

Programowanie rozwoju regionalnego w Polsce w dostosowaniu do standardów Unii Europejskiej

Wprowadzenie

Programowanie i planowanie wieloletnie po zmianach ustrojowych w Polsce po 1989 r. kojarzone było jako relikwyt przeszłości, a taki termin, jak „plan 5-letni” stał się jednym z symboli przypominających o epoce gospodarki centralnie planowanej.

W początkowym okresie lat dziewięćdziesiątych nie doceniano znaczenia planowania wieloletniego, skupiano się raczej na realizacji zadań bieżących. Skutkiem tego wiele jednostek samorządowych zaczęło borykać się z coraz większymi problemami w zarządzaniu, wynikającymi z nieumiejętności dostosowania się do szybkiego tempa przemian społeczno-gospodarczo-politycznych zachodzących w kraju.

Brak planów długoterminowych daje się odczuć podczas debat dotyczących konstruowania budżetu na dany rok, a w szczególności podczas wyboru zadań inwestycyjnych przewidzianych do realizacji. Debaty te przypominają batalie, w których ścierają się poglądy i opinie członków zarządu, radnych i mieszkańców. Prowadzi to do chaosu organizacyjnego, a wybrane zadania inwestycyjne są z reguły „tworem” konsensusu zwaśnionych i zwalczających się nawzajem stron. W tej sytuacji o wyborze danej inwestycji często decydują układy polityczne, siła przebiecia oraz osobiste interesy i animozje poszczególnych decydentów, a nie rzeczowe analizy potrzeb, studia celowości czy wykonalności.

Programowanie jest tak samo ważne dla samorządów, jak i dla środowiska biznesu krajowego i zagranicznego, określa bowiem priorytety i kierunki rozwoju gospodarki.

Definicja pojęcia „planowanie strategiczne” określa, że jest to metoda, instrument, narzędzie, za pomocą którego samorzady mogą przewidywać i planować przyszłość.

Plan jest instrumentem niezbędnym do racjonalnego zarządzania gospodarką regionu, ponieważ: wyznacza kierunek i perspektywy rozwoju; daje możliwość nie tylko przewidywania i prognozowania, ale także kształtowania przyszłości; pozwala efektywnie gospodarować zasobami; oszczędza czas, rozdziela zadania i przewiduje problemy mogące się pojawić w przyszłości; wskazuje na mocne, a także słabe strony gospodarki danej jednostki administracyjnej; plan daje możliwość optymalnego rozdysponowania posiadanych zasobów – zarówno kapitałowych, jak i ludzkich; plan uwzględnia uwagi i wnioski mieszkańców, dając im poczucie bezpieczeństwa oraz współodpowiedzialności za rozwój lokalny. Ogranicza on również możliwość powstania ewentualnych konfliktów związanych z realizacją planowanych inwestycji; plan wskazuje sposób współpracy pomiędzy różnymi grupami społecznymi i „opcjami” politycznymi, a także z jednostkami sąsiednimi w celu rozwoju gminy i całego regionu.

Cele i instrumenty polityki regionalnej w Unii Europejskiej

Polityka regionalna w Europie ma długą historię. W Wielkiej Brytanii, kiedy to po wielkim kryzysie lat trzydziestych bezrobocie w pewnych regionach kraju przybrało ogromne rozmiary na skutek zamykania kopalń węgla oraz stoczni, zadaniem polityki regionalnej było wspieranie nowych gałęzi przemysłu w istniejących dotychczas ośrodkach w celu uzyskania nowej równowagi ekonomicznej. W innych krajach dysproporcje międzyregionalne i ich skutki zaczęły ujawniać się w latach sześćdziesiątych w postaci nadmiernego rozrostu wielkich aglomeracji oraz podupadania oddalonych od centrów administracyjnych regionów peryferyjnych, wyludniania terenów górskich, narastania problemów socjalnych w regionach tradycyjnego przemysłu, wysokiego bezrobocia i ubożenia ludności regionów zacofanych i depresyjnych.

Starano się temu przeciwdziałać w dwojaki sposób: przez intensyfikowanie polityki regionalnej w poszczególnych państwach oraz rozwijanie i doskonalenie wspólnej polityki regionalnej.

Głównymi instrumentami i środkami ówczesnej polityki regionalnej były różne formy finansowania działalności gospodarczej w regionach, wznoszenie budynków przemysłowych, rozwijanie stref przemysłowych itp.

Przyjęcie nowych krajów do Wspólnoty: Wielkiej Brytanii, Danii (1973 r.), a zwłaszcza Irlandii (1973 r.), Grecji (1981 r.), Hiszpanii i Portugalii (1986 r.), stworzyło nowe problemy regionalne, gdyż rozpiętość w poziomie PKB

w przeliczeniu na jednego mieszkańca między regionami najbiedniejszymi i najbogatszymi powiększyła się dziesięciokrotnie. W 1988 r. średni dochód na jednego mieszkańca Hamburga – najbardziej rozwiniętego regionu Wspólnoty – wynosił około 27 tys. ECU, a najbiedniejszego, portugalskiego Norte – 2,8 tys. ECU¹.

Opóźnienia rozwojowe w Grecji, Portugalii, znacznej części Hiszpanii, południowych Włoszech i Sardynii, Irlandii, na Korsyce i francuskich terytoriach zamorskich oraz w nowych landach byłego NRD są ciągle przedmiotem szczególnego zainteresowania unijnej polityki regionalnej.

Innego rodzaju problemy napotykają regiony tradycyjnego przemysłu. Są to stare regiony przemysłowe Wielkiej Brytanii, północnej Francji, północnej Hiszpanii i Belgii, części wybrzeża północnych Włoch, niektóre regiony Niemiec zachodnich i wschodnie kraje związkowe. Stoją one obecnie przed koniecznością rekonwersji i stworzenia alternatywnych dziedzin działalności gospodarczej dla przemysłów tradycyjnych (węglowego, stalowego, stocznioowego, tekstylnego).

Cele polityki regionalnej w Unii Europejskiej w latach 2000–2006

Podstawowym celem polityki regionalnej UE jest wzrost poziomu spójności wewnętrznej w ramach całej organizacji. Jest to spowodowane ciągle dużym zróżnicowaniem stopnia rozwoju społecznego i gospodarczego poszczególnych krajów członkowskich Unii oraz istnieniem jeszcze większych dysproporcji rozwojowych pomiędzy ich regionami. Są to nie tylko regiony o trudnych warunkach klimatycznych, geograficznych czy niedostatecznie rozwiniętej infrastrukturze, ale także mające niekorzystną strukturę gospodarki (z dominacją rolnictwa czy schyłkowymi gałęziami przemysłu: górnictwem węgla, hutnictwem stali, przemysłem tekstylnym i stoczniowym), niskiego poziomu kwalifikacji zawodowych ludności itp.². Spójność (kohezja) rozumiana jest w ujęciu ekonomicznym, społecznym oraz przestrzennym. (Spójność ekonomiczna oceniana jest zróżnicowaniami w poziomie produktu krajowego brutto na mieszkańca w ujęciu regionalnym. Spójność społeczna charakteryzowana jest zróżnicowaniami w zakresie poziomu stopy bezrobocia. W przypadku

¹Weidenfeld W., Wessels W., Europa od A do Z. Podręcznik integracji europejskiej. Wyd. „Wokół nas”, Gliwice 1995, s. 227.

²Polityka regionalna i fundusze strukturalne,

www.umysl.pl/exporter/zarządzanie/patrz_rowniez/unia_2_regiony.html

spójności przestrzennej chodzi o to, aby dostępność do obszarów peryferyjnych i o niekorzystnym położeniu geograficznym systematycznie się poprawiała.)

Na szczycie w Berlinie wyznaczono podstawowe cele polityki regionalno-strukturalnej w Unii Europejskiej na lata 2000–2006 i są one następujące:

cel 1 – oddziaływanie na obszarach opóźnionych w rozwoju społeczno-ekonomicznym, gdzie PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca nie przekracza 75% średniego wskaźnika dla całej Unii;

cel 2 – obszary dotknięte restrukturyzacją przemysłu, usług i rybołówstwa oraz obszary wiejskie i zurbanizowane dotknięte regresem społeczno-ekonomicznym oraz przeżywające problemy związane z adaptacją do zmienionych warunków zewnętrznych;

cel 3 – pomoc na rzecz adaptacji i modernizacji polityki oraz systemów oświaty, kształcenia zawodowego i zatrudnienia. Podział środków będzie następował na podstawie udziału poszczególnych państw w populacji UE.

Na obszarach problemowych celu 1, 2 i 3 funkcjonują cztery fundusze strukturalne: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Socjalny, Europejski Fundusz Rolny – Sekcja Orientacji oraz Finansowy Instrument dotyczący Rybołówstwa, a także piąty – Fundusz Spójności (zwany też Funduszem Kohezyjnym) – w tych krajach, w których PKB na mieszkańca wynosi poniżej 90% wielkości przeciętnej rejestrowanej w Unii Europejskiej).

Zadaniem funduszy strukturalnych jest wspieranie restrukturyzacji i modernizacji gospodarek krajów UE. Fundusze te kierowane są do tych sektorów gospodarki i do regionów, które bez pomocy finansowej nie są w stanie dorównać do średniego poziomu ekonomicznego w UE³.

Fundusz Spójności, inaczej nazywany Funduszem Kohezji lub Europejskim Funduszem Kohezji, jest to czasowe wsparcie finansowe dla krajów Unii Europejskiej, w których PKB nie przekracza 90% średniej dla wszystkich krajów członkowskich (Grecja, Portugalia, Hiszpania i Irlandia). Fundusz ten nie należy do grupy Funduszy Strukturalnych ze względu na określony czas, w którym działa. Ze względu na charakter i cel Fundusz Spójności jest instrumentem polityki strukturalnej, funkcjonował w latach 1993–1999. Na szczycie UE w Berlinie postanowiono przedłużyć jego działanie do 2006 r.

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (ERDF – European Regional Development Fund) powstał w 1975 r. Jego głównym zadaniem jest niwelowanie dysproporcji w poziomie rozwoju regionalnego krajów należących do UE. Pomoc dla regionów polega na⁴:

³Jacek Szlachta: Nowe zasady i priorytety polityki regionalnej Unii Europejskiej, <http://republika.pl/wszia/referat4.htm>

⁴Gabriel Tondl: Regional Policy. [w:] M. Artis, F. Nixon: The Economics of the European Union. Policy and Analysis. Third Edition. Oxford University Press, 2001.

- a) inwestycjach (pozwalających utrzymać lub tworzyć stałe miejsca pracy), np.:
- poprawa otoczenia firm i podwyższenie atrakcyjności inwestycyjnej regionu,
 - pobudzanie rozwoju badań i nowych technologii,
 - wsparcie finansowe dla małych i średnich przedsiębiorstw;
- b) rozwijaniu infrastruktury (np. budowa dróg, sieci telefonicznych), która:
- wspomaga rozwój ekonomiczny regionu,
 - prowadzi do tworzenia nowych miejsc pracy,
 - przyczynia się do rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej,
 - osłabia skutki peryferyjnego położenia regionu,
 - służy dywersyfikacji działalności gospodarczej;
- c) wspieraniu lokalnych inicjatyw rozwojowych (np. organizacji wspierających przepływ nowych technologii lub ułatwiających dostęp do finansowania dla małych i średnich przedsiębiorstw).

Poza działaniami finansowanymi bezpośrednio w regionach, z budżetu EFRR finansowane są inicjatywy wspólnotowe – INTERREG (współpraca transgraniczna i międzyregionalna) oraz URBAN (rewitalizacja obszarów miejskich). Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego jest największym, pod względem budżetu, z funduszy strukturalnych.

Europejski Fundusz Społeczny (ESF – European Social Fund) jest pierwszym z zastosowanych we Wspólnocie instrumentów polityki strukturalnej. Został powołany do życia na podstawie art. 123 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą (1957 r.). Fundusz działa od 1960 r., a jego głównym celem jest rozwiązywanie problemów na rynku pracy, w tym bezrobocie w krajach członkowskich.

Pomoc, podobnie jak w przypadku pozostałych funduszy, koncentruje się na najbiedniejszych regionach. Fundusz powinien wspierać działania zapobiegające i przeciwdziałające bezrobociu oraz działania rozwijające potencjał kadrowy, integrację społeczną na rynku pracy, która promuje wzrost poziomu zatrudnienia, a także równość szans kobiet i mężczyzn. Fundusz powinien w szczególności wspierać działania podejmowane w ramach realizacji Europejskiej strategii zatrudnienia oraz ogłaszanych corocznie Wytycznych w sprawie zatrudnienia (Art. 1 Rozporządzenia EFS z 12.07.1999 r.).

EFS finansuje pięć obszarów:

- aktywizację zawodową bezrobotnych i zagrożonych bezrobociem,
- przeciwdziałanie społecznej izolacji,
- kształcenie ustawiczne,
- doskonalenie kadr gospodarki i rozwój przedsiębiorczości,
- aktywizację zawodową kobiet.

EFS wspiera również rozwiązania systemowe dotyczące zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich (np. systemy szkoleń zawodowych, doskonalenie nauczycieli i trenerów). Ponadto, z Funduszu finansowana jest inicjatywa EQUAL (wyrównanie szans na rynku pracy).

Budżet Europejskiego Funduszu Socjalnego wynosi na lata 2000–2006 około 60 miliardów euro, co stanowi około 30% środków przeznaczonych dla funduszy strukturalnych przez Unię Europejską na lata 2000–2006 (jest to razem prawie 195 miliardów euro).

Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EAGGF – European Agriculture Guidance and Guarantee Fund) powstał w 1964 r. na mocy Traktatów Rzymskich. Zajmuje się wspieraniem przekształceń struktury rolnictwa oraz wspomaganie rozwoju obszarów wiejskich. Na Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej jest przeznaczana największa część budżetu Unii Europejskiej (w 1999 r. przeznaczono na ten cel 42,2% budżetu). Ponadto, środki Funduszu pochodzą z opłat nakładanych na importowane spoza Unii Europejskiej produkty rolne.

EAGGF składa się z dwóch sekcji: Sekcji Gwarancji, która finansuje wspólną politykę rolną (zakupy interwencyjne produktów rolnych, dotacje bezpośrednie dla rolników), oraz Sekcji Orientacji, która wspiera przekształcenia w rolnictwie w poszczególnych państwach UE i jest instrumentem polityki strukturalnej.

W ramach Sekcji Orientacji EAGGF realizuje się następujące zadania:

- rozwój i modernizacja terenów wiejskich,
- wspieranie inicjatyw służących zmianom struktury zawodowej na wsi (w tym kształcenia zawodowego rolników i ich przekwalifikowania do innych zawodów),
- wspomaganie działań mających na celu zwiększenie konkurencyjności produktów rolnych,
- restrukturyzacja oraz dostosowanie potencjału produkcyjnego gospodarstw do wymogów rynku,
- pomoc przy osiedlaniu się młodych rolników,
- wspieranie rozwoju ruchu turystycznego i rzemiosła,
- rozwój i eksploatacja terenów leśnych,
- inwestycje w ochronę środowiska,
- wyrównywanie szans gospodarstw położonych na terenach górzystych i terenach dotkniętych kataklizmami.

Finansowy Instrument dotyczący Rybołówstwa finansuje inicjatywy służące restrukturyzacji rybołówstwa i upraw wodnych (aquaculture). Celem finan-

sowanych projektów powinno być dążenie do uzyskania równowagi w środowisku morskim⁵.

Na mocy Traktatu z Maastricht powołano, w uznaniu znaczenia polityki regionalnej, nowy organ UE – Komitet Regionów (Committee of the Regions). Komitet jest instytucją doradczą dla Rady UE i Komisji Europejskiej, a jednocześnie pełni funkcję przedstawicielską wobec różnych instytucji, które reprezentuje. Składa się on z 222 przedstawicieli regionalnych i lokalnych jednostek samorządowych⁶.

Istotne znaczenie w polityce strukturalnej Unii Europejskiej odgrywa Europejski Bank Inwestycyjny (EBI). Jego funkcją jest wspieranie zrównoważonego rozwoju społeczno-ekonomicznego poprzez udzielanie pożyczek oraz gwarancji kredytowych dla realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych. EBI działa jednocześnie jako bank i jako instytucja Wspólnoty, wspierając rozwój ekonomiczny słabiej rozwiniętych regionów. EBI udziela pożyczek z własnych środków. Wspierane są głównie: obszary problemowe, polityka energetyczna Wspólnoty, przedsięwzięcia infrastrukturalne w zakresie transportu i telekomunikacji, ochrona środowiska przyrodniczego, sektor małych i średnich przedsiębiorstw oraz międzynarodowa konkurencyjność przemysłu. Finansowanie rozwoju regionalnego stało się od wielu już lat priorytetem EBI. Obecnie wspieranie przedsięwzięć związanych z rozwojem regionalnym stanowi około 60% puli finansowania ze środków własnych tej instytucji.

Podstawy prawne polityki regionalnej w Polsce

W Polsce dostosowanie systemowe podstaw prowadzenia polityki regionalnej wg standardów Unii Europejskiej wymagało przeprowadzenia reformy administracyjnej kraju, wdrożenia regulacji prawnych i zbudowania odpowiednich instytucji na różnych szczeblach zarządzania. Podstawy ustrojowe samorządności określone są w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w rozdziale VII. Według Konstytucji, jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną i przysługują im prawa majątkowe, w tym prawo własności. Jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Na dochody jednostek samorządu terytorialnego składają się dochody własne oraz subwencje i dotacje z budżetu państwa. Nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego pełnią Prezes Rady Ministrów i wojewodowie.

⁵Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej, www.europa.edu.pl/topics/fund_strukt

⁶www.umysl.pl/exporter/zarządzanie/patrz_rowniez/unia_2_regiony.html

Regulacje prawne odnoszące się do samorządów szczebla regionalnego zawiera ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. W myśl tej ustawy, podstawowym zadaniem samorządu województwa jest prowadzenie polityki rozwoju województwa. Samorząd ma określić strategię tego rozwoju. Strategia powinna uwzględniać: pielęgnację polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców; pobudzanie aktywności gospodarczej; podnoszenie poziomu konkurencji i innowacyjności gospodarczej województwa; zachowanie wartości środowiskowej, kulturowej i przyrodniczej województwa; kształtowanie i utrzymywanie ładu przestrzennego.

Strategia rozwoju województwa musi być zgodna z narodową strategią rozwoju regionalnego. Przy ustalaniu strategii samorząd jest zobowiązany współpracować z wieloma podmiotami, środowiskami i instytucjami. Określenie zasad, trybu i harmonogramu opracowania strategii rozwoju województwa należy do sejmiku województwa, który ustala m.in. zadania poszczególnych organów województwa, tryb i zasady współpracy z innymi podmiotami.

Strategię realizuje się poprzez programy wojewódzkie. Samorząd województwa może wystąpić do rządu o wsparcie ze środków budżetu państwa. Do samorządu województwa należy także wykonywanie zadań związanych z rozwojem regionalnym na obszarze województwa. Zadania wynikające z programu województwa, jeśli zyskają wsparcie rządowe, zostaną objęte kontraktem wojewódzkim. Stronami kontraktu wojewódzkiego są samorząd województwa (reprezentowany przez marszałka województwa) oraz Rada Ministrów. Kontrakt obejmuje wszystkie zadania wynikające z programu województwa, mające znaczenie dla jego rozwoju, które uzyskały wsparcie rządowe. Kontrakt powinien uwzględniać uwarunkowania społeczno-gospodarcze danego regionu oraz komplementarne działania rozwojowe i restrukturyzacyjne podejmowane na jego terenie. Określa tryb i warunki realizacji zadań. Źródłami finansowania kontraktu są:

- środki z budżetu państwa,
- środki z budżetu Unii Europejskiej,
- środki pochodzące z budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
- środki pochodzące od innych podmiotów.

Ustawa z 12 maja 2000 r. (DzU Nr 48, poz. 550) jest pierwszą w Polsce ustawą ustanawiającą i porządkującą krajową politykę regionalną. Ustawa określa zasady i formy wspierania rozwoju regionalnego, a także zasady współdziałania w tym zakresie Rady Ministrów i organów administracji rządowej z samorządem terytorialnym oraz partnerami społecznymi i gospodarczymi. Ustawa określa cele wspierania rozwoju regionalnego. Są one następujące: rozwój poszczególnych obszarów kraju, poprawy jakości i warunków życia

mieszkańców oraz poziomu zaspokajania potrzeb wspólnot samorządowych; stworzenie warunków dla podnoszenia konkurencyjności wspólnot samorządowych; wyrównywanie różnic w poziomie rozwoju poszczególnych obszarów kraju oraz wyrównywanie szans obywateli bez względu na miejsce zamieszkania; zmniejszenie poziomu zacofania obszarów słabo rozwiniętych.

Ustawa kategoryzuje zadania, na które może być przeznaczony wsparcie finansowe ze środków budżetu państwa. Są to: inwestycje w zakresie infrastruktury technicznej i transportowej; innowacje gospodarcze i transfer technologii; restrukturyzacja wybranych dziedzin gospodarki lokalnej i regionalnej; tworzenie nowych, stałych miejsc pracy; rozwój instytucji działających na rzecz pobudzania aktywności i wspomagania działań samorządowych; przedsięwzięcia z zakresu edukacji, także dorosłych; przedsięwzięcia z zakresu kultury regionalnej i lokalnej będących składnikiem kultury narodowej oraz ochrony dziedzictwa kulturowego; inwestycje mające na celu poprawę stanu środowiska naturalnego; studia i badania niezbędne do prowadzenia polityki rozwoju regionalnego.

Za realizację zadań z zakresu polityki regionalnej odpowiedzialny jest minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego. Ustawa porządkuje mechanizmy prowadzenia polityki rządu w zakresie oddziaływania na rozwój regionalny, uwzględniając też mechanizmy wsparcia rozwoju regionalnego w ramach programów pomocowych.

Programowanie rozwoju regionalnego na lata 2004–2006 na podstawie Narodowego Planu Rozwoju

Należy podkreślić, iż Narodowy Plan Rozwoju to dokument planistyczny całościowo ujmujący strategię społeczno-gospodarczego rozwoju Polski w pierwszych latach naszego członkostwa w Unii Europejskiej.

Dokument został po raz pierwszy przygotowany według wytycznych zawartych w Rozporządzeniu Rady Unii Europejskiej Nr 1260 z 21 czerwca 1999 r. (1260/99/WE), zawierającym ogólne przepisy obowiązujące kraje członkowskie UE, a dotyczące zasad gospodarowania funduszami strukturalnymi.

W Narodowym Planie Rozwoju scharakteryzowano sytuację społeczno-ekonomiczną Polski ogólnie, a także w regionach (województwach) w przededniu przystąpienia naszego kraju do UE. W dokumencie tym sformułowano cele rozwojowe i opis strategii zmierzającej do osiągnięcia spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej z krajami i regionami Unii Europejskiej. Zawarto także szacunki efektów planowanych działań i ich wpływ na

przebieg procesów rozwojowych, wskazano kierunki i wielkość planowanego zaangażowania środków funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i współfinansowanie ze środków krajowych oraz określono sposób koordynacji i wdrażania pomocy strukturalnej w okresie realizacji NPR, to jest w latach 2004–2006.

Przygotowanie obecnej, rządowej wersji Narodowego Planu Rozwoju poprzedziły konsultacje społeczne na poziomie krajowym i regionalnym z udziałem samorządów, partnerów społecznych i gospodarczych, w tym organizacji pozarządowych, stowarzyszeń i ugrupowań przedsiębiorców, instytucji otoczenia biznesowego, środowisk eksperckich. Projekt dokumentu był również przedmiotem dyskusji komisji sejmowych i senackich.

Jak wynika ze wstępu zawartego w Narodowym Planie Rozwoju, celem strategicznym na najbliższe lata jest „rozwijanie konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zdolnej do długofalowego, harmonijnego rozwoju, zapewniającej wzrost zatrudnienia i poprawę spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej z Unią Europejską na poziomie regionalnym i krajowym”⁷.

Realizacja celu strategicznego ma się odbywać poprzez osiąganie celów częściowych, zdefiniowanych w odpowiedzi na wyzwania konkurencji globalnej, przed jakimi stoi Polska wraz z innymi krajami UE, oraz na podstawie wniosków wynikających z analizy słabych i mocnych stron polskiej gospodarki, a także szans i zagrożeń przed nią stojących w pierwszych latach członkostwa w UE.

W świetle tych założeń w Narodowym Planie Rozwoju wymienia się pięć podstawowych celów częściowych do realizacji w latach 2004–2006:

- wspomaganie osiągnięcia i utrzymania w dłuższym okresie wysokiego wzrostu PKB,
- zwiększanie poziomu zatrudnienia i wykształcenia,
- włączenie Polski w europejskie sieci infrastruktury transportowej i informacyjnej,
- intensyfikacja procesu zwiększenia w strukturze gospodarki udziału sektorów o wysokiej wartości dodanej, rozwój technologii społeczeństwa informacyjnego,
- wspomaganie udziału w procesach rozwojowych i modernizacyjnych wszystkich regionów i grup społecznych w Polsce.

Realizacja pierwszego z celów częściowych będzie wymagała koncentracji uwagi polityki gospodarczej w pierwszych latach po przystąpieniu Polski do

⁷NARODOWY PLAN ROZWOJU 2004–2006 przyjęty przez Radę Ministrów 14 stycznia 2002, s. 40, <http://web.mg.gov.pl>

UE przede wszystkim na: utrzymaniu równowagi makroekonomicznej i stabilizacji finansowej, utrwaleniu tendencji spadku inflacji i deficytu budżetowego, kontynuowaniu przekształceń własnościowych i prywatyzacji jednostek sektora publicznego, ograniczaniu barier administracyjnych i prawnych dla rozwoju przedsiębiorczości i prowadzenia działalności gospodarczej, a także ukierunkowaniu pomocy publicznej na wspomaganiu najbardziej efektywnych i konkurencyjnych firm.

Realizacja drugiego celu cząstkowego będzie wymagała wdrożenia mechanizmów obniżania kosztów pracy, zmniejszania barier administracyjnych i instytucjonalnych, zwiększania elastyczności i mobilności przestrzennej oraz zawodowej pracowników, zwiększania dostępu do wykształcenia na poziomie wyższym i średnim (w szczególności dla ludności wiejskiej) oraz koncentracji polityki społecznej na najbardziej dynamicznych grupach pracowników.

Realizacja trzeciego celu wymaga działań o charakterze prawnym i instytucjonalnym, polegających na uproszczeniu zasad dotyczących prowadzenia inwestycji infrastrukturalnych, ograniczenia zagrożeń środowiskowych oraz podjęcia, nie mającego precedensu, programu inwestycyjnego (drogi, koleje, porty, sieci informatyczne, zwiększenie zastosowania informacyjnych systemów wyposażenia administracji publicznej) skierowanego na włączenie Polski w system gospodarki europejskiej.

Realizacja celu czwartego wymaga kontynuowania procesów restrukturyzacyjnych i wspomagania najbardziej efektywnego zatrudnienia, m.in. poprzez:

- ograniczanie zatrudnienia w rolnictwie, z jednoczesnym podniesieniem jego dochodowości,
- wzrost udziału w strukturze produktu krajowego brutto gałęzi przemysłu o dużej produktywności i wydajności pracy (w tym również budownictwa), a w sytuacjach uzasadnionych interesem ekonomicznym i społecznym, podejmowania restrukturyzacji tradycyjnych gałęzi przemysłu,
- wzrost zatrudnienia w usługach, w tym w szczególności w usługach rynkowych, zwłaszcza w turystyce.

Niezbędnym kierunkiem działań dla osiągnięcia tego celu cząstkowego jest:

- zwiększenie nakładów na sferę naukowo-badawczą, w szczególności w tych dziedzinach, których wyniki mogą bezpośrednio zostać wykorzystane do dynamizacji rozwoju przedsiębiorstw, a w dłuższej perspektywie do tworzenia podstaw nowej gospodarki,
- rozwijanie technologii społeczeństwa informacyjnego jako podstawy do intensyfikacji procesów zmian strukturalnych i zapewnienia konkurencyjności polskiej gospodarki w dłuższej perspektywie czasowej.

Realizacja piątego celu cząstkowego NPR będzie wymagała przeciwdziałania dalszemu pogłębianiu się zróżnicowań przestrzennych i społecznych.

Wiąże się to zarówno z koniecznością koordynacji działań rozwojowych na poziomie regionalnym, prowadzeniem przez państwo aktywnej i kompleksowej polityki regionalnej, jak i wspomaganie integracji zawodowej i społecznej grup zagrożonych marginalizacją.

Cele cząstkowe mają charakter horyzontalny – realizacja wszystkich działań w ramach NPR powinna przyczyniać się do ich osiągnięcia, przy równoczesnym zachowaniu równości szans kobiet i mężczyzn oraz walorów środowiska przyrodniczego i rozwoju jego ochrony.

Obok działań o charakterze prawnym, fiskalnym i instytucjonalnym, cele NPR będą realizowane za pomocą programów i projektów współfinansowanych ze strony instrumentów strukturalnych w ramach Podstaw Wsparcia Wspólnoty i Inicjatyw Wspólnotowych, projektów z udziałem Funduszu Spójności, a także przedsięwzięć i wieloletnich programów rozwojowych finansowanych wyłącznie ze środków krajowych. Do czasu zakończenia realizacji programów Phare, ISPA, oraz SAPARD także te instrumenty pomocy przedakcesyjnej UE będą miały swój wkład w realizację celów NPR.

Programy realizowane w ramach NPR koncentrują się w kilku podstawowych osiach rozwoju. Osie rozwoju wyznaczone dla NPR na lata 2004–2006 oznaczają również główne obszary koncentracji bezpośredniej interwencji publicznej także po 2006 r.

Podstawy Wsparcia Wspólnoty dla Polski w latach 2004–2006 (dokument uzgodniony z Komisją Europejską na bazie NPR) będą wdrażane za pomocą sześciu jednofunduszowych, sektorowych programów operacyjnych (SPO), dotyczących konkurencyjności gospodarki, rozwoju zasobów ludzkich, restrukturyzacji i modernizacji sektora żywnościowego oraz rozwoju obszarów wiejskich, rybołówstwa i przetwórstwa ryb, infrastruktury transportowej oraz środowiska i gospodarki wodnej. Obok programów sektorowych będzie realizowany wielofunduszowy Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR) – zarządzany na poziomie krajowym, ale wdrażany w systemie zdecentralizowanym na poziomie wojewódzkim. Ponadto, został opracowany program operacyjny pomocy technicznej, służący udzielaniu pomocy we wdrażaniu funduszy strukturalnych na poziomie Podstaw Wsparcia Wspólnoty oraz programów operacyjnych⁸.

⁸NPR, s. 81, <http://web.mg.gov.pl>

Tabela 1

Wykaz programów operacyjnych wraz z instytucjami odpowiedzialnymi za ich przygotowanie

Nazwa programu	Instytucja przygotowująca program
SPO – wzrost konkurencyjności gospodarki	Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej
SPO – rozwój zasobów ludzkich	Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej
SPO – restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
SPO – rybołówstwo i przetwórstwo ryb	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
SPO – transport i gospodarka morska	Ministerstwo Infrastruktury
Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR) – rozwój regionalny	Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej (we współpracy z samorządami województw)
Program Operacyjny – pomoc techniczna	Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej

Źródło: NPR – dokument przyjęty przez RM 14 stycznia 2003 r., skorygowany zgodnie z decyzją RM z 11 lutego 2003 r.

Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006 będzie służył jako punkt odniesienia dla działań o charakterze rozwojowym podejmowanych wyłącznie z zasobów środków krajowych, jak również będzie podstawą przygotowania Podstaw Wsparcia Wspólnoty (Community Support Framework) dla Polski, czyli dokumentu określającego kierunki i rozmiary wsparcia z funduszy strukturalnych na realizację zamierzeń rozwojowych. Narodowy Plan Rozwoju pozwoli określić wysokość interwencji z Funduszu Spójności i Inicjatyw Wspólnotowych: EQUAL i INTERREG.

Ze względu na krótki okres programowania (lata 2004–2006), zaproponowany system wdrażania NPR, w szczególności w zakresie działań przewidzianych do realizacji w ramach programu rozwoju regionalnego, ma charakter przejściowy. Doświadczenia zdobyte przez wszystkie podmioty uczestniczące w realizacji polityki spójności społeczno-gospodarczej pozwolą na poszerzenie po 2006 r. zakresu celów rozwojowych proponowanych do współfinansowania ze strony instrumentów strukturalnych UE oraz zwiększenie stopnia decentralizacji zarządzania programami, w szczególności przez realizację przygotowywanych przez samorządy szesnastu województw odrębnych programów rozwoju regionalnego.

Zgodnie z zapisami ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego z 12 maja 2000 r., prace nad Narodowym Planem Rozwoju zostały połączone

z pracami nad przygotowaniem instytucji i podstaw prawnych wdrażania instrumentów polityki regionalnej. System organizacyjno-prawny i instytucjonalny polityki regionalnej w Polsce jest zgodny z systemem funkcjonowania funduszy strukturalnych w krajach Unii Europejskiej. W niedalekiej przyszłości większość środków finansowych przeznaczanych na realizację polityki regionalnej w Polsce będzie pochodzić ze źródeł unijnych – na początku z funduszy przedakcesyjnych, a po wejściu do UE z funduszy strukturalnych. Z tych powodów systemy programowania, monitorowania, realizacji kontroli i oceny projektów realizowanych z tych środków muszą być zgodne z zasadami i procedurami stosowanymi w krajach Unii Europejskiej. Zapowiada to wielkie zmiany w dotychczasowych sposobach finansowania inwestycji infrastrukturalnych samorządów oraz innych podmiotów publicznych oraz przedsiębiorstw prywatnych korzystających z pomocy publicznej.

Literatura

- Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej. [w:] Internet:
www.europa.edu.pl/topics/fund_strukt
- Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004–2006. [w:] Internet: <http://web.mg.gov.pl>
- Polityka regionalna i fundusze strukturalne. [w:] Internet:
www.umysl.pl/exporter/zarzadzanie/patrz_rowniez/unia_2_regiony.html
- SZLACHTA J.: Nowe zasady i priorytety polityki regionalnej Unii Europejskiej. [w:] Internet: <http://republika.pl/wszia/referat4.htm>
- Ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego z dnia 12 maja 2000 r. (DzU Nr 48, poz. 550).
- Weidenfeld W., Wessels W.: Europa od A do Z. Podręcznik integracji europejskiej. Wyd. „Wokół nas”, Gliwice 1995.

Regional Development Programming in Poland in the Adjustment to the European Union Standards

Abstract

Strategic planning and programming process allows the better transfer of information and higher efficiency of decision-making. Poland, like all present European Union Member States is obliged to use multistage development programming.

The paper's purpose is to show the system of goals, institutions and instruments within the regional development planning in Poland as well as their progress in adjustment to the European standards.

Moreover, the importance of the National Development Plan was shown. This document is of high political weight because after the agreement with European Commission it will constitute the base for preparing the common document known as Community Support Framework which will determine the Community financial contribution to the socio-economic development of Poland in the first years of accession.