

Ekspertyza została wykonana na zlecenie Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej w
MGPiPS.

Informacje zawarte w ekspertyzie odzwierciedlają poglądy autora a nie zamawiającego.

Jacek Szlachta

Ekspertyza
Narodowy Plan Rozwoju i Podstawy Wsparcia Wspólnoty - analiza zmian.
Wnioski dla NPR na lata 2007-2013

Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej

Warszawa, 2003

I. Uwagi wstępne

Celem ekspertyzy jest analiza porównawcza dwu najważniejszych dokumentów dotyczących programowania funduszy europejskich na lata 2004-2006 - Narodowego Planu Rozwoju oraz Podstaw Wsparcia Wspólnoty. Pierwszym z nich był Narodowy Plan Rozwoju (NPR) w wersji przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 11 lutego 2003 roku, który następnie został przekazany Komisji Europejskiej. Drugim z nich był dokument z grudnia 2003 roku zatytułowany: Podstawy Wsparcia Wspólnoty. Promowanie rozwoju gospodarczego i warunków sprzyjających wzrostowi zatrudnienia („*Community Support Framework. Promoting economic growth and an environment for job creation*” - CSF).

Zgodnie z oczekiwaniami Zamawiającego analiza ta, obok ewaluacji (ocen) przeprowadzonych dla wersji początkowej i końcowej poszczególnych programów operacyjnych służy przede wszystkim optymalnemu ukierunkowaniu prac programowych dotyczących kolejnego okresu programowania funduszy europejskich obejmującego lata po roku 2007. W *terms of reference* tego zadania Zleceniodawca podkreśla, że:

1. Wykonawca uczestniczył w pracach zespołu, którego zadaniem była ocena *ex ante* dokumentów programowych Narodowego Planu Rozwoju i poszczególnych programów operacyjnych na lata 2004-2006. Obecnie oczekiwaniem zamawiającego jest dokonanie przez Wykonawcę szczegółowego porównania dokumentu jaki został przekazany do Komisji Europejskiej z dokumentem jaki został uzgodniony pomiędzy Rządem Polski a Komisją Europejską jako podstawa działań podejmowanych w latach 2004-2006.
2. Podstawowe znaczenie ma analiza proponowanych w dokumentach NPR i CSF priorytetów i działań oraz kwot alokowanych na poszczególne działania. Ewentualne zmiany powinny zostać szczegółowo ocenione ze względu na ich sensowność (czy poprawiają kształt działań rozwojowych i zwiększają ich efektywność).
3. Wykonawca zwróci szczególną uwagę na opisy dotyczące poszczególnych działań. Po identyfikacji wszystkich zmian szczegółowo omówi ich charakter i konsekwencje (np. dla typów beneficjentów programu, łatwości wdrażania itd.).
4. Zamawiający oczekuje, że Wykonawca szczegółowo przeanalizuje odmienności dotyczące analizy sytuacji w dokumencie wyjściowym strony polskiej (NPR) i dokumencie końcowym będącym wynikiem negocjacji (CSF).
5. Wykonawca podda analizie wszystkie zmiany dotyczące systemu wdrażania oraz oceni ich konsekwencje dla jakości wdrażania programu.
6. Zamawiający oczekuje, że Wykonawca przedstawi syntetyczne rekomendacje dla prac nad kolejnym NPR wynikające z doświadczeń zebranych w trakcie współpracy nad realizacją kolejnych wersji NPR i CSF oraz programów operacyjnych.

II. Uwagi ogólne dotyczące struktury obydwu dokumentów

Generalnie struktury obydwu dokumentów pokrywają się ze sobą. Najistotniejsze zmiany polegają na tym, iż CSF rozpoczyna się dodatkowym (nowym) punktem w którym szczegółowo opisano proces przygotowania tego dokumentu. Podstawowa uwaga w tym punkcie została zwrócona na proces konsultacji społecznej kolejnych wersji NPR oraz fakt prowadzenia konsultacji społecznych,

także w trakcie przygotowywania i negocjowania CSF. Istotne znaczenie ma szczegółowy opis prac nad NPR i jego stopniowej ewolucji w CSF.

III. Diagnoza sytuacji społeczno-ekonomicznej

Zasadniczo struktura diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej w NPR i CSF pokrywają się. Najważniejsze różnice pomiędzy nimi są następujące:

1. W CSF nastąpiło znacznie szersze wyeksponowanie niż miało to miejsce w NPR problematyki regionalnej i przestrzennej w relacji do zagadnień sfery społeczno-ekonomicznej. Dokumentuje to aktualne podejście Komisji Europejskiej, która spójność na poziomie regionów adresuje jako wiodącą w relacji do spójności na poziomie państw (choć ta druga jest znacznie skuteczniej realizowana w ostatnich latach). W CSF zwraca się uwagę na różne terytorialne problemy rozwoju, przede wszystkim uwagę na koncentrację przestrzenną tradycyjnych przemysłów, które nie są w stanie generować wzrostu gospodarczego, kryzys społeczno-ekonomiczny wielu miast średniej wielkości, których funkcje produkcyjne zanikły oraz na dualną ze względu na sytuację społeczno-ekonomiczną strukturę przestrzenną Polski - obszary miejskie i obszary wiejskie.

2. CSF zawiera prognozę podstawowych wskaźników ekonomicznych w Polsce na lata 2003-2006. Charakterystyczny jest fakt, że formaty tej tablicy w NPR i CSF są różne, nie mówiąc o poziomach danych (prognozach) w niej zawartych. Oznacza to, że Komisja Europejska wykorzystuje własną bazę prognostyczną dotyczącą gospodarki polskiej, która nie pokrywa się z danymi wynikającymi z własnych analiz prowadzonych w Polsce. Brakujące w polskim dokumencie informacje dotyczą: poziomu prywatnej konsumpcji, poziomu publicznej konsumpcji, nakładów brutto na środki trwałe, wielkości eksportu i wielkości importu. Wielkości długu publicznego w Unii Europejskiej są liczone w innej metodologii niż dotychczas miało to miejsce w Polsce, NPR zawiera informacje dotyczące wielkości długu publicznego zestawione według tych obydwu metodologii.

3. W CSF znacznie bardziej szczegółowo niż w NPR zostały przedstawione problemy rozwoju dwu sektorów gospodarki które stanowią kompetencję Wspólnoty, czyli rolnictwa i sektora rolno-spożywczego oraz rybołówstwa.

4. Charakteryzując rynek pracy i problemy socjalne w CSF poszerzono oryginalny zakres analizy NPR o punkt dotyczący sytuacji sektora ochrony zdrowia. W punkcie tym stwierdza się, że w Polsce ma miejsce silne zróżnicowanie stanu opieki medycznej. Jako regiony wymagające interwencji wymieniono województwa: Kujawsko-Pomorskie, Łódzkie, Opolskie, Podkarpackie, Podlaskie, Świętokrzyskie oraz Warmińsko-Mazurskie (7 regionów). Wskazano także na fakt, że inwestycje w budowę nowych szpitali w Polsce w ciągu ostatnich trzydziestu lat zostały wstrzymane, a ograniczenia dotyczyły także zakupu wyposażenia medycznego. Przynajmniej pierwsza część poprzedniego zdania budzi wątpliwości i świadczy o niekompetencji Komisji Europejskiej w ocenie sytuacji, bowiem budowa nowych szpitali w sytuacji konieczności likwidacji wielu istniejących szpitali to nie jest najważniejszy problem ochrony zdrowia w Polsce. Analiza ta jest niestety wyjątkowo powierzchowna i płytka i w związku z tym nie powinna stanowić przesłanki uruchamiania środków. Podstawowym problemem tego sektora nie jest bowiem regionalne zróżnicowanie poziomu usług.

5. W tekście CSF dotyczącym rynku pracy i problemów społecznych wszystkie zagadnienia są analizowane w układzie płciowym (kobiety i mężczyźni), co nie było eksponowane w porównywalny sposób w NPR (jeden akapit na ten temat). Problemy wykluczenia społecznego zostały rozbudowane znacząco w CSF w relacji do NPR. Podjęto m.in. kwestie: mniejszości etnicznych i narodowych oraz alkoholizmu. Zwrócono uwagę (w znacznie szerszym niż w NPR zakresie) na koncentrację terytorialną ubóstwa i problemów społecznych na obszarach wiejskich.

6. W tekście NPR analiza problemów infrastruktury transportowej została scharakteryzowana w układzie sektorowym. W CSF przedstawiono bardzo rzetelną diagnozę sytuacji w zakresie sieci transportowej i różnorodnych nieprawidłowości (braków) w tym zakresie. Na tym tle przedstawiono konsekwencje dla rozwoju społeczno-ekonomicznego Polski niedorozwoju dróg i niskiej jakości usług transportu kolejowego. Wreszcie scharakteryzowano niezbędny zakres działań służących skutecznej odpowiedzi na wyzwania związane ze zmianami gospodarczymi w Polsce wymuszającymi dostosowania infrastruktury transportowej. Końcowa część tego punktu dotyczy znaczenia rozwijania transportu multi-modalnego w Polsce. Punkt ten dokumentuje, iż zarzut Komisji Europejskiej dotyczący deficytu myślenia strategicznego na temat rozwoju infrastruktury transportowej w Polsce jest niestety prawdziwy, bowiem tekst CSF ma charakter problemowy, podczas gdy opis sytuacji dokonany w NPR ma charakter wyłącznie sektorowy.

7. Opis efektów polityki strukturalnej w Polsce dokonany w NPR uwzględniał lata 1990-2002, analiza przeprowadzona w CSF dotyczy lat 1990-2003. Jest to logiczne uwzględniając rok czasu jaki upłynął pomiędzy publikacją tych dwu dokumentów.

IV. Analiza SWOT

Analiza SWOT w NPR identyfikuje mocne strony, słabe strony, szanse rozwoju i zagrożenia rozwoju w przekroju całej gospodarki narodowej. Analiza przeprowadzona w ramach CSF rozwarstwiła analizę SWOT na kilka elementów dotyczących:

- sytuacji makroekonomicznej, innowacyjności i innych ramowych uwarunkowań (1),
- zasobów ludzkich, równości szans kobiet i mężczyzn i zagadnień społecznych (2),
- infrastruktury, aspektów przestrzennych i środowiska przyrodniczego (3),
- rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa (4).

Z tego powodu analiza przeprowadzona w CSF jest znacznie bogatsza niż dokonana w ramach NPR. Analiza przeprowadzana w ramach NPR uwzględnia przede wszystkim (choć nie wyłącznie) problemy makroekonomiczne. Wymieniane w analizie SWOT słabości i szanse są podstawą proponowanych w ramach CSF działań. W przypadku silnych stron polskiej gospodarki dodatkowe elementy dotyczą:

- wzrostu liczby instytucji szkolnictwa wyższego i czterokrotnego wzrostu liczby studentów tak samo jak wskaźników edukacji szczebla wyższego (2)
- dobrze rozwiniętej sieci kolejowej z relatywnie zbilansowaną strukturą wewnątrz kraju (3)
- istnienia kilku dużych aglomeracji miejskich (3),
- relatywnie mało przekształconego środowiska przyrodniczego w porównaniu z większością państw Unii Europejskiej (3),

- obfite zasoby ziemi (4),
- korzystnej struktury wiekowej polskich rolników, szczególnie w porównaniu z krajami Unii Europejskiej (4),
- dobrze zachowanej bioróżnorodności, atrakcyjnego krajobrazu rolniczego i walorów naturalnych (4),
- niskiego poziomu chemizacji produkcji rolniczej (4),
- korzystnych warunków dla rozwoju ekologicznego rolnictwa (4).

W przypadku słabych stron polskiej gospodarki dodatkowe elementy analizy uwzględnione w CSF dotyczą:

- wysokiego deficytu sektora finansów publicznych (1),
- ograniczonego oddziaływania bezpośrednich inwestycji zagranicznych, w porównaniu do innych krajów akcesyjnych (1),
- ujemnego wzrostu zatrudnienia (2),
- wysokiego strukturalnego bezrobocia (2),
- niskiej jakości służby zdrowia, szczególnie na obszarach wiejskich i w małych miastach (2),
- zróżnicowanej dostępności do medycznych usług diagnostycznych w regionach (2),
- niedostatecznej jakości wyposażenia w większości szpitali i lokalnych centrów medycznych (2),
- strukturalnej słabości zdecentralizowanego systemu publicznych służb zatrudnienia i nieadekwatnego potencjału niepublicznych instytucji i organizacji (2),
- „wąskich gardeł” w ruchu drogowym, szczególnie na obszarze aglomeracji miejskich (3),
- niskiego poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego (3),
- bardzo wysokiego zróżnicowania poziomu rozwoju w regionach na poziomie NUTS 3 (3),
- bardzo rozdrobnionej strukturze agrarnej (4),
- niskiego poziomu wykształcenia właścicieli gospodarstw rolnych i szerzej ludności zamieszkałej na obszarach wiejskich (4),
- niskiej mobilności osób zatrudnionych w rolnictwie (4),
- niskiego poziomu kapitałowego polskich gospodarstw rolnych i generalnego niedofinansowania rolnictwa (4),
- słabo rozwiniętego sektora przetwórstwa żywności (4),
- słabo rozwiniętej infrastruktury technicznej i społecznej na obszarach wiejskich (4).

W przypadku szans rozwoju polskiej gospodarki dodatkowe elementy analizy uwzględnione w ramach CSF są następujące:

- rozwój sektora finansowania przedsiębiorstw i instytucji otoczenia biznesowego (1),
- wzrost transferu technologii pomiędzy instytucjami publicznymi a przedsiębiorstwami (1),
- poprawa systemu edukacyjnego i zmniejszenie różnicowań pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi (2),
- rozwój polityki nakierowanej na budowanie potencjału w zakresie uczenia się przez całe życie i promowania zdolności adaptacyjnej pracowników i przedsiębiorstw (2),
- wzrost mobilności przestrzennej siły roboczej (2),

- stabilizacja na relatywnie wysokim poziomie udziału transportu kolejowego w przewozach (3),
- wysoki potencjał rozwojowy regionów położonych w pobliżu aktualnej granicy Unii Europejskiej i najważniejszych europejskich osi transportowych (3),
- integracja z państwami członkowskimi poprzez rozwój transgranicznych korytarzy transportowych (3),
- otwarty dostęp rolnictwa do Jednolitego Rynku Europejskiego (4),
- wzrost dochodów gospodarstw rolnych wraz z uczestnictwem Polski we Wspólnej Polityce Rolnej (4),
- możliwość poprawy technicznej i zarządczej w sektorze rolno-spożywczym (4),
- możliwość poprawy jakości kapitału ludzkiego w rolnictwie, włączając w to podnoszenie kwalifikacji i mobilności (4),
- możliwość dywersyfikacji działalności na obszarach wiejskich, bazujących m.in. na zasobach naturalnych i kulturowych (4),
- rozwijający się rynek dla produktów organicznego rolnictwa (4).

W przypadku zagrożeń dodatkowe elementy uwzględnione w CSF są następujące:

- problemy w prywatyzacji niektórych sektorów gospodarki (1),
- ryzyko opóźnień adaptacyjnych, także na poziomie indywidualnych przedsiębiorstw, do wymogów Jednolitego Rynku Europejskiego(1),
- ryzyko opóźnień w tworzeniu wystarczających i odpowiednio przeszkolonych zasobów struktur operacyjnych zreformowanych publicznych służb zatrudnienia (2),
- ryzyko pogorszenia sytuacji związanej z bezrobociem z powodu czynników demograficznych i jako konsekwencja dalszej restrukturyzacji gospodarki (2),
- pogarszanie się spójności społecznej, rosnące zróżnicowania dochodów oraz rozprzestrzeniania się stref ubóstwa (2),
- przyspieszony rozwój terenów podmiejskich (3),
- pogłębiające się zróżnicowania przestrzenne (3),
- opóźnienie w rozwoju obszarów wiejskich oraz obszarów położonych w pobliżu nowej zewnętrznej granicy Unii Europejskiej (3),
- niezmiernie wysokie potrzeby inwestycyjne w związku z adaptacją do standardów Unii Europejskiej (3),
- wzrost skali transportu drogowego poza poziom instytucjonalnych i finansowych możliwości kraju (3),
- straty w środowisku przyrodniczym na skutek niestosowania się do zasad zrównoważonego rozwoju (3),
- występujący w lokalnej skali negatywny wpływ stanu środowiska przyrodniczego na tworzenie klimatu sprzyjającego inwestycjom (3),
- konkurencja ze strony Jednolitego Rynku może prowadzić do ograniczania udziałów polskiej produkcji rolnej na rynku krajowym i UE, co może przyczynić się do upadku wielu gospodarstw rolnych (4),

- nadmierna intensyfikacja rolnictwa prowadząca do problemów środowiskowych (4),
- wzrost ubóstwa na obszarach wiejskich z powodu wolnego wzrostu gospodarczego i trwałego wysokiego bezrobocia (4).

Należy zwrócić także uwagę na fakt, że różnorodne zapisy zawarte w analizie SWOT w NPR zostały przeformułowane w CSF, w taki sposób, że są one zorientowane na konkretne działania proponowane do finansowania w ramach CSF (*policy oriented*).

Wątpliwości budzi jednoznaczne traktowanie suburbanizacji (przyspieszonego rozwoju terenów podmiejskich) jako zagrożenia. Uwzględniając doświadczenia rozwiniętych państw gospodarki rynkowej i przewyższania negatywnych konsekwencji gospodarki centralnie planowanej można wskazać, że „odmrożenie” rozwoju terenów podmiejskich jest czymś normalnym, a poprzedni stan był patologią.

V. Ewaluacja (ocena) Narodowego Planu Rozwoju

W tym rozdziale CSF podkreślono fakt, że ewaluacja *ex ante* NPR i wszystkich programów operacyjnych została w sposób poprawny przeprowadzona przez dwa zespoły ekspertów - międzynarodowy i polski oraz stwierdzono, że rekomendacje i wnioski sformułowane przez ekspertów zostały uwzględnione w końcowej wersji dokumentu NPR.

Bardzo pozytywnie oceniono wycenę makroekonomicznych rezultatów realizacji NPR dokonaną za pomocą modelu makroekonomicznego klasy HERMIN. Zwrócono jednak uwagę na fakt, że jest to relatywnie prosty model (pierwszej generacji), a w związku z tym konieczna jest bardzo ostrożna interpretacja otrzymanych wyników. Dodatkowo, stwierdzono, że w wyniku negocjacji pomiędzy Polską a Komisją Europejską częściowo zmieniły się kategorie wydatków uruchamianych na podstawie Podstaw Wsparcia Wspólnoty.

VI. Strategia rozwoju społeczno-ekonomicznego Polski

W Narodowym Planie Rozwoju zaproponowano pięć osi rozwojowych:

- wspieranie konkurencyjności przedsiębiorstw,
- rozwój zasobów ludzkich i zatrudnienia,
- tworzenie warunków dla zwiększania poziomu inwestycji, promowanie zrównoważonego rozwoju i spójności przestrzennej,
- przekształcenia strukturalne w rolnictwie i rybołówstwie, rozwój obszarów wiejskich,
- wzmocnienie potencjału rozwojowego regionów i przeciwdziałanie marginalizacji społeczno-ekonomicznej niektórych obszarów.

W Podstawach Wsparcia Wspólnoty zaproponowano tylko cztery osie rozwojowe:

- rozwijanie sektora przedsiębiorstw oraz wzrost potencjału i zatrudnienia w sektorze przedsiębiorstw,
- rozwój zasobów ludzkich,
- zwiększenie poziomu inwestycji infrastrukturalnych, związanych ze wzrostem gospodarczym i jakością życia,
- poprawa warunków dla rozwoju regionalnego, w tym rozwoju obszarów wiejskich.

W sumie układ osi rozwojowych proponowany w NPR jest logiczniejszy i bardziej klarowny niż to co zostało ostatecznie przyjęte w Podstawach Wsparcia Wspólnoty, ale nie jest to kwestia która powodowałaby zasadnicze utrudnienia dla prowadzenia działań rozwojowych w Polsce, bowiem połączenie osi czwartej i piątej NPR jest dopuszczalne, chociaż nie najszcześniejsze, ze względu na logikę podejmowanych w tych latach działań rozwojowych.

W pełni przeniesiono z NPR do CSF pięć proponowanych przez Polskę celów cząstkowych. W przypadku zestawu wskaźników proponowanych w ramach NPR dokonano pewnej modyfikacji. Przede wszystkim szacunek w CSF dotyczy wartości wskaźników na koniec roku 2008, a nie na koniec roku 2006. Wskaźniki zostały podzielone na dwie grupy - wskaźniki programowe (polityki) oraz wskaźniki kontekstowe. O ile proponowane w ramach NPR wskaźniki dokumentowały ogólny rozwój społeczno-ekonomiczny Polski, to zestaw wskaźników zawarty w ramach CSF dokumentuje także bezpośredni wpływ funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na rozwój społeczno-ekonomiczny. Dodatkowo określono źródło pochodzenia informacji i częstotliwość ich zestawiania. Wszystkie informacje są zestawiane na poziomie krajowym, chociaż mogą dotyczyć także skali zróżnicowań regionalnych.

Środki realizacji strategii zostały zapisane w CSF w sposób identyczny jak było to proponowane w NPR.

Bardzo ważnym dodatkowym w porównaniu z NPR elementem obecnym w CSF jest podjęcie problemu strategii horyzontalnych. Są to strategie finansowane w ramach różnych instrumentów (funduszy względnie programów operacyjnych). Mają one w sumie bardzo istotny wpływ na ogólną efektywność uruchamianych środków. W ramach CSF wyróżniono sześć strategii horyzontalnych, uwzględniających następujące kierunki inwestycji:

- w infrastrukturę transportową,
- w edukację,
- w aktywny rynek pracy i aktywną politykę społeczną,
- w rozwój obszarów wiejskich,
- w dziedzinie ochrony środowiska i trwałego rozwoju,
- w zakresie społeczeństwa informacyjnego.

W przypadku infrastruktury transportowej podstawowe średniookresowe cele przewidywane do osiągnięcia są następujące:

- obniżenie kosztów transakcyjnych wynikających z niskiej jakości oraz niskiej gęstości infrastruktury drogowej,
- obniżenie kosztów środowiskowych wynikających z niezrównoważonego rozwoju sektora transportu i niskiej jakości sieci drogowej,
- obniżenie wysokich kosztów ekonomicznych i społecznych wynikających z wypadków drogowych poprzez wzrost poziomu bezpieczeństwa na drogach,
- poprawa dostępności do aglomeracji miejskich, a co za tym idzie zwiększenie ekonomicznego potencjału rozwojowego centrów miast,
- wspieranie zrównoważonego rozwoju regionalnego.

Działania dotyczące infrastruktury transportowej będą podejmowane w ramach Funduszu Spójności (transeuropejskie sieci transportowe) oraz w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR). EFRR będzie finansował działania podejmowane w ramach dwu programów operacyjnych - SPO Transport oraz Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR). Pierwszy z nich będzie podejmował działania dotyczące sieci dróg krajowych oraz różne działania o charakterze funkcjonalnym. ZPORR będzie uzupełniał działania Funduszu Spójności i SPO Transport na poziomie regionalnym kierując się dwoma celami:

- powiązania mniejszych regionalnych centrów miejskich z krajową i transeuropejską siecią transportową, umożliwiające całemu społeczeństwu czerpanie ogólnych korzyści z lepszej dostępności do sieci międzynarodowej,
- poprawa publicznego transportu miejskiego w głównych aglomeracjach miejskich i dużych miastach, polepszając tym samym warunki tych ośrodków jako sprzyjającego środowiska dla lokalnego rozwoju gospodarczego.

Inwestycje w edukację będą uruchamiane w ramach dwóch programów operacyjnych: SPO Rozwój Zasobów Ludzkich oraz Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego. Będą one finansowane przez Europejski Fundusz Społeczny, ale także przez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego. Podstawowymi celami realizowanymi w sferze edukacji w ramach CSF będą:

- poprawa poziomu wykształcenia społeczeństwa polskiego poprzez poprawę dostępu do edukacji,
- poprawa jakości nauczania.

Podjęcie aktywnej polityki rynku pracy i aktywnej polityki społecznej wynika nie tylko z potrzeb sanacji rynku pracy w Polsce, ale jest także elementem realizacji Europejskiej Strategii Zatrudnienia i wynikających z niej dokumentów uzgodnionych przez Rząd Polski i Komisję Europejską Wspólną Ocenę Założeń Polskiej Polityki Zatrudnienia (*Joint Assessment Paper on Employment Policy Priorities - JAP*) oraz formułowanych na tej podstawie tzw. Narodowych Planów Działań. Działania Funduszy Strukturalnych są podejmowane na podstawie tych dokumentów strategicznych. w ramach SPO Rozwój Zasobów Ludzkich oraz Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego.

Inwestycje w rozwój obszarów wiejskich będą miały istotne znaczenie w nadchodzących latach ze względu na skalę niezbędnych procesów modernizacji, restrukturyzacji i dywersyfikacji. Poprawnie, zdaniem Komisji Europejskiej, zdefiniowane przez stronę polską długotrwałe cele dla obszarów wiejskich są następujące:

- rozwój podnoszący atrakcyjność obszarów wiejskich dla mieszkańców i przedsiębiorców,
- wzmocnienie zrównoważonego ekonomicznie rozwoju sektora rolnego z jednoczesnym zachowaniem równowagi środowiska przyrodniczego,
- podniesienie konkurencyjności sektora przetwórstwa rolnego dzięki poprawie jakości produktów rolnych i dostosowanie podaży do wymagań rynkowych.

Istotne jest zastosowanie przez Polskę zintegrowanego podejścia do rolnictwa i obszarów wiejskich wykorzystującego jako instrumenty: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny oraz obydwie części (Sekcję Gwarancji i Sekcję Orientacji) Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej. Część tego finansowania odbywa się poza Podstawami Wsparcia

Wspólnoty, co wymaga dodatkowego wysiłku związanego z koordynacją działań. W CSF wskazano jakie będą podstawowe kierunki finansowania w ramach każdego z tych trzech instrumentów. Członkostwo Polski w Unii Europejskiej oznacza znaczący wzrost strumieni pomocy dla wsi i dlatego niezbędne jest aby stymulować niezbędne zmiany strukturalne w rolnictwie i na obszarach wiejskich w społecznie akceptowalny sposób.

Kwestie trwałego i zrównoważonego rozwoju mają kluczowe znaczenie dla jakości życia w Polsce i dla stymulowania trwałego rozwoju społeczno-ekonomicznego. Jakość środowiska przyrodniczego będzie poprawiana dzięki Funduszowi Spójności oraz Europejskiemu Funduszowi Rozwoju Regionalnego (Sektorowy Program Operacyjny Poprawy Konkurencyjności Przedsiębiorstw i Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego). Koncentracja Funduszu Spójności na działaniach dotyczących czystości wód i problemach odpadów stałych nie oznacza, iż wykluczone są inne działania dotyczące środowiska przyrodniczego (jakość powietrza atmosferycznego, rekultywacja terenów przemysłowych, zapobieganie powodziom, analizy i monitoring jakości środowiska przyrodniczego). Działania dotyczące środowiska w lokalnej skali będą podejmowane w ramach ZPORR. SPO konkurencyjność będzie uzupełniał polską pomoc publiczną dla sektora przedsiębiorstw zorientowaną na czystsze technologie produkcyjne. Istotne dla realizacji kompleksowego podejścia do problematyki środowiska przyrodniczego jest, iż wszystkie projekty dotyczące infrastruktury transportowej będą uwzględniały przesłanki środowiskowe.

Szeroka partycypacja w społeczeństwie informacyjnym jest kluczowym warunkiem długookresowego rozwoju gospodarczego Polski. Działania wynikające ze strategii e-Polska powinny być podejmowane w ramach wszystkich programów operacyjnych. Jednak dotyczy to przede wszystkim trzech programów operacyjnych:

- SPO Rozwój Zasobów Ludzkich, który dostarczy pomocy dla e-edukacji,
- Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego, który będzie wspierał rozwój regionalnej i lokalnej infrastruktury społeczeństwa informacyjnego,
- SPO Poprawa Konkurencyjności Przedsiębiorstw, który będzie wspierał rozwój komunikacji *on-line* pomiędzy biznesem a administracją publiczną.

Dla nadzorowania skutecznej realizacji założeń dotyczących społeczeństwa informacyjnego Komisja Europejska zaproponowała powołanie specjalnego horyzontalnego subkomitetu operującego w ramach Komitetu Monitorującego Podstawy Wsparcia Wspólnoty.

VII. Zgodność z politykami Wspólnoty i politykami narodowymi

Układ i tekst dotyczący tego fragmentu NPR został w całości przeniesiony do Podstaw Wsparcia Wspólnoty. Dodatkowy punkt w CSF dotyczy wspólnej polityki w zakresie przedsiębiorstw, w którym zaakcentowano szczególną rolę wsparcia z funduszy strukturalnych dla sektora małych i średnich przedsiębiorstw, przywołując cele Europejskiej Karty Małych Przedsiębiorstw.

W przypadku polityki zatrudnienia w Podstawach Wsparcia Wspólnoty nastąpiło w porównaniu z NPR znaczące rozszerzenie oryginalnego tekstu, w którym szeroko przedstawiono rolę i priorytety różnych instrumentów Wspólnoty w zakresie kształtowania nowoczesnej polityki rynku pracy. Przedstawiono metodę roboczą stosowaną dla potrzeb Europejskiej Strategii Zatrudnienia

zwaną „otwartą metodą koordynacji”. Wskazano, że Polska przedstawi pierwszy Narodowy Plan Działań jesienią 2004 roku.

VIII. Zarys programów operacyjnych

1. Uwagi wstępne

W ramach NPR charakteryzowano poszczególne priorytety programów operacyjnych określając skalę dostępnych środków (fundusze strukturalne, krajowy wkład publiczny, środki prywatne oraz koszty ogółem). Tekst tego rozdziału zaprezentowany w CSF nie zawiera żadnych danych finansowych. Działania proponowane w ramach poszczególnych programów operacyjnych zostały w sposób znacznie czytelniejszy opisane w NPR niż w CSF.

2. SPO Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw

Nastąpiła zmiana tytułu programu operacyjnego na z „wzrost konkurencyjności gospodarki” w NPR na „Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw” w CSF. Ponieważ całość działań finansowanych w ramach tego programu operacyjnego jest zorientowana na wspieranie konkurencyjnego sektora przedsiębiorstw, dlatego taka zmiana jest uzasadniona.

Nastąpiła zmiana redakcji pierwszego priorytetu z „rozwój przedsiębiorczości i wzrost innowacyjności z wykorzystaniem instytucji otoczenia biznesu” w NPR na „rozwój przedsiębiorczości i wzrost innowacyjności poprzez wzmocnienie instytucji otoczenia biznesu” w CSF; praktycznie chodzi o to samo, jednak zapis zawarty w CSF ma niewątpliwie bardziej nowoczesny charakter. Nastąpiła także zmiana sposobu sformułowania drugiego priorytetu z „wzmocnienie pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstw działających na Jednolitym Rynku Europejskim” w NPR na „bezpośrednie wsparcie dla przedsiębiorstw” w CSF. Sformułowanie użyte w NPR jest bardziej precyzyjne, ale widocznie raziło ze względu na wrażliwość Unii Europejskiej na przestrzeganie zasad konkurencji i dlatego nastąpiło jego przeformułowanie.

W ramach priorytetu pierwszego zawarto w obydwu dokumentach pięć działań. W stosunku do zapisów NPR nastąpiło uściślenie zapisu dotyczącego drugiego działania które zawężono do sektora MŚP. Dlatego do słów „poprawa dostępności do zewnętrznego finansowania inwestycji (przedsiębiorstw)” dodano słowa „MŚP w celu pobudzenia innowacyjności MŚP”. W przypadku trzeciego działania uściślono nieprecyzyjny zapis NPR na następujący zapis w CSF: „Infrastruktura przemysłowa i technologiczna dla rozwoju przedsiębiorstw w strategicznym kontekście krajowym”.

W przypadku drugiego priorytetu wskazano, że interwencje podejmowane w jego ramach będą w pełni zgodne z zasadami dopuszczalności pomocy publicznej obowiązującymi w UE i założeniami ograniczenia ogólnego poziomu pomocy publicznej. Wyrażono także oczekiwanie, że około 3/4 wartości pomocy zostanie alokowane w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw. Cztery działania proponowane w ramach NPR zostały skomasowane do trzech działań dotyczących:

- usług doradczych dla małych i średnich przedsiębiorstw,
- wsparcia inwestycyjnego dla MŚP oraz dla nowych inwestycji w większych przedsiębiorstwach. W większych przedsiębiorstwach wspierane będą jedynie inwestycje dotyczące innowacyjności i nowych produktów oraz tworzenia nowych miejsc pracy,

- dotacje na inwestycje dla przedsiębiorstw dostosowujących się do standardów UE w zakresie ochrony środowiska.

Połączenie w CSF dwu działań proponowanych jako odrębne w NPR nie jest chyba najszcześniejszym rozwiązaniem ze względu na ich nieco odmienny charakter i potencjalnych beneficjentów.

3. SPO Rozwój zasobów ludzkich

W przypadku tego programu operacyjnego zasadniczo przyjęto w CSF strukturę priorytetów i działań proponowaną w NPR. Na wstępie opisując ogólne kwestie nieco rozszerzono generalne odniesienia tego programu operacyjnego do kluczowych dokumentów europejskich i polskich dotyczących kapitału ludzkiego. Jedyna istotna zmiana w CSF dotyczy uzupełniającego działania w ramach priorytetu drugiego (Rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy) zapisanego jako - „Wzmocnienie zdolności administracyjnych”. Generalnym zadaniem tego działania jest umożliwienie profesjonalnego i efektywnego wypełniania funkcji administracji rządowej na poziomie centralnym i regionalnym poprzez techniczne i finansowe wsparcie procesu szkolenia. Pewne wątpliwości budzi jednak pominięcie wśród beneficjentów tego działania wojewódzkiej administracji samorządowej i innych instytucji regionalnych.

4. SPO Transport

W porównaniu z NPR nastąpiła w CSF zmiana nazwy tego programu, co jest logiczne, bowiem ta część gospodarki morskiej jaka jest finansowana ze środków funduszy europejskich jest częścią działu gospodarki narodowej - transport. Praktycznie cały układ priorytetów i działań zaproponowany w NPR został bez zmian powtórzony w CSF.

5. SPO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich

Istotna zmiana w CSF w porównaniu z NPR nastąpiła w innym zapisie dwu wyróżnionych priorytetów zamiast trzech celów w NPR jakimi są:

- wspieranie zmian i dostosowań w rolnictwie i sektorze żywnościowym,
- zrównoważony rozwój obszarów wiejskich.

Pomimo zmiany listy priorytetów wszystkie proponowane w NPR działania zostały w CSF zachowane. Działanie proponowane w NPR w ramach priorytetu trzeciego zostało przeniesione do priorytetu pierwszego (poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych). Dodatkowo wskazano, że rozwój obszarów wiejskich może być wspierany także przez prywatne projekty infrastrukturalne,

6. SPO Rybołówstwo i przetwórstwo ryb

W Podstawach Wsparcia Wspólnoty wskazano, że dostosowanie Polski do Wspólnej Polityki Rybołówstwa będzie oznaczało redukcję potencjału połowowego Polski o około 30-40%, a w konsekwencji utratę około 2000 miejsc pracy. Ponieważ priorytety i działania dotyczące tego programu operacyjnego zostały napisane pod potrzeby Unii Europejskiej w CSF przyjęto propozycje zawarte w NPR praktycznie bez żadnych modyfikacji.

7. Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego

Relatywnie największe zmiany nastąpiły w ZPORR. Nastąpiła pewna zmiana zakresów finansowania podejmowanych w ramach wszystkich trzech priorytetów tego programu. W przypadku pierwszego priorytetu „rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów” rozszerzono zakres wspieranych z EFRR działań. W przypadku działania

pierwszego w CSF uwzględniono obok regionalnych i lokalnych dróg uzupełniających drogi krajowe (zgodnie z zapisami NPR) także miejski transport publiczny w niektórych miastach liczących ponad 50 tysięcy mieszkańców. Działanie trzecie dotyczyć ma nie tylko instytucji edukacyjnych na poziomie wyższym (tak jak proponowano to w NPR), ale także modernizacji i doposażenia ważnych dla regionów szpitali i centrów opieki zdrowotnej. Działanie czwarte dotyczy zgodnie z zapisami CSF nieco szerszego zakresu publicznej infrastruktury wspierającej rozwój turystyki i kultury, w opisie możliwych do finansowania w ramach tego działania sfer poszerzono pierwotne propozycje NPR dotyczące obiektów dziedzictwa kulturowego o infrastrukturę kulturalną i turystyczną. Działanie szóste, zorientowane na rozwój publicznego transportu w aglomeracjach miejskich miało według NPR koncentrować się w dwu największych aglomeracjach miejskich: warszawskiej i górnośląskiej, zgodnie z zapisami CSF zostało udostępnione dla wszystkich aglomeracji miejskich liczących ponad 500 tysięcy mieszkańców. Pozostałe dwa działania (drugie i piąte) pozostały bez zmian.

W przypadku priorytetu drugiego w CSF nastąpiła zmiana tytułu i zakresu na „Wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich w regionach”, a „wspieranie regionalnej bazy ekonomicznej” zostało przesunięte do priorytetu 3. Działania w ramach tego priorytetu są obecnie finansowane wyłącznie z EFS, co oznacza istotną poprawę czytelności struktury finansowania. Sześć obszarów pomocy zatwierdzonych w ramach CSF dotyczy:

- rozwoju umiejętności powiązanego z potrzebami rynku pracy i możliwości kształcenia ustawicznego,
- wyrównywania szans edukacyjnych poprzez programy stypendialne,
- reorientacji zawodowej osób odchodzących z rolnictwa,
- reorientacji zawodowej osób dotkniętych procesami restrukturyzacyjnymi,
- promocja przedsiębiorczości,
- Regionalnych Strategii Innowacyjnych i Transferu Wiedzy.

W porównaniu z NPR rozbito reorientację zawodową na dwa odrębne działania i uzupełniono Regionalne Strategie Innowacyjne o Transfer Wiedzy. Nowymi działaniami są wyrównywanie szans edukacyjnych poprzez programy stypendialne oraz promocja przedsiębiorczości.

Priorytet trzeci zachował taki sam tytuł „rozwój lokalny”, ale jego zakres uległ zasadniczemu rozszerzeniu wskutek przesunięcia pewnych działań z pierwotnego priorytetu drugiego NPR. W CSF trzy typy terenów zostały zidentyfikowane jako problemowe:

- rozwijane i restrukturyzowane obszary wiejskie,
- obszary załamania i restrukturyzacji przemysłów schyłkowych,
- obszary miejskie zagrożone marginalizacją oraz obszary poprzemysłowe i powojkowe.

Dodatkowo będą wspierane dwa inne działania. Są to:

- występujące w NPR w ramach priorytetu drugiego wspieranie inwestycji mikroprzedsiębiorstw,
- wspieranie lokalnej edukacyjnej i społecznej infrastruktury - polega na przebudowie, rozwoju i modernizacji istniejących urządzeń infrastruktury używanej dla prowadzenia nauki na poziomie podstawowym i średnim w kontekście zróżnicowań obszarów wiejskich i miejskich oraz bazowej infrastruktury opieki medycznej i lokalnych urządzeń sportowych.

8. PO Pomoc Techniczna

Proponowana w NPR lista dwu priorytetów tego programu operacyjnego została rozszerzona do trzech priorytetów dotyczących:

- przedsięwzięć dotyczących szkolenia z zakresu procedur niezbędnych dla prawidłowego zarządzania, monitoringu, oceny (ewaluacji) i kontroli funduszy na poziomie CSF,
- wsparcia technologii informatycznych, włączając w to koszty wdrożenia, prowadzenia i doskonalenia systemu SIMIK,
- realizacji zobowiązań dotyczących zapewnienia, że potencjalni beneficjenci i wszyscy obywatele będą odpowiednio informowani o postępach i dokonaniach Podstaw Wsparcia Wspólnoty.

W CSF wskazano na fakt, że pomoc techniczna powinna harmonijnie funkcjonować na trzech współzależnych poziomach. Poza wymienionym już PO służącym realizacji CSF jako całości komponentem każdego programu operacyjnego jest pomoc techniczna. Trzecim poziomem są środki służące wsparciu wdrożenia poszczególnych działań i projektów, które zostały włączone w alokacje dotyczące poszczególnych działań i projektów jako część kosztów interwencji.

IX. Główne kierunki interwencji Funduszu Spójności

W CSF nastąpiły jedynie drobne w sumie zmiany w porównaniu z zapisami zawartymi w NPR. W części wstępnej potwierdzono, iż po akcesji Polski do UE projekty realizowane w ramach programu ISPA będą kontynuowane w ramach Funduszu Spójności. Wskazano na mechanizmy koordynacji projektów finansowanych w ramach tego funduszu z projektami finansowanymi z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

Utrzymano cztery podstawowe kierunki interwencji w zakresie środowiska proponowane w NPR. Jedyna zmiana w CSF dotyczyła wprowadzenie w ramach kierunku polegającego na racjonalizacji gospodarki odpadami i ochrony powierzchni ziemi dodatkowego działania dotyczącego kreowania systemu dla skutecznego zbierania, przetwarzania i składowania odpadów szkodliwych.

W CSF określono następujące podstawowe cele inwestycji (projektów) podejmowanych w Polsce w ramach Funduszu Spójności w zakresie transportu:

- zapewnienie efektywnych połączeń drogowych służących intensyfikacji wymiany handlowej w ramach Wspólnego Rynku,
- poprawa dostępności głównych obszarów miejskich w Polsce, stanowiących prężne ośrodki rozwoju gospodarczego,
- wsparcie rozwoju regionalnego,
- poprawa bezpieczeństwa na drogach oraz redukcja wysokich kosztów społecznych i ekonomicznych wypadków drogowych,
- zmniejszenie strat środowiska przyrodniczego poprzez zrównoważenie rozwoju sektora transportowego.

W CSF kierunki działań finansowanych z Funduszu Spójności w zakresie transportu rozwarstwiono na dwie sfery - linie kolejowe i drogi krajowe, w każdej z tych dwu sfer dotyczące czterech paneuropejskich korytarzy transportowych.

X. Finanse

W NPR były zawarte bardzo precyzyjne tablice finansowe dotyczące finansowania poszczególnych osi rozwojowych oraz poszczególnych programów operacyjnych, Inicjatyw Wspólnoty oraz w układzie funduszy strukturalnych. Tabele te dotyczyły zobowiązań na lata 2004-2006 i były zestawiane w cenach z 1999 roku. Dodatkowo w tekście NPR dokonano szczegółowego rozliczenia różnych struktur wydatków. W opisach poszczególnych programów operacyjnych zawarte były także mini tablice finansowe.

W CSF dwie podstawowe tablice finansowe zostały przesunięte do aneksu. W pierwszej z nich uwzględniono zamiast pięciu tylko cztery osie rozwojowe oraz nakłady związane z poszczególnymi funduszami strukturalnymi. W drugiej określono wsparcie Wspólnoty w zakresie poszczególnych programów operacyjnych. Dane finansowe zostały określone w cenach z 2004 roku, co zwiększa sumę zobowiązań dotyczących wkładu wspólnotowego dla Polski z 11,4 mld euro (w cenach z 1999 roku) do 12,8 mld euro (w cenach 2004 roku).

W tekście głównym zawarto w układzie tabelarycznym alokacje operacji strukturalnych w Polsce (zobowiązania) na lata 2004-2006 oraz strukturę alokacji według instrumentów oraz określono poziomy wkładów Wspólnoty. Druga tablica finansowa dotyczy struktury nakładów uruchamianych w ramach poszczególnych programów operacyjnych. Taki sposób zapisów utrudnia porównywalność struktury alokacji finansowej NPR i CSF. Najważniejsze zmiany struktury alokacji z funduszy strukturalnych w ramach programów operacyjnych proponowane w CSF są następujące:

- zmniejszenie udziału alokacji na SPO Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw z 17,8% do 15,1% (minus 2,7%),
- zmniejszenie udziału nakładów na Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego z 39,2% do 35,9% (minus 3,3%),
- zwiększenie udziału nakładów na SPO Rozwój zasobów ludzkich z 17,3% do 17,8% (plus 0,5%),
- zwiększenie udziału nakładów na SPO Transport z 8,6% do 14,1% (plus 5,5%),

Udziały pozostałych programów operacyjnych nie zmieniły się. Zmiany te są wyrazem opinii Komisji Europejskiej, iż jedną z podstawowych barier rozwoju gospodarczego Polski jest bardzo zły stan infrastruktury transportowej.

W zakresie analizy weryfikacji dodatkowości *ex ante* uznano, iż pomimo trudności zgromadzenia odpowiednich informacji Polska wywiązała się z zadania, polegającego na określeniu poziomu wydatków rozwojowych ponoszonych w naszym kraju w latach 2000-2001 w kategoriach interwencji funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. (infrastruktura podstawowa - wydatki kapitałowe, zasoby ludzkie, środowisko produkcyjne oraz inne wydatki). Określono także w jaki sposób Komisja Europejska będzie weryfikowała wykonanie zasady dodatkowości *ex post* - po zakończeniu tego okresu programowania.

W porównaniu z NPR w CSF znalazł się nowy punkt dotyczący współfinansowania programów i projektów w obecnym okresie programowania przez Europejski Bank Inwestycyjny. Określono zakres rzeczowy możliwego współfinansowania ze środków EBI, wskazując na możliwości podejmowania przez EBI projektów w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

XI. System wdrażania

Pewnej zmianie uległa w CSF struktura tego rozdziału - siedem punktów merytorycznych NPR skondensowano do sześciu dotyczących: zarządzania i wdrażania, zarządzania i kontroli, zbierania i przekazywania danych, monitoringu, oceny (ewaluacji), informacji i promocji. W porównaniu z NPR zostały pominięte: „Plan akcji w zakresie informacji i promocji Podstaw Wsparcia Wspólnoty” oraz „Partnerstwo”, a wyodrębniony został punkt dotyczący zbierania i przekazywania danych.

Zmiany pomiędzy NPR a CSF w tekście dotyczącym systemu wdrażania polegają przede wszystkim na:

- skróceniu w CSF w porównaniu z NPR listy obowiązków spoczywających na Instytucji Zarządzającej do najważniejszych, co jest w sumie niekorzystne bowiem NPR zawierał kompletny katalog odpowiedzialności,
- uzupełnieniu w CSF opisu instytucji pośredniczących w zarządzaniu programem operacyjnym Rozwój Zasobów Ludzkich o Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej oraz skreśleniu informacji o zarządzaniu ZPORR we współpracy z samorządami szesnastu województw,
- wyrzuceniu z CSF opisu dotyczącego odpowiedzialności za zarządzanie Inicjatywami Wspólnoty,
- skróceniu listy obowiązków instytucji monitorująco-kontrolnych do dwu najważniejszych funkcji,
- w tekście dotyczącym oceny (ewaluacji) dopisaniu zobowiązania Polski do przygotowania we współpracy ze służbami Komisji Europejskiej planu roboczego dla oceny (ewaluacji), identyfikując równocześnie elementy jakie powinny zostać uwzględnione w tym planie,
- zawężeniu punktu tego rozdziału w NPR dotyczącego raportów i promocji do informacji i promocji. w CSF określono szczegółowo nośniki informacji i promocji, a wyeliminowano tekst NPR dotyczący zakresu merytorycznego raportowania.

XII. Najważniejsze wnioski i rekomendacje do prac nad kolejną edycją dokumentów programowych w Polsce

1. Niezbędne jest prowadzenie i systematyczne dokumentowanie procesu aktywnej partycypacji i konsultacji społecznej dotyczącej kolejnych dokumentów fazowych. Najmniejsze usterki w tym zakresie mogą być przyczyną negatywnej oceny przez Komisję Europejską efektów końcowych prac nad NPR, a w konsekwencji prowadzić do znaczących zmian akceptowanych kierunków interwencji w CSF.
2. Komisja Europejska w znacznie większym stopniu niż Rząd Polski eksponowała kwestie regionalne jako podstawę interwencji funduszy europejskich. Szczególne znaczenie w diagnostycznej części CSF miała identyfikacja różnego typu obszarów problemowych, do czego w NPR nie przywiązywano większej wagi, koncentrując uwagę na problemach uniwersalnych, dotyczących w większym lub mniejszym stopniu całego kraju (wszystkich lub prawie wszystkich regionów).
3. Niezbędne jest prowadzenie w Polsce prac nad „narodową polityką urbanizacji”. Po stronie Komisji Europejskiej występuje oczekiwanie prezentacji strategicznej wizji w tym zakresie, podczas gdy w Polsce traktowane jest to jedynie jako element analityki i to nie najważniejszy, bowiem uznaje się to milcząco za kompetencję samorządów. Prowadzi to do trudności poprawnego zaadresowania działań

o charakterze strukturalnym dotyczących największych miast, co dotyczy w największym stopniu poprawy komunikacji zbiorowej w aglomeracjach miejskich. Innym problemem jaki wynika pośrednio z analizy tych dwu dokumentów jest brak w Polsce podstaw prawnych planowania działań w skali obszarów metropolitarnych, co dotyczy w największym stopniu obszarów policentrycznych. Dlatego bardzo pilnie powinny zostać podjęte prace nad rozwiązaniami legislacyjnymi, które umożliwią takie działania.

4. Niezbędne jest dostosowanie formatów prowadzonych w Polsce prognoz społeczno-ekonomicznych do stosowanych przez Komisję Europejską. Sytuacja, gdy inny zestaw informacji występuje w każdym z tych dokumentów jest niezbyt korzystna dla programowania procesów rozwojowych w Polsce. Dostosowanie formatów analizy ułatwi merytoryczną dyskusję na temat przyszłości polskiej gospodarki według różnych prognoz.

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

6. Ponieważ struktura wydatków przewidywana w ramach CSF jest nieco inna niż była proponowana początkowo w ramach NPR wydaje się, że efekty makroekonomiczne funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oszacowane *ex ante* za pomocą modelu HERMIN nie są w pełni adekwatne do wyników jakie można byłoby osiągnąć dzięki realizacji NPR. Struktura działań proponowanych w latach 2004-2006 w ramach CSF jest znacznie bardziej socjalna niż zawarta w ramach NPR, a równocześnie znacznie mniej rozwojowa i dlatego wpływ funduszy europejskich na wzrost PKB w tym okresie będzie prawdopodobnie nieco mniejszy niż zakładano w NPR, co wymagałoby jednak formalnego dowodu.

7. W Polsce doświadczenia finansowania z funduszy przedakcesyjnych niepoddanych restrukturyzacji sektorów gospodarki narodowej są wyjątkowo zniechęcające (m.in. transport kolejowy - PKP). Dlatego w miarę możliwości należy unikać finansowania tych sektorów gospodarki narodowej, które nie gwarantują, przed wdrożoną skutecznie restrukturyzacją, odpowiednich efektów makroekonomicznych i społecznych. Może to bowiem prowadzić do marnotrawstwa funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

8. Należy podjąć pilne działania eliminujące deficyt strategicznego myślenia dotyczący rozwoju infrastruktury transportowej, w miarę możliwości używając jako matrycy problemowej diagnozy zaprezentowanej w Podstawach Wsparcia Wspólnoty.

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

- sytuacja makroekonomiczna, innowacyjność i inne uwarunkowania ramowe,
- zasoby ludzkie, równość szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy i zagadnienia społeczne,

- infrastruktura, aspekty przestrzenne, środowisko przyrodnicze,
- rozwój obszarów wiejskich i rolnictwo.

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

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

11. Klasyfikacja proponowanych w ramach NPR osi rozwojowych powinna uwzględniać możliwość sfinansowania każdego z proponowanych priorytetów i działań w logicznej i spójnej wewnętrznie strukturze. Rekomendowana przez Polskę w ramach NPR struktura osi rozwojowych powinna być szeroko i precyzyjnie uzasadniona, tak aby stała się bez zasadniczych zmian podstawą identyfikacji osi rozwojowych przyjętych następnie do finansowania w ramach CSF.

12. Dalszych analiz wymaga problem wyboru adekwatnych do ocenianych procesów i zjawisk mierników (wskaźników), które prawidłowo dokumentują postęp społeczno-ekonomiczny osiągnięty dzięki realizacji CSF. Być może powinno się przebudowywać system rejestracji różnych zjawisk społeczno-ekonomicznych w Polsce, tak aby uzyskać wysoką jakość monitoringu i oceny (ewaluacji) Podstaw Wsparcia Wspólnoty.

13. W NPR należy szerzej podjąć problem strategii horyzontalnych, czyli takich sfer które są finansowane z różnych instrumentów (funduszy czy programów operacyjnych). Pierwszym etapem powinna być poprawna identyfikacja sfer dla jakich takie strategie powinny zostać przygotowane. Następnie należy przygotować spójny system finansowania działań przewidywanych do realizacji w ramach takiej strategii. Chodzi o to, aby wybór miejsca finansowania był optymalny oraz aby uniknąć tak zwanego krzyżowego finansowania, gdy te same projekty mogłyby być finansowane w różnych miejscach. Jest to bardzo istotny segment strategicznego programowania rozwoju społeczno-ekonomicznego.

14. Zakres tematyczny i merytoryczny rozważań na temat zgodności z politykami Wspólnoty i narodowymi przeprowadzony w ramach NPR 2004-2006 został niemal w całości przeniesiony do CSF, a niewielkie korekty dotyczyły drugorzędnych spraw, co dowodzi pośrednio wysokiej jakości tego segmentu strategicznych analiz prowadzonych w Polsce.

15. Komisja Europejska przywiązuje wielką wagę do polityki wspierania zatrudnienia. Szczegółowość analizy dotyczącej tej polityki jest znacznie większa niż innych polityk wspólnotowych i krajowych. Dlatego ocena przeprowadzona w ramach NPR powinna szczegółowo charakteryzować wszystkie

kluczowe dokumenty unijne i polskie oraz ich konsekwencje dla programowania funduszy strukturalnych w Polsce.

16. Generalnie proponowana w NPR struktura priorytetów i działań rozwojowych została zaakceptowana przez Komisję Europejską i powtórzona w CSF. W sumie korzystne jest, gdy priorytety są bardzo szerokie, bowiem ułatwia to ewentualne realokowanie środków w ramach danego programu operacyjnego. Dlatego utrzymanie modelu dużych sektorowych programów operacyjnych i szerokich priorytetów jest rozwiązaniem rekomendowanym dla kolejnego NPR.

17. Bardzo niekorzystnym zjawiskiem jest realokowanie środków pomiędzy programami operacyjnymi. Dlatego NPR powinien bardzo starannie uzasadniać, także za pomocą modelowania makroekonomicznego, proponowaną przez nasz kraj strukturę nakładów w układzie programów operacyjnych, tak aby uniknąć problemów wynikających z zmiany struktury wydatków przyjmowanych w CSF.

18. Format opisu poszczególnych programów operacyjnych zastosowany w NPR jest znacznie bardziej czytelny niż zaprezentowany w CSF i dlatego powinien zostać utrzymany.

19. Wrażliwość Unii Europejskiej na przestrzeganie zasad dopuszczalności pomocy publicznej obowiązujących we Wspólnotach oznacza, że wszystkie działania w których występują przypadki pomocy ze środków europejskich, gdy beneficjentem jest sektor prywatny, muszą być starannie analizowane. Tego typu analiza powinna zostać zawarta nie tylko we właściwych programach operacyjnych, ale także w NPR.

20. Różne uzupełniające i modyfikujące propozycje strony polskiej jakie pojawiały się w trakcie negocjacji CSF, które w sumie pogarszały strukturę alokacji funduszy europejskich w Polsce, wskazują na potrzebę zapewnienia instytucji zarządzającej jaką jest w polskim modelu Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej silnej pozycji koordynującej działania poszczególnych uczestników procesu wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

21. Doświadczenia negocjacji regionalnego segmentu funduszy strukturalnych wskazują, że jeśli Polska będzie dążyła w kolejnym okresie programowania do modelu zdecentralizowanego wdrażania funduszy strukturalnych za pomocą szesnastu regionalnych programów operacyjnych niezbędne będzie dokonanie istotnych zmian w administracji terytorialnej, brak zmian będzie oznaczał przyzwolenie dla powielenia także po roku 2006 modelu jednego Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego.

22. Niektóre obszary finansowania wprowadzone w CSF, jakie nie były proponowane w NPR, dotyczą finansowania różnych projektów jako przedsięwzięć publicznych, które mogłyby ewentualnie zostać zrealizowane na zasadzie komercyjnej. Dotyczyć to może przede wszystkim projektów wspierających rozwój sportu, wypoczynku, turystyki czy kultury. Może to oznaczać w konsekwencji wypieranie przedsięwzięć kierujących się przesłankami rynkowymi przez inwestycje publiczne o wątpliwej efektywności.

23. Należy konsekwentnie dążyć do finansowania poszczególnych priorytetów w ramach NPR tylko z jednego funduszu strukturalnego, tak aby uniknąć realokowania w CSF poszczególnych działań i porządkowania struktury wydatków przez Komisję Europejską.

24. Prezentacja systemu wdrażania w NPR powinna być bardzo szczegółowa i dokładna, bowiem wszyscy uczestnicy tego procesu i inni partnerzy powinni mieć pełne rozeznanie odnośnie sposobu funkcjonowania tego systemu. Dlatego zawężenie i skrócenie tego tekstu w CSF nie służy efektywności wdrożenia funduszy w Polsce. W kolejnym NPR powinna zostać zastosowana ponownie konwencja bardzo szerokiej i dokładnej prezentacji systemu wdrażania, uwzględniająca wszystkie obowiązujące akty prawne oraz wszystkich uczestników systemu wdrażania.

25. Wielka pracochłonność analizy dodatkowości *ex ante* wynikała z niespójności klasyfikacji budżetowej obowiązującej w Polsce i Unii Europejskiej. Niezbędne dostosowania w tym zakresie będą oznaczały, iż proces weryfikacji dodatkowości będzie znacznie bardziej czytelny, prostszy i nie będzie obciążony ewentualnymi błędami.