

*Rafał Willa*

## **Polityka spójności Unii Europejskiej w Polsce w latach 2004–2006 – próba oceny i wnioski na przyszłość**

**SŁOWA KLUCZOWE:**

*polityka spójności, fundusze UE, Narodowy Plan Rozwoju*

### **Wprowadzenie**

W historii Europy za wyjątkowy uznać należy dzień 1 maja 2004 roku, kiedy to do Unii Europejskiej (UE) przystąpiła Polska oraz dziewięć innych państw, przyczyniając się tym samym do definitywnego zamknięcia epoki podziału kontynentu. Dla większości spośród nowych państw przyjęcie w poczet Unii Europejskiej oznaczało symboliczne uwieńczenie wysiłków mających na celu zagwarantowanie własnego bezpieczeństwa zewnętrznego, umocnienie demokracji, ale także ponowne włączenie w nurt wspólnej europejskiej tradycji i polityki. Poszerzenie grona krajów członkowskich UE do 25 (a następnie 27) państw, przeprowadzone zaledwie kilkanaście lat po upadku komunizmu w Europie, możliwym było m.in. dzięki temu, iż w perspektywie finansowej Unii Europejskiej na lata 2000–2006, po raz pierwszy w historii europejskiej integracji, państwom kandydującym do członkostwa postanowiono udzielić pomocy w ich procesach dostosowawczych. Głównym stymulatorem tych procesów stały się tzw. fundusze przedakcesyjne: PHARE, ISPA i SAPARD, będące programami pomocy bezzwrotnej dla wszystkich krajów kandydujących. Były one rodzajem szkoły, dającej możliwość poznania procedur i mechanizmów działania Unii Europejskiej, w perspektywie członkostwa w tej organizacji i udziału w funduszach strukturalnych. Bez wątpienia

fundusze przedakcesyjne stwarzały także możliwość licznych kontaktów pomiędzy instytucjami polskimi, unijnymi i pozostałych państw członkowskich, przynosząc, oprócz wymiernych efektów w postaci *know-how*, rozwój kontaktów międzyludzkich.

Z funduszami unijnymi związane były i są w Polsce duże oczekiwania zarówno ze strony społeczeństwa, jak i potencjalnych beneficjentów. Oczekiwania te nie były i w znacznej mierze nadal nie są oparte na rzetelnej wiedzy o celach tych instrumentów finansowych, zasadach ich programowania i wreszcie samego ich wdrażania. Świadczyć o tym mogą chociażby kontrowersje podnoszone przez instytucje zarządzające wsparciem unijnym, a związane m.in. z brakiem swobody w dysponowaniu środkami, brakiem w przygotowywanych przez beneficjentów inwestycjach wskaźników osiąganych efektów oraz, co za tym idzie, wiarygodnej oceny wyników ich realizacji oraz wpływu na bezpośrednie otoczenie. Dotyczy to zwłaszcza tzw. miękkich przedsięwzięć opartych na pomocy doradczej i szkoleniowej.

Obecnie Polska jest już pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej, a co za tym idzie może korzystać ze współfinansowania inwestycji przez fundusze strukturalne. Przed państwem nadal stoi jednak szereg bardzo poważnych wyzwań o charakterze prawnym, instytucjonalnym i finansowym. Unia nie jest już tylko dawcą pomocy, lecz wymagającym i trudnym partnerem. Jest to związane z koniecznością wzmożenia wysiłków w celu sprostania wszystkim nałożonym na państwa członkowskie zadaniom. Zachodzi w tym miejscu pytanie, czy Polska w pełni wykorzystała możliwości wynikające z uzyskiwanej pomocy przedakcesyjnej, czy też raczej stopień ich wykorzystania jest daleki od satysfakcjonującego i stanowić może swego rodzaju ostrzeżenie w kontekście dalszego wdrażania funduszy strukturalnych? Niniejszy artykuł poświęcony został próbie dokonania oceny efektywności i skuteczności pierwszego okresu programowania i wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce z lat 2004–2006.

## **Stopień wykorzystania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce 2004–2006**

W tym miejscu przyjrzeć należy się wydatkowaniu funduszy unijnych w Polsce. I tak wskazać należy, trzymając się danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, że kwota wypłacona beneficjentom z kont programowych wyniosła – według stanu na koniec grudnia 2009 roku (wtedy

nastąpiło zamknięcie programów strukturalnych) – 35 mld zł, co stanowiło 107,3% całkowitej alokacji dostępnej dla Polski w latach 2004–2006. Można zatem stwierdzić, iż dzięki mechanizmowi nadkontraktacji oraz różnicom w kursie euro udało się w Polsce wykorzystać dostępne środki z funduszy strukturalnych w stopniu więcej aniżeli bardzo dobrym. Wydatki z kont programowych na rzecz beneficjentów nie przekroczyły 100% całkowitej alokacji jedynie w ramach dwóch sektorowych programów operacyjnych (SPO) 2004–2006: SPO Pomoc techniczna (97,8%) oraz SPO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich (99,8%). Ponadto, poziom poniżej 100% alokacji zanotowano w ramach Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG (99,2%)<sup>1</sup>.

Projekty Funduszu Spójności (FS) wdrażane są w Polsce już od 11 lat. Dzieli się one na dwie grupy: realizowane już od roku 2000 finansowane z funduszu ISPA, które są kontynuowane w ramach Funduszu Spójności oraz projekty realizowane od akcesji Polski do UE. Obecnie w ramach Funduszu Spójności w Polsce zrealizowanych bądź też jeszcze w trakcie realizacji jest 130 projektów (zatwierdzonych w latach 2000–2006), w tym 90 w sektorze środowiska, o wartości 2,85 mld euro, 38 w sektorze transportu, o wartości 2,78 mld euro i 2 projekty pomocy horyzontalnej. Łączna wartość dofinansowania ze środków FS (uwzględniając pomoc przyznaną w ramach funduszu ISPA) dla tych projektów wynosi 5,63 mld euro. Na koniec 2010 roku łączna wartość podpisanych kontraktów wyniosła 9,7 mld euro, co oznacza, że poziom zakontraktowania środków osiągnął ok. 124% całkowitych kosztów kwalifikowalnych. Wartość wniosków o płatność przekazanych przez stronę polską do Komisji Europejskiej (KE) od uruchomienia *Strategii wykorzystania Funduszu Spójności na lata 2004–2006* do końca 2010 roku wyniosła ok. 4,9 mld euro, co stanowi 87,0% dostępnej alokacji z Funduszu Spójności na lata 2004–2006, a całkowita kwota płatności otrzymanych z KE osiągnęła w tym czasie wartość ok. 4,7 mld euro (82,6% dostępnej alokacji). Według stanu na koniec 2010 roku wartość całkowitej kwoty wydatkowanej przez beneficjentów w relacji do kosztów kwalifikowanych osiągnęła natomiast poziom 96,7%<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Por.: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Informacja miesięczna za grudzień 2009 roku*, [http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/fundusze\\_europejskie\\_2007\\_2013/Documents/Info\\_miesieczna\\_grudzien\\_2009\\_ver\\_ost.pdf](http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/fundusze_europejskie_2007_2013/Documents/Info_miesieczna_grudzien_2009_ver_ost.pdf), 19.02.2011.

<sup>2</sup> Por.: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Informacja miesięczna za grudzień 2010 roku*, [http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/fundusze\\_europejskie\\_2004\\_2006/Documents/2010\\_12\\_31\\_miesieczna\\_grudzien.pdf](http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/fundusze_europejskie_2004_2006/Documents/2010_12_31_miesieczna_grudzien.pdf), 19.02.2011.

Tabela 1. Realizacja Funduszu Spójności w Polsce według stanu na 31 grudnia 2010 roku

Sektor	Dofinansowanie z FS	Wartość wniosków o płatność przekazanych do KE	% wnioskowania w stosunku do alokacji FS	Wartość dokonanych płatności z KE	% refundacji w stosunku do alokacji FS
Środowisko	2 850 516 602	2 376 008 538	83,35%	2 316 586 692	81,27%
Transport	2 782 541 500	2 522 867 526	90,67%	2 334 652 790	83,90%
Łącznie	5 633 058 102	4 898 876 064	86,97%	4 651 239 482	82,57%

Źródło: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Informacja miesięczna za grudzień 2010 roku*, [http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/fundusze\\_europejskie\\_2004\\_2006/Documents/2010\\_12\\_31\\_miesieczna\\_grudzien.pdf](http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/fundusze_europejskie_2004_2006/Documents/2010_12_31_miesieczna_grudzien.pdf), 19.02.2011.

## Ocena systemu wdrażania środków unijnych w Polsce w latach 2004–2006

Poziom pozyskiwania, a zwłaszcza poziom wykorzystania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w pierwszym okresie po akcesji Polski do Unii Europejskiej, był bardzo słaby<sup>3</sup>. Sytuacja taka była niekorzystna, *primo*, ze względu na niewykorzystywanie nadarżających się szans inwestycyjnych, lecz również i z tego powodu, iż, *secundo*, istniała realna groźba obniżenia alokacji funduszy unijnych dla Polski na okres 2007–2013 i przesunięcia tychże środków do innych państw członkowskich UE. Konieczna była zatem systemowa zmiana jakości funkcjonowania całego mechanizmu zajmującego się środkami europejskimi. Rząd Polski przyjął na posiedzeniu 6 grudnia 2005 roku, opracowany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w porozumieniu z Ministerstwem

<sup>3</sup> Dla przykładu: do końca października 2005 roku (a więc po 18 miesiącach członkostwa) wartość wniosków o płatność przekazanych przez Polskę do Komisji Europejskiej sięgnęła (zaledwie) kwoty 114 mln euro, co stanowiło raptem 1,32% całkowitej alokacji przyznanej Polsce na okres 2004–2006. W podziale na poszczególne fundusze sytuacja przedstawiała się następująco: EFRR – 0,33% alokacji przyznanej Polsce, EFS – 0,54% alokacji, FIWR – 1,06% alokacji, EFOiGR – 8,35% alokacji. Jednakże w początkowym okresie, co niezmiernie ciekawe i korzystne z polskiego punktu widzenia, aż 70% przetargów na realizację projektów, finansowanych ze środków pomocowych UE, wygrywały polskie firmy. Por.: J. Bielecki, *Pieniądze nie uracają do Brukseli*, „Rzeczpospolita” 2004, nr 155.

Finansów, *Program naprawczy zwiększający absorpcję funduszy strukturalnych w ramach NPR 2004–2006*<sup>4</sup>.

Bliższe przyjrzenie się problemom absorpcji prowadzi do konstatacji, iż jedną z głównych przyczyn ich występowania nie były uregulowania europejskie, lecz prawodawstwo polskie<sup>5</sup>. Po pierwsze, system realizacji programów był (i nadal jest) bardzo skomplikowany i mało elastyczny<sup>6</sup>. Po drugie wreszcie, zamówienia publiczne obejmują ogromny katalog podmiotów oraz realizowane są w sposób znacznie bardziej rygorystyczny aniżeli wymagałoby tego prawo Unii Europejskiej<sup>7</sup>. Poza tym równie istotną przyczyną słabych wyników absorpcji w początkowym okresie członkostwa w UE był sposób funkcjonowania administracji publicznej w Polsce<sup>8</sup>. Polegał on na tym, że swe wysiłki kierowała ona w głównej mierze na sam proces administrowania (tworzenie i przestrzeganie procedur, obieg dokumentacji, zapobieganie nadużyciom itp.) zamiast na realizację konkretnych celów i zamierzeń. Jest to postawa tak samo niewłaściwa jak i szkodliwa, szczególnie zaś w przypadku wdrażania programów operacyjnych finansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, gdzie ważne jest osiągnięcie wymiernych rezultatów w określonym czasie<sup>9</sup>. Inne przyczyny powstałych opóźnień w wykorzystaniu funduszy strukturalnych w pierwszym okresie członkostwa to m.in.: a) opóźnienia w przygotowaniu aktów prawnych, wytycznych i procedur realizacji programów, a także wielokrotne ich nowelizowanie; b) utworzenie zbyt złożonego systemu utrudniającego należyte i terminowe sporządzanie

<sup>4</sup> Lista zrealizowanych zamierzeń programu naprawczego znajduje się na stronie internetowej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego: [http://www.mrr.gov.pl/uproszczenia\\_naprawa\\_po\\_0406.htm](http://www.mrr.gov.pl/uproszczenia_naprawa_po_0406.htm).

<sup>5</sup> Por.: P. Rochowicz, S. Wikariat, *Pieniądze utknęły, bo urzędnicy są nadgorliwi*, „Rzeczpospolita” 2005, nr 265.

<sup>6</sup> Por.: *Informacja NIK o wynikach kontroli funkcjonowania systemu wewnętrznej kontroli finansowej funduszy strukturalnych*, Warszawa 2006, nr 54, s. 6.

<sup>7</sup> Por.: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Program naprawczy zwiększający absorpcję funduszy strukturalnych w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006*, pkt 1.6, [http://www.mrr.gov.pl/MRR/Forms/MRR\\_Podstawowy.aspx?NRMODE=Published&NRNO\\_DEGUID=%7b9B4C6D7E-3AE0-4BFC-9494-AC39003A9611%7d&NRORIGINALURL=%2fuproszczenia\\_naprawa\\_po\\_0406%2ehtm&NRCACHEHINT=NoModifyGuest#programnaprawczy](http://www.mrr.gov.pl/MRR/Forms/MRR_Podstawowy.aspx?NRMODE=Published&NRNO_DEGUID=%7b9B4C6D7E-3AE0-4BFC-9494-AC39003A9611%7d&NRORIGINALURL=%2fuproszczenia_naprawa_po_0406%2ehtm&NRCACHEHINT=NoModifyGuest#programnaprawczy), 16.02.2011. Por.: P. Bajer, A. Krakowiak, *Jak odblokować szerszy strumień pieniędzy z Unii Europejskiej*, „Rzeczpospolita” 2005, nr 298; S. Wikariat, *Konieczne zmiany w prawie*, „Rzeczpospolita” 2006, nr 7.

<sup>8</sup> Por.: T. Grzeszczyk, *Zarządzanie funduszami europejskimi w rozwoju województwa: badania, edukacja, konsulting*. Łódź 2003, s. 72.

<sup>9</sup> Por.: *Program naprawczy...*, pkt 1.7.

i weryfikację wniosków o płatność i refundację, co w konsekwencji prowadziło do rozproszenia odpowiedzialności oraz wydłużenia i powtarzania czynności podczas weryfikowania wniosków; c) niejasne procedury i wytyczne powodujące szereg trudności w przygotowywaniu i późniejszym rozliczaniu realizacji projektów; d) niewdrożenie na czas systemu informatycznego SIMIK; e) wadliwa organizacja pracy, rotacja kadr, brak odpowiednich doświadczeń, niekiedy braki kadrowe<sup>10</sup>. Bez wątplenia korzystny nie był również fakt, że w latach 2001–2006 Rada Ministrów zatwierdziła 237 strategii i innych dokumentów programowych. Tak wielka ich liczba oraz brak wyraźnej hierarchizacji dokumentów powodował rozproszenie uwagi rządu i urzędów marszałkowskich na zbyt wiele celów i priorytetów. Ponadto krótki czas ich obowiązywania i częste zmiany utrudniały prowadzenie konsekwentnej i spójnej polityki rozwojowej<sup>11</sup>.

W kwestii sposobu funkcjonowania administracji publicznej w Polsce należy się jeszcze jedna uwaga. Otóż także podmioty zewnętrzne wobec Polski dostrzegają słabość naszej administracji. Warto przytoczyć tu wskaźniki, którymi posługuje się Bank Światowy w ramach badań noszących tytuł *Governance Matters*. By móc ocenić jakość rządzenia Bank, na podstawie kilkuset zmiennych, skonstruował 6 kluczowych wymiarów rządzenia: demokratyczną kontrolę, polityczną stabilność, efektywność rządzenia, jakość regulacji, rządu prawa oraz kontrolę korupcji. Spośród nich najciekawszym jest efektywność rządzenia, to bowiem ten wymiar ilustruje jakość usług publicznych, jakość służby cywilnej i stopień jej niezależności od wpływów politycznych oraz jakość formułowanej i wdrażanej polityki. Jaka jest zasadnicza refleksja wynikająca z tych badań? Otóż najlepiej w tym kontekście wypadają kraje skandynawskie, najslabiej zaś dwaj najmłodszy członkowie UE. Polsce, niestety, zdecydowanie bliżej do końca stawki. Co równie niezadowolające to fakt, że we wszystkich wspomnianych 6 wymiarach Polska notuje, rok do roku, spadek swoich notowań<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Por.: *Informacja NIK o wynikach kontroli...*, Warszawa 2006, nr 54, s. 6; *The Structural Funds' Implementation in Poland – Challenges for 2007–2013. Final Report* (Blomeyer & Sanz), Brussels 2007, s. 17–30, [http://www.europarl.europa.eu/comparl/cont/site/calendrier/documents/september11\\_2007/study\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/comparl/cont/site/calendrier/documents/september11_2007/study_en.pdf), 18.02.2011.

<sup>11</sup> Por.: A.G. Lodbowska-Skoneczna, *Identyfikacja programów sektorowych i branżowych zaakceptowanych przez Radę Ministrów oraz ich skutki finansowe*, Warszawa 2004, s. 8, <http://www.funduszestrukturalne.gov.pl/narodowy+plan+rozwoju+2007++2013/>, 24.02.2011.

<sup>12</sup> Por.: *Governance Matters 2008. Worldwide Governance Indicators, 1996–2007*, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/>, 20.02.2011.

Wszystkie wskazane powyżej uwagi krytyczne pod adresem systemu pozyskiwania i wykorzystania funduszy unijnych w Polsce bardzo dobitnie podsumowują słowa zawarte w *Raporcie o polityce regionalnej*, przygotowanym przez Departament Polityki Regionalnej Ministerstwa Gospodarki i Pracy w 2004 roku. Zawarto w nim m.in. takie oto krytyczne sformułowanie: „System cechuje dość niska skuteczność działania i niewystarczająca efektywność wykorzystania środków finansowych. Duże znaczenie ma również taktyka przyjmowana przez kolejne rządy mająca na celu przede wszystkim podejmowanie działań krótkoterminowych zamiast realizowania celów strategicznych (średnio- i długookresowych) polityki regionalnej. W ten sposób projekty regionalne mogą mieć małą przydatność dla rozwoju gospodarczego i społecznego w województwach. Można również zauważyć skłonność do zdecydowanego preferowania działań o charakterze wyrównawczym zamiast wspierania konkurencyjności gospodarczej wszystkich regionów. Jeżeli działalność redystrybucyjna stanie się głównym celem polityki regionalnej nieuchronnie wzmocni to centralizm całego systemu”<sup>13</sup>.

Postanowiono zatem wdrożyć specjalny program, mający przyczynić się do poprawy funkcjonowania systemu absorpcyjnego. Celem ogólnym przyjętego programu naprawczego była poprawa efektywności wdrażania *Narodowego Planu Rozwoju (NPR) 2004–2006*, a dokonać tego należało poprzez następujące działania: a) do końca 2005 roku w trybie działań nadzwyczajnych uzyskanie poziomu 300 mln euro w postaci wniosków płatniczych przesłanych do KE, co stanowić miało około 3,5% całkowitej alokacji dla Polski; b) zwiększenie poziomu wydatkowania w 2006 roku; c) systemowe zapewnienie właściwego poziomu absorpcji w całym okresie realizowania NPR; d) poprawę wizerunku programów unijnych w oczach opinii publicznej. Wspomniane powyżej założenia zamierzano osiągnąć poprzez następujące środki zaradcze<sup>14</sup>:

- zmiany instytucjonalne związane z zarządzaniem i wdrażaniem programów NPR 2004–2006;
- podjęcie działań mających w krótkim czasie spowodować większą efektywność rozliczeń i transformację faktur we wnioski płatnicze do KE;
- zmiany w ustawach (o NPR, Prawo zamówień publicznych itd.);

<sup>13</sup> Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Raport o polityce regionalnej*, Warszawa 2004, s. 150.

<sup>14</sup> Por.: *Program naprawczy...*, pkt 4; Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Szczegółowe założenia programu naprawczego*, s. 2, [http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/9B4C6D7E-3AE0-4BFC-9494-AC39003A9611/16249/progr\\_napr\\_szcz\\_zalozenia4.pdf](http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/9B4C6D7E-3AE0-4BFC-9494-AC39003A9611/16249/progr_napr_szcz_zalozenia4.pdf), 23.02.2011.

- ustabilizowanie i podniesienie jakości kadr realizujących programy;
- ułatwienia dla beneficjentów (np. ograniczenie ilości informacji podawanych w sprawozdaniach okresowych);
- zapewnienie odpowiednich środków finansowych.

Przedstawione powyżej pierwsze doświadczenia związane z wykorzystaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w latach 2004–2006 traktować należy ze sporą dozą ostrożności, albowiem dotychczas one ciągle zmieniającej się materii i danych. Pamiętać wszak trzeba, iż ostateczne zamknięcie programów operacyjnych finansowanych przez fundusze strukturalne nastąpiło dopiero na koniec 2009 roku (reguła  $n+2$ ), a Funduszu Spójności trwają nadal rozmowy o jego wydłużeniu do końca 2011 roku. Ale nawet i ten czas nie będzie wystarczający do przeprowadzenia kompleksowej oceny, a to ponieważ efekty wdrożenia wielu projektów unijnej polityki spójności w Polsce odczuwalne będą dopiero z kilkuletnim opóźnieniem.

## **Ocena Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006**

W tym miejscu kilka uwag natury systemowej, a dotyczących Polski i funduszy strukturalnych. Polska ma już za sobą siedem lat członkostwa w Unii Europejskiej, w którym to okresie po raz pierwszy korzystać mogła z dopływu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Po raz pierwszy również państwo miało do dyspozycji tak znaczne środki finansowe przeznaczone na cele rozwojowe. Jednakże istotne jest pytanie: jak wykorzystać przyznane fundusze, by rzeczywiście przyczyniały się do zmian strukturalnych i rozwoju kraju (oraz regionów), a nie dominujące w świadomości publicznej pytanie: ile środków (całość, większość, mniejszą część). Taki sposób myślenia zdominował polskie stanowisko w trakcie procesów negocjacji akcesyjnych, ale także i pierwsze dokumenty programowe wykorzystania pomocy finansowej UE w latach 2004–2006.

W kwestii dokumentów strategicznych Polski najważniejszym bez wątpienia był NPR 2004–2006. Już na samym wstępie widać, że jak na dokument mający wyznaczać kierunki rozwoju państwa cechował się on nadzwyczaj krótkim okresem obowiązywania (dwa lata). Pewnym wytłumaczeniem takiego stanu rzeczy jest bez wątpienia fakt, że Polska przystąpiła do UE w drugiej połowie wówczas obowiązującego siedmioletniego cyklu budżetowego UE. Jednakże dużo poważniejszym mankamentem NPR, jak wskazuje chociażby Tomasz G. Grosse, było jego ściśle podporządkowanie środkom inwestycyjnym UE i unijnej wizji



priorytetów rozwojowych, a co za tym idzie nie uwzględniał on specyficznych uwarunkowań i problemów panujących w Polsce<sup>15</sup>. W dużej mierze wynikało to z przyjętej konstrukcji planistycznej NPR, albowiem z racji braku stosownych doświadczeń strony polskiej dużo większy wpływ na jego przygotowywanie mieli przedstawiciele KE, a nie polscy partnerzy regionalni, gospodarczy i społeczni. W opinii bowiem wielu uczestników tego procesu konsultacje społeczne NPR należało uznać za „działalność rytualną”, która miała znikomy, z praktycznego punktu widzenia, wpływ na ostateczny kształt wspomnianego dokumentu<sup>16</sup>.

Za najważniejszy cel NPR 2004–2006 uznano rozwijanie konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości. W założeniach i na papierze wyglądało to obiecująco. Jakież zdziwienie budzi zatem fakt, iż po dokonaniu prostych obliczeń wynika, że aż około 62% wszystkich wydatków skierowanych zostało na rozwój, niewątpliwie bardzo potrzebnej, podstawowej infrastruktury, przede wszystkim drogowej, kolejowej i ochrony środowiska. Na rozwój i wspieranie środowiska produkcyjnego skierowano zaledwie 20%, w tym na rzecz rozwoju wsi i rolnictwa ponad 10%. Na rozwój zasobów ludzkich przeznaczono zaledwie 12% środków finansowych, a na wsparcie badań i rozwoju technologicznego jedynie 5%. Być może wynikało to z obaw, czy administracja publiczna poradzi sobie z szeregiem projektów dotąd nierealizowanych, a wymagających od niej specyficznych umiejętności i wiedzy, albowiem w budowaniu infrastruktury pewne doświadczenia już były. Uzasadnione więc wydaje się być stwierdzenie, iż podstawowy dylemat programowy NPR rozstrzygnięto w sposób preferujący szybkość wydatkowania środków aniżeli efektywność ich zagospodarowywania. Wszak należy pamiętać, że, jak pokazują doświadczenia innych krajów, inwestycje infrastrukturalne jedynie w ograniczonym stopniu przyczyniają się do rozwoju gospodarczego<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Por.: T.G. Grosse, *Szanse i zagrożenia dla wykorzystania funduszy Unii Europejskiej*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2003, nr 2, s. 92.

<sup>16</sup> Por.: J. Regulski, K. Skórzyńska, A. Wielowieyski, *Rozwój, ale jaki?* „Rzeczpospolita” 2003, nr 31.

<sup>17</sup> Por.: T.G. Grosse, *Szanse i zagrożenia...*, s. 94. Niemniej są także i zwolennicy teorii, że w kontekście Polski „to właśnie przezwyciężenie niedostatków w dziedzinie świadczeń sektora publicznego, poprawa infrastruktury techniczno-ekonomicznej i społecznej oraz zbliżenie się w tych dziedzinach do standardów zachodnioeuropejskich jest najważniejszym zadaniem w strategii podnoszenia konkurencyjności polskiej gospodarki i drogą do zapewnienia dopływu do Polski najbardziej pożądanym zagranicznych inwestycji – służących rozbudowie nowoczesnych gałęzi wysokiej techniki”, B. Winiarski, *Rozwój regionalny Polski a polityka makroekonomiczna*, [w:] Z. Mikołajewicz (red.), *Uwarunkowania i strategii rozwoju regionalnego w procesach integracji europejskiej*, Opole 2000, s. 30.

Pośród innych niedociągnięć wspomnianego NPR najczęściej wskazuje się na brak kompleksowego podejścia do rozwoju gospodarki<sup>18</sup>, w tym również brak wskazania źródeł pobudzenia inwestycji krajowych; w ramach sektora zasobów ludzkich przeznaczenie większości środków na zwalczanie problemu bezrobocia poprzez tworzenie nisko płatnych i niewymagających kwalifikacji miejsc pracy<sup>19</sup>; nadmiernie branżowy układ priorytetów i osi działań oraz słaba komplementarność sektorowych programów operacyjnych i Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR)<sup>20</sup>. Wszystkie wskazane powyżej wady NPR 2004–2006 sugerują, że jest to raczej dokument przygotowany na potrzeby właściwych procedur wewnątrzunijnych aniżeli strategia wyznaczająca kierunki długofalowego rozwoju kraju<sup>21</sup>.

W kwestii przyjętych rozwiązań instytucjonalnych uwagę zwrócić należy na fakt, że 70% funduszy przyznanych przez Unię Europejską w latach 2004–2006 było (jest) zarządzanych przez resorty centralne. Co więcej, spośród siedmiu sektorowych programów operacyjnych zaledwie jeden był realizowany przy stosunkowo dużym udziale jednostek samorządu terytorialnego (ZPORR), natomiast pozostałe zostały „przejęte” przez administrację rządową. Istotną dla centralizacji systemu oka-

<sup>18</sup> Na taki stan rzeczy wpłynął szereg czynników, a przede wszystkim scentralizowany i resortowy system zarządzania i brak dalszej decentralizacji funkcji państwa. „We fragmentarycznych działaniach resortów przekonanych o omnipotencji w swych działaniach wspólnie z powielającą te struktury techniką tworzenia prawa (komisje sejmowe) leży w dużej mierze przyczyna braku systemowych rozwiązań prawnych, składających się na rozwój inwestycyjny naszego kraju”, [w:] Z. Niewiadomski, *Prawne i instytucjonalne bariery realizacji projektów inwestycyjnych współfinansowanych środkami Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 3, <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/narodowy+plan+rozwoju+2007++2013/>, 5.02.2011.

<sup>19</sup> Zaledwie około 5% środków w ramach sektora zasobów ludzkich przeznaczono na podwyższanie jakości kadr nowoczesnej gospodarki, które generują największe impulsy rozwojowe.

<sup>20</sup> Należy pamiętać, że „dominacja polityki sektorowej nad regionalną prowadzi z reguły do nierównowagi rozwoju w układzie terytorialnym, a więc do zwiększania dysproporcji pomiędzy poszczególnymi obszarami kraju”, [w:] T.G. Grosse, *Szanse i zagrożenia...*, s. 95.

<sup>21</sup> Podobne zarzuty wysuwano także pod adresem Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2000–2006, podkreślając przy tym nadmierną ogólnikowość (czy nawet życzeniowość) jej zapisów, przedstawienie zbyt wielu celów i priorytetów (a co za tym idzie także rozdrobnienie środków finansowych), brak docelowej wizji i kryteriów mierzących efekty podjętych działań. Por.: T.G. Grosse, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej wpływ na rozwój gospodarczy. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i wnioski dla Polski*, Warszawa 2000, s. 121–125.

zała się także decyzja o utworzeniu jednego zamiast szesnastu regionalnych programów operacyjnych, zarządzanego przez ministerstwo<sup>22</sup>. Także przyglądając się kryteriom wyboru projektów do realizacji, przygotowanym i narzuconym przez ministerstwa, zauważyć przyjdzie, że jedynie w bardzo ograniczonym stopniu służyły one realizowaniu polityki spójności przez samorządy. Przyjęte rozwiązania oznaczały całkowitą dominację programów realizowanych centralnie przez rząd<sup>23</sup> i sugerowały, że zarówno polski rząd oraz Komisja Europejska nie miały wystarczającego zaufania do samorządów terytorialnych i wydały się nie rozumieć ich ważkiej roli w efektywnym i długofalowym pobudzaniu endogenicznego rozwoju województw.

Zastanawiającym jest więc jak ta przyjęta konstrukcja systemu instytucjonalno-wdrożeniowego funduszy unijnych miała się do założeń przyświecających reformie terytorialnej organizacji kraju z 1999 roku<sup>24</sup> oraz zapisów *Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego*, w której mowa jest o „pełnym wykorzystaniu możliwości stworzonych w wyniku decentralizacji zarządzania państwem”<sup>25</sup>. Jak się okazało zapisy w dokumentach i strategiach to jedno, a praktyka to zupełnie co innego. Argument zwolenników centralizacji systemu, w myśl którego należało zbudować struktury instytucjonalne niezbędne do absorpcji funduszy w bardzo krótkim czasie, przy jednoczesnym nieprzygotowaniu do tego struktur samorządowych, był przynajmniej nie na miejscu. Wniosek z tego płynący jest taki, że przyjęty system organizacyjny był (częściowo nadal jest) nadmiernie złożony i scentralizowany, co wielokrotnie prowadziło, po pierwsze, do sytuacji konfliktowych między instytucjami, po drugie

<sup>22</sup> Wpływ na to miała przede wszystkim KE, która optowała za takim rozwiązaniem dla swojej wygody przy nadzorze i monitorowaniu procesów wdrożeniowych, choć było to sprzeczne m.in. z zasadą partnerstwa i nie do końca zgodne z zasadą subsydiarności.

<sup>23</sup> Recentralizacja polityki regionalnej wyrażała się również w dążeniu administracji rządowej w województwach do przejmowania obowiązków administracji samorządowej w zakresie prowadzenia polityki regionalnej. Biorąc pod uwagę silne upolitycznienie tej pierwszej sytuacja taka rodziła niebezpieczeństwo uzależnienia rozwoju regionalnego w Polsce od decyzji o ściśle politycznym charakterze, z pominięciem m.in. zasad partnerstwa, subsydiarności czy dobrego gospodarowania.

<sup>24</sup> Por.: M. Kulesza, *Rozwój regionalny. Zagadnienia instytucjonalne*, [w:] A. Sauer, E. Kawecka-Wyrzykowska, M. Kulesza (red.), *Polityka regionalna Unii Europejskiej a instrumenty wspierania rozwoju regionalnego w Polsce*, Warszawa 2000, s. 115–126 i 135–137.

<sup>25</sup> Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2001–2006*, s. 4, [http://www.nsr.gov.pl/NR/rdonlyres/385E4AAA-08EC-4D93-A639-5942772B261F/0/6536\\_nsr01.pdf](http://www.nsr.gov.pl/NR/rdonlyres/385E4AAA-08EC-4D93-A639-5942772B261F/0/6536_nsr01.pdf), 18.02.2011.

szeregu zmian formalno-prawnych w systemie<sup>26</sup> oraz, po trzecie, niskiej efektywności prowadzonych działań.

W kontekście powyższych uwag słusznym wydaje się twierdzenie, iż kluczowe znaczenie ma sposób rozumienia pojęcia „wykorzystanie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce”. Nadal bowiem dominujące jest tradycyjne rozumienie absorpcji jako wydawania dostępnych środków europejskich, a wszystko w zgodzie z obowiązującymi procedurami, przy skutecznym przeciwdziałaniu nieprawidłowościom oraz w założonym wcześniej okresie czasu. Znacznie mniejsza waga przywiązywana jest natomiast do efektów końcowych uzyskiwanych dzięki realizacji poszczególnych inwestycji. Taki sposób pojmowania absorpcji może, oczywiście tylko w skrajnych przypadkach, prowadzić do jakiegokolwiek (lecz zgodnego z prawem) wydawania środków europejskich, lecz bez oglądania się na efektywność ich wykorzystywania. Stąd też pozytywnym zjawiskiem jest rozwijanie w Polsce modelowania makroekonomicznego służącego lepszej alokacji funduszy strukturalnych i FS. Podstawowym instrumentem analitycznym stosowanym w UE jest model typu HERMIN, pozwalający na oszacowanie wpływu funduszy unijnych na gospodarkę kraju członkowskiego. Przy analizie problematyki funduszy unijnych w latach 2007–2013 należy zatem w dalszym ciągu rozwijać ten model, np. poprzez zwiększenie liczby sektorów gospodarki objętych analizą czy też wytworzenie i wdrożenie modelu HERMIN na poziomie poszczególnych województw.

Lista projektów wybranych do realizacji w latach 2004–2006 w Polsce pozwala wysnuć kolejny wniosek, a mianowicie, że zdecydowanie chętniej wydawano unijne dotacje na tzw. projekty twarde<sup>27</sup>, mające na celu rozwój podstawowej infrastruktury. Jest to zaskakujące, ponieważ nawet w dokumentach rządowych podkreśla się, że „koncentracja na bieżących potrzebach gospodarki może oznaczać słabsze fundamenty pod przyszły rozwój. Szybszy rozwój dzisiaj może odbić się niekorzystnie na przewagach konkurencyjnych w przyszłości. Prowadzić do tego może np. zaniedbanie budowania innowacyjnej gospodarki, czy jej podstaw

---

<sup>26</sup> Więcej o reformach systemu wdrażania funduszy unijnych w Polsce w okresie 2004–2006, mających na celu zwiększenie efektywności wydatkowania środków unijnych [w:] [http://www.mrr.gov.pl/uproszczenia\\_naprawa\\_po\\_0406.htm](http://www.mrr.gov.pl/uproszczenia_naprawa_po_0406.htm).

<sup>27</sup> Jednakże, co ciekawe, w okresie 2004–2006 właśnie projekty infrastrukturalne okazały się być najbardziej opóźnione w realizacji w porównaniu z innymi obszarami prowadzonych działań. Por.: J. Bielecki, *Polakom nie zabrakło pomysłów*, „Rzeczpospolita” 2004, nr 263; J. Bielecki, *Chętnych nie brakuje*, „Rzeczpospolita” 2004, nr 300.

w postaci nowoczesnej edukacji, których owoce można zbierać dopiero w przyszłości”<sup>28</sup>.

Należy bowiem pamiętać, że dużą część zróżnicowań międzyregionalnych da się wytłumaczyć zróżnicowaniem tzw. zasobów ludzkich, a przede wszystkim poziomem wykształcenia. Polityka spójności, która oferuje subsydiowanie przedsiębiorstw, by te inwestowały w regionach słabiej rozwiniętych, lub też która współfinansuje projekty infrastrukturalne w takich regionach, ma ograniczone skutki. Co więcej, pojawiają się opinie, iż skoncentrowanie wysiłku finansowego na szeroko rozumianym rozwoju człowieka może być bardziej wydajne<sup>29</sup>. Dużo mniejszym zainteresowaniem cieszyły się możliwości uzyskania dofinansowania na rozwój zasobów ludzkich czy innowacyjność. Prawdopodobnie wynika to z faktu, że procesy selekcji projektów, spełniających trudne wymogi jakościowe, są znacznie bardziej skomplikowane niż w przypadku projektów twardej. Skoro jednak w okresie 2007–2013 Unia Europejska postanowiła położyć większy niż dotychczas nacisk na realizację *Strategii Lizbońskiej*<sup>30</sup>, niezbędnym będzie podjęcie wysiłków i przygotowanie projektów zmierzających do budowy gospodarki opartej na wiedzy.

Wykorzystywanie funduszy unijnych na poziomie polskich województw w okresie 2004–2006 z pewnością było w pewnym, aczkolwiek niewielkim, stopniu nacechowane błędami, politycznym klientelizmem i nieprawidłowościami<sup>31</sup>. Zasadniczo nie potwierdziły się jednak obawy, że samorządy wojewódzkie nie poradzą sobie z tak dużą alokacją środków w ramach ZPORR. Niemniej jednak zaobserwowano znaczne róż-

<sup>28</sup> Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015*, Warszawa 2006, s. 22.

<sup>29</sup> Por.: World Bank, *Poland. Directions in Regional Policy. Background Studies*, s. 8–9, [http://wbln0018.worldbank.org/Apps/CKKDoclib.nsf/0ccd2811fe496e8785256896006bf443/424d79577fc3c38585257145007361bd/\\$FILE/Poland%20Regional%20Directions%20background%20paper.doc](http://wbln0018.worldbank.org/Apps/CKKDoclib.nsf/0ccd2811fe496e8785256896006bf443/424d79577fc3c38585257145007361bd/$FILE/Poland%20Regional%20Directions%20background%20paper.doc), 22.02.2011.

<sup>30</sup> Gwoli przypomnienia – dla państw UE-15 objętych Celem Konwergencja ustanowiono pułap minimum 60% wydatków z funduszy strukturalnych i FS na realizację projektów przyczyniających się do osiągnięcia celów *Strategii Lizbońskiej*. „Stare” państwa UE objęte Celem Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie mają ten pułap ustalony na poziomie 75%. Nowe państwa członkowskie nie są natomiast zobligowane do przestrzegania tych wymogów, lecz jedynie zachęcane do zwiększenia nakładów na innowacyjność i rozwój zasobów ludzkich.

<sup>31</sup> Por.: *Polska w Unii potrafi*, „Gazeta Wyborcza” 2004, nr 257; M. Majewska, M. Bartoszek, *Bliżej władzy, więcej kasy z UE*, „Gazeta Wyborcza” 2004, nr 286; K. Niklewicz, A. Siejda, *Repeta z dotacji, bo to zły ekspert był*, „Gazeta Wyborcza” 2004, nr 288; *Informacja NIK o wynikach kontroli...*, s. 8–12 i 32–35.

nicowania w sprawności wdrażania funduszy pomiędzy poszczególnymi województwami, a także dużą rotacją w rankingu przodujących w tym względzie regionów.

W okresie 2007–2013 płynie do Polski jeszcze większy strumień funduszy unijnych przeznaczonych na rozwój regionów, a zamiast jednego programu operacyjnego dla szesnastu województw powstało tym razem szesnaście oddzielnych programów, co wiąże się także ze zwiększeniem odpowiedzialności każdego samorządu. Co więcej wskazywano, jako że mamy w Polsce do czynienia ze zróżnicowanym stopniem umiejętności i możliwości przyjmowania środków unijnych przez jednostki samorządowe oraz sytuacją, gdy samorządy województw rozstrzygają konkursy na dotacje (i jednocześnie bywają ich uczestnikami), na konieczność podjęcia działań umożliwiających także słabszym jednostkom samorządowym skuteczne ubieganie się o dostęp do środków europejskich. Jak sądzono, dodatkowym problemem miał być *Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej*, dla którego należało znaleźć miejsce pomiędzy regionalnymi a sektorowymi programami operacyjnymi, albowiem doświadczenia z lat 2004–2006 nie dostarczyły wystarczających przesłanek w tym zakresie.

Niemniej jednak, po bliższym przyjrzeniu się systemowi wdrażania funduszy unijnych oczywiste stanie się stwierdzenie, że w okresie 2004–2006 nie był on pozbawiony wad. Zakładane przez kolejne rządy cele, jak chociażby poprawa konkurencyjności polskiej gospodarki czy też wyższa efektywność działań finansowanych ze środków publicznych, nie zostały w pełni zrealizowane. W dużej mierze winę za taki stan rzeczy należy złożyć na karb ciągle niezadowolającej, o czym była już mowa, absorpcji środków Funduszu Spójności. Przyczyny tego były liczne, a najsłabszymi elementami systemu były m.in.:

- większość programów rządowych była zbiorem ogólnikowych haseł, nie zawierającym strategii rozwoju kraju, a do tego słabo lub wcale nie skoordynowanych ze sobą i przygotowywanych z niewielkim udziałem innych partnerów;
- brak klarownego podziału zadań i odpowiedzialności poszczególnych podmiotów za realizację powierzonych zadań;
- dublowanie kompetencji na różnych szczeblach władzy;
- przeregulowanie – w okresie 2001–2006 uchwalono 237 dokumentów strategicznych rządu, co w konsekwencji spowodowało chaos w zakresie programowania, rozmycie celów czy brak kompleksowego ujęcia rozwoju gospodarczego;
- niestabilność prawa i dokumentów programowych;

- nadmiernie sformalizowane procedury aplikacyjne;
- niepełne wykorzystanie potencjału i możliwości jednostek samorządu terytorialnego; brak decentralizacji uprawnień<sup>32</sup>.

## Uwagi końcowe

Wejście Polski do Unii Europejskiej 1 maja 2004 roku było niezwykle ważkim czynnikiem sprzyjającym, szeroko rozumianemu, rozwojowi społeczno-gospodarczemu Polski. Wdrażanie bowiem od tej daty funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, uzupełnionych o krajowy wkład finansowy (publiczny i prywatny), według zasad i procedur polityki spójności wspólnych dla całej Unii Europejskiej, przyczyniło się w znaczący sposób do podniesienia tempa wzrostu PKB i zwiększenia poziomu PKB *per capita*<sup>33</sup>. Podkreślić szczególnie mocno należy fakt, iż w ostatnich latach, mimo pewnego spowolnienia w latach 2008–2009, tempo wzrostu gospodarczego kraju pozwoliło zmniejszyć dystans rozwojowy dzielący nas od reszty państw członkowskich UE. PKB *per capita* mierzony parytetem siły nabywczej wzrósł bowiem z 49% w 2003 roku do 61% w roku 2009<sup>34</sup>. Więcej, wielce prawdopodobnym jest, że ten proces będzie dalej następował w kolejnych latach, a to z powodu zwiększonego napływu środków unijnych.

Mimo dającej się zaobserwować postępującej konwergencji zewnętrznej stwierdzić można, iż z wyłączeniem kilku dużych miast i nielicznych obszarów atrakcyjnych pod względem turystyki i rolnictwa, wszystkie polskie regiony zagrożone są peryferyzacją w integrującej się przestrzeni europejskiej. Procesy te są szczególnie nasilone na terenach Pol-

<sup>32</sup> Por.: E. Chojna-Duch, *Finansowanie rozwoju regionalnego*, „Fundusze Strukturalne” 2006, nr 4, s. 8–13; M.W. Kozak, *Ocena systemu wdrażania europejskiej polityki regionalnej w Polsce. Rekomendacje dla przebudowy systemu wdrażania po roku 2006*, [w:] T.G. Grosse (red.), *Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 287–308; T.G. Grosse, *Ocena systemu polityki regionalnej w Polsce. Wyzwania i zagrożenia dla uczestnictwa w nowej polityce spójności w teorii i praktyce*, [w:] tamże, s. 241.

<sup>33</sup> „Ocena się, że tempo wzrostu PKB w 2007 roku było wyższe dzięki funduszom UE w granicach 0,6–0,9 pkt procentowego. Prognozuje się, że w kolejnych latach wraz ze zwiększonym napływem środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności nastąpi intensyfikacja wpływu polityki spójności, a zatem i przyrosty w zakresie tempa wzrostu PKB uzyskane dzięki niej będą większe”, [w:] Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Efekty polityki spójności UE w Polsce. Dokument problemowy*, Warszawa 2009, s. 15.

<sup>34</sup> Por.: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsieb010>, 25.02.2011.

ski Wschodniej. Sposób myślenia polegający na oczekiwaniu, że to Unia Europejska zlikwiduje niebezpieczeństwo marginalizacji poszczególnych regionów, implikuje jednak kolejne zagrożenie. Polega ono na utrwalaniu postawy zależności od pomocy zewnętrznej i to niezależnie od stopnia umiejętności wdrażania otrzymywanego wsparcia finansowego. Należy zatem podejmować działania (na różnych szczeblach władzy), które wspomniane zagrożenie marginalizacją nie tylko zmniejszą, ale i stworzą lepsze warunki dalszego rozwoju regionów<sup>35</sup>.

Ostatnie lata pokazują, że w Polsce zwiększają się różnice w rozwoju społeczno-gospodarczym pomiędzy poszczególnymi województwami. Zróżnicowanie to bez wątpienia utrzyma się w ciągu najbliższych kilku lat, doprowadzając w konsekwencji do powiększenia dysproporcji pomiędzy najszybciej a najwolniej rozwijającymi się województwami. Nieuniknione wydaje się być, mimo podejmowanych działań zapobiegawczych, zwiększanie polaryzacji potencjałów regionów, postępujące rozwarstwienie rozwojowe województw oraz dochodów ich mieszkańców. Tymczasem należy pamiętać, że „niewłaściwie prowadzona polityka spójności nie tylko nie przeciwdziała nasilaniu polaryzacji przestrzennej, ale może ją nawet utrwalić. Jednocześnie polityka regionalna państwa powinna nie tylko niwelować skutki opisywanych zróżnicowań, ale również przyczyniać się do poprawy konkurencyjności gospodarczej polskich regionów i całego kraju na arenie europejskiej i globalnej”<sup>36</sup>.

Niewątpliwie czynnikiem sprzyjającym rozwojowi województw i podregionów jest podnoszenie ich atrakcyjności i konkurencyjności gospodarczej. W kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej oznacza to szersze wprowadzanie w życie założeń *Strategii Lizbońskiej* i dążenia do zbudowania gospodarki opartej na wiedzy. Polityka spójności UE realizowana w Polsce w latach 2004–2006 charakteryzowała się ukierunkowaniem interwencji przede wszystkim na cele wyrównawcze – polegające na zapobieganiu dalszej marginalizacji niektórych regionów. W dużo mniejszym stopniu natomiast uwzględniono cele zmierzające do podnoszenia

---

<sup>35</sup> „Działania te powinny uwzględniać nowe mechanizmy rozwoju, w szczególności zaś nowe kryteria lokalizacji, oparcie rozwoju na czynnikach endogenicznych i strategiach budowania konkurencyjnej gospodarki, wspieraniu sprawności instytucjonalnej administracji publicznej oraz budowania sieciowych i kooperacyjnych powiązań między instytucjami rozwoju regionalnego”, [w:] Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Założenia Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2007–2013*, s. 19, <http://www.nsr.gov.pl/NR/rdonlyres/DA09CB61-6BC8-49B1-862F-D03E1D57EE75/0/zalozeniansrr.pdf>, 19.02.2011.

<sup>36</sup> Tamże, s. 20.



konkurencyjności województw<sup>37</sup>. „Odpowiednie łączenie elementów obu polityk w sferze założeń strategicznych, instrumentów ich realizacji oraz mechanizmów wdrażania stworzy warunki do skutecznego stymulowania procesów składających się na trwałą i zrównoważony rozwój”<sup>38</sup>. Podejmowane w tym zakresie działania powinny być dostosowane do regionalnych strategii rozwojowych i możliwości absorpcyjnych w ramach poszczególnych działań<sup>39</sup>. Niemniej jednak, jak dotąd, problemem okazuje się być niski poziom zdolności absorpcyjnej podmiotów zajmujących się projektami i inwestycjami innowacyjnymi. Zadaniem administracji publicznej musi być zatem umiejętne podnoszenie tychże zdolności.

Bliższe przyjrzenie się strategicznym dokumentom programowania polityki spójności w Polsce w latach 2004–2006 prowadzić musi do jednoznacznego wniosku, że odrzucony został taki model polityki, który polega(ł) na wspieraniu jedynie regionów najbardziej konkurencyjnych. W niemal wszystkich dokumentach nacisk położony został na podejście wyrównawcze, tj. skoncentrowane na przeciwdziałaniu marginalizacji i degradacji społeczno-gospodarczej określonych regionów. I choć był to zasadniczy kierunek interwencji polityki spójności to podkreślano również konieczność stwarzania sprzyjającego otoczenia dla wzrostu konkurencyjności wszystkich województw w przyszłości. Niemniej jednak, w sposób daleki od pożądanego, uwzględniano promowanie szeroko rozumianej innowacyjności, a więc zasadniczego warunku zwiększania konkurencyjności województw.

Wadą rządowych dokumentów strategicznych, oprócz ich nadmiernej liczby, było niewystarczające ukierunkowanie regionalne celów rozwoju. Takie podejście umożliwiłoby tworzenie ścieżek rozwojowych województw i zaplanowanie kompleksowych działań skierowanych do

<sup>37</sup> Od 2007 roku realizacja założeń *Strategii Lizbońskiej* stała się podstawowym celem polityki spójności w „starych” państwach UE. Nowe kraje członkowskie nie zostały objęte tego rodzaju obowiązkiem. Przyznać należy jednak, że wszystkie polskie województwa, w bieżącym okresie programowania, uwzględniły potrzebę inwestowania w innowacyjną gospodarkę, a to za sprawą skali wydatków (średnio ponad 30%) na te cele. Wskazany stan rzeczy rodzi pytanie: w jakim stopniu – wobec nadal niewystarczająco rozwiniętej infrastruktury podstawowej – można podnieść poziom środków dostępnych na rozwój konkurencyjności?

<sup>38</sup> Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Raport o rozwoju i polityce regionalnej*, Warszawa 2007, s. 166.

<sup>39</sup> Przykładowe działania: a) wspieranie innowacyjności i BRT; b) rozwój regionalnego potencjału instytucji finansowych i doradczych; c) tworzenie sieci transferu innowacji i technologii; d) tworzenie warunków rozwoju edukacji i nauki; e) rozwój przedsiębiorczości; f) usuwanie barier rozwojowych metropolii, itp.

konkretnych regionów, z uwzględnieniem ich sytuacji wewnętrznej i własnego potencjału. W tym względzie zarówno przyjęty w Polsce model polityki spójności, jak i narzędzia jej urzeczywistniania, wskazywały jedynie tzw. obszary problemowe, czyli takie, które dotknięte zostały szczególnymi trudnościami społeczno-gospodarczymi. Mimo skierowania do wspomnianych obszarów pomocy finansowej, zwłaszcza na procesy kohezyjne i restrukturyzacyjne, nie udało się doprowadzić do znaczących przekształceń umożliwiających tym regionom rozwinięcie własnego potencjału. Wspomniane powyżej czynniki w ogromnej mierze wpłynęły na niski – w porównaniu do średniej UE – poziom rozwoju województw.

Wskazać należy również, że polityka spójności opierać się powinna na jasno i precyzyjnie zdefiniowanych obszarach szeroko rozumianej polityki rozwoju oraz sprawnym systemie podmiotów odpowiedzialnych za działania na tym obszarze. Nie wystarczy samo wyznaczenie granic pomiędzy poszczególnymi programami operacyjnymi/strategiami. Konieczne jest bowiem, jeszcze głębsze, skoordynowanie strategii sektorowych i działań podejmowanych przez właściwe instytucje. Nie można także pominąć kwestii szerszego stosowania planowania wieloletniego i wprowadzenia hierarchiczności podejmowanych decyzji strategicznych i planistycznych. Ponadto, polityka spójności, już na etapie przygotowywania strategii, uwzględniać powinna specyfikę województw, ich wewnętrzny potencjał rozwojowy i wskazywać cele odzwierciedlające dostępność zasobów oraz rolę regionów w procesach rozwoju państwa. Wskazane kwestie zostały już, przynajmniej częściowo, uwzględnione w Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015. Uwzględniając wskazane w tym akapicie uwagi za niewątpliwie korzystne rozwiązanie uznać należy również powstanie szesnastu Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) w miejsce funkcjonującego dotychczas ZPORR. Takie rozstrzygnięcie kwestii programowania funduszy strukturalnych w województwach z pewnością pozwala na uwzględnianie w RPO indywidualnych potrzeb i wymagań poszczególnych regionów Polski.

Warunkiem zwiększenia efektywności polityki spójności jest także dopracowanie systemu sprawozdawczości, monitoringu i analiz regionalnych, które umożliwiłyby dokonywanie oceny skali interwencji publicznej w ramach realizowanych polityk rozwojowych oraz ich efektów wyrażających się w zmianie sytuacji społeczno-gospodarczej kraju, w tym również w układzie regionalnym. Tego typu informacje z całą pewnością pozwoliłyby na bieżącą weryfikację tempa podejmowanych przez instytucje i beneficjentów działań oraz ich zgodności z przyjętymi dokumentami strategicznymi. Poprawić należałoby również dostępność do tego typu

informacji oraz system aktualizacji danych statystycznych, ponieważ w większości województw nie funkcjonują one należycie.

Kolejnym czynnikiem o podstawowym znaczeniu dla powodzenia polityki rozwoju państwa jest poprawa sprawności funkcjonowania administracji publicznej zajmującej się wdrażaniem funduszy europejskich w Polsce. Przekładając to stwierdzenie na konkretne działania należy wymienić przede wszystkim dalszą decentralizację systemu finansów publicznych. Taka reforma jest niezbędna z punktu widzenia polskich województw, gdyż są one nadal w znacznym stopniu zależne od niewystarczających transferów z budżetu centralnego. Pozwoliłoby to regionom na prowadzenie polityki rozwoju samodzielnie i z większą świadomością własnych potrzeb. W następnej kolejności wskazać należy także na potrzebę jasnego podziału kompetencji między różnymi szczeblami administracji publicznej, uproszczenie procedur programowania i zarządzania, czy wreszcie stałego podnoszenia profesjonalizmu i fachowości pracowników administracji. Jak szkodliwe i niekorzystne – z punktu widzenia funkcjonowania systemu wdrożeniowego środków unijnych – mogą być nieprecyzyjne przepisy prawne można było zaobserwować w województwie m.in. Kujawsko-Pomorskim, gdzie dochodziło do licznych sporów kompetencyjnych pomiędzy marszałkiem a wojewodą.

Korzystne, z punktu widzenia efektywności polityki spójności realizowanej na szczeblu unijnym, krajowym i regionalnym, byłyby także ograniczenie liczby celów oraz priorytetów kwalifikowalnych interwencji. Takie samoograniczenie doprowadziłoby w konsekwencji do koncentracji środków, które można byłoby spożytkować, w wyższym stopniu niż miało to dotychczas miejsce, na cele rozwojowe, w dłuższej perspektywie czasu podnoszące konkurencyjność ekonomiczną. Z pewnością takie rozwiązanie kwestii finansowych uzyskałoby większe wsparcie ze strony państw członkowskich, będących płatnikami netto do budżetu Unii Europejskiej. Wzmocnienie, w dokumentach strategicznych i programach operacyjnych, sektora wydatków dotyczących szeroko rozumianej konkurencyjności prawdopodobnie pozwoliłoby także na zachowanie w przyszłości wysokich nakładów finansowych przeznaczonych na politykę spójności.

Na lata 2007–2013 przyjęto w Polsce szereg zmian w zakresie programowania i wydatkowania środków unijnych, a było to możliwe zarówno dzięki zmianom w *acquis communautaire* oraz zwiększeniu alokacji środków dla Polski. Zmieniono liczbę programów operacyjnych, sposób ich uszczegółowienia, uproszczono procedury aplikacyjne, zwiększono decentralizację zarządzania. Czy jednak przyjęte rozwiązania okażą się słuszne, dopiero czas pokaże.

## **STRESZCZENIE**

Polityka spójności Unii Europejskiej była jednym z poważniejszych argumentów przemawiających za członkostwem Polski w tej organizacji. Było tak nie dlatego, iż Polska mogła uczestniczyć w wewnętrznych procesach decyzyjnych, lecz z powodu funduszy unijnych. W 2004 roku nie mogliśmy liczyć jednak na tak szeroki strumień finansowania z jakim mamy do czynienia obecnie. Niemniej rodzą się pytania: jak Polska poradziła sobie z efektywnym wykorzystaniem przysługującej alokacji oraz jak była przygotowana do sprostania temu zadaniu? Niniejszy artykuł jest próbą udzielenia odpowiedzi na te pytania.

*Rafał Willa*

## **THE EUROPEAN UNION COHESION POLICY IN POLAND IN 2004–2006 – AN EVALUATION ATTEMPT AND CONCLUSIONS FOR THE FUTURE**

The European Union cohesion policy was one of the most serious arguments advocating for Poland's membership in that organization. This was not because Poland could participate in inner decisive processes but because together with this came the EU funds. At that time, however, Poland could not count on as vast funding stream as it is nowadays. Yet, there is a question to be asked: how did Poland cope with effective use of the entitled allocation? How was the country prepared to fulfill this task in legal-administrative terms? The article below will try to answer these questions.

**KEY WORDS:** *cohesion policy, EU funds, the National Development Plan*