby możliwe bez interwencji wspólnotowej.

Pozytywny wpływ polityki spójności na uwarunkowania i przebieg procesów rozwojowych w Polsce wiąże się także z **realizacją długofalowych celów** założonych w strategiach i wytycznych wspólnotowych (Strategia lizbońska, Zintegrowane Wytyczne na rzecz Wzrostu i Zatrudnienia, Strategiczne Wytyczne Wspólnoty) oraz dokumentach krajowych (Podstawy Wsparcia Wspólnoty 2004-2006, Narodowa Strategia Spójności 2007-2013, programy operacyjne). Polityka spójności stanowi wieloletnie ramy podejmowania inwestycji w czynniki długotrwałego wzrostu - silniejsze związanie polityki spójności z realizacją odnowionej Strategii lizbońskiej ukierunkowuje interwencje w latach 2007-2013 wokół celów zapewnienia **trwałego wzrostu gospodarczego** oraz wzrostu i poprawy jakości **zatrudnienia**.

Warto także zauważyć, że polityka spójności w Polsce przynosi pozytywne efekty nie tylko w obrębie poszczególnych województw i całego kraju, ale generuje **korzyści dla partnerów zagranicznych**, w tym w szczególności z UE-15. Korzyści te mają charakter **bezpośredni** (podmioty z krajów UE-15 są beneficjentami projektów realizowanych w Polsce przy udziale funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności) oraz **pośredni** (zwiększony popyt Polski na dobra i usługi importowane).

II. POLITYKA SPÓJNOŚCI JAKO CZYNNIK KONKURENCYJNOŚCI GOSPODARCZEJ I REGIONALNEJ W POLSCE

Zdolność kraju i regionów do konkurowania, długofalowego wzrostu i rozwoju oraz budowania bogactwa i dobrobytu zależy od różnorodnych czynników: **wiedzy i innowacyjności, kapitału ludzkiego, jakości i sprawności administracji, a także jakości infrastruktury technicznej i społecznej.**

Polityka spójności, wzmacniając czynniki konkurencyjności polskiej gospodarki w skali kraju i regionów, przyczynia się do poprawy sytuacji społeczno – gospodarczej i warunków gospodarowania.

Innowacyjność

Obszar wiedzy i innowacyjności, uważany współcześnie za najważniejszy czynnik konkurencyjności gospodarek i regionów, był przez wiele lat w Polsce niedoceniany i wymaga znaczących nakładów nie tylko finansowych, ale także w sferze wysiłków strategicznych i organizacyjnych administracji.

Polska należy do najmniej innowacyjnych krajów UE. Według syntetycznego wskaźnika innowacyjności *European Innovation Scoreboard* Polska zajmuje dwudzieste trzecie miejsce w UE-27 i zalicza się – wraz z Bułgarią, Litwą, Łotwą, Malcią, Rumunią, Słowacją i Węgrami – do grupy tzw. krajów „doganiających” (*catching up*). Najważniejszym czynnikiem decydującym o polskim potencjale innowacyjnym jest kapitał ludzki - wynika to ze znacznych osiągnięć w dziedzinie kształcenia młodego pokolenia oraz zauważalnej poprawy jakości kapitału ludzkiego w okresie członkostwa w UE⁴.

Zgodnie z raportem OECD Przegląd terytorialny Polski, innowacje nie stały się jeszcze w Polsce zasadniczym czynnikiem rozwoju gospodarczego, w tym regionalnego, co wynika między innymi z niskiego udziału w PKB wydatków na badania i rozwój (0, 56% w 2006 r. wobec 1, 84% dla UE-27), malejącej wynalazczości sfery badań i rozwoju, nieznacznej roli sektora prywatnego w finansowaniu tej działalności (22,6% w 2004 r.), jak również słabego udziału produktów wysokiej techniki w produkcji przemysłowej oraz odsetka przedsiębiorstw zaangażowanych w działalność innowacyjną⁵.

W finansowaniu działalności badawczo-rozwojowej środkami UE, w tym fundusze strukturalne, odgrywają w skali kraju stosunkowo niewielką rolę. Według danych GUS wyniosły one w latach 2005-2007 średnio 4,9 % ogólnych nakładów na B+R⁶.

⁴ Podsumowanie oraz ocena skuteczności i efektywności polityki spójności w okresie programowania 2004-2006. Wnioski i rekomendacje dla polityk krajowych stanowiących składowe polityki rozwoju w Polsce – Raport końcowy, Innowacyjność Gospodarki, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, czerwiec 2009 (projekt).

⁵ OECD Territorial Reviews, Poland, OECD 2008, s. 75.

⁶ Rozwój regionalny w Polsce. Raport 2009, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa maj 2009, s. 83.

Choć napływ funduszy strukturalnych w latach **2004-2006**⁷ nie doprowadził do istotnego zwiększenia wydatków na badania i rozwój w Polsce, polityka spójności, realizując cele Strategii lizbońskiej, przyczynia się do **kształtowania nowoczesnej polityki innowacyjnej** oraz **promowania postaw innowacyjnych** w gospodarce i życiu społecznym. Warto zauważyć, że większość działań podejmowanych na rzecz innowacji, finansowanych z funduszy strukturalnych ma charakter pionierski i przekłada się na implementację idei innowacyjności i kreatywności, jako ważnego elementu kultury organizacyjnej i perspektyw rozwoju przedsiębiorstw. Duże znaczenie ma rozwój wiedzy i umiejętności obywateli w sferze technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT), który umożliwił, zdaniem beneficjentów i projektodawców, uzyskanie lub rozwinięcie kwalifikacji zawodowych niezbędnych do poruszania się na nowoczesnym rynku pracy⁸.

W latach 2004-2008 liczba projektów związanych ze wsparciem działalności proinnowacyjnej sięgnęła 20 092, a ich wartość przekroczyła 19,2 mld PLN (ok. 20 % całości interwencji realizowanej w ramach NPR w latach 2004-2008), z czego 2,6 mld PLN (ok. 3 % całości środków wydatkowanych w ramach NPR) dotyczyło interwencji zakwalifikowanych do grupy projektów, których wpływ na zwiększenie innowacyjności gospodarki jest jednoznaczny (badania, rozwój technologiczny i działania innowacyjne, infrastruktura telekomunikacyjna i społeczeństwo informacyjne)⁹. Wpływ na podnoszenie poziomu innowacyjności przedsiębiorstw ma także pomoc dla dużych przedsiębiorstw, MŚP i rzemiosła, oraz wsparcie dla potencjału adaptacyjnego pracowników, przedsiębiorczości, innowacyjności, technologii komunikacyjnych i informacyjnych. Wyszczególnienie interwencji proinnowacyjnych realizowanych w ramach polityki spójności w latach 2004-2008 zawiera tabela 1.

W latach **2007-2013** fundusze strukturalne stają się jednym z kluczowych instrumentów polityki innowacyjnej – na rzecz budowy innowacyjnej gospodarki w Polsce zaangażowanych zostało 7 mld euro z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i 1,2 mld euro krajowych środków publicznych¹⁰. Głównym celem jest rozwój polskiej gospodarki w oparciu o innowacyjne przedsiębiorstwa, którego osiągnięciu służą inwestycje w sferę B+R (kadre i infrastrukturę), wsparcie wykorzystania technologii teleinformatycznych w działalności gospodarczej, zapewnienie kapitału na inwestycje w innowacje oraz wzajemną współpracę i działalność licznych instytucji otoczenia biznesu, jak również wsparcie dla upowszechnienia szerokopasmowego Internetu.

⁷ W okresie 2004-2006 wsparcie dla sektora B+R i społeczeństwa informacyjnego miało miejsce w ramach SPO Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw oraz ZPORR

⁸ Badanie ewaluacyjne „Ocena stopnia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w ramach SPO Rozwój zasobów ludzkich 2004-2006”, wykonane przez PAG Uniconsult na zlecenie MRR.

⁹ Podsumowanie oraz ocena skuteczności i efektywności polityki spójności w okresie programowania 2004-2006..., op.cit.

¹⁰ Środki te są wykorzystywane w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka

Tabela 1. Interwencje proinnowacyjne realizowane w ramach polityki spójności w latach 2004-2008

Kategoria wydatków strukturalnych	Liczba projektów	Wartość projektów (w mln zł)	Dofinansowanie wspólnotowe (w mln zł)	Udział dofinansowania wspólnotowego (w %)
Wsparcie dla dużych przedsiębiorstw	715	4 545	641	14,1
151 - Inwestycje w kapitał rzeczowy	33	2 288,9	149,8	6,5
152 - Technologie przyjazne środowisku, czyste i oszczędne technologie energetyczne	179	2 238,0	486,3	21,7
153 - Usługi doradztwa dla przedsiębiorstw	503	18,3	5,0	27,2
Pomoc dla MŚP oraz dla rzemiosła	16 320	9 815,3	3 563,7	36,3
161 - Inwestycje w kapitał rzeczowy	5 815	7 043,2	2 183,7	31,0
162 - Technologie przyjazne środowisku, czyste i oszczędne technologie energetyczne	65	216,0	64,5	29,9
163 - Usługi doradztwa dla przedsiębiorstw	10 254	583,9	244,6	41,9
164 - Wspólne usługi dla przedsiębiorców (parki, inkubatory przedsiębiorczości, etc.)	89	711,3	453,9	63,8
165 - Montaż finansowy	97	1 261,0	617,0	48,9
Badania, rozwój technologiczny i działania innowacyjne (B+R)	395	1 377,9	707,7	51,4
181 - Projekty badawcze prowadzone przez uniwersytety i instytuty badawcze	25	24,7	17,7	71,6
182 - Transfer technologii i innowacji	159	427,5	135,3	31,6
183 - Infrastruktura badawczo-rozwojowa (B+R)	205	906,1	543,0	59,9
184 - Kształcenie naukowców	6	19,6	11,8	60,1
24 - Potencjał adaptacyjny pracowników, przedsiębiorczość, innowacyjność, technologie komunikacyjne i informacyjne	2 152	2 222,4	1 542,9	69,4
Infrastruktura telekomunikacyjna i społeczeństwo informacyjne	349	1 167,8	789,7	67,6
321 - Infrastruktura podstawowa	124	282,0	186,9	66,3
322 - Technologie komunikacyjne i informacyjne	111	579,3	397,7	68,7
323 - Usługi i projekty wdrożeniowe dla obywateli	112	305,6	204,4	66,9
324 - Usługi i projekty wdrożeniowe dla MŚP	2	1,0	0,7	73,1
Pomoc techniczna w zakresie działań innowacyjnych	161	75,9	55,4	73,0
412 - Ocena	57	22,8	17,1	74,8
413 - Badania	55	4,2	3,1	72,8
414 - Działania innowacyjne	49	48,9	35,3	72,2
Razem	20 092	19 204,5	7 300,4	38,0

Źródło: Podsumowanie oraz ocena skuteczności i efektywności polityki spójności w okresie programowania 2004-2006. Wnioski i rekomendacje dla polityk krajowych stanowiących składowe polityki rozwoju w Polsce – Raport końcowy, Innowacyjność Gospodarki, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, czerwiec 2009 (projekt).

W związku z decentralizacją zarządzania funduszami strukturalnymi na znaczeniu zyskuje obecnie **regionalny wymiar innowacji i społeczeństwa informacyjnego**. Świadczy o tym między innymi największy w latach 2004-2006 udział **jednostek samorządu terytorialnego** w realizacji projektów z zakresu społeczeństwa informacyjnego (ponad 50% ogólnej wartości projektów) oraz znaczenie funduszy polityki spójności jako głównego źródła finansowania Regionalnych Strategii Innowacji (RSI). Znaczący wkład w realizację RSI wnoszą mają **małe i średnie**

przedsiębiorstwa – ich udział w latach 2004-2007 przekroczył spodziewane efekty (3062 przedsiębiorstw wobec planowanych 650). Co więcej, RSI wpływają na intensyfikację współpracy między sektorem produkcyjnym a ośrodkami edukacyjnymi i badawczymi (do końca 2007 r. umowy współpracy podpisało 645 podmiotów).

Konkurencyjność przedsiębiorstw

Długookresowa zdolność do konkurowania zależy m.in. od: elastyczności gospodarki, zdolności do generowania i dyfuzji postępu technicznego, zdolności do akumulacji i koncentracji kapitału¹¹. Konkurencyjność przedsiębiorstw, obok konkurencyjności układów terytorialnych, jest jednym z podstawowych składników rozwoju gospodarczego. Jednocześnie, przedsiębiorczość w Polsce napotyka na szereg ograniczeń natury finansowej, prawnej, instytucjonalnej, a także aksjologicznej i kulturowej.

Wydajność pracy na jednego pracującego w Polsce i tempo poprawy tego wskaźnika należą do najniższych w UE.¹² Na stosunkowo wysokim poziomie, choć zbliżonym do średniej dla UE, pozostają pozapłacowe koszty pracy. W rankingach dotyczących konkurencyjności kraju jako całości, prowadzonych przez instytucje o zasięgu światowym (np. Bank Światowy) Polska zajmuje odległe pozycje. Niskie jest także, jak wynika z raportu OECD¹³, zaangażowanie przedsiębiorstw (w szczególności małych i średnich) we współpracę z sektorem badań i rozwoju, wynikające między innymi z braku świadomości korzyści płynących z innowacji oraz słabego dostępu do informacji na temat usług świadczonych na rzecz MSP.

W latach 2004-2007 wsparcie polityki spójności dla sektora produkcyjnego miało postać bezpośrednich instrumentów służących **poprawie sytuacji przedsiębiorstw**, w tym promowaniu działalności inwestycyjnej i innowacyjnej sektora. Obejmowało pomoc materialną i niematerialną, udzielaną przy zakładaniu przedsiębiorstw, pobudzaniu aktywności na rynkach zagranicznych, tworzeniu otoczenia biznesu oraz działaniu na rzecz dyfuzji najnowszych technologii.

Pomimo ryzyka, że tego typu instrumenty mogą zastępować inwestycje prywatne oraz subsydiować projekty, które i tak zostałyby zrealizowane bez wsparcia zewnętrznego¹⁴ (tzw. **efekt *deadweight***) – można uznać, że w całokształcie interwencji polityki spójności na rzecz konkurencyjności przedsiębiorstw wyraźnie przeważają **efekty pozytywne**.

¹¹ M. Klamut (red.), Konkurencyjność regionów, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 1999, ss. 59-60.

¹² Wydajność pracy na jednego pracującego mierzona jako PKB według parytetu siły nabywczej (PPS) na zatrudnionego wynosiła w 2007 r. 66,8% średniego poziomu dla UE-27, co plasuje Polskę na 23 miejscu w UE (gorsze wyniki notują Bułgaria, Rumunia, Litwa i Łotwa). Większość krajów, które przystąpiły do UE w 2004 r. i później, szybciej od Polski podnosiła wydajność w stosunku do przeciętnego poziomu w UE.

¹³ OECD Territorial Reviews, Poland, OECD 2008, s. 136.

¹⁴ Efekt *deadweight* zachodzi wtedy, gdy inwestycja miałaby miejsce również bez udzielonej pomocy i osiągnięte zostałyby efekty takie, jak wzrost gospodarczy firm lub stworzone miejsca pracy. Trzeba zauważyć, że wsparcie inwestycyjne jest najbardziej skuteczne, gdy w przypadku jego braku inwestycja nie byłaby prowadzona, a zamierzone efekty nie zostałyby osiągnięte. Jednakże do pewnego stopnia efekt *deadweight* można uważać za nieunikniony – aby zmniejszyć jego ryzyko, potrzebne jest lepsze ukierunkowanie pomocy.

Interwencja wspólnotowa w sektorze przedsiębiorstw oddziałuje przede wszystkim w postaci **efektu dźwigni**, polegającego na zwiększeniu – wraz z uruchomieniem środków publicznych – zaangażowania kapitału prywatnego w realizację określonych działań oraz **efektu mnożnikowego** tj. indukcji – na skutek podjęcia przedsięwzięć finansowanych ze środków UE a tym samym dodatkowego popytu – dodatkowych działań inwestycyjnych nieobjętych wsparciem UE, co w konsekwencji prowadzi do wzrostu poziomu aktywności i wymiany gospodarczej.

Najwięcej projektów wspierających konkurencyjność przedsiębiorstw, finansowanych ze środków strukturalnych UE w latach 2004-2007, dotyczyło sektora **małych i średnich przedsiębiorstw** (70% wartości projektów), gdzie pomoc ukierunkowana była na wsparcie inwestycji w kapitał rzeczowy. Wsparcie dla dużych przedsiębiorstw (prawie 30%) obejmowało głównie zakup technologii przyjaznych środowisku, a w drugiej kolejności inwestycje w kapitał rzeczowy.

Szczególne znaczenie miało finansowanie z funduszy strukturalnych **inwestycji w przedsiębiorstwach średniej i dużej skali**, ich udział w nakładach inwestycyjnych średnich przedsiębiorstw wzrósł z 9% w 2003 r. do 20% w 2005 r., a w przypadku dużych przedsiębiorstw – z 5% do ponad 30%.

Dużą skuteczność interwencji współfinansowanych z funduszy strukturalnych odnotowano w sektorze **mikroprzedsiębiorstw** (wzrost zatrudnienia – w przypadku 80% podmiotów), wzrost przychodów (60% podmiotów), wystąpienie efektu dźwigni (ponad 80% podmiotów zaangażowało wkład własny powyżej kwoty wymaganej w związku ze współfinansowaniem) oraz efektu mnożnikowego (ok. 60% firm podjęło dodatkowe działania inwestycyjne niezwiązane z dotacjami UE)¹⁵. Ma to duże znaczenie, biorąc pod uwagę dominujący (95%) udział małych firm zatrudniających do 9 osób w całości zarejestrowanych w systemie REGON jednostek. W sumie do 30 czerwca 2009 r.¹⁶ z funduszy strukturalnych wsparto ponad **13 tys.** mikroprzedsiębiorstw¹⁷.

Spośród firm, które wprowadziły innowacje, najwięcej wprowadziło **innowacje produktowe** (64%) oraz **procesowe** (55%). Większość firm korzystających ze wsparcia wskazuje na znaczny **wzrost podstawowych wskaźników ekonomicznych** (sprzedaż, zyskowność etc.). W przypadku projektów inwestycyjnych podstawowe znaczenie dla podniesienia innowacyjności przedsiębiorstw miały zakupy inwestycyjne nowoczesnych, technicznych środków produkcji oraz wdrożenie nowoczesnych rozwiązań technologicznych. W przypadku projektów doradczych, obok zakupu nowoczesnych maszyn i urządzeń, wysokie miejsce zajmowały takie czynniki wzrostu innowacyjności jak **wykwalfikowana kadra, zastosowanie nowoczesnych metod zarządzania oraz wykorzystanie nowoczesnego oprogramowania**.

Korzystnie oceniane są efekty wsparcia udzielonego na rzecz **parków przemysłowych i naukowo-technologicznych**, które okazały się skutecznym narzędziem tworzenia miejsc pracy oraz skutecznego wsparcia dla firm dynamicznie rozwijających się. Powstała infrastruktura

¹⁵ Ocena postępów Polski w konwergencji z krajami UE oraz wpływ funduszy unijnych na gospodarkę w latach 2004-2007, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa lipiec 2008, s. 50.

¹⁶ Końcowa data okresu kwalifikowalności wydatków na realizację projektów w ramach programów operacyjnych finansowanych z funduszy strukturalnych na lata 2004-2006.

¹⁷ Informacja prasowa Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Fundusze europejskie na lata 2004-2006 – Wydaliśmy wszystko, 23.07.2009

prezentuje przeważnie wysoki poziom jakościowy, a inicjatywy parków spotykały się z niezwykle wysoką oceną ze strony przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego. W przypadku większości firm (56%) ulokowanie w parku/incubatorze wpłynęło pozytywnie lub zdecydowanie pozytywnie na poprawę poziomu konkurencyjności rynkowej.

Polityka spójności ma także swój wkład w **kształtowanie postaw przedsiębiorczych i innowacyjnych**. Największe znaczenie w tej dziedzinie ma wsparcie dla instytucji otoczenia biznesu, świadczących usługi wdrażania nowych technologii (86% podmiotów korzystających ze wsparcia rozwinęło lub udoskonaliło usługi w tym zakresie) oraz promocji technologii i nowych rozwiązań organizacyjnych (79%).

Polityka spójności wspiera przedsiębiorstwa między innymi w procesie wchodzenia na nowe rynki lub zwiększania udziału w dotychczasowych, wprowadzania nowych lub ulepszania istniejących produktów, tworzenia nowych miejsc pracy, unowocześniania technologii, zwiększania zdolności produkcyjnych, obniżania kosztów pracy, materiałochłonności i energochłonności, wprowadzania nowych sposobów dystrybucji, jak również przyczynia się do rozwoju firm kooperujących.

Na skutek interwencji polityki spójności zmianie ulega także sposób myślenia polskich przedsiębiorców – większego znaczenia w strategiach rozwoju firm nabiera innowacyjność i kreatywność.

Edukacja

Zjawiskiem obserwowanym w latach 2004-2007 jest stale rosnący poziom wykształcenia Polaków, związany ze zwiększającymi się aspiracjami edukacyjnymi, w tym w szczególności wzrost udziału absolwentów szkół średnich kontynuujących naukę w szkołach wyższych. Między 1988 a 2006 r. udział osób z wykształceniem wyższym w całej populacji w wieku ponad 15 lat zwiększył się w Polsce z 6,5% do 14,6%, odsetek osób z wykształceniem średnim wzrósł z prawie 25% do blisko 35%, natomiast odsetek osób z wykształceniem co najwyżej podstawowym spadł z 45% do 31%¹⁸. Warto podkreślić, że choć odsetek osób z wyższym wykształceniem jest w Polsce wyraźnie niższy niż w UE, powszechność wykształcenia co najmniej średniego jest w Polsce wyższa niż średnia dla państw członkowskich UE.

Polityka spójności, która sprzyja między innymi zwiększeniu dostępu do edukacji (promocja kształcenia przez całe życie), podnoszeniu jakości edukacji w odpowiedzi na potrzeby rynku pracy oraz poprawie infrastruktury społecznej dla edukacji **wzmacnia pozytywne trendy w dziedzinie edukacji**.

Warto zauważyć, że w okresie 2004-2007 inwestycje związane z rozwojem kształcenia i szkolenia zawodowego stanowiły najliczniejszą grupę projektów współfinansowanych w Polsce z funduszy strukturalnych w obszarze zasobów ludzkich i rynku pracy (prawie 40% ogółu projektów). W omawianej grupie znalazły się największe i najbardziej znaczące społecznie przedsięwzięcia, jak

¹⁸ Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa wrzesień 2007, s. 53.

powszechna komputeryzacja szkół czy zakup nowoczesnego sprzętu ułatwiającego kształcenie uczniów o specjalnych potrzebach edukacyjnych¹⁹. Niemalże znaczenie mają także działania ukierunkowane na budowę lub modernizację obiektów przeznaczonych na cele dydaktyczne i sportowe realizowane w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (wskaźnik realizacji tego działania był na koniec 2007 r. o 174% wyższy niż zakładano)²⁰.

Poziom edukacji jest jednym z kluczowych czynników decydujących o **regionalnej konkurencyjności** oraz narastających przestrzennych dysproporcjach rozwoju w Polsce²¹. Podstawowe deficyty w tej dziedzinie związane są z niewystarczającym dostępem obszarów wiejskich do edukacji, niską jakością usług edukacyjnych na tych terenach, a także niedopasowaniem, w skali ogólnokrajowej, profilu szkolnictwa wyższego do potrzeb rynku pracy.

Należy podkreślić, że zróżnicowanie przestrzenne dostępu do edukacji dotyczy wszystkich poziomów kształcenia – poczynając od edukacji przedszkolnej, która ma szczególne znaczenie dla perspektyw dalszego kształcenia oraz przeciwdziałania marginalizacji społecznej. W Polsce ok. 41% dzieci w wieku 3–5 lat uczęszcza do przedszkola, podczas gdy w większości krajów UE wskaźnik ten przekracza 70%. Co więcej, występuje w tej dziedzinie ogromne zróżnicowanie między miastami i obszarami wiejskimi - w miastach w roku 2005/2006 do przedszkoli chodziło ok. 58% dzieci w wieku 3–5 lat, na wsiach – tylko 19% i wskaźnik ten w ostatnich latach zwiększył się tylko minimalnie²². W związku z wagą opisywanego zjawiska, upowszechnienie edukacji społeczeństwa na każdym etapie kształcenia (w tym edukacji przedszkolnej) zostało uznane za jeden ze strategicznych kierunków interwencji Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) w Polsce w latach 2007-2013.

Istotnym problemem polskiego systemu edukacji jest również dostęp do kształcenia ustawicznego (*life-long learning*). W Polsce wskaźnik ten, obrazujący udział – w ogólnej liczbie ludności w wieku 25-64 lata – osób uczących się i doksztalcających, jest bardzo niski (nie przekracza 5% wobec średniej dla UE-27 na poziomie 9,6%)²³ i podobnie jak w przypadku innych form edukacji jest wyraźnie regionalnie zróżnicowany. Warto podkreślić, że kształcenie ustawiczne jest ważnym miernikiem zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw do zmian zachodzących we współczesnej gospodarce – poprawa ww. zdolności została uznana za jeden ze strategicznych celów wsparcia udzielanego w ramach EFS.

Znaczenie polityki spójności w procesie przemian polskiego systemu edukacji w przekroju terytorialnym polega przede wszystkim na **wyrównywaniu szans edukacyjnych między miastem a wsią**. Ma to miejsce między innymi poprzez zmniejszanie segregacji między szkołami i wewnątrz szkół oraz segregacji między osobami pochodzącymi z grup defaworyzowanych.

¹⁹ Drugą co do liczebności i wartości grupę stanowiły projekty wspierające potencjał adaptacyjny pracowników, przedsiębiorczość, innowacyjność, technologie komunikacyjne i informacyjne (prawie 30% ogółu projektów). Przedsięwzięcia z zakresu polityki rynku pracy stanowiły ponad 21% ogółu projektów w obszarze zasobów ludzkich i rynku pracy.

²⁰ Ocena postępów Polski w konwergencji..., op.cit., s. 80.

²¹ OECD Territorial Reviews, Poland, OECD 2008, s. 125.

²² Program Operacyjny Kapitał Ludzki..., op.cit., s. 54.

²³ Dane Eurostat 2006.

Największy wpływ na realizację tego celu mają projekty rozwojowe szkół (tworzenie indywidualnych programów rozwoju szkół, wkomponowanych w lokalne strategie rozwoju regionalnego), uznane za kluczową i modelową formułę rozwiązywania problemów obszarów defaworyzowanych oraz projekty dotyczące alternatywnych form edukacji przedszkolnej o dużej adekwatności i skuteczności wsparcia.

Rozwój infrastruktury transportowej

Stan infrastruktury technicznej w Polsce (drogi, linie kolejowe, porty morskie, lotniska itp.) jest jednym z najpoważniejszych czynników ograniczających możliwości rozwoju kraju i poszczególnych województw. Niedostateczna ilość autostrad i dróg szybkiego ruchu (Polska posiada najslabiej rozwiniętą sieć autostrad w UE)²⁴, niska jakość sieci drogowej, przestarzałe wyposażenie techniczne sieci kolejowej i infrastruktury portowej, jak również wzrastające potrzeby inwestycyjne sektora lotniczego, związane z gwałtownym wzrostem zapotrzebowania na tego typu transport oraz obniżająca się jakość transportu publicznego wymagają nie tylko ogromnych nakładów finansowych, ale także efektywnych mechanizmów planowania i realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych.

Polityka spójności jest **podstawowym kanałem realizacji najważniejszych projektów infrastrukturalnych w Polsce**, z punktu widzenia finansowego jak i proceduralno – organizacyjnego. Infrastruktura transportu (w szczególności drogowa i kolejowa) jest beneficjentem najbardziej znaczącej puli środków pochodzących z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

Odwołując się do danych za okres 2004-2007, można zauważyć, że w ramach przedsięwzięć infrastrukturalnych współfinansowanych z funduszy europejskich największą, według wartości, pulę stanowią inwestycje drogowe (prawie 35%), następne w kolejności są projekty kolejowe (ponad 26%), autostrady (ponad 14%), transport miejski (prawie 5%)²⁵. Do czerwca 2009 r., w wyniku zrealizowanych projektów, zbudowano i wyremontowano 5000 km dróg oraz 636 km torów kolejowych²⁶.

W latach 2007-2013 znacząco wzrosła ilość środków dostępnych na inwestycje infrastrukturalne, które mają szansę stać się kołem zamachowym polskiej gospodarki. W ramach wsparcia dla sektorów infrastruktury i środowiska 71% środków (20 mld euro) zostanie przeznaczona na rozwój infrastruktury transportowej (głównie drogowej, ale także kolejowej, lotniczej i morskiej). Dodatkowe środki na ten cel pochodzą z regionalnych programów operacyjnych (26% środków – 4,4 mld euro).

Realizacja projektów transportowych w oparciu o procedury wymagane przez UE zasadniczo zmienia **ramy polityki inwestycyjnej** w tym sektorze: wymagają one antycypacyjnego i

²⁴ 698 km w 2007 r., najniższy w UE wskaźnik długości sieci autostrad na 100 tys. mieszkańców oraz 1000 km kwadratowych powierzchni.

²⁵ Ocena postępów Polski w konwergencji z krajami UE oraz wpływ funduszy unijnych na gospodarkę w latach 2004-2007, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa lipiec 2008, s. 89.

²⁶ Informacja prasowa Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Fundusze europejskie na lata 2004-2006 – Wydaliśmy wszystko, 23.07.2009

strategicznego podejścia (konieczność wskazania celów strategii realizowanych przez projekt, wdrażanie projektów kluczowych) oraz spojrzenia ponadbranżowego a niejednokrotnie ponadsektorowego (realizacja projektów kompleksowych i komplementarnych, transport intermodalny, sieci TEN-T). W okresie 2007-2013 przewidziano realizację indywidualnych projektów kluczowych według odrębnej procedury przyznawania dofinansowania, w tym szeregu inwestycji transportowych o znaczeniu strategicznym dla rozwoju społeczno – gospodarczego (autostrady i drogi należące do sieci TEN-T). Instytucje zarządzające programami operacyjnymi w latach 2007-2013 zostały zobowiązane do sporządzenia tzw. planów inwestycyjnych, które stanowią ważne narzędzie ułatwiające osiągnięcie zakładanych celów rozwojowych i pozwalające na określenie i skoordynowanie najważniejszych inwestycji w horyzoncie wieloletnim.

Według raportu OECD²⁷ infrastruktura transportu jest trzecim po kapitale ludzkim i innowacyjności wyzwaniem dla polskich regionów, związanym z tworzeniem regionalnych potencjałów konkurencyjności – jako czynnik mający zasadnicze znaczenie dla wspierania biegunów wzrostu, poprawy ich dostępności, ułatwiania komunikacji w skali miast oraz dostępu do rynków regionów najbiedniejszych.

Projekty transportowe współfinansowane z Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego realizowane do 2007 r., pomimo znacznego rozdrobnienia, przyczyniły się do **ograniczenia barier rozwojowych kraju i poszczególnych regionów** związanych z deficytami w sektorze infrastruktury transportowej, a tym samym wzmocniły pozycję konkurencyjną poszczególnych terytoriów i przedsiębiorstw. Poprawie uległa dostępność przestrzenna w Polsce południowej i zachodniej, dostępność do portów morskich a układ komunikacyjny wewnątrz największych miast uległ wzmocnieniu. Polityka spójności przyczynia się także do **silniejszego powiązania większości regionów z gospodarką europejską** oraz odblokowania procesów inwestycyjnych dzięki zwiększonemu dostępowi do źródeł finansowania oraz wprowadzeniu norm prawodawstwa wspólnotowego.

Realizacja polityki transportowej przy wsparciu z funduszy UE przyczynia się także do wzmocnienia spójności terytorialnej w wymiarze zewnętrznym – szereg korzyści z inwestycji pojawia się poza granicami kraju, w którym są realizowane. Poprawa dostępności Polski i poszczególnych województw dla inwestorów zewnętrznych jak również ograniczanie barier dla polskich podmiotów w dostępie do rynków zewnętrznych wzmacnia funkcjonowanie Jednolitego Rynku Europejskiego.

²⁷ OECD Territorial Reviews, Poland, OECD 2008, s. 76.

III. POLITYKA SPÓJNOŚCI JAKO CZYNNIK POPRAWY SYTUACJI SPOŁECZNO – GOSPODARCZEJ

Polska należy do najbiedniejszych państw członkowskich UE (niższy poziom PKB per capita w stosunku do średniej dla UE-27 wykazują jedynie Bułgaria i Rumunia), choć jednocześnie dokonaliśmy znaczących postępów w wyrównywaniu poziomu rozwoju do średniej dla Unii Europejskiej.

Polityka spójności, dzięki wzmocnieniu podstawowych filarów konkurencyjności w skali krajowej i regionalnej, jest jednym z ważniejszych czynników wpływających na **sytuację społeczno – gospodarczą w Polsce**, w tym na kształtowanie się podstawowych parametrów makroekonomicznych (tempo wzrostu gospodarczego, zatrudnienie, stopa inwestycji).

Polityka spójności stanowi także jeden z głównych instrumentów realizacji **Strategii lizbońskiej**. Dzięki środkom strukturalnym UE Polska może wypełniać główne cele Strategii – wspierania wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, jak również zbliżać się do wskaźników rekomendowanych przez Strategię w odniesieniu do wybranych **wytycznych dla polityki ekonomicznej i polityki zatrudnienia**²⁸. Dzięki temu możliwy jest wzrost konkurencyjności i innowacyjności polskiej gospodarki, budowanie społeczeństwa informacyjnego i wzmocnienie sfery badawczo – rozwojowej, a tym samym stopniowe kształtowanie **modelu gospodarki opartej na wiedzy**.

Wzrost gospodarczy

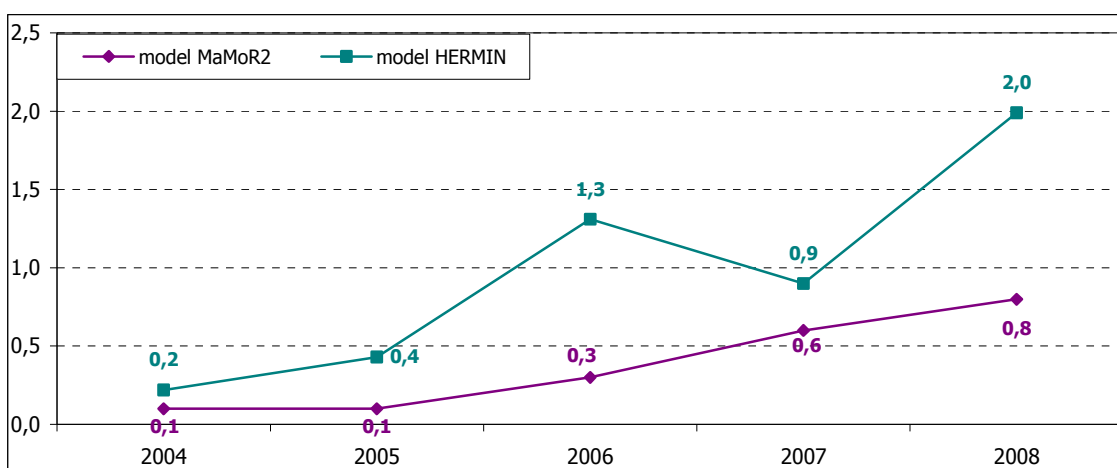
Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej było istotnym czynnikiem sprzyjającym rozwojowi społeczno-gospodarczemu Polski. Wdrażanie od 2004 roku funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, uzupełnione o krajowy wkład finansowy, według zasad i procedur polityki spójności Unii Europejskiej, przyczyniło się w znaczący sposób do **poprawy tempa wzrostu PKB i zwiększenia poziomu PKB per capita**.

Ocenia się, że tempo wzrostu PKB w 2007 r. było wyższe dzięki funduszom UE w granicach 0,6 - 0,9 pkt proc²⁹ (por. wykres 1). Prognozuje się, że w kolejnych latach wraz ze zwiększonym napływem środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności nastąpi intensyfikacja wpływu polityki spójności, a zatem i przyrosty w zakresie tempa wzrostu PKB uzyskane dzięki niej będą większe.

²⁸ Zintegrowane wytyczne na rzecz wzrostu i zatrudnienia 2008-2010

²⁹ Pierwsza wartość oszacowana została za pomocą modelu MaMoR2, druga natomiast przy użyciu modelu HERMIN

Wykres 1. Wpływ polityki spójności na tempo wzrostu PKB (w pkt proc. w danym roku)



Źródło: Ocena postępów Polski w konwergencji z krajami UE oraz wpływ funduszy unijnych na gospodarkę w latach 2004-2007, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa lipiec 2008, s. 38

Na podkreślenie zasługuje fakt większego niż przeciętnie w Unii Europejskiej tempa wzrostu umożliwiającego nadrobienie zaległości Polski względem innych krajów UE³⁰. W ostatnich latach Polska skróciła swój dystans do pozostałych 26 krajów UE, podnosząc dochód na jednego mieszkańca z 49% średniej dla 27 krajów UE w 2003 r. do **54,6 %** w 2007 r.³¹. Pomimo spowolnienia w 2008 i 2009 r. tempa wzrostu gospodarczego na skutek kryzysu, w kolejnych latach wraz ze zwiększonym napływem środków z UE dysproporcje rozwojowe Polski w stosunku do innych krajów UE powinny dalej stopniowo ulegać ograniczeniu.

Zatrudnienie

Realizacja polityki spójności w Polsce przyczyniła się także do stabilnego i powszechnego **wzrostu zatrudnienia** – w 2007 r. wskaźnik ten był wyższy dzięki polityce spójności o – od 0,5 do 1 pkt proc. (por. wykres 3), osiągając poziom **57%** wobec 65,4% w UE-27. Do 30 czerwca 2009 r. dzięki środkom Europejskiego Funduszu Społecznego ponad 400 tys. osób wróciło na rynek pracy³².

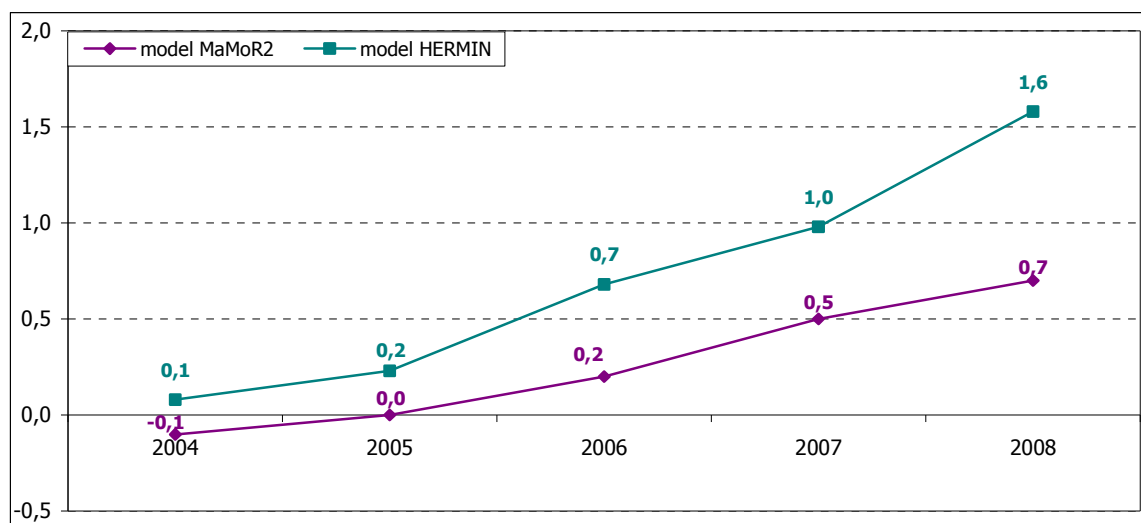
Szacuje się, że w kolejnych latach wraz ze zwiększaniem się roli polityki spójności przyrosty zatrudnienia uzyskane dzięki jej realizacji będą coraz większe, dzięki czemu Polska będzie miała szansę stopniowo zbliżyć się do poziomu 70% rekomendowanego w Strategii Lizbońskiej.

³⁰ W latach 1995 -2005 PKB trzech krajów bałtyckich zwiększył się prawie dwukrotnie. Również w Polsce, na Węgrzech i Słowacji wskaźniki wzrostu ponad dwukrotnie przekraczały średnią UE.

³¹ Ocena postępów Polski w konwergencji z krajami UE oraz wpływ funduszy unijnych na gospodarkę w latach 2004-2007, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, lipiec 2008, s. 7.

³² Informacja prasowa Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Fundusze europejskie na lata 2004-2006 – Wydaliśmy wszystko, 23.07.2009

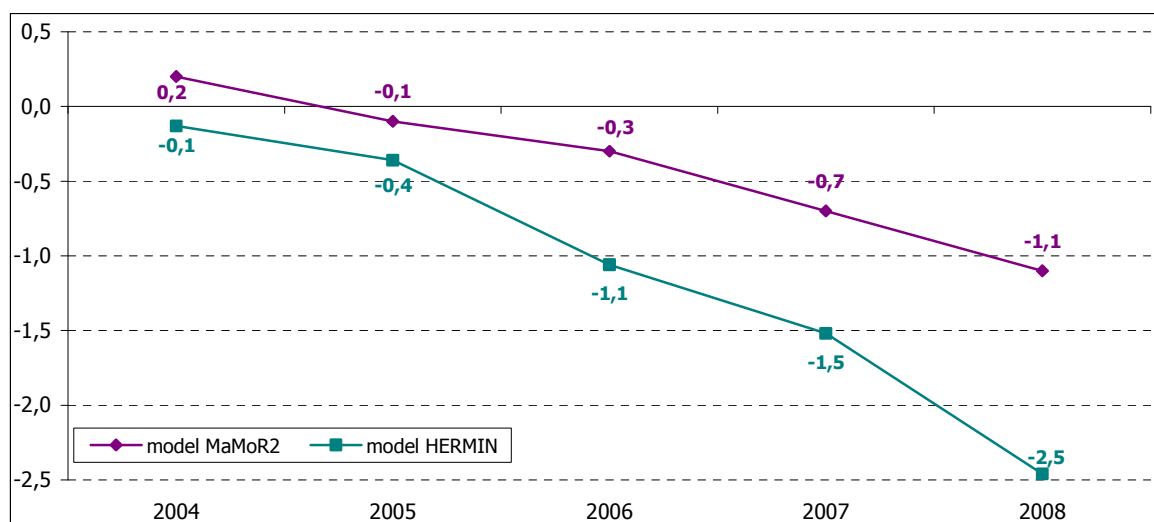
Wykres 2. Wpływ polityki spójności na wskaźnik zatrudnienia (przyrosty w pkt proc.)



Źródło: Ocena postępów Polski w konwergencji z krajami UE oraz wpływ funduszy unijnych na gospodarkę w latach 2004-2007, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa lipiec 2008, s. 40

Równocześnie interwencje realizowane w ramach polityki spójności przyczyniły się do **obniżenia stopy bezrobocia**. W 2007 r. stopa bezrobocia była niższa dzięki wykorzystaniu funduszy o – od 0,7 pkt proc. do 1,5 pkt proc. (por. wykres 3), osiągając poziom **9,6%** wobec 7,1% w UE-27. Natomiast stopa bezrobocia długotrwałego w Polsce zbliżyła się w 2007 r. znacząco do poziomowi notowanego w Unii Europejskiej (4,9% wobec 3,7% w UE-27). Szacuje się, że pozytywne tendencje na rynku pracy wynikające z interwencji polityki spójności utrzymają się także w kolejnych latach.

Wykres 3. Wpływ polityki spójności na stopę bezrobocia ludności (spadki w pkt proc.)



Źródło: Ocena postępów Polski w konwergencji z krajami UE oraz wpływ funduszy unijnych na gospodarkę w latach 2004-2007, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa lipiec 2008, s. 41

Za sprawą realizowanych w ramach polityki spójności przedsięwzięć obszary słabiej rozwinięte szybko doganiają UE także pod względem wydajności pracy³³. Jest to szczególnie widoczne w nowych państwach członkowskich: najwyższe tempo podnoszenia wskaźnika wydajności pracy w stosunku do przeciętnego poziomu dla UE-27 w latach 2004-2007 odnotowano w Estonii, Słowacji i na Litwie.

W przypadku Polski warto podkreślić, że inwestycje mające na celu poprawę wydajności pracy mają charakter trwały, gdyż także po zakończeniu napływu środków z funduszy strukturalnych relacja wydajności pracy w Polsce w odniesieniu do średniej europejskiej rośnie szybciej niż przy braku wsparcia UE, co powoduje, że wydajność pracy w Polsce w 2020 r. może osiągnąć poziom – od 83% do ponad 89% średniej dla UE.

Realizacja priorytetów i wytycznych Strategii lizbońskiej

Polityka spójności jest jednym z głównych narzędzi osiągania celów Strategii lizbońskiej w Polsce, obejmujących rozwój mechanizmów umożliwiających przedsiębiorstwom tworzenie większej liczby lepszych miejsc pracy, rozwój wiedzy i innowacyjności oraz rozwój atrakcyjności UE jako miejsca dla inwestowania i pracy. Jednocześnie jest instrumentem realizacji szeregu wytycznych w obszarze polityk makroekonomicznych, mikroekonomicznych i zatrudnienia, w tym w szczególności:

- promowania efektywnej alokacji zasobów zorientowanej na wzrost i zatrudnienie (wytyczna nr 3)
- zwiększania i poprawy inwestycji w dziedzinie badań i rozwoju (wytyczna nr 7)
- wspierania wszelkich form innowacji (wytyczna nr 8)
- rozpowszechniania i efektywnego wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych oraz budowania powszechnego społeczeństwa informacyjnego (wytyczna nr 9)
- umacniania kultury przedsiębiorczości i tworzenia otoczenia sprzyjającego rozwojowi MSP (wytyczna nr 15)
- rozbudowy, ulepszenia i zintegrowania infrastruktury w Europie oraz dokończenia realizacji priorytetowych projektów transgranicznych (wytyczna nr 16)
- wdrażania polityki zatrudnienia ukierunkowanej na osiągnięcie pełnego zatrudnienia, poprawę jakości i wydajności pracy oraz wzmocnienia spójności społecznej i terytorialnej (wytyczna nr 17)
- lepszego dostosowania się do potrzeb rynku pracy (wytyczna nr 20)
- zwiększania i poprawy inwestycji w kapitał ludzki (wytyczna nr 23)

³³ Miarą wydajności pracy na jednego pracującego jest poziom PKB według parytetu siły nabywczej w przeliczeniu na zatrudnionego.

- dostosowania systemów edukacji i szkoleń do nowych wymogów dotyczących kompetencji zawodowych (wytyczna nr 24).

Fundusze strukturalne i Fundusz Spójności w Polsce stanowią podstawowe źródło środków finansowych służących osiągnięciu głównych założeń **Krajowego Programu Reform (KPR)** – instrumentu realizacji odnowionej Strategii lizbońskiej na gruncie krajowym.

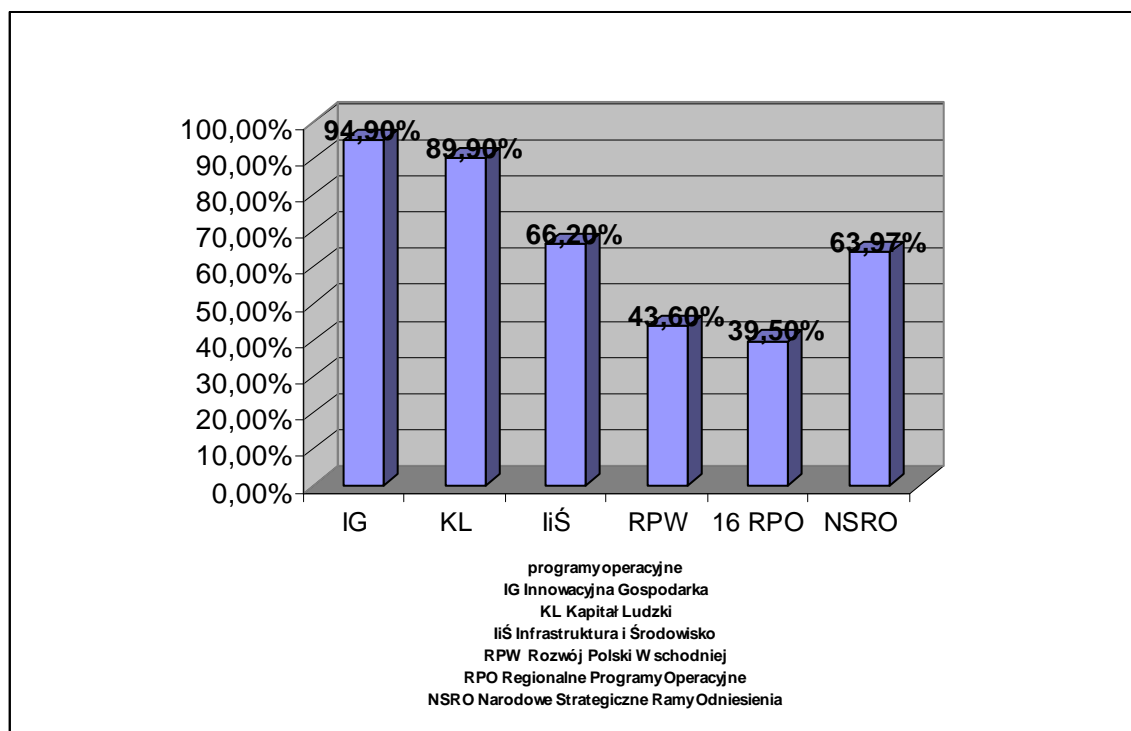
W pierwszym cyklu realizacji Strategii, obejmującym lata 2005-2008, polityka spójności odgrywała szczególne znaczenie w realizacji priorytetów KPR z obszaru polityki mikroekonomicznej i strukturalnej oraz obszaru polityki rynku pracy i edukacji. Wśród działań finansowanych z funduszy strukturalnych należy wymienić: rozwój działalności B+R oraz wspierania wdrażania innowacji, poprawę warunków funkcjonowania przedsiębiorstw, ochronę środowiska, odnawialne źródła energii oraz wzrost efektywności energetycznej, rozwój infrastruktury transportowej i mieszkalnictwa, rozwój rynku pracy oraz podnoszenie jakości edukacji.

W latach 2008-2011 fundusze strukturalne i Fundusz Spójności odgrywają znaczącą rolę w realizacji wszystkich priorytetów KPR, tj. budowy aktywnego społeczeństwa, innowacyjnej gospodarki i sprawnych instytucji. Na szczególną uwagę zasługuje wkład polityki spójności w zakresie rozwoju edukacji, gospodarki opartej na wiedzy i społeczeństwa informacyjnego, wspierania i rozwoju przedsiębiorstw, wspierania działalności proinnowacyjnej oraz badań i rozwoju, tworzenia odpowiedniej infrastruktury jak również rozwoju nowoczesnej administracji publicznej i wzmocnienia roli partnerów społecznych.

Struktura współfinansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w latach **2004-2006** przedsięwzięć wykazywała wysoki (ponad 50%) **udział projektów służących realizacji priorytetów Strategii lizbońskiej**. W okresie programowania 2007-2013 Polska przeznacza ponad 60% środków NSRO na realizację celów Strategii. Na poziomie regionalnym przeciętnie prawie 40% wydatków w ramach polityki spójności skierowane jest na realizację działań prolizbońskich (por. wykres 4). Projekty te charakteryzują się większą efektywnością oraz większym niż inne projekty wpływem na poprawę poziomu PKB, zatrudnienia i wydajności pracy oraz dynamizowanie procesów inwestycyjnych³⁴.

³⁴ Przeciętny udział programów o charakterze prolizbońskim we wzroście PKB osiągniętym w latach 2004-2007 wynosi 3%, co oznacza zwiększenie rocznego tempa PKB do 0,26 p.p. Ocenia się, że w analizowanym okresie projekty prolizbońskie w 10,6% przyczyniły się do ogólnej zmiany relacji nakładów inwestycyjnych do PKB, oraz wygenerowały 8,5% całkowitego wzrostu stopy zatrudnienia.

Wykres 4. Udział wydatków prolijzbońskich w poszczególnych programach operacyjnych NSRO 2007-2013 (udział w %)



IV. POLITYKA SPÓJNOŚCI JAKO CZYNNIK ZMIAN STRUKTURALNYCH

Konkurencyjność gospodarki w skali krajowej i regionalnej determinowana jest długookresową zdolnością terytorium do kreowania **nowoczesnych struktur społeczno – gospodarczych**, przynoszących coraz większą wartość dodaną i coraz efektywniej wykorzystujących szanse rozwojowe tkwiące w specyficznych walorach regionu.

Polska, po okresie socjalistycznej gospodarki planowej, odziedziczyła szereg niekorzystnych struktur, w tym strukturę zatrudnienia, PKB według sektorów produkcji, wydatków sektora publicznego oraz strukturę przestrzenną, hamujących rozwój gospodarczy kraju i poszczególnych regionów.

Realizacja polityki spójności w Polsce jest czynnikiem wspomagającym pozytywne trendy w wymienionych wyżej układach, prowadzące do **jakościowych zmian strukturalnych**.

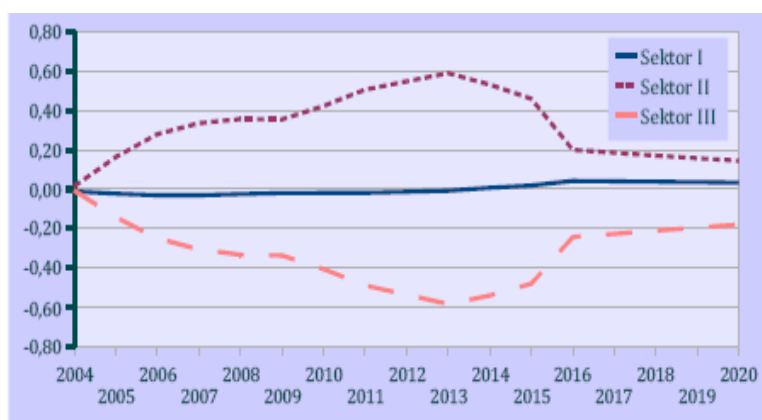
Struktura wytwórcza gospodarki

Udział rolnictwa, przemysłu i usług w strukturze tworzenia wartości dodanej brutto na tle struktury zatrudnienia odzwierciedla wydajność pracy na jednego zatrudnionego w poszczególnych sektorach, a tym samym ich relatywne znaczenie dla gospodarki. W 2003 r. rolnictwo wytwarzało 4,4%; przemysł 29,5% a usługi 66,1% wartości dodanej brutto, przy następującej strukturze zatrudnienia: sektor I – 18,2%, sektor II – 28,5%, sektor III – 53,3% .

Oznacza to relatywnie niską wydajność rolnictwa przy wysokim wskaźniku zatrudnienia w tym sektorze. W 2007 r. udział poszczególnych sektorów w tworzeniu wartości dodanej brutto wynosił odpowiednio: 4,2%; 31,3%; 64,5%.

Polityka spójności jest jednym z czynników powodujących zmiany jakościowe w strukturze wytwórczej PKB. Głównym beneficjentem funduszy jest **sektor przemysłowy** obejmujący budownictwo, którego udział w tworzeniu wartości dodanej brutto stopniowo rośnie. Wpływ na to ma przede wszystkim popyt związany z wydatkami o charakterze infrastrukturalnym, kierowany głównie do budownictwa i przemysłu. W szczytowym 2013 roku prognozowany udział tych sektorów w gospodarce rośnie dzięki środkom UE o 0,6 pkt.proc. Od 2016 roku wpływ funduszy na udział przemysłu w strukturze PKB powinien ustabilizować się na poziomie 0,2 pp (por. wykres 5.)

Wykres 5. Wpływ środków UE na udziały sektorów w tworzeniu wartości dodanej (w pkt proc. w danym roku)



Źródło: T. Kaczor, K. Soszyński, *Wpływ NPR 2004-2006 i NIS 2007-2013 na spełnianie przez Polskę kryteriów z Maastricht*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego – Prevision, Warszawa grudzień 2008, s. 37.

Struktura zatrudnienia

W Polsce mamy do czynienia z nienowoczesną i nieefektywną sektorową strukturą zatrudnienia z wyraźnie nadmiernym (najwyższym w Europie) zatrudnieniem w rolnictwie (14,7% ogółu pracujących wobec 5,6% w UE-27 w 2007 r.) oraz zbyt małym i relatywnie słabo rozwiniętym sektorem usług (54,5% wobec 66,7% w UE-27 w 2007 r.)³⁵. Ponadto, brak jest przepływów terytorialnych na krajowym rynku pracy przy stale rosnących (szczególnie od czasu wstąpienia Polski do UE) migracjach zagranicznych. Atutem natomiast jest skala i korzystna struktura wiekowa siły roboczej – połowa populacji nie przekroczyła 37 roku życia., a ponad jedna trzecia – 25 lat, a także polepszająca się jakość kapitału ludzkiego dzięki poprawie wskaźników skolaryzacji, w szczególności na poziomie edukacji średniej³⁶.

Polityka spójności jest jednym z czynników oddziałujących na **pozytywne trendy w strukturze zatrudnienia**, tj. zwiększenia udziału sektorów wytwórczych gospodarki przynoszących wysoką

³⁵ The evaluation of Poland's Progress In convergence with EU countries and the impact of EU funds on the economy in the years 2004-2007 (Synthesis of a report prepared by the Ministry of Regional Development, Warsaw, August 2008, s. 37.

³⁶ OECD Territorial Reviews Poland, OECD 2008, s. 37.

wartość dodaną, głównie przemysłu. Według badania ewaluacyjnego ostateczne ruchy w strukturze zatrudnienia na skutek napływu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności mieszczą się w granicach 0,3 pkt proc w latach 2004-2020³⁷.

W roku 2007 udział pracujących w poszczególnych sektorach był następujący: sektor I (rolnictwo, rybołówstwo, leśnictwo, łowiectwo) - 14,7%; sektor II (przemysł i budownictwo) – 30,7%; sektor III (usługi)– 54,5%, co oznacza **osiągnięcie i przekroczenie wskaźników zakładanych w Narodowym Planie Rozwoju 2004-2006** (odpowiednio 17,5%; 30,5%; 52%)³⁸.

Zakładana docelowa struktura zatrudnienia po zakończeniu realizacji polityki spójności 2007-2013 powinna obejmować: 12% pracujących w rolnictwie, 26% - w przemyśle oraz 62% w usługach. Osiągnięciu tego celu służą między innymi działania zachęcające do przekwalifikowywania się osób pracujących w rolnictwie i przemyśle i umożliwiające możliwość kształcenia się w obszarach przydatnych dla zatrudnienia w sektorze usługowym³⁹.

Struktura sektora finansów publicznych

W ostatnich latach (2004-2007) można zaobserwować pozytywne zjawiska w sferze finansów publicznych w Polsce, obejmujące nie tylko ogólną poprawę wyniku finansowego sektora, ale także **korzystne zmiany w strukturze dochodów** (wzrost dochodów podatkowych) i **wydatków publicznych** (znaczący wzrost udziału wydatków inwestycyjnych)⁴⁰.

W okresie tym nastąpił istotny wzrost dochodów publicznych – w znacznej części spowodowany znacznym napływem środków z budżetu UE, w tym środków polityki spójności, który przełożył się na **skokowe zwiększenie rozmiarów inwestycji publicznych** w wydatkach publicznych (z 6,3% do 9,2% w ciągu czterech lat). Wzrost ten powinien spowodować zauważalne wymierne efekty gospodarcze w najbliższym okresie. Warto jednocześnie zauważyć, że przyrost inwestycji publicznych był znacznie większy niż to było niezbędne dla zapewnienia współfinansowania interwencji wspieranych ze środków UE.

Ważnym elementem analizy sektora finansów publicznych jest udział w budżecie państwa **wydatków strukturalnych**, czyli wydatków przeznaczonych na bezpośrednie stymulowanie rozwoju gospodarczego (wsparcie dla sektora produkcyjnego, zasobów ludzkich i infrastruktury podstawowej)⁴¹. Dotychczasowa realizacja w Polsce polityki spójności przyczyniła się do

³⁷ Badanie ewaluacyjne, T. Kaczor, K. Soszyński, Wpływ NPR 2004-2006 i NSS 2007-2013 na spełnianie przez Polskę kryteriów z Maastricht, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego/PREVISION, Warszawa, grudzień 2008.

³⁸ The evaluation of Poland's progress in convergence with EU countries and the impact of EU funds on the economy in the years 2004-2007 (Synthesis of a report prepared by the Ministry of Regional Development, Warsaw, August 2008, s. 30.

³⁹ Analiza porównawcza województw w kontekście realizacji celów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013, Departament Zarządzania EFS, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa kwiecień 2008 r., s. 26.

⁴⁰ W. Misiąg, M. Tomalak, Wpływ wydatków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na stan finansów publicznych w latach 2004-2007, Aktualizacja, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2008, s. 10.

⁴¹ Wydatki strukturalne są rozumiane jako wydatki poniesione na zadania, które mogą być przedmiotem dofinansowania z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, na podstawie: W. Misiąg, M. Tomalak, Wpływ wydatków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na stan finansów publicznych w latach 2004-2007, Aktualizacja, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2008, s. 28.

zwiększenia udziału wydatków strukturalnych w wydatkach ogółem, zarówno w odniesieniu do wydatków krajowych jak i łącznej kwoty wydatków obejmujących transfery z budżetu UE.

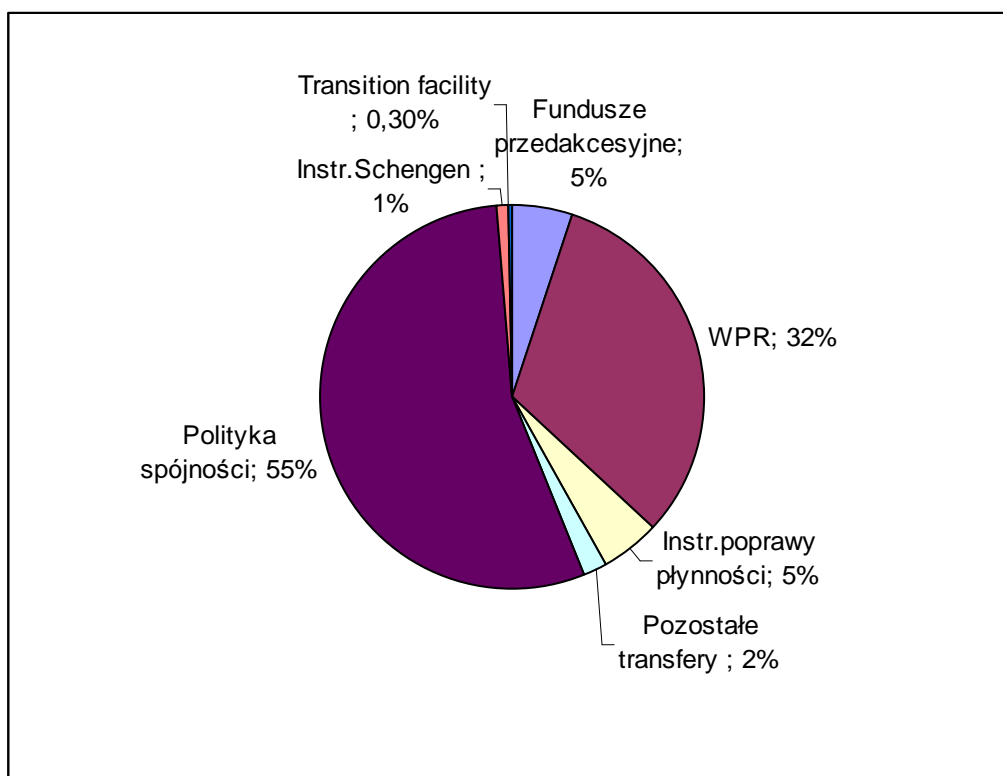
W latach 2006-2007 średni udział krajowych wydatków strukturalnych w wydatkach ogółem kształtował się na poziomie 8,2% (w latach 2001-2003: 6,9%; w latach 2004-2006: 7,4%). Odnotowano także ich wysoką dynamikę: w latach 2004-2007 krajowe wydatki strukturalne wzrosły o 73%. Ponad połowa tych wydatków przypada na **jednostki sektora samorządowego**, przede wszystkim ze względu na inwestycje w infrastrukturę podstawową.

Całkowite wydatki strukturalne, obejmujące obok środków krajowych – środki z budżetu UE, także wykazywały w latach 2004-2007 wysoką dynamikę. Warto zauważyć, że udział wydatków finansowanych środkami UE oraz wydatków na współfinansowanie wynosił w roku 2007 ponad 1/3 wszystkich wydatków strukturalnych (**36,7%**), z czego środki z budżetu UE stanowiły 25,7%.

Projekty realizowane w Polsce w latach 2004-2007, dzięki wsparciu środkami z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, stanowiły 40% wszystkich projektów służących wsparciu sektora produkcyjnego, 30% wszystkich projektów służących wspieraniu rozwoju zasobów ludzkich oraz 21% wszystkich projektów służących tworzeniu infrastruktury podstawowej.

Oceniając wkład polityki spójności w zmiany strukturalne sektora finansów publicznych można zauważyć, że napływ środków strukturalnych UE spowodował znaczny **wzrost wydatków krajowych**, ponoszonych w obszarach interwencji funduszy. Przyczynił się równocześnie do zwiększenia znaczenia wydatków rozwojowych, a tym samym **głębszych zmian w strukturze wydatkowej**, wykraczających poza konieczność zapewnienia środków na współfinansowanie projektów realizowanych w ramach polityki spójności. Proces ten oznacza stopniowe zmniejszanie udziału **wydatków sztywnych** w strukturze wydatków publicznych.

Analiza transferów z budżetu UE do Polski w ciągu pierwszych pięciu lat członkostwa wykazuje systematyczny wzrost przepływów w ramach polityki spójności oraz Wspólnej Polityki Rolnej przy jednoczesnym spadku przepływów w ramach funduszy przedakcesyjnych czy instrumentu poprawy płynności. **W latach 2000-2005 środki polityki spójności stanowiły ponad połowę transferów z budżetu UE do Polski.** (por. wykres 6)



Źródło: Materiał informacyjny Ministerstwa Finansów: Przepływy finansowe pomiędzy Polską a UE według stanu na dzień 30 kwietnia 2009 r.

Zróźnicowania przestrzenne

Zróźnicowania społeczno – gospodarcze w Polsce, mierzone m.in. przestrzennym rozkładem poziomu PKB per capita, wydajności pracy, stopy bezrobocia, skali wydatków na badania i rozwój oraz nakładów inwestycyjnych, uwidaczniają się w szczególności w następujących podziałach przestrzennych: (1) Warszawa i jej obszar funkcjonalny, (2) pozostałe duże miasta i ich obszary funkcjonalne, oraz (3) reszta kraju, i mają charakter trwały, niewrażliwy na procesy rynkowe⁴². W raporcie terytorialnym Polski przygotowanym przez OECD w 2008 r. wylaniają się następujące wymiary zróźnicowania terytorialnego: podział na wschód i zachód, podział na rejon Warszawy i resztę kraju oraz pogłębiające się dysproporcje wewnątrzregionalne, w tym w szczególności na obszarze województwa mazowieckiego⁴³.

Większe niż przeciętnie w UE tempo wzrostu gospodarczego umożliwia Polsce nadrobienie dystansu rozwojowego względem innych krajów UE - od 2003 r. PKB na jednego mieszkańca wzrosło z 49% średniej dla 27 krajów UE do 55 % w 2008 r.

⁴² Ekspertycki projekt Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do roku 2033, przygotowany przez Zespół Ekspertów Naukowych do spraw Zagospodarowania Przestrzennego Kraju, powołany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, pod przewodnictwem prof. Piotra Korcellego, Warszawa, grudzień 2008 r., s. 33.

⁴³ Skala dysproporcji dochodowych między najbogatszym i najbiedniejszym powiatem wewnątrz województwa mazowieckiego jest drugą co do wielkości w OECD.

Warto podkreślić, że polityka spójności sprzyja konwergencji w skali poszczególnych państw członkowskich, w tym zbliżaniu się Polski do średniego poziomu rozwoju dla całej UE, choć napływ funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w latach 2004-2007 nie był w stanie przeciwdziałać pogłębianiu się różnic w poziomach rozwoju między poszczególnymi regionami Polski.

Skala zróżnicowań przestrzennych w Polsce, zarówno na poziomie województw jak i powiatów, pogłębia się od 1995 r. Świadczy to o kumulacji wzrostu w wybranych ośrodkach – dużych miastach, charakteryzujących się wyższym wzrostem, wyższą wydajnością, mniejszą stopą bezrobocia i wyższym stopniem aktywności – oraz peryferyzacji pozostałych obszarów. Zjawiska te dotyczą zarówno rozwoju endogenicznego, wynikającego z naturalnych procesów wzrostowych, jak i impulsów rozwojowych powstających w wyniku wsparcia z funduszy UE⁴⁴.

Narastanie zróżnicowań przestrzennych w Polsce jest następstwem nowoczesnych procesów rozwojowych skupiających się głównie w dużych ośrodkach miejskich⁴⁵, czemu nie jest w stanie przeciwdziałać polityka rozwojowa ukierunkowana terytorialnie ani napływ dodatkowych środków publicznych. W latach 2004-2006 dla większości wskaźników rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego współczynniki zróżnicowania międzyregionalnego i wewnątrzregionalnego pozostawały na niezmiennym poziomie lub wzrosły, co świadczy że zróżnicowanie polskich regionów nie uległo w tym okresie zmniejszeniu⁴⁶.

Celem strategicznym polityki spójności w Polsce w latach 2007-2013, sformułowanym w Narodowej Strategii Spójności (NSRO), jest „*tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zapewnijacej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej*”. Dążenie do osiągnięcia spójności wewnętrznej kraju (cel konwergencyjny), przy obiektywnych procesach kumulacji rozwoju w ośrodkach miejskich i niedostatecznym efekcie rozprzestrzeniania, wymaga zastosowania szeregu instrumentów, między innymi dotyczących wzmocnienia zdolności absorpcji środków w słabiej rozwiniętych obszarach geograficznych, oraz zapewniających odpowiedni poziom infrastruktury technicznej między obszarem funkcjonalnym a jego zapleczem i wspierających bezpośrednie powiązania gospodarcze i społeczne między tymi obszarami⁴⁷.

Instrumentem służącym osiągnięciu celu konwergencyjnego w Polsce w latach 2007-2013 jest przede wszystkim specjalny program ponadregionalny wspierający najsłabsze województwa Polski Wschodniej, ukierunkowany na tworzenie warunków szybszego rozwoju

⁴⁴ Badanie ewaluacyjne: Wpływ polityki spójności na stan zróżnicowań i rozwój polskich regionów. Raport końcowy, Projekt nr POPT 1.4/2007/17 realizowany na zamówienie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego współfinansowany ze środków Unii Europejskiej, CASE Centrum Analiz Społeczno – Gospodarczych, Warszawa czerwiec 2008, s. iii.

⁴⁵ Należy zaznaczyć, że kumulacja procesów rozwojowych w dużych ośrodkach miejskich nie jest jedyną możliwą trajektorią rozwoju – w niektórych państwach OECD proces metropolizacji rozwoju doprowadził do przeciążenia funkcji miast/aglomeracji (problemy komunikacyjne, mieszkaniowe, związane z bezpieczeństwem), w następstwie czego rozwijają się one wolniej niż otaczające je obszary funkcjonalne, por. raport OECD (Territorial Development Policy Committee Meeting At Ministerial Level (31 March 2009). Background Report, GOV/TDPC/MIN(2009)2/REV1, OECD, 13.03.2009)

⁴⁶ Badanie ewaluacyjne: Wpływ polityki spójności na stan zróżnicowań..., op.cit., s. 96.

⁴⁷ Por. Ekspercki projekt Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do roku 2033..., op.cit., s. 33 i Badanie ewaluacyjne: Wpływ polityki spójności na stan zróżnicowań..., op.cit., s. iv.

społeczno – gospodarczego i uzupełniający interwencje podejmowane w ramach regionalnych programów operacyjnych. Program ten, oprócz celu wyrównywania szans, kładzie przede wszystkim nacisk na nowoczesne ogniwa rozwoju, jak stymulowanie konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy, zwiększenie dostępu do szerokopasmowego Internetu, rozwój wybranych funkcji metropolitalnych miast wojewódzkich czy poprawa dostępności i jakości powiązań komunikacyjnych.

Zjawisko pogłębiania się zróżnicowania przestrzennego w poziomie rozwoju poszczególnych województw czy powiatów nie oznacza, że polityka spójności nie wywiera wpływu na poziom rozpiętości rozwojowych wewnątrz kraju – bez interwencji funduszy strukturalnych skala zróżnicowania z pewnością byłaby jeszcze większa. Polityka spójności, choć nie przyczynia się do wzrostu wewnętrznej konwergencji, jest **czynnikiem spowalniającym dywergencję**.

V. POLITYKA SPÓJNOŚCI JAKO CZYNNIK ZMIAN INSTYTUCJONALNYCH I SYSTEMOWYCH

Transformacja postsocjalistyczna w Polsce w nierównym stopniu objęła zagadnienia gospodarcze i instytucjonalne. System instytucjonalny polskiej administracji nie przeszedł głębokich reform jakościowych, co skutkuje relatywnie niską efektywnością funkcjonowania, deficytem podejścia strategicznego, niewystarczającą zdolnością do zarządzania rozwojem.

Sfera rozwoju regionalnego Unii Europejskiej, z uwagi na skuteczność narzędzi i systemu zarządzania, wysoki poziom innowacyjności i znaczące nakłady finansowe, stanowi punkt wyjścia dla kształtowania instytucji i instrumentów polityki rozwoju regionalnego w wielu krajach, w tym Polsce.

Polityka spójności przyczynia się do podniesienia sprawności i jakości funkcjonowania polskiej administracji poprzez tworzenie zupełnie **nowej kultury administracyjnej** opartej na wysokich standardach zarządzania środkami publicznymi – dobrym rządzeniu, wieloletnim finansowaniu, budżecie zadaniowym.

Polityka spójności, której elementem jest zdecentralizowane zarządzanie środkami strukturalnymi UE, jest także czynnikiem wspomagającym proces **decentralizacji** w Polsce, na którym opiera się budowa przyszłego systemu polityki regionalnej.

Potencjał strategiczny

Do niedawna podstawowym mankamentem polskiego systemu planowania rozwoju w skali krajowej i regionalnej był **deficyt podejścia strategicznego** – brak całościowej, spójnej wizji rozwoju kraju, uwzględniającej zintegrowane podejście oraz brak przełożenia celów rozwojowych identyfikowanych w różnorodnych strategiach na zapisy w dokumentach operacyjnych i ich faktyczną realizację.

Obecnie trwa w Polsce proces konstruowania systemu zarządzania rozwojem kraju oraz nowego systemu polityki regionalnej - **polityka spójności, jako zborny system zasad, celów i instrumentów dotyczących planowania i realizacji przedsięwzięć rozwojowych, jest ważnym czynnikiem determinującym przebieg tego procesu.**

Realizacja polityki spójności przyczyniła się do wprowadzenia w polskim systemie zasad **strategicznego programowania i zarządzania rozwojem**, dzięki czemu możliwe stało się wpisanie celów rozwoju w ogólnokrajową strategię przygotowaną w horyzoncie kilkuletnim, operacjonalizacja celów identyfikowanych w strategiach, monitorowanie i kontrola ich realizacji, jak również ocena (ewaluacja) pod kątem osiągania strategicznych kierunków rozwojowych, słuszności przyjmowanych rozwiązań programowych i realizacyjnych oraz podnoszenia efektywności interwencji publicznych. Obowiązująca ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju wprowadziła hierarchię dokumentów strategicznych i programowych, w tym szczególnie istotny dla zapewnienia koordynacji i spójności działań podejmowanych na rzecz rozwoju w Polsce – obowiązek zgodności wszystkich strategii rozwojowych (sektorowych i regionalnych) ze średniookresową strategią rozwoju kraju.

Wśród elementów nowoczesnego *know-how* w dziedzinie zarządzania polityką spójności UE, które przenikają do krajowego systemu polityki regionalnej, wymienić należy także zasadę **współfinansowania**, umożliwiającą montaż finansowy środków publicznych i prywatnych, **monitorowania** postępów w ujęciu finansowym a także wysoki poziom **współpracy poszczególnych szczebli administracji** na etapie programowania i wysokie standardy **konsultacji społecznych**.

Polityka spójności stanowi także ważny impuls w kierunku **upowszechnienia – w całym sektorze publicznym – nowoczesnych standardów zarządzania** stosowanych w odniesieniu do funduszy strukturalnych. Nowy model zarządzania rozwojem Polski zakłada rozciągnięcie zasad dotyczących programowania, monitorowania i ewaluacji, charakterystycznych dla polityki spójności, na cały system polityki rozwoju – w tym stworzenie wspólnej metodologii opracowania dokumentów strategicznych i operacyjnych, jednolitego systemu wskaźników oraz konieczność bardziej kompleksowego i wielosektorowego podejścia do efektywności i narzędzia ewaluacji.

Good governance

Polityka spójności stanowi obszar interwencji Unii Europejskiej, w ramach którego szczególny nacisk kładzie się na zagadnienie jakości struktur instytucjonalnych, w tym znaczenie tzw. **dobrego rządzenia** (*good governance*) dla powodzenia przedsięwzięć rozwojowych. Realizacja polityki spójności w Polsce, implikująca wprowadzenie wysokich standardów w dziedzinie zarządzania rozwojem, jest zasadniczym czynnikiem konwergencji instytucjonalnej, a co za tym idzie wprowadza kwestię dobrego rządzenia do debaty publicznej w Polsce⁴⁸.

⁴⁸ Koncepcja *good governance*. Refleksje do dyskusji, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, wrzesień 2008, s.3.

Główne składowe dobrego rządzenia należą do kanonu zasad polityki spójności (**partnerstwo, subsydiarność, wielopoziomowe rządzenie, koordynacja, spójność, proporcjonalność**), a proces dostosowania struktur administracyjnych w Polsce do wymagań związanych z polityką spójności w sposób bezpośredni pociąga za sobą realizację zasady *good governance* w życiu publicznym.

Wdrażanie działań współfinansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności umożliwia także stopniowe przyswajanie, zarówno przez organy władzy publicznej jak i partnerów społeczno – gospodarczych, zasad **partnerstwa** funkcjonującego w ramach polityki regionalnej UE.

Ważnym aspektem oddziaływania polityki spójności jest **tworzenie społeczeństwa obywatelskiego** – aktywizowanie różnych środowisk do udziału w życiu społeczno – gospodarczym i debacie publicznej, zwiększanie świadomości zasady równości szans, świadomości ekologicznej etc., przybliżanie obywatelom problematyki rozwoju społeczno – gospodarczego. Realizacja polityki spójności angażuje w roli partnerów społeczno – gospodarczych liczne instytucje reprezentujące społeczeństwo obywatelskie, zarówno na etapie programowania, wdrażania i monitorowania

Jakość funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowa mechanizmów partnerstwa stanowi jeden z celów strategicznych Narodowej Strategii Spójności (NSRO) na lata 2007-2013, zakładający wsparcie dla modernizacji polskiego systemu instytucjonalno-regulacyjnego oraz rozwijania i wzmacniania partnerskiego modelu współpracy administracji, partnerów społecznych oraz organizacji pozarządowych. W ramach przedsięwzięć finansowanych w latach 2007-2013 z Europejskiego Funduszu Społecznego realizowane są m.in. działania na rzecz wzmocnienia zdolności administracji do skutecznej implementacji zasady *good governance*, tworzenia długofalowych strategii i programów rozwojowych o znaczeniu ogólnokrajowym, regionalnym i lokalnym oraz zarządzania finansowego w oparciu o zadaniowe podejście do budżetu, a także szeroko rozumianego wsparcia kadr administracji publicznej oraz partnerów społecznych i organizacji pozarządowych.

Wieloletnie finansowanie i budżet zadaniowy

Stworzenie w Polsce specyficznego systemu zasad i procedur wymaganych przez regulacje polityki spójności UE – odmiennego od standardów dotychczas obowiązujących w polskiej administracji uruchomiło, na zasadzie *spill-over*, przenikanie dobrych praktyk na inne obszary życia publicznego, jak szeroko rozumiana polityka rozwoju, czy finanse publiczne.

W pierwszym okresie wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce (2004-2006) brak regulacji umożliwiającej **wieloletnie planowanie** zobowiązań i wydatków z funduszy strukturalnych oraz wydatków krajowych na współfinansowanie, a także brak jednolitych standardów w odniesieniu do wydatkowania środków krajowych i środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej stanowiły najważniejsze przeszkody instytucjonalno – regulacyjne. Zmiany dotychczas wprowadzone w systemie finansowania przedsięwzięć rozwojowych realizowanych przy udziale środków strukturalnych UE, dotyczące m.in. metodologii

programowania i rozliczania wydatków (wieloletnie finansowanie, budżet zadaniowy) są częścią szerokiego procesu reformowania finansów publicznych w Polsce.

Przyjęty przez Radę Ministrów w październiku 2008 roku projekt nowej regulacji w dziedzinie finansów publicznych przewiduje objęcie systemem wieloletniego planowania finansowego wszystkich środków publicznych, co umożliwi bardziej racjonalne gospodarowanie środkami, zwiększenie wiarygodności, przejrzystości i przewidywalności polityki fiskalnej i dopasowanie do planowania na szczeblu Unii Europejskiej. Po drugie zakłada się wprowadzenie tzw. **budżetu zadaniowego** zestawiającego planowane wydatki na poszczególne programy (zadania) z celami, jakie przy ich pomocy mają być osiągnięte w oparciu o system kwantyfikowalnych wskaźników. Po trzecie wreszcie, projekt ustawy przewiduje dokonanie przeglądu wszystkich wydatków w sektorze publicznym i ich funkcjonalne powiązanie z określeniem jednoznacznego sposobu finansowania celów, unifikację zasad programowania i rozliczania wydatków oraz koncentrację środków na obszarach określonych jako najistotniejsze z punktu widzenia perspektyw rozwoju Polski w dłuższym horyzoncie czasowym⁴⁹.

Wieloletnie finansowanie oraz **zadaniowa konstrukcja budżetu** należą do rozwiązań systemowych nowoczesnej polityki publicznej, szeroko stosowanych w systemie planowania finansowego Unii Europejskiej i rozwiniętych państwach europejskich. Zapewniają one wysoką efektywność wykorzystania środków publicznych i realizują zalecenia organizacji międzynarodowych odnoszących się do przejrzystości finansów publicznych⁵⁰. Ich zaszczepienie w polskich realiach, niewątpliwie rzutujące na efektywność realizowanej przez państwo ogólnej polityki rozwoju, w tym polityki regionalnej, będzie w znacznej mierze wynikiem realizacji w Polsce polityki spójności UE i przenoszenia charakterystycznych dla niej nowoczesnych wzorców wieloletniego zarządzania strategicznego i finansowego.

Decentralizacja

Wprowadzenie w Polsce nomenklatury statystycznej NUTS było jednym z podstawowych wymagań w ramach negocjacji akcesyjnych w obszarze polityki regionalnej. Ustanowienie w końcu lat dziewięćdziesiątych regionów samorządowych, wyposażonych w ustawowe kompetencje w zakresie planowania i realizacji polityki rozwoju społeczno-gospodarczego na terytorium województwa, było nie tylko efektem wewnętrznych przemian ustrojowych, ale w znacznej mierze zostało wzmocnione czy przyspieszone perspektywą realizacji w Polsce wspólnotowej polityki spójności.

W okresie 2007-2013 nastąpiło w Polsce wyraźne **wzmocnienie wymiaru regionalnego polityki rozwojowej**, dzięki bezpośredniemu zaangażowaniu władz regionalnych w przygotowanie dokumentów planistycznych i realizację polityki na obszarze województwa. Konsekwencją decentralizacji zarządzania środkami UE dla polskiego systemu polityki

⁴⁹ Uzasadnienie do projektu ustawy z 13 sierpnia 2008 r. o finansach publicznych, www.mofnet.gov.pl, zakładka reforma finansów publicznych

⁵⁰ OECD Best Practices for Budget Transparency, OECD, Paryż 2001, za: W. Misiąg, Zmiany w systemie finansów publicznych niezbędne dla sprawnej realizacji Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013, Ekspertyza, Warszawa kwiecień 2005.

regionalnej jest przekazanie znaczących strumieni finansowych na poziom regionalny wraz z odpowiedzialnością za ich wydatkowanie (ok. 25% całej alokacji funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2007–2013). Decentralizacja nie tylko skutkuje dodatkowymi kompetencjami województwa samorządowego w sferze programowania i zarządzania polityką regionalną, ale także wyraźnym określeniem uprawnień rządu w odniesieniu do tej części polityki regionalnej pozostającej w gestii regionów.

Nowe mechanizmy współdziałania między rządem i jednostkami samorządu terytorialnego wprowadziła ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Strategiczne zdecentralizowane zarządzanie polityką rozwoju regionalnego zakłada ścisłą współpracę rządu i samorządu województwa w przygotowaniu regionalnych programów operacyjnych i związanych z nimi kontraktów wojewódzkich, a także procedurę konsultacyjną przy okazji przygotowywania wszystkich dokumentów programowych związanych z polityką rozwoju.

Kilkuletnie doświadczenie wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce umożliwiło obserwację praktycznego funkcjonowania podziału kompetencji między samorządem terytorialnym i administracją szczebla centralnego przyjętego w 1998 r. i stanowi ważną przesłankę dla dalszej **modernizacji funkcjonowania i wzajemnych relacji między strukturami państwowymi i samorządowymi różnych szczebli.**

Wnioski w obrębie polityki spójności dotyczące między innymi decentralizacji finansowej stanowią element szerokiej debaty publicznej dotyczącej kontynuacji reformy administracji publicznej w Polsce⁵¹, której główne elementy obejmują decentralizację części zadań administracji centralnej na rzecz samorządów terytorialnych wraz z koniecznymi środkami finansowymi, zwiększenie dochodów jednostek samorządu terytorialnego, uporządkowanie podziału kompetencji między administracją rządową i samorządową, koordynację działań naczelnych i centralnych organów administracji, jak również zmiany dotyczące służby cywilnej, w tym w odniesieniu do struktur samorządowych.

⁵¹ Uchwała i stanowisko Rady Ministrów nr 13 z 22 stycznia 2008 r. w sprawie dokończenia reformy administracji publicznej oraz zasad prowadzenia prac w tym zakresie.

VI. KORZYŚCI POLITYKI SPÓJNOŚCI DLA KRAJÓW UE-15

Realizacja w Polsce polityki spójności UE przynosi pozytywne efekty nie tylko w obrębie poszczególnych województw i całego kraju, ale generuje **korzyści dla partnerów zagranicznych**, w tym w szczególności z UE-15. Korzyści te mają charakter **bezpośredni** (podmioty z krajów UE-15 są beneficjentami projektów realizowanych w Polsce przy udziale funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności) oraz **pośredni** (zwiększony popyt Polski na dobra i usługi importowane).

Projekty współfinansowane w ramach polityki spójności przyczyniają się także do **pozytywnych efektów zewnętrznych** wynikających ze zwiększenia inwestycji infrastrukturalnych oraz płynących z realizacji projektów w ramach współpracy terytorialnej⁵².

Celem polityki spójności, której podstawową zasadą jest zasada solidarności, jest wsparcie dla zrównoważonego wzrostu gospodarczego na **całym terytorium Unii Europejskiej** – dzięki działaniom na rzecz wyrównywania różnic rozwojowych między krajami i ich regionami oraz wzmacniania konkurencyjności regionalnej.

W latach 2004-2006 budżet wspólnotowy, którego jedną czwartą stanowiły wydatki na politykę spójności, został w znaczącej części zasilony wpłatami państw należących do UE-15. W perspektywie 2007-2013 nastąpiła większa koncentracja wydatków z funduszy w nowych państwach członkowskich, co w naturalny sposób poprawia ich pozycję netto w ramach polityki spójności w porównaniu do państw płatników.

Warto jednocześnie pamiętać, że choć dominująca część środków polityki spójności trafia do beneficjentów z państw o niższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego (Cel Konwergencja), korzyści w postaci **wzrostu popytu na dobra i usługi importowane, intensyfikacji wymiany handlowej i zacieśnienia współpracy międzynarodowej**, a także korzyści wynikające z **długofalowych zmian struktury sektorowej gospodarki, rozwoju nowoczesnych gałęzi przemysłu i usług oraz zwiększenia siły nabywczej** mieszkańców regionów korzystających ze wsparcia UE, dotyczą także państw UE-15, korzystających w ograniczonym stopniu z funduszy UE.

W latach 2000-2008 wartość kontraktów z firmami z krajów UE-15, zawartych w ramach realizacji w Polsce projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, stanowiła **5,1%** łącznej wartości środków napływających do Polski w ramach polityki spójności – prognozuje się, że w latach 2009-2015 wartość ta zwiększy się prawie czterokrotnie.⁵³ Największy udział pod względem wartości umów mają firmy z Niemiec, Danii, Austrii i Francji,

⁵² Ocena korzyści uzyskiwanych przez państwa UE-15 w wyniku realizacji polityki spójności w Polsce, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2009.

⁵³ Ocena korzyści uzyskiwanych przez państwa UE-15..., op.cit.

przede wszystkim w sektorze budownictwa, produkcji maszyn i urządzeń oraz produkcji instrumentów i urządzeń precyzyjnych.

Jeśli chodzi o korzyści całkowite uwzględniające efekty pośrednie oddziaływania polityki spójności w Polsce na państwa UE-15, takie jak dodatkowy eksport z krajów UE-15, ich skala stanowi 23% łącznej wartości środków polityki spójności w Polsce w latach 2004-2008. Największy efekt występuje w sektorach produkcji maszyn i urządzeń, budownictwie, produkcji wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych oraz mineralnych surowców niemetalicznych.

Warto zauważyć, że dodatkowy eksport do Polski przekłada się na znaczące zwiększenie zysków przedsiębiorstw oraz łącznego funduszu wynagrodzeń w gospodarkach państw UE-15, a tym samym ma miejsce wzrost wpływów do budżetów instytucji publicznych. Eksport ten charakteryzuje się relatywnie korzystną strukturą sektorową – prawie połowę wartości stanowią dobra i usługi wytwarzane przy użyciu wysokich technologii lub wyższych średnich, w tym usługi dla biznesu. Tym samym realizacja polityki spójności w Polsce stanowi dodatkowy **impuls dla rozwoju najbardziej produktywnych i nowoczesnych gałęzi gospodarki w UE-15**. W tym kontekście nie można także pominąć wpływu, jaki realizacja polityki spójności w Polsce wywiera na poprawę sytuacji budżetowej państw UE-15 polegającej na relatywnym zmniejszeniu udziału – w krajowym PKB – wpłat do budżetu UE.

BIBLIOGRAFIA

1. Analiza porównawcza województw w kontekście realizacji celów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013, Departament Zarządzania EFS, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa kwiecień 2008 r.
2. Badanie ewaluacyjne: Ocena stopnia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w ramach SPO Rozwój zasobów ludzkich 2004-2006”, wykonane przez PAG Uniconsult na zlecenie MRR.
3. Badanie ewaluacyjne: T. Kaczor, K. Soszyński, Wpływ NPR 2004-2006 i NSS 2007-2013 na spełnianie przez Polskę kryteriów z Maastricht, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego/PREVISION, Warszawa, grudzień 2008
4. Badanie ewaluacyjne: Wpływ polityki spójności na stan zróżnicowań i rozwój polskich regionów. Raport końcowy, Projekt nr POPT 1.4/2007/17, realizowany na zamówienie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego współfinansowany ze środków Unii Europejskiej, CASE Centrum Analiz Społeczno – Gospodarczych, Warszawa czerwiec 2008
5. Eksperski projekt Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do roku 2033, przygotowany przez Zespół Ekspertów Naukowych do spraw Zagospodarowania Przestrzennego Kraju, powołany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, pod przewodnictwem prof. Piotra Korcellego, Warszawa, grudzień 2008 r.
6. Informacja prasowa Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Fundusze europejskie na lata 2004-2006 – Wydaliśmy wszystko, 23.07.2009
7. Koncepcja *good governance*. Refleksje do dyskusji, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, wrzesień 2008
8. M. Klamut (red.), Konkurencyjność regionów, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 1999
9. Ocena korzyści uzyskiwanych przez państwa UE-15 w wyniku realizacji polityki spójności w Polsce, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2009
10. Ocena postępów Polski w konwergencji z krajami UE oraz wpływ funduszy unijnych na gospodarkę w latach 2004-2007, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa lipiec 2008
11. OECD Best Practices for Budget Transparency, OECD, Paryż 2001, za: W. Misiąg, Zmiany w systemie finansów publicznych niezbędne dla sprawnej realizacji Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013, Ekspertyza, Warszawa kwiecień 2005
12. OECD Territorial Reviews, Poland, OECD 2008
13. Podsumowanie oraz ocena skuteczności i efektywności polityki spójności w okresie programowania 2004-2006. Wnioski i rekomendacje dla polityk krajowych stanowiących składowe polityki rozwoju w Polsce – Raport końcowy, Innowacyjność Gospodarki, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, czerwiec 2009 (projekt)

14. Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa
15. Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa
16. Rozwój regionalny w Polsce. Raport 2009, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa maj 2009
17. Territorial Development Policy Committee Meeting At Ministerial Level (31 March 2009). Background Report, GOV/TDPC/MIN(2009)2/REV1, OECD, 13.03.2009
18. The evaluation of Poland's Progress In convergence with EU countries and the impact of EU funds on the economy in the years 2004-2007 (Synthesis of a report prepared by the Ministry of Regional Development, Warsaw, August 2008
19. Uchwała i stanowisko Rady Ministrów nr 13 z 22 stycznia 2008 r. w sprawie dokończenia reformy administracji publicznej oraz zasad prowadzenia prac w tym zakresie
20. Uzasadnienie do projektu ustawy z 13 sierpnia 2008 r. o finansach publicznych, www.mofnet.gov.pl, zakładka reforma finansów publicznych
21. W. Misiąg, M. Tomalak, Wpływ wydatków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na stan finansów publicznych w latach 2004-2007, Aktualizacja, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2008
22. Zintegrowane wytyczne na rzecz wzrostu i zatrudnienia 2008-2010

SPIS TABEL I WYKRESÓW

Tabela 1. Interwencje proinnowacyjne realizowane w ramach polityki w latach 2004-2008

Wykres 1. Wpływ polityki spójności na tempo wzrostu PKB (w pkt. proc. w danym roku)

Wykres 2. Wpływ polityki spójności na wskaźnik zatrudnienia (przyrosty w pkt. proc.)

Wykres 3. Wpływ polityki spójności na stopę bezrobocia ludności (spadki w pkt. proc.)

Wykres 4. Udział wydatków proinnowacyjnych w poszczególnych programach operacyjnych NSRO 2007-2013 (udział w %)

Wykres 5. Wpływ środków UE na udziały sektorów w tworzeniu wartości dodanej (w pkt proc. w danym roku)

Wykres 6. Struktura transferów z budżetu UE do Polski w latach 2000-2005