

MINISTERSTWO ROZWOJU REGIONALNEGO

Wnioski  
z raportu  
strategicznego



W okresie 2007-2011 Polska sprawnie korzystała ze środków UE, co przełożyło się na znaczący wpływ polityki spójności na wzrost gospodarczy, aktywność inwestycyjną i rynek pracy.

Dzięki funduszom unijnym nastąpiło przyspieszenie wzrostu PKB, co oznacza, że w dalszym ciągu będzie zmniejszał się dystans dzielący Polskę od wysokorozwiniętych gospodarek UE. Polityka spójności przyczyniła się również do zauważalnego wzrostu zatrudnienia i spadku bezrobocia. Wynikało to nie tylko z wielkości środków do wykorzystania, lecz również z kumulacji efektów wdrażania kolejnych programów, ujawniania się nowych płaszczyzn oddziaływania i efektów opóźnionych. Przewiduje się, że jeszcze silniejsze, niż w ostatnich latach będzie oddziaływanie polityki spójności w okresie do 2015 r.

## 1. SYTUACJA SPOŁECZNO-GOSPODARCZA I TRENDY ROZWOJOWE

### 1.1. Rezultaty w głównych obszarach gospodarki

W okresie 2007-2011 gospodarka polska odnotowała najwyższe średnioroczne tempo wzrostu gospodarczego w Unii Europejskiej (4,3% wobec 0,5% w UE-27), utrzymując się na ścieżce wzrostu gospodarczego nawet w kryzysowym dla wielu gospodarek roku 2009. Stosunkowo wysoki wzrost PKB, a w szczególności uniknięcie recesji w 2009 roku, wynikało w znacznym stopniu z efektywnego wykorzystania funduszy unijnych. Szacuje się, że ok. 15-20% (tj. około 1 pkt proc) wzrostu w analizowanym okresie było rezultatem realizacji inwestycji współfinansowanych przez UE.

W latach 2007-2011 znacząco zmniejszył się (o ponad 13 pkt proc.) dystans pomiędzy Polską a średnią UE-27 pod względem PKB na mieszkańca, co oznaczało, że pod względem poprawy PKB w relacji do przeciętnej dla UE-27 Polska znalazła się na pierwszym miejscu. Niemniej jednak, różnica w poziomie rozwoju między UE a Polską pozostaje wciąż znacząca (PKB per capita osiągnął w 2011 r. 65% średniej UE-27).

W analizowanym okresie głównym czynnikiem wzrostu gospodarczego w Polsce był popyt krajowy, w ramach którego relacje między spożyciem a akumulacją ulegały istotnym modyfikacjom, wynikającym z dużej wrażliwości akumulacji na zmiany koniunktury. W 2011 r. nakłady inwestycyjne odnotowały - po dwóch latach spadku - znaczny wzrost (8,1%), wzrosła stopa inwestycji ogółem (która średnio w analizowanym okresie wynosiła 21% i była wyższa niż w UE-27), a stopa inwestycji publicznych osiągnęła rekordowy poziom 5,8 % PKB. Szczególne znaczenie dla wzrostu wolumenu inwestycji sektora publicznego miały fundusze EU – których udział w inwestycjach ogółem wzrósł w okresie członkostwa Polski w UE z ok. 32% do ponad 43%. Ich napływ umożliwił bowiem w ostatnich latach utrzymanie inwestycje ogółem na tym samym poziomie, mimo znacznego spadku inwestycji prywatnych.

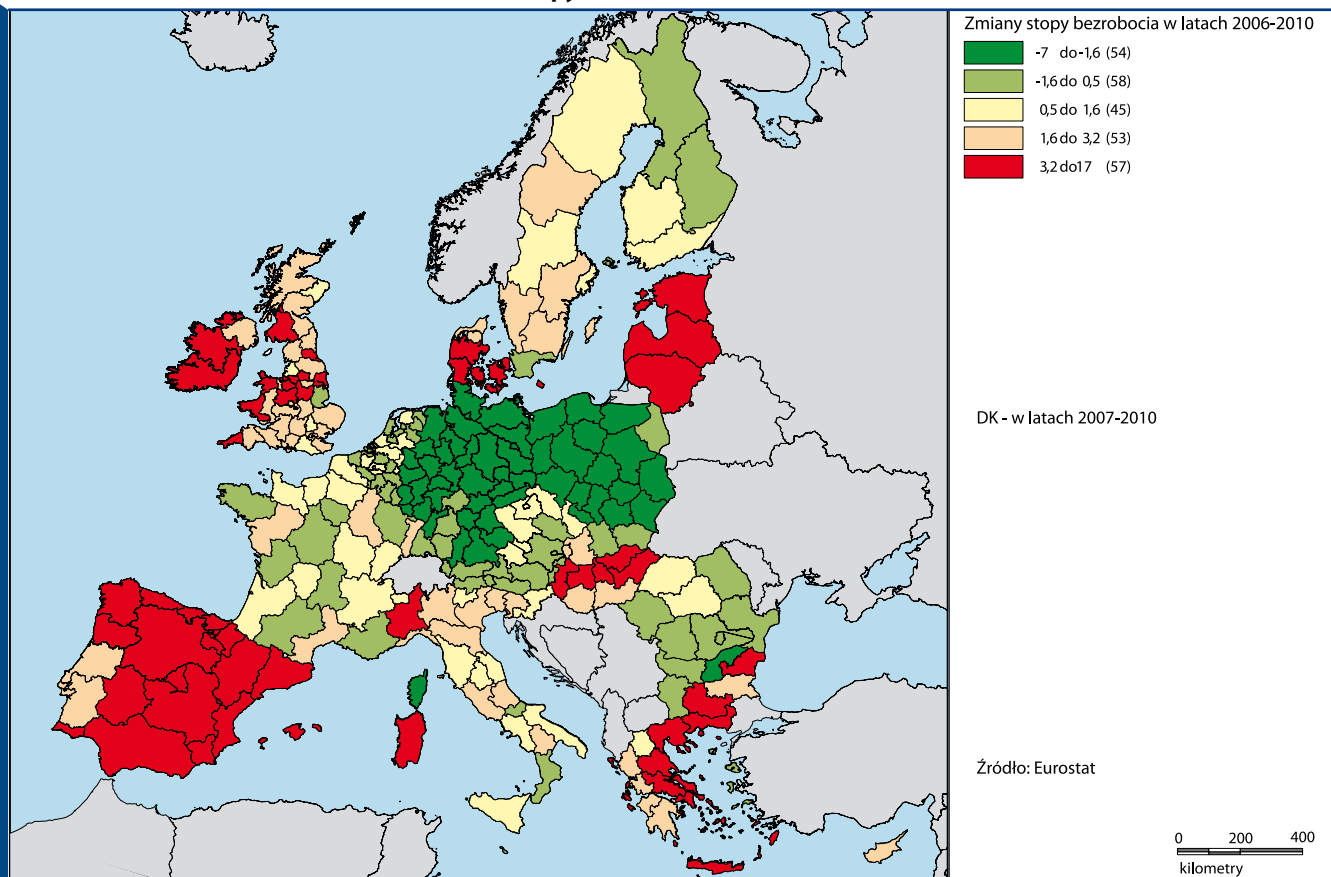
Po przejściowym spadku w 2007 r., w latach 2008-2010 nastąpił ponowny wzrost poziomu deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, a w 2009 r. Polska została objęta procedurą nadmiernego deficytu. Skłoniło to władze do przyjęcia zobowiązania redukcji deficytu do poziomu poniżej 3% PKB w 2012 r., a dzięki podjętym działaniom w 2011 r. odnotowano - po raz pierwszy od 2007 r. – obniżenie deficytu.

Znaczący dystans do nadrobienia ukazują podstawowe mierniki poziomu i jakości życia społeczności (oczekiwana długość życia, główne przyczyny zgonów osób poniżej 65. roku życia, dochody, wykształcenie, materialne warunki życia, a także dostępność i jakość usług medycznych). Trudny dostęp do wielu podstawowych usług w zakresie ochrony zdrowia, do placówek oświatowych, ale też do otwartych rynków pracy cechuje głównie obszary słabiej zaludnione, ze słabo rozwiniętą infrastrukturą transportową, co przekłada się na wyższe bezrobocie.

Pod względem przeciętnego średniego trwania życia w 2010 r. (76,4 lata) Polska plasowała na 8. miejscu od końca w UE, przy czym w latach 2007-2010 życie przeciętnego Polaka wydłużyło się o rok, tj. poprawiło się w większej skali niż średnio w UE-27.

Pomimo słabszej niż przeciętna w UE kondycji zdrowotnej, społeczeństwo polskie, w szczególności młodzież, angażuje się w zdobywanie wiedzy i umiejętności. W 2009 r. Polska odnotowała najwyższy w UE-27 wskaźnik uczestnictwa w edukacji osób w wieku 15-24 lata (71,7% osób w tym wieku), przy czym w kolejnych latach polska młodzież nadal pozostawała w czołówce wszystkich uczących się Europejczyków. Systematycznie rósł udział osób z wykształceniem wyższym wśród ludności w wieku 15-64 lata (o 4,9 pkt. proc. w latach 2007-2010). Dotychczasowa wysoka jakość kształcenia skutkuje lepszym zatrudnieniem i jego wzrostem. W latach 2007-2010 Polska odnotowała najszybszy w UE-27 wzrost (o 4,8 pkt. proc.) wskaźnika zatrudnienia (populacji 15-64 lata), który w 2011 r. wzrósł o dalsze 0,4 pkt. proc. - do 59,7%. Rosnące zatrudnienie przyczyniło się do obniżenia stopy bezrobocia o 4,1 pkt. proc. (do 9,7% średnio w 2011 r.), co kontrastowało z jej wzrostem (o 1,4 pkt. proc. tj. do poziomu 9,7%) w UE-27.

## Zmiana stopy bezrobocia w latach 2006-2010



Pomimo dość wysokiego nominalnego wzrostu płac w latach 2007-2010 (o 18,1%), przeciętne miesięczne wynagrodzenie (w PPS), stanowi zaledwie 55% średniej dla UE-27. Lokuje to Polskę na szóstym miejscu od końca w Unii. Nisko opłacana praca, jej długotrwały brak i niepełnosprawność są głównymi przyczynami niedostatku i ubóstwa, którego sferą objętych było w 2010 r. 27,8% ludności Polski.

Wydajność pracy (mierzona PKB na jednego pracującego w PPS) wzrosła w latach 2007-2011 o 7,7 pkt. proc. i w 2011 r. wynosiła 68,8% średniej unijnej.

Relatywnie niska pozostaje, na tle innych państw członkowskich, wysokość obciążeń podatkowych (w 2010 r. przychody z podatków oraz składek na ubezpieczenia społeczne stanowiły 31,8% PKB - wobec 39,6% średnio w UE) jednakże przedsiębiorcy oceniają procedury podatkowe jako uciążliwe, długotrwałe i skomplikowane.

Znacznie wolniejszy niż w okresie przedakcesyjnym był w latach 2007-2011 wzrost liczby zarejestrowanych podmiotów gospodarki narodowej (w końcu 2011 r. blisko 3,9 mln), co może wiązać się z oddziaływaniem czynników strukturalnych (przechodzenie od tworzenia dużej liczby nowych podmiotów do rozwoju przedsiębiorczości opartego na rozbudowie potencjału i wzmacnianiu konkurencyjności istniejących podmiotów gospodarczych). W strukturze własnościowej przedsiębiorstw wyraźnie dominował (96,9% zarejestrowanych podmiotów) sektor prywatny, a w strukturze wg liczby pracujących dominowały (95%) mikroprzedsiębiorstwa o liczbie pracujących do 9 osób. Ważną częścią sektora przedsiębiorstw stały się podmioty z kapitałem zagranicznym (1,95% przedsiębiorstw ogółem w końcu 2010 r.), których rola w gospodarce – udział w zatrudnieniu, aktywach trwałych, inwestycjach w środki trwałe i sprzedaży eksportowej - była znacznie większa niż wynikałoby to z ich liczebności. Napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) w latach 2007-2011 wyniósł łącznie 53,7 mld euro (tj. 10,7 mld euro średniorocznie, przy znacznej zmienności w poszczególnych latach).

W latach 2007-2011 odnotowano znaczą poprawę pozycji Polski w głównych rankingach konkurencyjności gospodarki oraz warunków prowadzenia działalności gospodarczej - w rankingu „Doing Business 2012” Banku Światowego awans z 75 na 62 miejsce, w zestawieniu World Economic Forum z 48 na 41 pozycję, a w klasyfikacji Międzynarodowego Instytutu Zarządzania z 50 na 34 miejsce. W unijnym rankingu innowacyjności „Innovation Union Scoreboard 2011” Polska znalazła się odpowiednio na 23 miejscu w UE i na ostatnim miejscu w grupie tzw. „umiarkowanych innowatorów”. W okresie 2007-2010 odnotowano niewielki, lecz systematyczny wzrost nakładów wewnętrznych na działalność badawczo-rozwojową w relacji do PKB (z 0,56% PKB w 2006 r. do 0,74% PKB w 2010 r), czemu towarzyszyły reformy nauki i szkolnictwa wyższego.

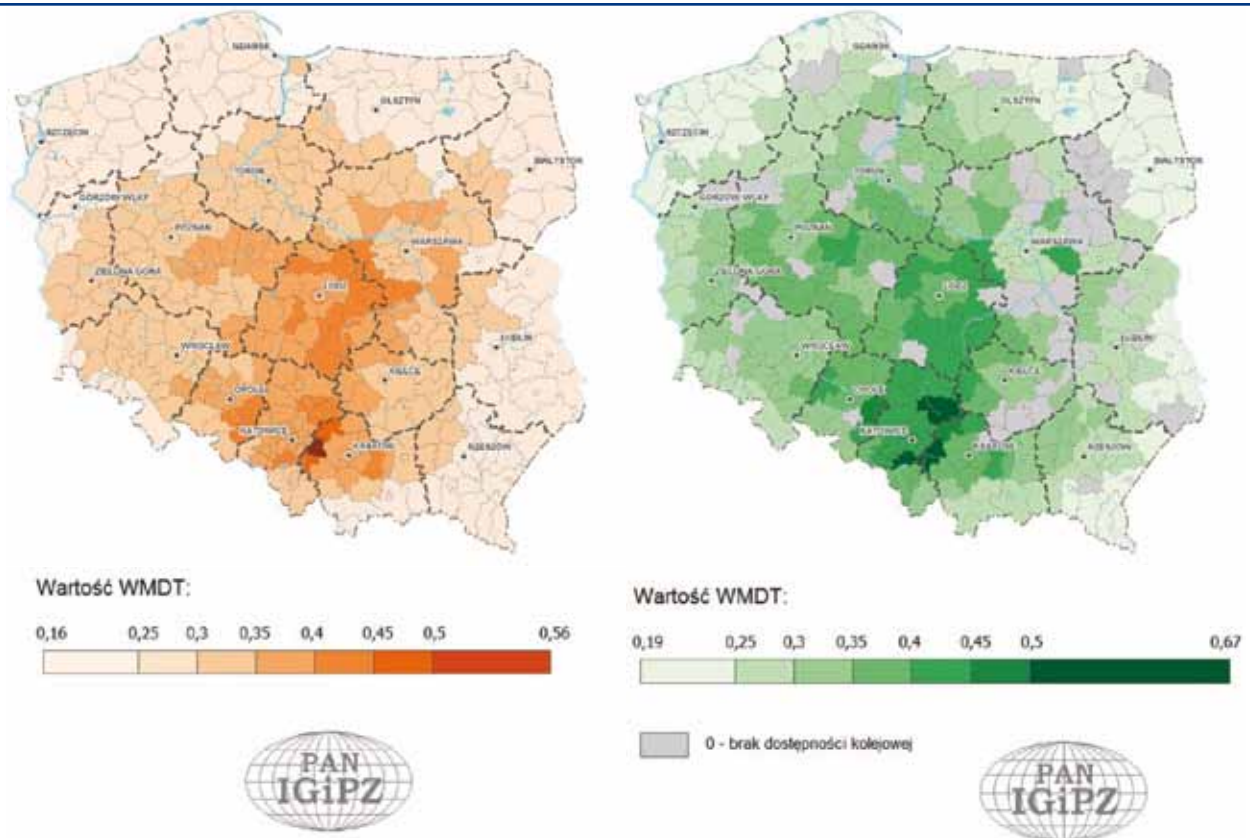
Znaczący postęp odnotowano w zakresie rozwoju e-administracji – wskaźnik w pełni dostępnych on-line 20 podstawowych usług publicznych wzrósł z 20% w 2006 r. do 79% w 2010 r., co plasowało Polskę na 18 miejscu w UE. Warunkiem efektywnego wykorzystania Internetu jest dostęp do łącz szerokopasmowych – na podkreślenie zasługuje tu niemal czterokrotny wzrost (z 3,9% w 2006 r. do 14,9% w 2010 r.), pomimo którego Polska znajdowała się w 2010 r. na 25 miejscu w UE (średnio dostęp ten posiadało 25,7 % mieszkańców).

### 1.1.1. Procesy rozwojowe w regionach

Pomimo, że w okresie 2007-2011 w polskich regionach miały miejsce intensywne procesy rozwojowe, stymulowane w dużej przez politykę spójności, istotnym problemem pozostaje duże zróżnicowanie regionalne. Przeważająca część aktywności ekonomicznej skoncentrowana jest w głównych aglomeracjach, w szczególności w regionie stołecznym. W województwie mazowieckim w 2009 r. PKB per capita osiągnął poziom 97% średniej UE-27, a cztery województwa o największym potencjale gospodarczym (mazowieckie, śląskie, wielkopolskie i dolnośląskie) wytwarzały w 2009 r. ponad połowę (52%) krajowego PKB. Z drugiej strony pięć regionów tzw. Polski wschodniej znajduje się wśród 20 najbiedniejszych regionów UE (z PKB per capita pomiędzy 41 a 47 % średniej UE-27). Postęp jakiego dokonały one w okresie 2007-2009 jest mniejszy, niż w większości pozostałych regionów i niższy niż średnio w całym kraju (niespełna 7 pkt proc. nadrobionego dystansu względem średniej UE wobec 9 pkt proc. średnio w pozostałych regionach). Należy jednak podkreślić, że wszystkie regiony Polski cechowały się w okresie 2007-2010 dynamiką wzrostu PKB per capita wyższą niż średnia w UE-27 i znalazły się w pierwszej trzydziestce regionów o najwyższym wzroście (w tym 3 w pierwszej dziesiątce). Ponieważ regiony Polski wschodniej notowały w większości niższą dynamikę PKB niż średnia krajowa, następowało równocześnie nieznaczne pogłębienie zróżnicowań wewnątrz kraju. Na tle innych krajów Unii Europejskiej Polska nie jest jednak krajem silnie zróżnicowanym regionalnie. Współczynnik mierzący poziom zróżnicowań PKB per capita między województwami (NUTS-2) kształtował się w 2009 r. znacznie poniżej średniej dla UE-27 (20,7 wobec 27,2).

Najwyższą dostępnością terytorialną (w ujęciu transportowym) charakteryzuje się województwo mazowieckie oraz 6 województw posiadających bliską dostępność do granicy zachodniej (śląskie, dolnośląskie, wielkopolskie, zachodniopomorskie i lubuskie), podczas gdy najniższa była ona w województwach wschodniej Polski, co wynika m.in. z braku międzynarodowych połączeń lotniczych (z wyjątkiem województwa podkarpackiego) oraz słabo rozwiniętego sektora transportu i logistyki. Najwyższą dostępność transportową na poziomie powiatów odnotowano natomiast w województwach: dolnośląskim, opolskim, łódzkim, małopolskim (częściowo) i mazowieckim, a najniższą w Polsce Wschodniej oraz województwie zachodniopomorskim.

### Dostępność powiatów w podziale na podsieci: drogową i kolejową w 2010 r.



Źródło: T. Komornicki, P. Rosik, M. Stępnik, W. Pomianowski (Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania. PAN) Symulacja wskaźnika Międzygałęzowej Dostępności Transportowej (WMDT) na terytorium Polski do roku 2020.

## 1.2. Trendy rozwojowe i wyzwania dla gospodarki Polski po 2012 r.

Prognozy średnio i długookresowe wskazują na dość niepewną sytuację polskiej gospodarki w kolejnych latach, wynikającą z kondycji otoczenia zewnętrznego. W odniesieniu do uwarunkowań wewnętrznych konieczne jest wyeliminowanie zagrożenia wynikającego z nierównowagi fiskalnej oraz konsekwentne tworzenie nowych przewag konkurencyjnych gospodarki opartych na innowacyjności oraz jakości oferowanych towarów i usług. Pozwoli to na przeciwdziałanie perspektywom spadku w najbliższych dekadach potencjalnego tempa wzrostu wynikająca zarówno z wyczerpywania się jego „prostych rezerw” (imitacja zewnętrznych rozwiązań i konkurencja cenowa) jak i z trendów demograficznych.

Potencjalne tempo wzrostu gospodarczego będą determinować również: poziom oraz struktura nakładów inwestycyjnych przedsiębiorstw (konieczność podniesienia stopy oszczędności krajowych oraz zwiększenia atrakcyjności inwestycyjnej kraju i regionów), a także efektywność instrumentów polityki społecznej nakierowanych na wzrost aktywności zawodowej różnych grup ludności. W najbliższych latach działania prorozwojowe powinny zmierzać również do pobudzenia wzrostu demograficznego i podnoszenia stopy zatrudnienia, zwiększania kapitału społecznego i intelektualnego oraz innowacyjności. W kontekście wyzwań związanych ze zmianami klimatycznymi należy podkreślić pewne obniżenie w ostatnich latach energochłonności finalnej gospodarki, przybliżające Polskę do osiągnięcia celu NSRO (0,22 kgoe/Euro w 2013 r.). Konieczność znacznej redukcji emisji gazów cieplarnianych oznaczałaby nie tylko olbrzymi koszt dla polskiej gospodarki (nakłady na technologie nisko-węglowe oraz utratę konkurencyjności cenowej), ale również stanowiłaby potencjalne istotne zagrożenie dla bezpieczeństwa energetycznego kraju. Odpowiedzią na to niebezpieczeństwo może być zarówno integracja krajowego rynku energii z rynkiem europejskim jak i nasilenie działań wspierających potencjał energetyki opartej na odnawialnych źródłach energii

## 2. WPŁYW KRYZYSU FINANSOWEGO NA REALIZACJĘ REALIZACJA NSRO I PROGRAMÓW OPERACYJNYCH

### 2.1. Realizacja NSRO i programów operacyjnych w Polsce w warunkach kryzysu na świecie

W oparciu o wprowadzane przez Komisję Europejską zmiany dotyczące ułatwień we wdrażaniu funduszy UE, w 2009 r. przygotowano pakiet działań antykryzysowych i uproszczenie zasad wykorzystania tych funduszy w Polsce. Zachowanie dotychczasowej dynamiki i efektywności wykorzystania środków polityki spójności umożliwiło sprawne zasilenie gospodarki dodatkowymi inwestycjami, sprzyjając realizacji celów NSRO i poszczególnych programów.

Utrzymująca się w wyniku kryzysu trudna sytuacja gospodarcza spowodowała pogorszenie warunków funkcjonowania zarówno dotychczasowych jak i potencjalnych beneficjentów. Na tempo realizacji poszczególnych inicjatyw wpływ miała zwłaszcza rezygnacja z aplikowania o środki ze względu na trudności w zapewnieniu wkładu własnego oraz odstępowanie od podpisywania umów z powodu przewidywanych trudności z realizacją projektu, odnotowano również przypadki rozwiązywania przez beneficjentów umów z powodu niedoszacowania kosztów w projekcie.

W programach operacyjnych w obszarze działań ukierunkowanych na wspieranie rozwoju przedsiębiorczości, (finansowanych głównie ze środków EFRR), niekorzystny wpływ na realizację celów programów wynikał głównie z ograniczenia działań prorozwojowych w przedsiębiorstwach. Spowolnienie gospodarcze oddziaływało także na realizację inwestycji infrastrukturalnych (wahania rynkowe, kursu walutowego, ceny na rynku budowlanym, kondycja finansowa beneficjentów czy też zdolność wykonawców do realizacji dużych kontraktów).

Spowolnienie gospodarcze nie miało natomiast znaczącego wpływu na realizację celów programu współfinansowanego z EFS. Na mocy wprowadzonego w 2009 r. tzw. pakietu działań antykryzysowych zwiększono poziom zaangażowania i dostępność środków EFS na potrzeby wspierania osób narażonych na negatywne skutki spowolnienia gospodarczego (pracownicy zagrożeni utratą pracy, osób bezrobotne, przedsiębiorstwa przechodzące procesy restrukturyzacyjne). Zmiany w zakresie wdrażania EFS miały również na celu zwiększenie dostępu przedsiębiorstw do środków udzielanych w formie pomocy publicznej, co miało umożliwić firmom inwestowanie w rozwój zasobów ludzkich pomimo niesprzyjającej sytuacji gospodarczej.

W celu zapewnienia: sprawnej realizacji założonych celów programów, pełnego wykorzystania dostępnych środków oraz maksymalizacji efektywności ich wykorzystania; w latach 2009–2011 wypracowano i wdrażano mechanizmy usprawniające wdrażanie programów, mające prowadzić do wsparcia impulsu inwestycyjnego poprzez przyspieszenie m.in. wykorzystania środków europejskich dostępnych w ramach NSRO (usprawnienia te dotyczyły procesu wyboru projektów do realizacji, wprowadzenia na szeroką skalę systemu zaliczkowego finansowania projektów, czy też skrócenia procedury weryfikacji wniosków o płatność). W efekcie, w 2010 r. nastąpiło znaczne przyspieszenie wydatkowania środków.

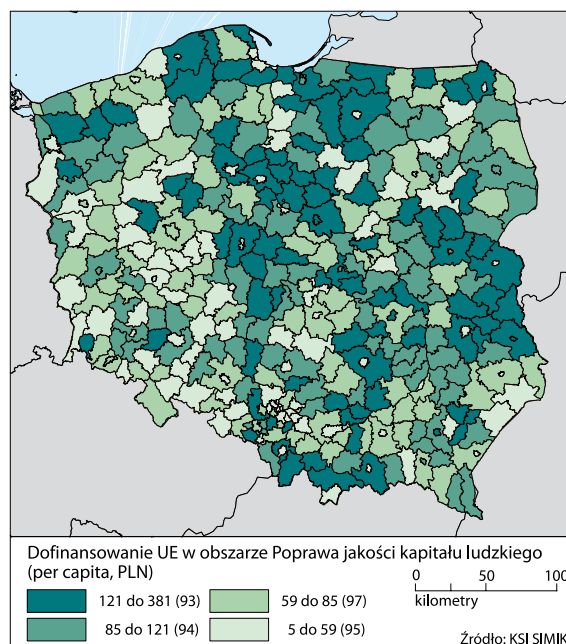
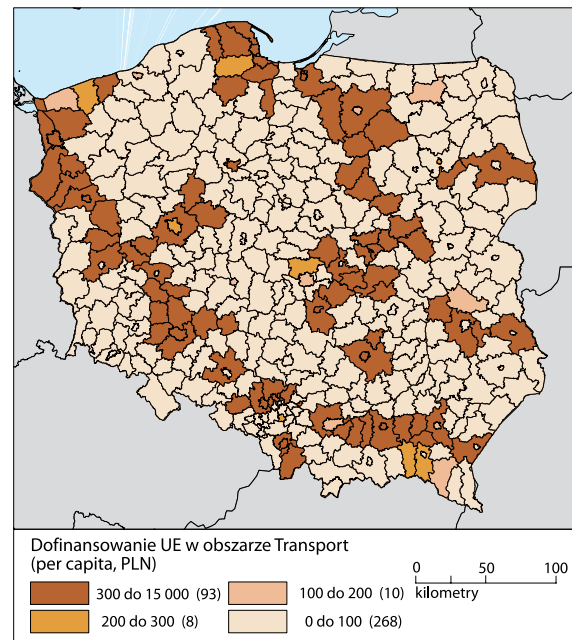
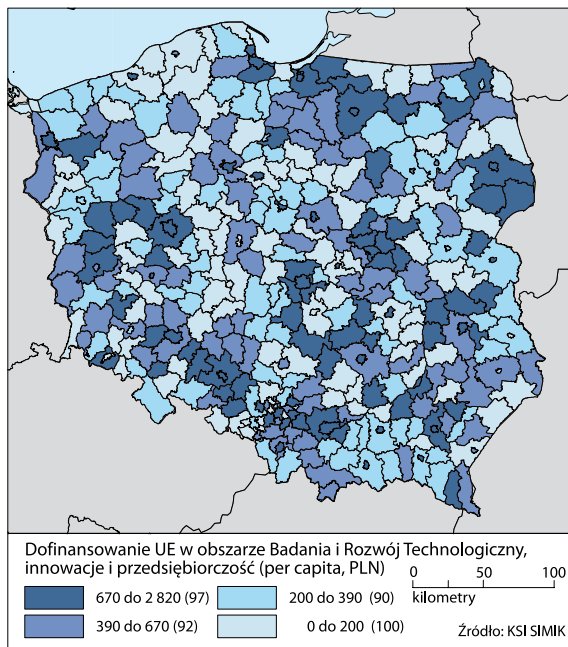


### 3. GŁÓWNE DZIAŁANIA W RAMACH KRAJOWEGO PROGRAMU REFORM

Duży nacisk przy realizacji działań zaprogramowanych w KPR został położony na wykorzystanie środków dostępnych w ramach unijnej polityki spójności. Zgodnie z NSRO 2007-2013, Polska zobowiązała się do przeznaczenia blisko 64% alokacji środków unijnych na wydatki związane z celami prolizbońskimi. W latach 2007-2011 środki unijne w istotny sposób wsparły wdrażanie Strategii Lizbońskiej w Polsce. Głównymi obszarami wsparcia w ramach realizowanej Strategii Lizbońskiej były następujące obszary tematyczne: transport (36% wszystkich środków przeznaczonych na kategorie prolizbońskie), badania i rozwój technologiczny, innowacje i przedsiębiorczość (28%) a także społeczeństwo informacyjne oraz poprawa jakości kapitału ludzkiego (po 8%).

Równocześnie w ramach wdrażania KPR podjęto szereg reform mających na celu m.in. usprawnienie warunków funkcjonowania gospodarki oraz rozbudowę jej potencjału oraz prowadzono działania mające na celu osłabienie skutków kryzysu finansowo-gospodarczego (poprawa stanu finansów publicznych, przyjazne otoczenie dla przedsiębiorczości, ograniczanie barier administracyjnych, wspierania inwestycji i popytu konsumpcyjnego).

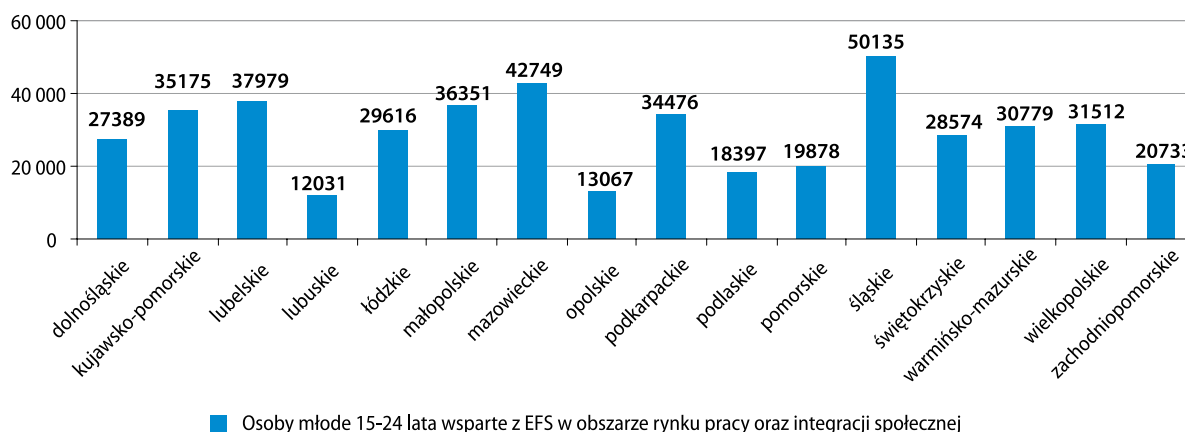
#### Wydatki na kategorie prolizbońskie w wybranych obszarach wg umów/decyzji o dofinansowanie (stan w 31.12.2011)



## 4. WKŁAD POLITYKI SPÓJNOŚCI W REALIZACJĘ KRAJOWEGO PLANU DZIAŁAŃ NA RZECZ INTEGRACJI SPOŁECZNEJ

Od początku wdrażania współfinansowanego z EFS PO Kapitał Ludzki wsparciem integracyjnym i aktywizującym (m.in. w formie szkoleń, doradztwa i poradnictwa) objęto prawie 1 mln osób bezrobotnych (z czego 35% stanowili długotrwale bezrobotni), szczególną uwagą obejmując grupy znajdujące się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy tj. osoby młode w wieku 15-24 lata oraz – w mniejszym stopniu- osoby w wieku 55-64 lata (86,1 tys. osób). Udział w projektach PO KL rozpoczęło dotychczas 130,1 tys. osób niepełnosprawnych.

Osoby w wieku 15-24 lata objęte wsparciem aktywizującym i integracyjnym w poszczególnych regionach



Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań okresowych IP (wg stanu na 31/12/11)

Do końca 2011 r. udział w projektach mających na celu integrację społeczno-zawodową zakończyło 164,9 tys. klientów pomocy społecznej, w tym 73,5 tys. osób z terenów wiejskich. Blisko 198 tys. osób objęto kontraktami socjalnymi, które mają na celu mobilizację osób pobierających świadczenia socjalne do działań usamodzielniających i przezwyciężenia ich trudnej sytuacji życiowej.

Projekty realizowane ze środków EFS w ramach działań mających na celu przeciwdziałanie ubóstwu i wykluczeniu społecznemu dzieci i młodzieży przyczyniły się do wzrostu poziomu upowszechnienia edukacji przedszkolnej.

## 5. NARODOWE STRATEGICZNE RAMY ODNIESIENIA – OSIĄGNIĘCIA ORAZ PERSPEKTYWY ROZWOJU

### 5.1. Stopień realizacji założonych celów w okresie 2007-2011 oraz odnotowany postęp

W obszarze celu 1 NSRO, jakim jest poprawa jakości funkcjonowania instytucji oraz rozbudowa mechanizmów partnerstwa, w latach 2007-2010 nastąpiła poprawa sytuacji, nadal jednak niezbyt korzystnie oceniana jest efektywność administracji publicznej. Pod względem wartości odpowiedniego wskaźnika Banku Światowego Polska zajmowała 22 miejsce w UE, przy czym utrzymanie tendencji wzrostowej w tym zakresie umożliwiłoby osiągnięcie celu NSRO na 2013. Odnotowana w ostatnich latach poprawa w tej sferze nastąpiła w znacznym stopniu dzięki reformom na rzecz informatyzacji urzędów i udostępnienia usług publicznych drogą elektroniczną. Pomimo wyraźnej poprawy, nie jest również zadowalająca ocena jakości stanowionego prawa, choć cel NSRO powinien zostać osiągnięty.

Stopniowo zwiększa się przejrzystość sprawowania władzy, a indeks postrzeganej korupcji osiągnął w 2010 r. najkorzystniejszy w historii poziom (5,3), co pozwoliło na osiągnięcie celu NSRO na 2013 r. (5,0). Polska wyprzedza w tym względzie większość nowych państw członkowskich.

Największą wadą polskiego wymiaru sprawiedliwości pozostaje przewlekłość postępowania sądowego – wg Banku Światowego średni czas egzekucji wyroków sądowych nie zmienił się w analizowanym okresie i w 2011 r. nadal wynosił 830 dni (wobec celu NSRO na 2013 r. na poziomie ok. 200 dni).

Częściowo zrealizowany został cel 2 NSRO, zakładający poprawę jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej. Polska uplasowała się w czołówce krajów o najmniejszym odsetku osób z najniższym wykształceniem w populacji 25-64 lata, a poprawa jakości kształcenia zaowocowała również lepszymi rezultatami kształcenia wyższego. Udział procentowy ludności w wieku 15-64 lata z wykształceniem wyższym wyniósł 20,7% w 2011 r. (wobec celu NSRO na 2013 rok na poziomie 17%). Odsetek studiującej młodzieży w wieku 19-24 lata w roku akademickim 2010/2011 wyniósł 53,8% brutto i podobnie jak w poprzednich latach był najwyższy w UE-27. Udział osób w wieku 25-64 lata w kształceniu ustawicznym w 2011 r. wynosił 4,5%, i odbiegał zarówno od średniej unijnej (8,9%), jak i odpowiedniego celu NSRO na 2013 (10%).

W latach 2007-2011 odnotowano wyraźne obniżenie (o 4,1 pkt. proc.), stopy bezrobocia, która w 2011 r. wyniosła 9,7% i była niższa od zakładanej w 2013 r. (10%). Pomimo wysokich efektów kształcenia młodzieży nie udało się natomiast obniżyć skali bezrobocia w tej grupie (25,8% w 2011 r. wobec celu na poziomie 20%). Wpłynąć na to mogło również słabnące od 2007 r. zainteresowanie naukami ścisłymi, których absolwenci w roku akademickim 2010/2011 stanowili 19,6% ogółu studiującej młodzieży co oznacza brak możliwości osiągnięcia odpowiedniego celu NSRO (22% w 2013 r.) i wskazuje na konieczność większej promocji tych dziedzin nauki.

Zagrożenie ubóstwem wykazuje tendencję rosnącą i w 2010 r. kształtowało się na poziomie 17,6%, tj. – wobec celu NSRO wynoszącego 14%).

Zróżnicowane były efekty dotychczasowej realizacji Celu 3 NSRO, tj. budowy i modernizacja infrastruktury technicznej i społecznej mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski. Pomimo zauważalnego przyrostu w latach 2007-2011 łącznej długości sieci autostrad i dróg ekspresowych (odpowiednio o 61,4% - do 1070 km oraz o 123,6% - do 738 km), osiągnięcie celu, przyjętego w NSRO na 2013 r. (1754 km autostrad i 2555 km dróg ekspresowych) wydaje się bardzo trudne. Niedostatki infrastruktury transportowej ograniczają konkurencyjność gospodarki i możliwości jej rozwoju oraz oddziałują negatywnie na bezpieczeństwo transportu drogowego (cel NSRO na poziomie maksymalnie 7,4 ofiar śmiertelnych na 100 tys. mieszkańców w 2013 r. wydaje się nieosiągalny - w 2011 r. na 100 tys. mieszkańców przypadło 11 śmiertelnych ofiar wypadków).

Wysoce niezadowolający pozostaje stan techniczny infrastruktury kolejowej, co przekładała się zarówno na obniżenie dostępności komunikacyjnej poszczególnych regionów kraju, jak i jej pogorszenie wewnątrz regionów. Biorąc pod uwagę skalę realizowanych obecnie inwestycji kolejowych współfinansowanych ze środków UE – realizacja celu NSRO w stosunku do transportu kolejowego (w 2013 r. 1786 km długości linii kolejowych dostosowanych do prędkości 160 km/h i wyższej) wydaje się niezagrażona, albowiem już w 2009 r. łączna długość tej klasy linii kolejowych wynosiła 1568 km.

Działania współfinansowane przez Unię Europejską w ramach perspektywy finansowej 2007-2013 przyczyniają się znacząco do rozbudowy i poprawy kondycji infrastruktury transportowej. Umowy podpisane do końca 2011 r. obejmują realizację 1863 projektów transportowych zakładających budowę ponad 521 km oraz przebudowę blisko 5,9 tys. km dróg, a także modernizację ok. 376 km tras kolejowych.

W odniesieniu do poziomu emisji gazów cieplarnianych, dotychczasowe tendencje wskazują, że pomimo niewielkiego wzrostu w ostatnich latach, realizacja celu na 2013 r. (emisje w wysokości 89% roku bazowego) pozostaje niezagrażona. Umowy na projekty w tej sferze, podpisane do końca 2011 r., przewidują obniżenie emisji gazów cieplarnianych z tego tytułu o około 11 340 kt dwutlenku węgla i jego ekwiwalentów.

Odsetek ludności miast i wsi posiadającej dostęp do oczyszczalni ścieków, wynoszący w końcu 2011 r. odpowiednio 89,1% oraz 30,9% wskazuje na wysokie prawdopodobieństwo osiągnięcia celu na 2013 r. (90% ludności miejskiej oraz 30% ludności wiejskiej).

Bardziej zróżnicowana wydaje się natomiast kwestia udziału energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w zużyciu energii elektrycznej. Obecnie wykorzystani OZE jest wielokrotnie niższe od dostępnych ich zasobów, co wskazuje na konieczność większej determinacji strategicznej w ich uruchamianiu. Uwzględniając jednak obecne zaawansowanie (7% udział OZE w zużyciu energii elektrycznej w 2010 r.) duże jest prawdopodobieństwo osiągnięcia celu NSRO na 2013 r. (określony w przedziale 7,5-8,5%). Do końca 2011 r. podpisano 166 umów na realizację projektów z zakresu OZE, które mają prowadzić do zwiększenia mocy wytwórczych opartych na tych źródłach o 329,2 MW.

Dotychczasowa realizacja celu 4 NSRO - podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej oraz sektora usług przebiegała w sposób zróżnicowany.

Oceniając wskaźniki dotyczące zmian strukturalnych w gospodarce można stwierdzić, że na koniec 2010 r. osiągnięto założone cele w ponad 90%. Utrzymanie tempa poprawy zbliżonego do dotychczasowego lub nieznacznie wyższego zagwarantuje pełne osiągnięcie zakładanej wartości odpowiednich wskaźników w 2013 r.

Pozytywnie można również ocenić postęp w realizacji wskaźników w obszarze rozwoju społeczeństwa informacyjnego, gdzie do końca 2011 r. zakontraktowano 3,8 tys. projektów. Liczba łączy szerokopasmowych w stosunku do liczby ludności zwiększyła się w latach 2007-2010 prawie czterokrotnie (dzięki projektom współfinansowanym funduszami unijnymi do końca 2011 r. populacja z dostępem do łączy szerokopasmowych zwiększyła się o ponad 323 tys. osób) i przy kontynuacji podobnego tempa wzrostu będzie możliwe osiągnięcie poziomu zakładanego na 2013 rok (23% ludności dysponującej dostępem do łączy tego typu, wobec 14,9% w 2010 r.). Bardzo wyraźna poprawa nastąpiła również w dostępności usług e-government, gdzie również możliwe jest osiągnięcie zakładanego celu.

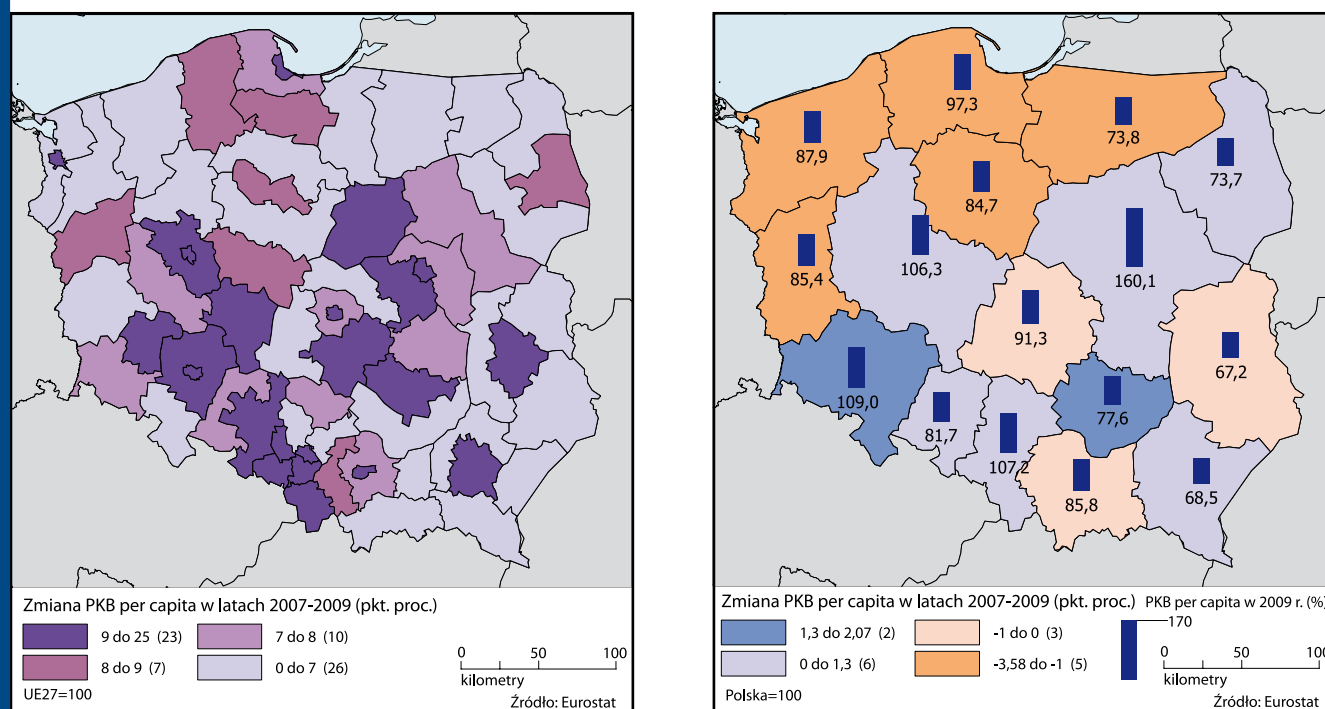


Niekorzystna sytuacja występuje natomiast w sferze wydatków na działalność badawczo-rozwojową i aktywności innowacyjnej przedsiębiorstw. Nakłady ogółem na B+R wynosiły w 2010 r. 0,74% PKB i zakładany w NSRO cel (1,5%) na 2013 r. został osiągnięty zaledwie w połowie. Należy jednak podkreślić, że postęp osiągnięty w ostatnich latach był w dużej mierze efektem realizacji polityki spójności - szacuje się, że ok. 35% wydatków na B+R i działania innowacyjne w okresie 2008-2010 pochodziło z funduszy unijnych. Do końca 2011 r. zakontraktowano 1,1 tys. projektów z zakresu B+R oraz 866 projektów współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami a instytutami badawczymi.

Wymiar przestrzenny polityki spójności realizowanej w ramach NSRO 2007-2013 znajduje odzwierciedlenie w dwóch celach: celu 5 - wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej oraz w celu 6 - wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich.

Realizacja polityki spójności sprawia, że dystans w poziomie rozwoju gospodarczego dzielącego polskie regiony od średniej UE-27 będzie nadal stopniowo się zmniejszał, jednakże proces konwergencji będzie zachodził nierównomiernie w wymiarze terytorialnym, co będzie przyczyniać się do dalszego pogłębienia międzyregionalnych dysproporcji w poziomie rozwoju. Częściową przeciwwagą dla tego procesu stanowią fundusze unijne, które pozwolą częściowo powstrzymać proces różnicowania regionów - co wynika to głównie z silniejszego, z reguły, ich oddziaływania w regionach uboższych, a także z faktu kierowania do tych regionów największych funduszy w ujęciu per capita. Na tle Unii Europejskiej, Polska nie należy do krajów silnie zróżnicowanych terytorialnie, a wskaźnik monitorujący, przyjęty w NSRO, wskazuje na niewielki i mieszczący się w założonym przedziale docelowym wzrost zróżnicowania w ostatnich latach.

PKB per capita w latach 2007-2009



Stopa bezrobocia na wsi w 2011 r. spadła do poziomu 9,6% (wobec celu NSRO na 2013 r. - 13,5%). Zdecydowanie wyższa była ona wśród kobiet niż wśród mężczyzn, w obu grupach kształtując się jednak poniżej wartości docelowej NSRO. W omawianym okresie wzrósł wskaźnik zatrudnienia - z niecałych 48% do 50,5%, jednak różnice pomiędzy płciami są nadal znaczące (w 2010 r. odpowiednio 41,9% oraz 59,5%).

Z punktu widzenia zmniejszenia dystansu rozwojowego pomiędzy obszarami wiejskimi i miastami bardzo istotny jest rozwój edukacji na obszarach wiejskich, monitorowany w NSRO za pomocą odsetka dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym oraz odsetka osób zamieszkujących na wsi i uczących się. Wartość pierwszego z ww. wskaźników zdecydowanie wzrosła - z nieco ponad 21% do 52% w 2011 r. (wobec celu NSRO na poziomie 30%), co jest istotne nie tylko ze względu na długofalowe korzyści dla budowy kapitału ludzkiego, ale także ze względu na szansę na wzrost aktywności zawodowej kobiet. W przypadku drugiego z powyższych wskaźników nastąpiło natomiast pogorszenie - z nieco ponad 17% w 2006 r. (tj. poziomu stanowiącego cel NSRO na 2013 r.) - do 15,5%. Istotny postęp - z 25% w 2006 r. do 61,2% w 2011 r. (wobec celu NSRO na 2013 r. na poziomie 70%). - odnotowano natomiast w przypadku odsetka wiejskich gospodarstw domowych z dostępem do Internetu.

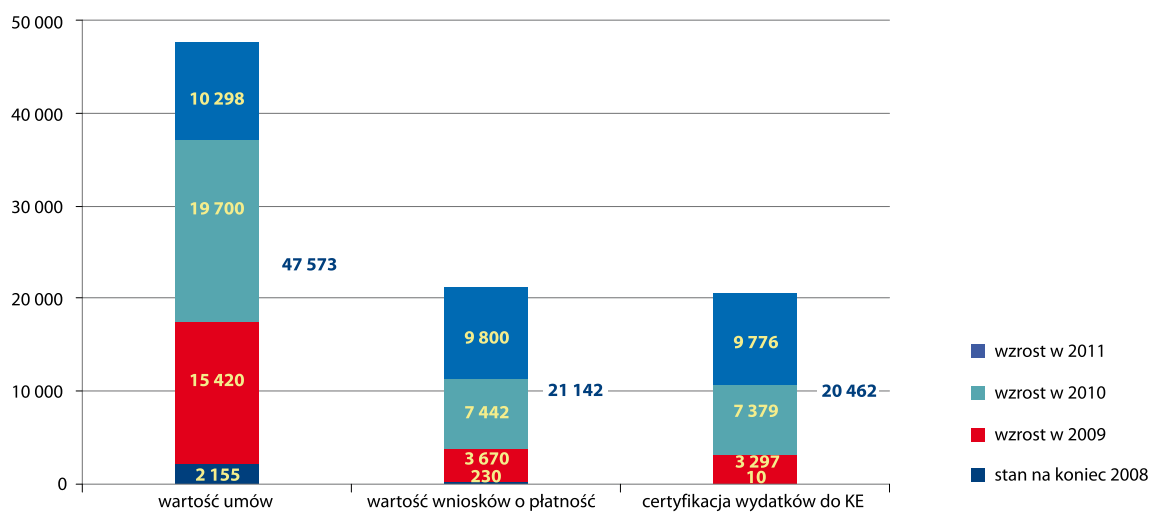
## 6. POSTĘP FINANSOWY W RAMACH NSRO 2007-2013

Tempo wdrażania środków UE w Polsce w latach 2009-2011 było wysokie, zarówno w odniesieniu do kontraktacji, jak i wydatkowania środków, w efekcie czego do końca 2011 r. rozdysponowano ponad 70% alokacji dla NSRO. W poszczególnych programach poziom kontraktacji jest zróżnicowany. Najwyższy wynik osiągnęły programy regionalne, a wykorzystanie alokacji liczone dla wszystkich 16 województw łącznie sięgało 76% na koniec 2011 r. Wśród programów krajowych najwyższą kontraktację odnotowano w PO Innowacyjna Gospodarka (rozdysponowano ok. 70% środków), natomiast w ramach PO Infrastruktura i Środowisko oraz PO Kapitał Ludzki – zakontraktowano odpowiednio: 69% i 67%.

Największy progres w wydatkach ponoszonych w ramach projektów odnotowano w 2011 roku - beneficjenci wystąpili o refundację prawie 10 mld EUR (tj. o 2,4 mld EUR więcej niż w roku 2010 i niemal trzykrotnie więcej niż w roku 2009). Podobnie jak w przypadku kontraktacji, najwyższe tempo wnioskowania o refundację poniesionych wydatków dotyczyło programów regionalnych. Wśród programów krajowych, najszybsze i równomierne tempo wydatkowania widoczne jest w programie Kapitał Ludzki. Dynamika ta wynika z charakteru projektów (są to najczęściej przedsięwzięcia krótkoterminowe, o stosunkowo niewielkim budżecie) realizowanych w tym programie. Odmienna jest sytuacja w przypadku inwestycji realizowanych w ramach Programu Infrastruktura i Środowisko, dynamika wydatków którego odzwierciedla specyfikę projektów infrastrukturalnych, charakteryzujących się dłuższym okresem przygotowawczym, znacznym budżetem i wieloletnim okresem realizacji.

Do końca 2011 r. do Komisji Europejskiej skierowano wnioski o płatności okresowe na łączną kwotę wynoszącą ok. 20,5 mld EUR w części wkładu UE, przy czym w samym 2011 r. zawnioskowano o około 9,8 mld EUR. Jednocześnie, Komisja Europejska w ramach refundacji przekazała Polsce kwotę 18,7 mld EUR. Łącznie, środki przekazane Polsce przez KE od początku okresu programowania do końca 2011 r. w formie zaliczek i refundacji wynoszą 25 mld EUR, tj. ok. 37% alokacji w ramach NSRO.

**Postęp we wdrażaniu NSRO - przyrost wartości umów o dofinansowanie, wydatków beneficjentów oraz certyfikacji do KE (mln EUR)**

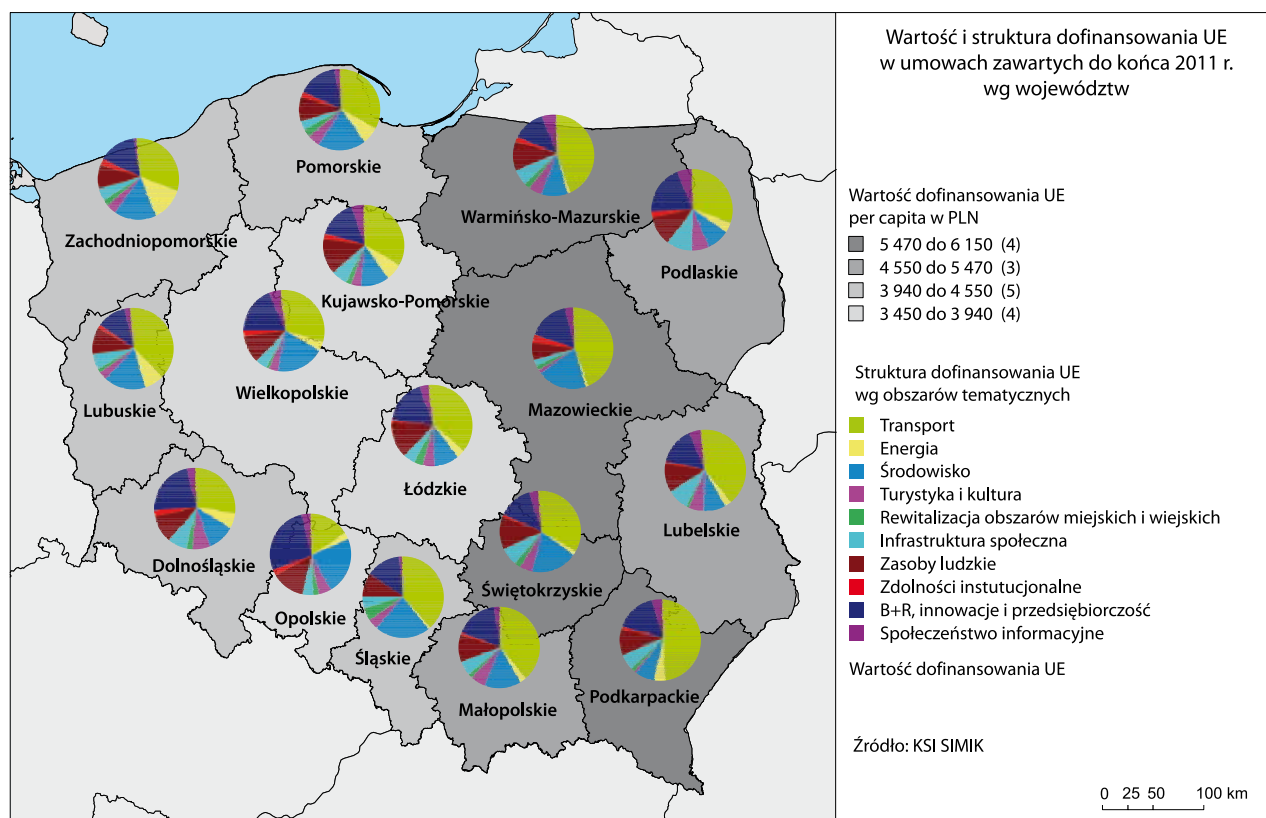


Źródło: Opracowanie własne IK NSRO na podstawie danych z KSI (SIMIK 2007-2013). Dane przeliczono wg kursu: EUR/PLN=4,1013

Ponad 1/3 wartości wszystkich projektów to inwestycje w infrastrukturę transportową. Znaczne środki (18% wartości wszystkich inwestycji) zakontraktowano także w projektach związanych z B+R oraz rozwojem przedsiębiorczości. Podobne wsparcie kierowane jest na rozwój kapitału ludzkiego i infrastruktury społecznej. Bardzo istotne miejsce (ok. 13% wartości wszystkich umów podpisanych w ramach NSRO) zajmują także inwestycje podnoszące jakość środowiska naturalnego. Pozostałe wsparcie dotyczy projektów związanych m.in. z: kulturą, rewitalizacją, informatyzacją i energetyką.

W ujęciu regionalnym najwyższą wartość dofinansowania na mieszkańca uzyskały głównie województwa Polski Wschodniej: warmińsko-mazurskie (6 148,3 PLN), podkarpackie (5 758,9 PLN), świętokrzyskie (5 471,0 PLN) i lubelskie (5 101,8 PLN), wobec średniego w kraju – 4 561,5 PLN oraz woj. mazowieckie (5 785,4 PLN). Najsłabiej dotowano woj. wielkopolskie (3 453,7 PLN), opolskie (3 544,2 PLN), kujawsko-pomorskie (3 560,7 PLN), łódzkie (3 737,7 PLN) i dolnośląskie (3 942,7 PLN).

## Rozkład regionalny udzielonego wsparcia



## 7. WKŁAD EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU SPOŁECZNEGO WE WDRAŻANIE WYTYCZNYCH I REKOMENDACJI ZAWARTYCH W EUROPEJSKIEJ STRATEGII ZATRUDNIENIA.

Wsparcie w obszarze zatrudnienia w ramach PO Kapitał Ludzki koncentruje się przede wszystkim na osobach znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy i ma na celu zwiększenie ich szans na podjęcie zatrudnienia. Wsparcie to realizowane jest głównie na poziomie regionalnym, co pozwala na lepsze dostosowanie zakresu podejmowanych działań do specyfiki problemów występujących na lokalnych i regionalnych rynkach pracy. Od początku realizacji PO KL, udział w projektach w obszarze Aktywnej Polityki Rynku Pracy zakończyło blisko 708 tys. osób, w tym 419,9 tys. kobiet, przy czym dotychczas zaktywizowano 199,8 tys. osób (w tym 130,7 tys. kobiet) pozostających w ewidencji PUP powyżej dwunastu miesięcy i 304,6 tys. osób (w tym 181 tys. kobiet) zamieszkujących na obszarach wiejskich. Bardzo dużym zainteresowaniem cieszyło się również wsparcie w postaci środków na podjęcie działalności gospodarczej. Dotychczas z tej formy aktywizacji skorzystało 124,5 tys. osób, w tym 48 tys. kobiet. W ramach PO KL podejmowane są również działania służące podnoszeniu kwalifikacji osób pracujących oraz lepszemu dopasowaniu ich kompetencji do potrzeb modernizującej się gospodarki. Do końca 2011 r. udział w szkoleniach zakończyło blisko 451,8 tys. pracujących osób dorosłych (w tym 247,2 tys. kobiet), co stanowi 199% realizacji celu.

Działania PO KL, służące włączeniu społecznemu i zwalczaniu ubóstwa realizowane są m.in. poprzez wsparcie dla wdrażania instrumentów aktywnej integracji w ramach usług ośrodków pomocy społecznej i powiatowych centrów pomocy rodzinie oraz upowszechniania kontraktów socjalnych, mających na celu mobilizację osób pobierających świadczenia socjalne do działań usamodzielniających i przezwyciężenia ich trudnej sytuacji życiowej. Do końca 2011 r. udział w projektach mających na celu integrację społeczno-zawodową zakończyło 164,9 tys. klientów pomocy społecznej, w tym 73,5 tys. osób z terenów wiejskich. Natomiast blisko 198 tys. osób objęto kontraktami socjalnymi.

## 8. WKŁAD EFS W REALIZACJĘ CELÓW KRAJOWEGO PROGRAMU ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO I INTEGRACJI SPOŁECZNEJ” ORAZ INNYCH WSPÓLNOTOWYCH PRIORYTETÓW I CELÓW W OBSZARZE EDUKACJI I SZKOLEŃ

W ramach działań podejmowanych w obszarze wyrównywania szans edukacyjnych oraz poprawy jakości usług edukacyjnych do końca 2011 r. ponad 10 tys. szkół prowadzących kształcenie ogólne wdrożyło programy rozwojowe celem zmniejszenia nierówności w jakości usług edukacyjnych, szczególnie pomiędzy obszarami wiejskimi i miejskimi. Z kolei w ramach działań realizowanych na rzecz wzmocnienia atrakcyjności i podniesienia jakości oferty edukacyjnej szkół prowadzących kształcenie zawodowe, do końca 2011 r. dzięki wsparciu EFS ponad 27,1 tys. uczniów w szkołach prowadzących kształcenie zawodowe zakończyło udział w stażach i praktykach. Ze środków EFS realizowane jest również wsparcie nauczycieli na obszarach wiejskich w zakresie wzmocnienia rozwoju zawodowego i podnoszenia kwalifikacji.

## 9. WKŁAD POLITYKI SPÓJNOŚCI W REALIZACJĘ DZIAŁAŃ W RAMACH EUROPEJSKIEJ WSPÓŁPRACY TERYTORIALNEJ

Głównymi obszarami współpracy w wymiarze transgranicznym, transnarodowym i międzyregionalnym są: poprawa jakości środowiska oraz infrastruktury oraz kwestie związane z rozwojem gospodarczym i konkurencyjnością obszarów przygranicznych. Działania mają na celu zmniejszenie dysproporcji gospodarczych oraz zapewnienie spójności terenów przygranicznych.

Programy EWT przyczyniają się do poprawy się dostępności regionów i ich atrakcyjności dla inwestorów i turystów, umacniania walorów turystycznych, historycznych i kulturalnych, powstawania bardziej rozbudowanych partnerstw i tematycznych sieci współpracy oraz wspólnych systemów usług i rozwoju rynku pracy. Wymiana wiedzy, doświadczeń, innowacyjnych rozwiązań oraz utworzone partnerstwa przyczyniają się do wzrostu zaufania i wzajemnego zrozumienia sąsiadów z obu stron granicy, a dzięki różnym inicjatywom i inwestycjom wzrasta jakość życia mieszkańców regionu.

## 10. WYZWANIA DLA EFEKTYWNEJ IMPLEMENTACJI POLITYKI SPÓJNOŚCI

### 10.1. Podsumowanie najważniejszych działań podjętych w celu poprawy wdrażania programów operacyjnych

W latach 2010-2011 trwał proces realizacji zadań związanych ze śródkresowym przeglądem i aktualizacją programów operacyjnych realizowanych w ramach perspektywy finansowej 2007-2013. 7 grudnia 2009 r. Członkom Komitetu Koordynacyjnego NSRO przedstawiona została informacja nt. przeglądu programów operacyjnych, w którym określone zostały III pakiety zmian dokumentów programowych (zmiany techniczne, zmiany merytoryczne poszczególnych programów operacyjnych prowadzące do skutecznego i efektywnego osiągnięcia celów NSRO, zmiany w najefektywniej realizowanych PO wynikające z podziału krajowej rezerwy wykonania). Uzgodniono również, że wszystkie działania prowadzone w ramach ww. trzech pakietów zmian zostaną zsynchronizowane - dzięki czemu możliwe będzie dokonanie wszystkich modyfikacji w programach (merytorycznych oraz technicznych) w ramach jednej procedury renegowacji z KE; oraz przyjęto uchwałę w sprawie *Metodologii podziału krajowej rezerwy wykonania w ramach krajowych oraz regionalnych programów operacyjnych*.

W 2010 r. w związku z faktem niedoszacowania wyników gospodarczych niektórych państw członkowskich (Polska, Czechy i Słowacja), które były brane pod uwagę przy określaniu alokacji, zwiększone zostały dla tych państw środki w ramach budżetu unijnego – z kwoty 1 007 mln EUR, 632 mln EUR przyznano Polsce.

W celu właściwego i skutecznego ukierunkowania środków UE pod kątem propozycji zmian merytorycznych w programach operacyjnych oraz w związku z koniecznością alokacji dodatkowych środków unijnych, przeprowadzono szczegółowe analizy wdrażania poszczególnych programów, jak również badania w instytucjach zarządzających i pośredniczących oraz wykorzystano wyniki badań ewaluacyjnych. Efektem prowadzonych prac było opracowanie dokumentu pt. *Ukierunkowanie środków wspólnotowych w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych (guidance paper)*.

Podział krajowej rezerwy wykonania oraz dostosowania technicznego na programy operacyjne został dokonany decyzją KK NSRO podczas VIII posiedzenia w dn. 9 lutego 2011 r. Zgodnie z założeniami przeglądu śródkresowego, dodatkowe środki UE pochodzące z krajowej rezerwy wykonania oraz dostosowania technicznego, zostały ukierunkowane na obszary wsparcia odpowiadające na najbardziej istotne potrzeby rozwojowe kraju i regionów, co do zasady wpisujące się w kategorie lizbońskie i przyczyniające się do realizacji założeń Strategii Europa 2020.

Ze względu na szczególne znaczenie dla rozwoju kraju, projekty kluczowe objęte są wsparciem z Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna w ramach inicjatywy project pipeline, której głównym celem jest wsparcie eksperckie w postaci doradztwa przy sporządzeniu i weryfikacji dokumentacji dla projektów kluczowych. W ramach project pipeline w latach 2009-2011 udzielono wsparcia 176 projektom.

## 10.2. Najważniejsze zmiany i reformy polityk publicznych

27 kwietnia 2009 r. Rada Ministrów przyjęła założenia nowego systemu zarządzania rozwojem, mającego na celu poprawę jakości i efektów zarządzania polityką rozwoju, na miarę wyzwań przed jakimi stoi Polska oraz oczekiwań stawianych przez społeczeństwo. W modelu zaproponowano szereg rozwiązań ujętych w ramy trzech podsystemów: programowania, instytucjonalnego oraz wdrażania. Jednym z podstawowych elementów nowego modelu jest uporządkowanie i ograniczenie liczby obowiązujących dokumentów strategicznych – do 9 nowych, kompleksowych strategii rozwoju, realizujących średnio i długookresową strategię rozwoju kraju.

Trwają obecnie prace nad dokumentem ramowym wyznaczającym ogólne trendy i cele jakim będzie Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju, której główny cel to poprawa jakości życia Polaków (mierzonej zarówno wzrostem PKB na mieszkańca, jak i zwiększeniem spójności społecznej, zmniejszeniem nierówności o charakterze terytorialnym oraz skalą skoku cywilizacyjnego społeczeństwa oraz innowacyjności gospodarki w stosunku do innych krajów).

Prace nad długookresową SRK są powiązane są z pracami nad pozostałymi strategiami rozwoju, tak by zapewnić spójność proponowanych rozwiązań zarówno w perspektywie długo-, jak i średniookresowej. W dniu 25 września 2012 r. przyjęta została przez Radę Ministrów średniookresowa „Strategia Rozwoju Kraju 2020” (SRK 2020) mają na celu dostosowanie obecnie obowiązującej strategii średniookresowej do zmienionej sytuacji makroekonomicznej w Polsce, Europie i na świecie, nowego ładu planowania strategicznego i przestrzennego, strategii długoterminowej, wymogów znówelizowanej ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz przedłużonego okresu programowania do 2020 r.

W latach 2009-2012 trwały także prace nad 9 strategiami zintegrowanymi odnoszącymi się do następujących obszarów: innowacyjności i efektywności gospodarki, rozwoju kapitału ludzkiego, rozwoju transportu, bezpieczeństwa energetycznego i środowiska, sprawnego państwa, rozwoju kapitału społecznego, rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP, zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa oraz rozwoju regionalnego. Ze względu na przyjęty tryb pracy, przygotowywane dokumenty strategiczne są ściśle skorelowane i wzajemnie się determinują. Relacje te odpowiadają również przepisom określającym hierarchię strategii, zgodnie z którymi średniookresowa strategia rozwoju kraju uwzględnia ustalenia zawarte w długookresowej strategii rozwoju kraju oraz realizowana jest przez inne strategie i programy rozwoju.

Efektem procesu ewolucji modelu polityki regionalnej jest przyjęta w 2010 r. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, która określa podstawy prowadzenia nowej polityki regionalnej w Polsce, wprowadzając nowy sposób myślenia o rozwoju i wspierających go mechanizmach interwencji publicznej. Najważniejszą zmianą jest wzmocnienie roli i rangi polityki regionalnej, jako polityki decydującej o rozwoju polskiej przestrzeni i nadającej kierunek działaniom podejmowanym w ramach innych polityk. Odchodzi ona od tradycyjnej redystrybucji środków na rzecz wzmocnienia i wykorzystania potencjałów terytorialnych wszystkich regionów, staje się przy tym wspólną polityką rządu, samorządów terytorialnych oraz innych podmiotów publicznych w odniesieniu do danego terytorium.

Szczególnym obszarem działań polityki publicznej ukierunkowanej terytorialnie są obszary miejskie. Sformułowanie krajowej polityki miejskiej staje się niezbędnym elementem działań Rządu, mających na celu zwiększenie skuteczności i efektywności działań ukierunkowanych terytorialnie. Opracowywane przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego Założenia Krajowej Polityki Miejskiej formułują podstawowe zasady i tezy odnoszące się do problematyki miast. Zawierają propozycję definicji polityki miejskiej, identyfikują stojące przed obszarami miejskimi wyzwania, formułują propozycje głównych celów, zasady jej prowadzenia oraz zarządy systemu koordynacji i wdrażania. Zgodnie z projektami rozporządzeń regulującymi realizację polityki spójności po 2013 r., wymiar miejski zostanie znacząco wzmocniony, dlatego istotne jest, aby cele i instrumenty krajowej polityki miejskiej zostały określone odpowiednio wcześniej, tak aby umożliwić ich realizację przy pomocy środków strukturalnych UE.

Z kolei koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, przyjęta przez Rząd 13 grudnia 2011 r., jest usystematyzowaną, opartą na analizach trendów rozwoju przestrzennego, propozycją działań w obszarze polityki zagospodarowania przestrzennego, której celem jest zbudowanie systemu planowania opartego o ład przestrzenny. Koncepcja jest pierwszym dokumentem, który wiąże planowanie przestrzenne ze społeczno-gospodarczym, nadając pożądany kierunek zmianom struktur przestrzennych, i w tym kontekście staje się ważnym elementem systemu zarządzania rozwojem. Istotą KPZK jest określenie: podstawowych elementów krajowej sieci osadniczej, z wyodrębnieniem obszarów metropolitalnych; zadań ochrony środowiska i zabytków z uwzględnieniem obszarów podlegających ochronie; rozmieszczenia infrastruktury społecznej o znaczeniu międzynarodowym i krajowym; rozmieszczenia infrastruktury technicznej i transportowej, strategicznych zasobów wodnych i obiektów gospodarki wodnej o znaczeniu międzynarodowym i krajowym; rozmieszczenia obszarów problemowych o znaczeniu krajowym, w tym obszarów zagrożeń wymagających szczegółowych studiów i planów.

W te prace wpisuje się również przygotowany w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego projekt ustawy o zmianie ustawy o działach administracji rządowej, przyjęty przez Sejm w dniu 26 lipca 2012 r., który zakłada m. in. koncentrację kompetencji z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego na poziomie krajowym i regionalnym oraz polityki miejskiej we właściwościach ministra rozwoju regionalnego.

## 11. WNIOSKI

### 11.1 Rzeczywisty i oczekiwany wpływ polityki spójności na sytuację społeczno-gospodarczą kraju i regionów

W latach 2010-2011 wpływ polityki spójności na wzrost gospodarczy, aktywność inwestycyjną i rynek pracy, a także na wewnętrzną i zewnętrzną równowagę gospodarki polskiej był jednoznacznie pozytywny. Równie ważne ma być oddziaływanie funduszy unijnych na rozwój kraju i regionów w prognozowanym okresie do 2015 r. Zmniejsza się będzie dystans dzielący Polskę od wysoko rozwiniętych gospodarek UE. Zaznaczą się efekty podażowe, wywołane głównie przez akumulację kapitału publicznego. Fundusze przyczynią się również do dalszego wzrostu zatrudnienia i spadku bezrobocia. Największego wpływu polityki spójności na podstawowe wskaźniki rozwoju społeczno-gospodarczego Polski należy oczekiwać w latach 2013-2015.

Za syntetyczną miarę sukcesu polityki spójności należy uznać zmiany PKB, którego realne tempo wzrostu w okresie 2004-2015 będzie dzięki funduszom unijnym wyższe przeciętnie o ok. 0,6 pkt. proc.

Działania w ramach polityki spójności przekładają się na wzrost inwestycji, który przewyższa wartość unijnego wsparcia. Stopa inwestycji była w 2011 r. wyższa dzięki polityce spójności średnio o 3,4 pkt. proc. i do 2015 r. wpływ zostanie utrzymany na podobnym poziomie. W latach 2004-2015 tempo realnego wzrostu inwestycji będzie wyższe średnio o 1,8 pkt. proc. Należy przy tym podkreślić wyraźnie korzystny wpływ polityki spójności na wydajność pracy, która odpowiada za około 20 % odnotowanej w latach 2004-2011 poprawy relacji między wydajnością pracy w Polsce a średnio w UE-27.

Zdecydowanie pozytywny wpływ polityki spójności obserwowany jest również na rynku pracy. Dzięki interwencjom podejmowanym w ramach tej polityki w 2011 r. wskaźnik zatrudnienia był przeciętnie wyższy o 2,7 pkt. proc., a w 2015 r. będzie wyższy o 3,1 pkt. proc. Oznacza to, że do końca 2011 r. powstało średnio 720 tys. dodatkowych miejsc pracy<sup>1</sup>. Stopa bezrobocia była w 2011 r. niższa dzięki funduszom niższa średnio o 3,1 pkt. proc. a w 2015 r. powinna być niższa aż o 3,3 pkt. proc.

Niejednorodne są natomiast kierunki wpływu polityki spójności na sytuację sektora finansów publicznych. Z jednej strony fundusze unijne stanowią dodatkowe środki dla tego sektora, z drugiej zaś współfinansowanie projektów unijnych wymaga dodatkowych środków krajowych. Należy jednak pamiętać, że w perspektywie długookresowej wyższy poziom PKB osiągnięty dzięki tej polityce oznacza większe wpływy podatkowe oraz obniżenie relacji długu do PKB, podczas gdy szybsze tempo wzrostu gospodarczego przekłada się na mniejsze wydatki budżetowej np. związane z bezrobociem.

Proces konwergencji zachodzi nierównomiernie w wymiarze terytorialnym, a zróżnicowane tempo wzrostu regionów będzie przyczyniać się do dalszego pogłębienia międzyregionalnych dysproporcji w poziomie rozwoju. Fundusze unijne dostępne w ramach polityki spójności, częściowo powstrzymują i będą powstrzymywać proces różnicowania regionów. Dzieje się tak dlatego, że ich oddziaływanie jest z reguły silniejsze w województwach uboższych niż w województwach lepiej rozwiniętych. Gdyby nie fundusze unijne wskaźnik różnicowań międzyregionalnych w 2014 r. byłby wyższy o ok. 2 pkt. proc.

W latach 2004-2011 najmniejszą skalę oddziaływania zaobserwowano w województwach rozwiniętych (wielkopolskim, małopolskim oraz dolnośląskim), a największą w województwach stosunkowo mniej rozwiniętych (świętokrzyskim, podkarpackim i warmińsko-mazurskim). Relatywnie wysokie oddziaływanie odnotowano również w województwie mazowieckim – co wynika zarówno z wysokiego, sumarycznego poziomu finansowania i wysokiej zdolności absorpcyjnej środków, jak i ze specyfiki województwa. W dłuższym okresie interwencje finansowe ze środków unijnych najsilniej przełożą się na rozwój Polski Wschodniej.

### 11.2 Pożądane kierunki zmian w sposobie programowania i funkcjonowania polityki spójności po roku 2013

Polityka spójności powinna pozostać podstawową – prorozwojową, zorientowaną na rezultaty, odzwierciedlającą potencjały rozwojowe państw i regionów – polityką inwestycyjną. Należy dążyć do jej wzmocnienia oraz zmiany obecnie obowiązującego paradygmatu – z „polityki dla biednych” na „politykę dla Europy” a także do większej koncentracji ogólnoeuropejskich korzyści z jej realizacji.

Należy kontynuować prace na rzecz lepszej koordynacji i optymalnej alokacji środków z budżetu unijnego. Polityka spójności ze względu na zasadę partnerstwa i na wyjątkowy system zarządzania umożliwia rozprzestrzenienie korzyści z integracji europejskiej i wspólnego rynku na jego wszystkich poziomach, od lokalnego po unijny. Rozszerzenie przez Traktat z Lizbony dotychczasowych aspektów spójności – gospodarczego i społecznego – o wymiar terytorialny otwiera nowe perspektywy przed unijnymi działaniami rozwojowymi. Tzw. podejście ukierunkowane terytorialnie powinno z jednej strony

<sup>1</sup> wpływ na liczbę pracujących w latach 2004-2011 jest średnią oszacowaną na podstawie wyników badań ewaluacyjnych przy wykorzystaniu trzech następujących modeli makroekonomicznych:

- obliczeniowego modelu równowagi ogólnej MaMor3, będącego rozbudowaną wersją modelu MaMoR wykorzystywanych w poprzednich latach przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową i Prevision do analiz efektów funduszy unijnych,
- dynamicznego, stochastycznego modelu równowagi ogólnej dużej skali EUImpactModIII, opracowanego w Instytucie Badań Strukturalnych,
- krajowego i 16 regionalnych modeli Hermin, zmodyfikowanych i zaktualizowanych przez Instytut Badań Strukturalnych.

Wyniki wykorzystują najnowsze badania, przeprowadzone w czerwcu 2012 r



przyczynić się do pełniejszego rozpoznania potencjałów wszystkich regionów unijnych, a z drugiej do uzyskania efektu synergii pomiędzy wspólnotowymi interwencjami.

Ze względu na fakt, że w ostatnich latach coraz silniej odczuwalna była rozbieżność sposobów realizacji celów i priorytetów UE na skutek fragmentacji polityk wspólnotowych, z zadowoleniem należy przyjąć powrót do wspólnego programowania strategicznego obejmującego instrumenty polityki spójności, II filaru Wspólnej Polityki Rolnej oraz Wspólnej Polityki Morskiej i Rybołówstwa.

Polska od wielu lat opowiada się za silniejszą koncentracją tematyczną środków funduszy WRS, w tym głównie na obszarach ważnych dla realizacji celów rozwojowych zidentyfikowanych w unijnej strategii Europa 2020, przy uwzględnieniu celów określonych w krajowych strategiach rozwoju i w Krajowym Programie Reform. Propozycje dotyczące koncentracji tematycznej powinny odzwierciedlać zasadę elastyczności programowania działań rozwojowych oraz zasadę subsydiarności. Kolejnym priorytetem polityki spójności powinno być wzmocnienie rozwoju lokalnego (także poprzez wprowadzenie odpowiednich instrumentów) oraz wzmocnienie wymiaru miejskiego.

Ponieważ w latach 2014–2020 środki UE muszą być przeznaczane na te cele związane z rozwojem kraju, wpisujące się w cele strategii Europa 2020 oraz gwarantujące największe efekty mnożnikowe, jako główne cele interwencji funduszy WRS w latach 2014–2020 wskazano: zwiększenie konkurencyjności gospodarki, podnoszenie sprawności i efektywności państwa oraz poprawę spójności społecznej i gospodarczej. Podstawowe rekomendacje odnoszące się do wykorzystania środków UE w Polsce po roku 2013 obejmują:

1. Wsparcie dla zwiększania konkurencyjności gospodarki poprzez: wzrost innowacyjności i powiązań pomiędzy sferą B+R a przedsiębiorstwami; wsparcie dla konkurencyjności przedsiębiorstw; wzrost jakości kluczowych powiązań transportowych; zmniejszenie energochłonności gospodarki, rozwój alternatywnych źródeł energii (głównie OZE); rozwój kapitału ludzkiego oraz rozwój cyfrowy.
2. Poprawę spójności społecznej i terytorialnej poprzez: zwiększenie dostępności i jakości ochrony zdrowia oraz edukacji na różnych poziomach (w tym przedszkolnej); zwiększenie poziomu zatrudnienia, szczególnie wśród grup defaworyzowanych na rynku pracy; zmniejszenie poziomu zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem społecznym; zwiększenie dostępności transportowej - łączenie węzłów komunikacyjnych z infrastrukturą TEN-T; inwestycje w ochronę dziedzictwa kulturowego oraz zwiększenie dostępności do infrastruktury kultury; zwiększenie dostępności do infrastruktury związanej z ochroną środowiska oraz działania na rzecz obszarów problemowych, takich jak Polska Wschodnia, a także wybranych innych obszarów charakteryzujących się problemami związanymi z degradacją społeczną i ekonomiczną, jak też niską jakością poszczególnych usług.
3. Podnoszenie sprawności i efektywności państwa poprzez: wsparcie procesu zmian instytucjonalnych w kluczowych dla funkcjonowania gospodarki obszarach; wsparcie procesu przejścia od administrowania do zarządzania rozwojem oraz budowę e-administracji.

W nowym okresie programowania większy nacisk należy położyć na zintegrowane interwencje ukierunkowane terytorialnie, tj. na jak najlepsze wykorzystanie zasobów (w tym także zasobów ludzkich) oraz specjalizacji terytoriów w regionach o różnym poziomie rozwoju. Planowana jest większa decentralizacja wdrażania funduszy europejskich – na poziom regionalny powinna zostać skierowana znaczna część środków pochodzących z funduszy europejskich (zarówno EFS jak i EFRR). Instrumentem zapewniającym komplementarność interwencji realizowanych przez rząd i samorząd będzie kontrakt terytorialny.

Przebudowa systemu wdrażania interwencji finansowanych ze środków UE w Polsce powinna więc zakładać: zwiększenie stopnia koncentracji środków na działaniach o największym potencjale wzrostowym i rozwojowym, ścisłe powiązanie celów strategii wykorzystania środków europejskich z realizacją krajowej strategii rozwoju oraz Strategii UE 2020; zwiększenie nacisku na osiągnięcie rezultatów o charakterze rzeczowym; wprowadzenie podejścia zintegrowanego umożliwiającego podejmowanie wspólnych interwencji ekonomicznych, społecznych i przestrzennych (przy udziale wszystkich funduszy europejskich i krajowych) w odniesieniu do wyznaczonych celów ponadsektorowych i terytoriów; zwiększenie stopnia koordynacji pomiędzy funduszami UE; przeorganizowanie systemu zarządzania wielopoziomowego oraz partnerstwa przy realizacji działań rozwojowych.

