

Polska – Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006

**Sektorowe i regionalne programy operacyjne
Strategia wykorzystania Funduszu Spójności**

Kwiecień 2003

Raport

Nr 212

Narodowy Plan Rozwoju Polski 2004-2006 (NPR) został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 14 stycznia 2003 roku. W dniu 20 stycznia 2003 roku nastąpiło przekazanie tej wersji Narodowego Planu Rozwoju do Komisji Europejskiej, jako podstawy negocjowania przez Polskę Podstaw Wsparcia Wspólnoty (Community Support Framework - CSF), czyli dokumentu określającego kierunki i wysokość wsparcia ze strony funduszy strukturalnych na realizację celów rozwojowych oraz interwencji w ramach Funduszu Spójności.

Szczegółowy zakres działań oraz plan wykorzystania unijnych pieniędzy jest zawarty w rozwiniętych, w stosunku do treści Narodowego Planu Rozwoju, odrębnych programach i w Strategii Wykorzystania Funduszu Spójności, stanowiących osobne dokumenty.

Spis treści

Wstęp	1
„Polska - Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006” – <i>E. Czerwińska</i>	3
Sektorowe programy operacyjne:	
„Wzrost konkurencyjności gospodarki” – <i>Z. Wołodkiewicz-Donimirski</i>	13
„Rozwój zasobów ludzkich 2004-2006” – <i>M. Dziubińska-Michalewicz, J. Osiecka</i>	22
„Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich”:	
1. Rozdz. 1-4 – <i>H. Rasz</i>	22
2. Rozdz. 5-8 – <i>D. Stankiewicz</i>	35
„Rybołówstwo i przetwórstwo ryb 2004-2006” – <i>E. Berkowska</i>	43
„Transport i gospodarka morska” – <i>A. Kucharz</i>	52
„Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004-2006” – <i>S. Łodziński</i>	59
„Strategia Wykorzystania Funduszu Spójności - obszar transportu” – <i>A. Kucharz</i>	66
„Strategia Wykorzystania Funduszu Spójności - ochrona środowiska” – <i>M. Sobolewski</i>	72

Wstęp

Narodowy Plan Rozwoju jest kompleksowym dokumentem określającym strategię społeczno-gospodarczą Polski w latach 2004-2006. Stanowi podstawę dla uzyskania przez Polskę w latach 2004-2006 (po uzyskaniu członkostwa w Unii Europejskiej) środków finansowych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz przygotowania polskich podmiotów i jednostek organizacyjnych do absorpcji tych środków. Ma więc spełniać funkcję koordynującą w zakresie polityki gospodarczej dotyczącej rozdysponowania publicznych środków na inwestycje.

Ostatnia wersja Narodowego Planu Rozwoju Polski 2004-2006 (NPR) została przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 14 stycznia 2003 roku. W dniu 20 stycznia 2003 roku nastąpiło przekazanie tej wersji Narodowego Planu Rozwoju do Komisji Europejskiej jako podstawy negocjowania przez Polskę Podstaw Wsparcia Wspólnoty (*Community Support Framework - CSF*), czyli dokumentu określającego kierunki i wysokość wsparcia ze strony funduszy strukturalnych na realizację celów rozwojowych oraz interwencji w ramach Funduszu Spójności. Przygotowanie aktualnej wersji Narodowego Planu Rozwoju było poprzedzone szerokim procesem konsultacji społecznych z udziałem samorządów, środowisk przedsiębiorców, stowarzyszeń i instytucji otoczenia biznesowego, środowisk naukowych. Wcześniejsza wersja Planu była też przedmiotem dyskusji komisji sejmowych i senackich.

Zadania Narodowego planu Rozwoju będą wdrażane za pomocą sektorowych programów operacyjnych dotyczących: konkurencyjności gospodarki, rozwoju zasobów ludzkich, rozwoju obszarów wiejskich, rybołówstwa, transportu oraz jednego zintegrowanego programu operacyjnego rozwoju regionalnego, a także operacyjnego

programu pomocy technicznej. Z Funduszu Spójności wsparcie uzyskają dwa sektory: środowisko i gospodarka wodna oraz transport.

Szczegółowy zakres działań oraz plan wykorzystania unijnego wsparcia finansowego jest zawarty w rozwiniętych, w stosunku do treści Narodowego Planu Rozwoju, sektorowych programach, stanowiących osobne dokumenty i w Strategii Wykorzystania Funduszu Spójności. Dokumenty te mają być również zatwierdzone przez rząd i przekazane do Komisji Europejskiej.

Niniejszy zbiór opracowań ekspertów Biura Studiów i Ekspertyz dotyczący szczegółowych programów operacyjnych powstał na zlecenie sejmowej Komisji Europejskiej. Zawiera on również omówienie ostatniej wersji „Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006” jako punktu odniesienia dla dokumentów określających szczegółowe plany operacyjne oraz strategię wykorzystania środków z Funduszu Spójności.

Sporządziła: Ewa Czerwińska

**„POLSKA - NARODOWY PLAN ROZWOJU 2004-2006”
(dokument z dnia 14 stycznia 2003 r.)**

Celem Narodowego Planu Rozwoju Polski jest przygotowanie dokumentu będącego podstawą dla uzyskania przez Polskę w latach 2004-2006 (po uzyskaniu członkostwa w Unii Europejskiej) środków finansowych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz przygotowania polskich podmiotów i jednostek organizacyjnych do absorpcji tych środków.

Ostatnia wersja Narodowego Planu Rozwoju Polski 2004-2006 (NPR) została przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 14 stycznia 2003 roku. W dniu 20 stycznia 2003 roku nastąpiło przekazanie tej wersji Narodowego Planu Rozwoju do sejmowej Komisji Europejskiej jako podstawy negocjowania przez Polskę dokumentu Podstawy Wsparcia Wspólnoty (*Community Support Framework - CSF*), czyli dokumentu określającego kierunki i wysokość wsparcia ze strony funduszy strukturalnych na realizację celów rozwojowych oraz interwencji w ramach Funduszu Spójności.

Obecnie wszystkie regiony Polski spełniają warunki zakwalifikowania się do Celu 1 w zakresie polityki regionalnej Unii Europejskiej i stąd Polska może ubiegać się, z chwilą akcesji, o środki z zasobów funduszy strukturalnych. Oprócz tego możliwe będzie uzyskanie wsparcia z Funduszu Spójności. Dokument NPR został przygotowany na podstawie wytycznych zawartych w Rozporządzeniu Rady Nr 1260 z 21 czerwca 1999 roku (1260/99 WE) wprowadzającym ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych.

Plan wydatków NPR obejmuje lata 2004-2006, ale wydatkowanie środków będzie trwało aż do roku 2008, a nawet w niektórych przypadkach aż do roku 2009. Lata 2004-2006 są więc okresem powstawania zobowiązań.

Obecnie, Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004-2006 przewiduje ogółem alokację ca 14,8 mld euro ze środków publicznych, w tym 11.368,6 mln euro środków z Unii Europejskiej (ca 7,6 mld euro z funduszy strukturalnych i 3,7 mld euro z Funduszu Spójności). Obowiązkowy wkład środków własnych jest szacowany na ca 3,4 mld euro (część ma pochodzić z funduszy publicznych, część ze źródeł prywatnych).

Plan ma więc charakter głównie pragmatyczny - z punktu widzenia pozyskania środków na wydatki publiczne w ramach budżetu UE (stąd krótki horyzont Planu) i osiągnięcia jak najlepszej efektywności ich wykorzystania. Dokument ten opiera się na wielu dotychczas opracowanych dokumentach rządowych i zakłada koncentrację środków na kilku wybranych priorytetach, tak aby umożliwić skuteczną absorpcję tych środków. Nazwa dokumentu - „Narodowy Plan Rozwoju” - obowiązuje we wszystkich krajach w UE, które korzystają z funduszy strukturalnych. Na pewno bardziej adekwatny byłby tytuł zawężający zakres przedmiotowy planu do wykorzystania środków akcesyjnych. NPR ma ambicje być czymś więcej niż tylko podstawą przygotowania Podstaw Wsparcia Wspólnoty dla Polski po jej akcesji do UE, ma bowiem służyć jako „punkt odniesienia dla działań o charakterze rozwojowym podejmowanych z zasobów środków krajowych”. Ma więc spełniać funkcję koordynującą w zakresie polityki gospodarczej dotyczącej rozdysponowania publicznych środków na inwestycje.

Nadrzędnym, strategicznym celem, eksponowanym we wszystkich aktualnych programowych dokumentach rządowych jest poprawa konkurencyjności polskiej gospodarki, a Narodowy Plan Rozwoju - jako rozwinięcie aktualnej Strategii Gospodar-

czej Rządu - ma być podstawowym dokumentem służącym realizacji tego celu w latach 2004-2006, tj. w pierwszym okresie po akcesji.

W Narodowym Planie Rozwoju cel strategiczny jest sformułowany bardzo obszernie jako: „rozwijanie konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zdolnej do długofalowego, harmonijnego rozwoju, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz poprawę spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej z Unią Europejską na poziomie regionalnym i krajowym” (s. 64). Realizacja tak sformułowanego celu strategicznego ma się odbywać poprzez osiągnięcie pięciu następujących, podstawowych celów częściowych NPR w okresie 2004-2006:

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

Dokument zawiera rozwiniętą wyjściową bazę informacyjną w postaci opisu uwarunkowań sytuacji społeczno-gospodarczej i przestrzennej kraju jako podstawy do przedstawienia głównych tendencji rozwojowych w oparciu o wskaźniki makroekonomiczne.

Przygotowanie aktualnej wersji Narodowego Planu Rozwoju było poprzedzone szerokim procesem konsultacji społecznych z udziałem samorządów, środowisk przedsiębiorców, stowarzyszeń i instytucji otoczenia biznesowego, środowisk naukowych. Wcześniejsza wersja Planu była też przedmiotem dyskusji komisji sejmowych i senackich. Zgodnie z art. 40 i 41 Rozporządzenia Rady nr 1260/1999 projekt NPR oraz projekty sektorowych programów operacyjnych były też przedmiotem *oceny ex-ante (ewaluacji)*, przeprowadzonej przez grupę międzynarodowych i polskich ekspertów, wyspecjalizowanych w zagadnieniach dotyczących programów sektorowych. Efekty przeprowadzonych konsultacji społecznych i ocen ekspertów w odniesieniu do roboczej wersji NPR przedstawione są w rozdziale II aktualnego dokumentu Narodowego Planu Rozwoju (podrozdział 1. s. 42) i w Aneksie II (ss. 174-182) i zostały uwzględnione w dokumencie, przyjętym przez RM w dniu 14 stycznia 2003 r.

W obecnej wersji następuje już prezentacja przewidywanych, docelowych z punktu widzenia realizacji programu, wartości wskaźników gospodarczych (patrz Aneks - Wskaźniki dla Narodowego Planu Rozwoju i programów operacyjnych, s. 169). Ocena wpływu skutków NPR na makroekonomiczny efekt dla gospodarki polskiej została dokonana za pomocą modelu ekonometrycznego HERMIN, stosowanego w Unii Europejskiej. Przede wszystkim, został określony wpływ NPR na potencjalny wzrost poziomu PKB Polski w poszczególnych latach, ale przy założeniu wykorzystania w całości środków strukturalnych przyznanych Polsce. Przy tym warunku, realizacja zaplanowanych w NPR inwestycji ma zwiększyć tempo wzrostu PKB w Polsce w 2006 roku do 6%.

Jednak na końcowy efekt będą miały jeszcze wpływ czynniki zewnętrzne oddziałujące na gospodarkę polską w okresie działania Planu, takie jak np. międzynarodowa koniunktura gospodarcza, wielkość napływu inwestycji zagranicznych, czy przewidywana reforma walutowa. Nie ma poza tym szacunku, w jakim stopniu nastąpi

realna absorpcja środków inwestycyjnych. Istnieje też wiele obaw związanych z realną możliwością zapewnienia krajowych środków współfinansujących programy strukturalne, od czego zależy wykorzystanie środków unijnych. Obawy dotyczą zarówno możliwości współfinansowania ze strony środków budżetu państwa i samorządów, jak i ze strony środków prywatnych, dla których jest to tylko luźny szacunek.

Kwestią zasadniczą jest problem wyboru priorytetów. W Narodowym Planie Rozwoju koncentracja środków finansowych ma się dokonać na pięciu podstawowych, ale bardzo ogólnych, kierunkach działań gospodarczych (tzw. osiach rozwojowych). Są to:

1. Wspieranie konkurencyjności przedsiębiorstw.
2. Rozwój zasobów ludzkich i zatrudnienia.
3. Tworzenie warunków dla zwiększania poziomu inwestycji, promowania zrównoważonego rozwoju i spójności przestrzennej.
4. Przekształcenia strukturalne w rolnictwie i rybołówstwie, rozwój obszarów wiejskich.
5. Wzmocnienie potencjału rozwojowego regionów i przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów.

Narodowy plan rozwoju jest zgodny z podstawowymi założeniami polityk wspólnotowych (np. Wspólnej Polityki Rolnej - CAP). Wyznaczone cele i priorytety mają być realizowane w ramach uzgodnień z Komisją Europejską w zakresie Podstaw Wsparcia Wspólnoty (CSF) oraz wynikających z tego dokumentu programów operacyjnych, projektów Funduszu Spójności, działań podejmowanych w ramach Inicjatyw Wspólnoty (IW): - współpracy przygranicznej INTREEREG i promowania równości szans - EQUAL, jak również krajowych środków publicznych, które będą wydatkowane w ramach realizacji programów rządowych (np. „Przedsiębiorczość - Rozwój - Praca”), samorządowych oraz działań przewidzianych ustawami dla poszczególnych funduszy celowych (patrz załącznik 1).

Programy na podstawie „Podstawy Wsparcia Wspólnoty” dla Polski w latach 2004-2006 będą wdrażane za pomocą sektorowych programów operacyjnych dotyczących: konkurencyjności gospodarki, rozwoju zasobów ludzkich, rozwoju obszarów wiejskich, rybołówstwa, transportu oraz jednego zintegrowanego programu operacyjnego rozwoju regionalnego, a także operacyjnego programu pomocy technicznej. Z Funduszu Spójności wsparcie uzyskają dwa sektory: środowisko i gospodarka wodna oraz transport. Projektowane operacje finansowe ze źródeł Wspólnoty są zgodne z art. 12 Rozporządzenia 1260/99/WE.

W ramach głównych celów programów operacyjnych formułowane są jeszcze bardziej szczegółowe priorytety. Np. w programie operacyjnym „Wzrost konkurencyjności gospodarki” środki skoncentrowano na realizacji dwóch zasadniczych priorytetów:

- rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności z wykorzystaniem instytucji otoczenia biznesu,
- wzmocnienie pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstw działających na Jednolitym Rynku Europejskim.

Szczegółowy plan zobowiązań w przekroju wymienionych osi rozwojowych i poszczególnych programów operacyjnych oraz w podziale na środki wspólnotowe, krajowe publiczne i krajowe prywatne znajduje się na stronach 139-140 dokumentu (patrz załącznik 3). Z zestawienia tego wynika, że z ca 2,8 mld euro przewidzianego krajowego wkładu publicznego, 1 551,8 mln euro ma stanowić wkład budżetu państwa, około 844 mln euro ma pochodzić z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, a środków pochodzących ze źródeł prywatnych ma być ca 1,8 mld euro.

Struktura rozdysponowania tych środków ma wyglądać następująco:

- **PO „Wzrost konkurencyjności gospodarki”** - 1 300,0 mln euro z funduszy unijnych (nastąpiło tu obniżenie o ca 0,1 mld euro w stosunku do poprzedniego rozdysponowania środków), 536,7 mln euro z krajowych środków publicznych i 693 mln euro środków prywatnych - łącznie 2 529,7 mln euro,

- **PO „Rozwój zasobów ludzkich i zatrudnienia”** - 1 270,4 mln euro z funduszy unijnych (poprzednio planowano 1,17 mld euro - nastąpiło więc przesunięcie środków planowanych wcześniej na poprawę konkurencyjności gospodarki), 263,99 mln euro z krajowych środków publicznych i 628,9 mln euro środków prywatnych - łącznie 1 782,8 mln euro,

- **PO „Restrukturyzacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich”** - 1 055,0 mln euro z funduszy unijnych, 263,9 mln euro z krajowych środków publicznych i 628,9 mln euro ze środków prywatnych - łącznie 1 947,8 mln euro,

- **PO „Rybołówstwo i przetwórstwo ryb”** - 178,6 mln euro z funduszy unijnych, 70,9 mln euro z krajowych środków publicznych i 81,0 mln euro ze środków prywatnych - łącznie 330,5 mln euro,

- **PO „Transport i gospodarka morska”** - 2 493,9 mln euro z funduszy unijnych (środki głównie z Funduszu Spójności) 595,9 mln euro z krajowych środków publicznych, bez dofinansowania ze środków prywatnych - łącznie 3 089,8 mln euro,

- **Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego** - 2 869,5 mln euro z funduszy unijnych, 1 127,0 mln euro z krajowych środków publicznych i 388,7 mln euro ze środków prywatnych - łącznie 4 385,2 mln euro,

- **PO „Pomoc techniczna”** - 20,0 mln euro z funduszy unijnych i 7 mln euro z krajowych środków publicznych - łącznie 2,7 mln euro.

W stosunku do poprzednich wersji NPR zrezygnowano z programu operacyjnego dotyczącego ochrony środowiska, a zadania z tego tytułu przekazano do realizacji poprzez środki z Funduszu Spójności i do programu operacyjnego „Wzrost konkurencyjności”. Ten ostatni program dostał też zadania wspierania innowacyjności przedsiębiorstw i sektora B+R. Otrzymał więc aktualnie więcej zadań do realizacji, przy jednoczesnym obniżeniu nakładów.

Jednak, na zadania w zakresie ochrony środowiska mają być wykorzystane głównie środki z Funduszu Spójności w wysokości 1 866,6 mln euro z krajowym współfinansowaniem w wysokości 330,8 mln euro - łącznie 2 197,4 mln euro. Występują tutaj rozbieżności z stosunku do sum podanych w dokumencie sektorowym „Strategia Wykorzystania Funduszu Spójności”. Zwłaszcza istotne są różnice dotyczące wielkości współfinansowania krajowego - w „Strategii Wykorzystania Funduszu Spójności” w stosunku do części środowiskowej podana jest suma 809,6 mln euro.

Najwięcej środków unijnych (łącznie z tytułu funduszy strukturalnych i z tytułu Funduszu Spójności) zostanie przeznaczony na rozwój regionalny (ca 25%), następnie na transport i gospodarkę morską (ca 22%) na realizację projektów i działań mo-

dernizacyjnych i rozwojowych w dziedzinie infrastruktury, w tym w szczególności w dziedzinie infrastruktury transportowej.

Bardziej szczegółowy zakres działań oraz plan wykorzystania unijnych pieniędzy jest zawarty w rozwiniętych, w stosunku do treści Narodowego Planu Rozwoju, programach operacyjnych, stanowiących osobne dokumenty i w Strategii Wykorzystania Funduszu Spójności. Dokumenty te mają być też zatwierdzone przez rząd i przekazane do Komisji Europejskiej. Niemniej jednak realizacja zadań finansowanych z funduszy strukturalnych i spójności zależy od możliwości współfinansowania ze strony środków krajowych. Rysują się tu natomiast zasadnicze problemy:

- 1) zabezpieczenia środków w budżecie państwa i to w aspekcie długoletniej perspektywy budżetowej,
- 2) realnej oceny możliwości współfinansowania ze strony zadłużonych samorządów,
- 3) realności w zakresie współfinansowania prywatnego przy tak dużym jego udziale.
- 4) realności osiągnięcia makroekonomicznych wskaźników przedstawionych w tabelach na stronach NPR, obliczonych przy założeniu 100-procentowej absorpcji środków.

W Narodowym Planie Rozwoju przewidziane są też procedury i system wdrażania oraz monitorowania przewidzianej pomocy strukturalnej. W szczególności dotyczy to zarządzania poszczególnymi programami operacyjnymi.

Ogólna koordynacja NPR należy do Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Socjalnej, ale za zarządzanie poszczególnymi programami operacyjnymi, które określają konkretne wydatki sektorowe, mają odpowiadać poszczególne ministerstwa. Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Socjalnej, oprócz ogólnej funkcji koordynatora Planu, będzie jeszcze odpowiadać za realizację 4 programów operacyjnych: wzrostu konkurencyjności gospodarki, rozwoju zasobów ludzkich, rozwoju regionalnego i pomocy technicznej. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi ma odpowiadać za dwa programy operacyjne: restrukturyzacji i modernizacji sektora żywnościowego i rozwoju obszarów wiejskich oraz za program dotyczący rybołówstwa i przetwórstwa ryb. Natomiast za program operacyjny „Transport i gospodarka morska ma odpowiadać Ministerstwo Infrastruktury.

Przedstawiony w rozdz. IX system wdrażania i kontroli programów operacyjnych obrazuje zamieszczony tam schemat systemu instytucjonalnego i finansowego wdrażania pomocy oraz systemu kontrolowania wydatków (patrz załącznik 2).

Jednak cały system wdrażania i monitorowania programów operacyjnych, z olbrzymią strukturą powiązanych ze sobą instytucji krajowych i unijnych i z nieraz nakładającymi się kompetencjami (rozdz. IX) rodzi obawy o efektywność tego systemu i o nadmierne biurokratyzowanie całego procesu wdrażania programów pomocy.

Reasumując, mimo przedstawionych zastrzeżeń, dokument Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006 stanowi podstawę dla uzyskania środków dla Polski z unijnych funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

Trudno jednak teraz ocenić, na ile określona koncentracja środków na cele wybrane w Planie będzie prowadzić do pożądanych przekształceń strukturalnych w perspektywie dłuższej niż trzy lata i na ile zaplanowana alokacja środków będzie prowadzić nie tylko do realizacji efektów gospodarczych w skali makro, ale również do wy-

równywania różnic regionalnych w poziomie gospodarczym. Przewidziane do osiągnięcia na koniec okresu działania Planu wskaźniki makroekonomiczne są określone przy założeniu maksymalnej absorpcji środków. Nie zostały podane przewidziane wyniki wpływu realizacji NPR na gospodarkę przy różnych wariantach niepełnego wykorzystania środków.

Poza sformułowaniem na najwyższym stopniu ogólności tzw. celu strategicznego omawianego Planu, nie ma odniesienia do konkretnego długookresowego programu zmian strukturalnych w gospodarce polskiej. Przedstawiona diagnoza rozwoju społeczno-gospodarczego i zarysowane tendencje rozwojowe gospodarki dosyć luźno uzasadniają wybór określonych w Planie priorytetów, których zakres jest ponadto bardzo szeroki. Trudno traktować Narodowy Plan Rozwoju jako program koncentracji środków na wybrane cele, skoro przedmiotowy zakres prezentowanych priorytetów jest bardzo obszerny, a zadania tam sformułowane mają charakter bardzo ogólny. Realizacja NPR będzie przede wszystkim zależać od skłonienia do konkretnych działań podmiotów gospodarczych - przedsiębiorców i jednostek samorządów terytorialnych.

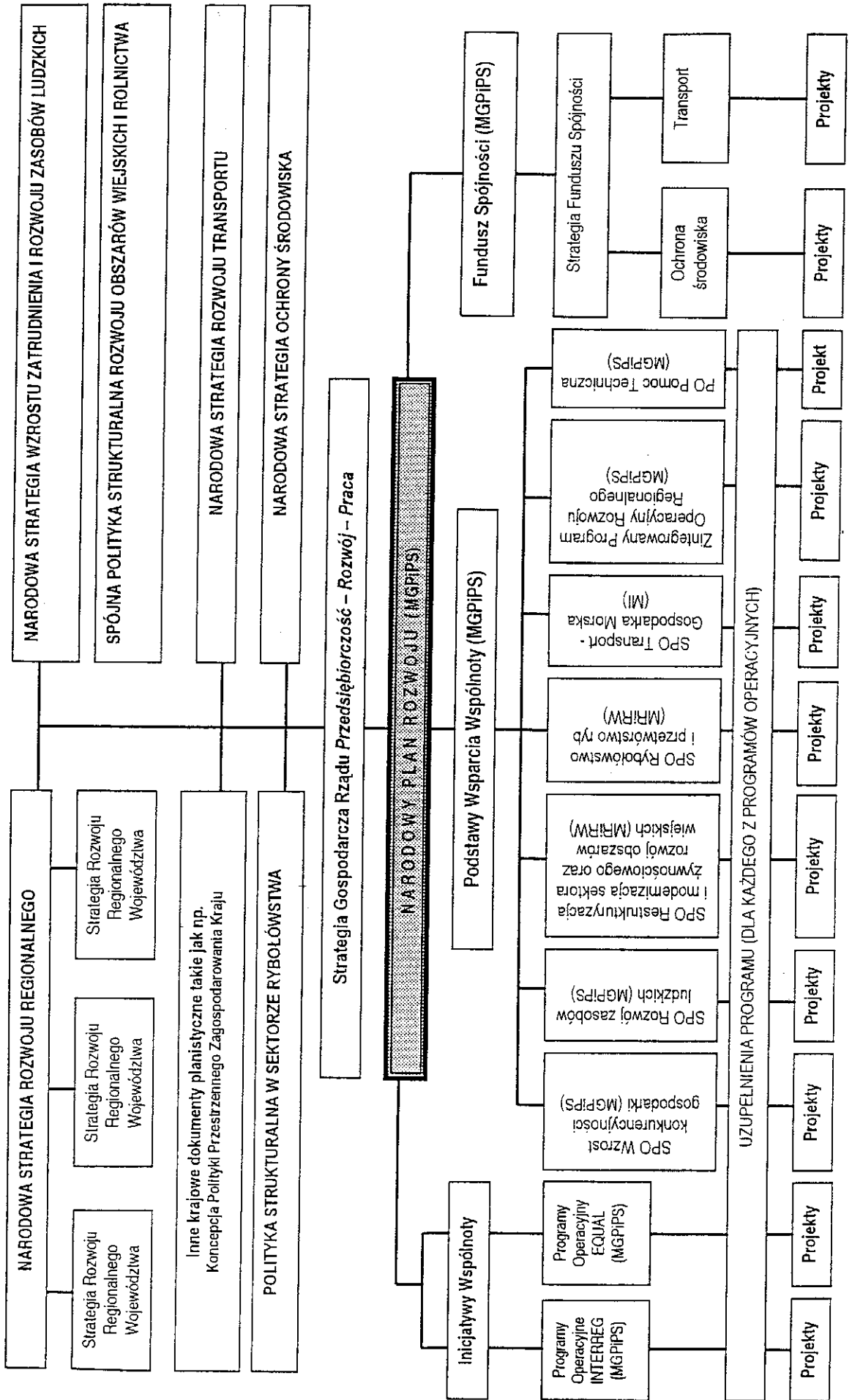
Chociaż program ma służyć rozwojowi samorządności, zwraca uwagę centralizacja w realizacji zakładanych projektów. Centralistyczne podejście do realizacji programu ma zapewnić skuteczność absorpcji przyznanych środków, jednak należałoby bardziej uwzględnić samorządowe aspiracje regionów w planowaniu rozwoju własnego obszaru.

W przedstawionym dokumencie są wymienione przewidywane zagrożenia dla realizacji NPR (ss. 62-63), w tym zwłaszcza niewydolność władzy administracyjnej, ale nie ma programu gwarantującego sprawną obsługę finansową i organizacyjną w zakresie wdrażania konkretnych działań inwestycyjnych przez podmioty gospodarcze. W NPR wymienione są tylko biurokratyczne struktury i instytucje mające się zajmować wdrażaniem, monitorowaniem oraz kontrolą wykonania programów sektorowych z akcentem położonym głównie na ocenie i kontroli efektywności podejmowanych przedsięwzięć inwestycyjnych. Zamieszczone są co prawda plany działań promocyjnych i informacyjnych na temat środków i możliwości inwestycyjnych w ramach programów operacyjnych, ale efekty będą zależać przede wszystkim od sprawności działań administracyjnych w obrębie tworzonej do realizacji NPR ogromnej struktury biurokratycznej.

Sporządziła: Ewa Czerwińska

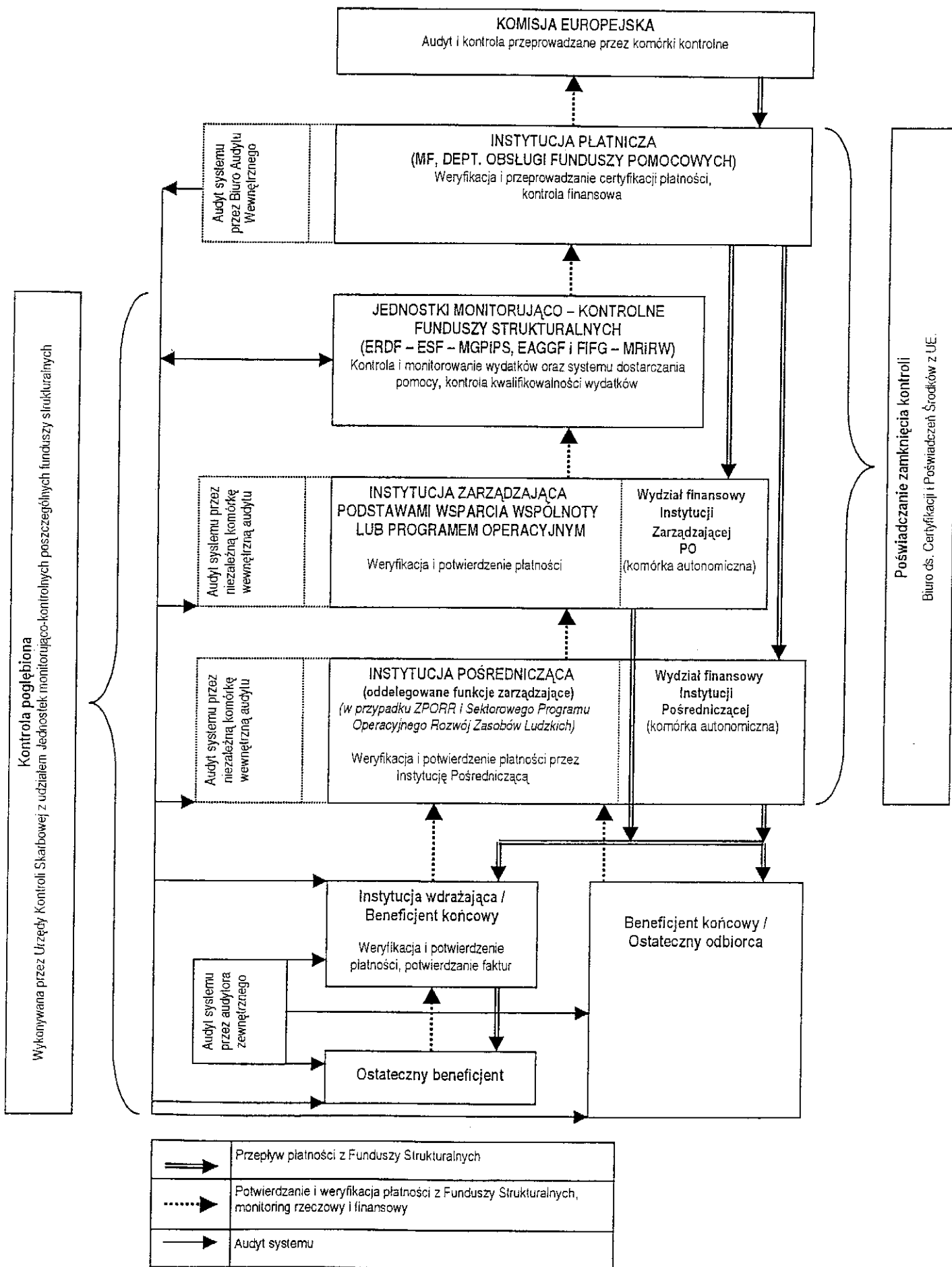
Załącznik 1

Wykres 30. NPR jako element programowania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności



Załącznik 2

Wykres 32. Zarządzanie finansowe i kontrola wydatków w ramach Podstaw Wsparcia Wspólnoty i programów operacyjnych – model uproszczony



Załącznik 3

Tabela 25. Szacunkowa Tabela Finansowa dla Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006 w mln euro w cenach z roku 1999 (zobowiązania).

Osie rozwoju, programy operacyjne	Koszty ogółem (bez Funduszu Spójności)	Publiczne										Fundusz Spójności	współfinansowanie krajowej pożyczki EIB	
		Ogółem	Wkład wspólnotowy					Krajowy wkład publiczny						Prywatne
			ERDF	ESF	EAGGF	FIFG	Ogółem	Budżet państwa	Budżety jednostek samorządu terytorialnego	Inne				
1-2+12	2-3+8	3-4+5+6+7	4	5	6	7	8-9+10+11	9	10	11	12	13	14	15
Oś rozwoju 1. Wspieranie konkurencyjności sektora przemysłu i usług	2529,7	1836,7	1300,0	1300,0				536,7	455,0	81,7	693,0			
PO Wzrost konkurencyjności gospodarki	2529,7	1836,7	1300,0	1300,0				536,7	455,0	81,7	693,0			
Oś rozwoju 2. Rozwój zasobów ludzkich i zatrudnienia	1941,1	1914,7	1388,9	1388,9				525,8	247,4	31,6	26,4			
PO Rozwój zasobów ludzkich	1782,2	1755,8	1270,4	1270,4				485,4	207,0	31,6	26,4			
IN EQUAL	158,9	158,9	118,5	118,5				40,4	40,4					
Oś rozwoju 3. Tworzenie warunków dla zwiększenia poziomu inwestycji, promowanie rozwoju zrównoważonego i spójności przestrzennej	892,3	892,3	627,2	627,2				265,1	160,1	105,0	3733,3		661,5	
PO Transport	892,3	892,3	627,2	627,2				265,1	160,1	105,0	3733,3		661,5	
Środowisko												1866,7	330,8	
Oś rozwoju 4. Przekształcenia strukturalne w rolnictwie i rybołówstwie	2278,3	1568,4	1233,6		1055,0	178,6		334,8	324,8	10,0	709,9			
PO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich	1947,8	1318,9	1055,0		1055,0			263,9	253,9	10,0	628,9			
PO Rybołówstwo i przetwórstwo ryb	330,5	249,5	178,6			178,6		70,9	70,9		81,0			
Oś rozwoju 5. Wzmocnienie potencjału rozwojowego regionów / przeddziałanie marginalizacji niektórych obszarów	4646,3	4257,6	3065,6	2705,6	360,0			1192,0	357,5	802,5	388,7			
PO Zintegrowany program operacyjny rozwoju regionalnego	4385,2	3996,5	2869,5	2509,5	360,0			1127,0	344,5	750,5	388,7			
IN INTERREG	261,1	261,1	196,1	196,1				65,0	13,0	52,0				
PO Pomoc techniczna	27,0	27,0	20,0	20,0				7,0	7,0					

NPR	Ogółem	12314,7	10496,7	7635,3	4652,8	1748,9	1748,9	178,6	2861,4	1551,8	844,7	465,5	1618,0	3733,3	661,5
Całkowite związane z ERDF		7632,0	6550,3	4632,8	4652,8				1897,5	875,9	802,5	218,7	1081,7		
Całkowite związane z ESF		2404,5	2378,1	1748,9		1748,9			629,2	350,8	31,6	246,8	26,4		
Całkowite związane z EAGGF		1947,8	1318,9	1055,0			1055,0		263,9	253,9	10,0		628,9		
Całkowite związane z FIFG		330,5	249,5	178,6				178,6	70,9	70,9					
W tym CSF		11894,7	10076,7	7320,7	4456,7	1630,4	1055,0	178,6	2756,0	1498,4	792,1	465,5	1818,0		
Całkowite związane z ERDF		7370,9	6289,2	4456,7	4456,7				1832,5	863,3	750,5	218,7	1081,7		
Całkowite związane z ESF		2245,6	2219,2	1630,4		1630,4			588,8	310,4	31,6	246,8	26,4		
Całkowite związane z EAGGF		1947,8	1318,9	1055,0			1055,0		263,9	253,9	10,0		628,9		
Całkowite związane z FIFG		330,5	249,5	178,6				178,6	70,9	70,9					
W tym Inicjatywy Wspólnotowe		420,0	420,0	314,6	195,1	118,5			105,4	53,4			81,0		
Całkowite związane z ERDF		261,1	261,1	196,1	195,1				65,0	13,0					
Całkowite związane z ESF		158,9	158,9	118,5		118,5			40,4	40,4					

* W planach finansowych powinny być ujęte tylko kwalifikowane (Rozporządzenie Komisji nr 1685/2000 z dnia 28 lipca 2000 r.)

PO - Program Operacyjny

W - Inicjatywa Wspólnoty

SEKTOROWY PROGRAM OPERACYJNY „WZROST KONKURENCYJNOŚCI GOSPODARKI, LATA 2004-2006” (wersja z dnia 14 lutego 2003 r.)

Na wstępie trzeba wyjaśnić, że nazwy podtytułów w tej opinii odpowiadają nazwom rozdziałów w programie „Wzrost konkurencyjności gospodarki, lata 2004-2006”.

Wprowadzenie

Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006 (NPR) jest realizowany poprzez pięć tzw. osi rozwoju. Jedną z nich jest wspieranie konkurencyjności przedsiębiorstw. Wsparcie to jest realizowane przez Sektorowy Program Operacyjny – „Wzrost konkurencyjności gospodarki, lata 2004-2006” (SPO – WKG). Program określa cele, priorytety i działania dotyczące realizacji polityki w zakresie przedsiębiorczości i innowacyjności ze szczególnym uwzględnieniem sektora małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) przy wykorzystaniu zasobów sfery naukowo-badawczej oraz korzyści związanych ze stosowaniem nowoczesnych technologii. Wspieranie konkurencyjności przedsiębiorstw przyczynić się ma do zapewnienia spójności gospodarczej Polski z krajami Unii Europejskiej.

Program będzie finansowany zarówno ze środków unijnych, jak i ze środków krajowych. Wysokość przewidywanego wkładu z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (skrót ERDF, od angielskiej nazwy) wynosi 1 300 mln euro, a szacowane dofinansowanie z budżetu państwa wyniesie 455 mln euro (oprócz tego, na podstawie załącznika 1B można się zorientować, że 81,7 mln euro będzie wynosił wkład pozostałych środków publicznych, a 693 mln euro będzie stanowił udział środków prywatnych). Warto zauważyć, że w wersji z NPR z 3 stycznia 2003 r. wysokość środków unijnych przewidywano na 1400 mln euro.

Celem SPO – WKG jest podnoszenie konkurencyjności gospodarki rozumiane jako długookresowa zdolność, stającej się częścią Jednolitego Rynku Europejskiego, otwartej na świat gospodarki rynkowej, do sprostania międzynarodowej konkurencji (na rynku krajowym, unijnym oraz krajów trzecich), a także skutecznej adaptacji do zmieniających się warunków zewnętrznych oraz osiągania trwałego, zrównoważonego rozwoju gospodarczego, prowadzącego do zmniejszenia dystansu ekonomicznego, społecznego i technologicznego wobec bardziej zaawansowanych gospodarek krajów Unii Europejskiej.

1. Diagnoza aktualnej sytuacji polskiej gospodarki

W rozdziale tym analizuje się międzynarodową pozycję polskiej gospodarki. Konkurencyjność gospodarki jest tu rozumiana jako długookresowa zdolność, stającej się częścią Jednolitego Rynku Europejskiego, otwartej na świat gospodarki rynkowej, do sprostania międzynarodowej konkurencji (na rynku krajowym, unijnym oraz krajów trzecich), a także skutecznej adaptacji do zmieniających się warunków zewnętrznych oraz osiągania szybkiego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego, prowadzącego do zmniejszenia dystansu ekonomicznego, społecznego i technologicznego wobec

bardziej zaawansowanych gospodarek Unii Europejskiej. Konkurencyjna gospodarka generuje relatywnie wysokie przychody z czynników produkcji oraz zapewnia wysokie zatrudnienie na trwałych podstawach.

Konkurencyjność polskiej gospodarki jest mierzona za pomocą wskaźników określających wielkość produktu krajowego brutto na 1 mieszkańca, stabilność makroekonomiczną, sytuację na rynku pracy czy poziom otwartości gospodarki. Charakterystyki większości z nich wskazują, iż w porównaniu z krajami członkowskimi Unii Europejskiej polską gospodarkę cechuje niska konkurencyjność. Można dodać, że polska gospodarka ani nie generuje wysokich przychodów z czynników produkcji ani nie zapewnia wysokiego zatrudnienia na trwałych podstawach. O tym pierwszym świadczą m.in. wskaźnik PKB na 1 mieszkańca w Polsce (wg parytetu siły nabywczej) wynoszący w 2000 r. niecałe 40% średniej krajów UE, o tym drugim - wysoka stopa bezrobocia.

Oprócz czynników określających międzynarodową pozycję polskiej gospodarki w rozdziale omawia się także czynniki charakteryzujące sytuację polskich przedsiębiorstw. Takie elementy jak struktura własnościowa przedsiębiorstw, ich sytuacja finansowa, zdolność do inwestowania czy też innowacyjność są czynnikami, które kształtują poziom produktu krajowego brutto oraz zdolność gospodarki do generowania nowych miejsc pracy, a więc są także czynnikami, które determinują konkurencyjność polskiej gospodarki. Analiza zdecydowanej większości czynników charakteryzujących sytuację polskich przedsiębiorstw wypada niekorzystnie.

Wreszcie konkurencyjność gospodarki jest także uwarunkowana jakością i stopniem rozwoju otoczenia, w którym prowadzona jest działalność gospodarcza. W tej części omawianego rozdziału (punkt 1.4. Otoczenie biznesu) omówione zostały wybrane instytucje wspierające przedsiębiorstwa, szczególnie istotne z punktu widzenia osiągnięcia celów programu (np. Krajowy System Usług dla MSP). Opisane są także uwarunkowania rozwoju gospodarki elektronicznej w Polsce (w tym dostęp do sieci internet), oraz najważniejsze wskaźniki procesów innowacyjnych w otoczeniu przedsiębiorstw (wydatki na technologie informacyjne w przeliczeniu na 1 mieszkańca).

2. Ocena przed rozpoczęciem działań (*ex-ante*)

Ocena *ex-ante* projektu SPO-WKG została przygotowana w odniesieniu do wersji dokumentu z października 2002 r. przez francuskich ekspertów w ramach programu współpracy polsko-francuskiej Phare 2001 „Rozwój instytucjonalny systemu przygotowań do funduszy strukturalnych”.

Ocena programu (SPO-WKG) dokonywana była w stosunku do kilku zasadniczych obszarów, wyznaczonych w regulacjach funduszy strukturalnych:

- 1) spójności zewnętrznej proponowanych celów priorytetów i działań z politykami wspólnoty, politykami krajowymi oraz strategią NPR,
- 2) spójności wewnętrznej dokumentu, w tym spójności diagnozy, potrzeb i wyznaczonych celów, spójności priorytetów, systemu wdrażania, finansowania,
- 3) poziomu, kierunków i koncentracji proponowanych wydatków, w tym współfinansowania pochodzącego ze źródeł krajowych,
- 4) proponowanego systemu instytucjonalnego do efektywnego i skutecznego zarządzania środkami finansowymi.

Większość rekomendacji grupy ekspertów (ewaluatorów) francuskich została uwzględniona w aktualnej wersji programu. I tak np. wskazano sektory i branże (jako

kryteria do programu uzupełniającego), do których skierowane będzie wsparcie, zaprezentowano powiązanie SPO – WKG z innymi dokumentami programowymi, (poświęcając temu zagadnieniu punkt. 5.3.), usunięto - jako niespójny wewnętrznie - priorytet 3 („*Informatyzacja gospodarki i sfery usług publicznych, mająca wpływ podniesienie konkurencyjności gospodarki*”), wzięto pod uwagę analizę SWOT¹ podczas fazy programowania, uwzględniono konieczność przekonania beneficjentów do większego zaangażowania własnych środków, poprawiono opis systemu wdrażania SPO-WKG.

Natomiast nie uwzględniono uwagi, że „informacje na temat tworzenia nowych miejsc pracy są bardzo ogólne”, a konkretnie „brakuje danych dotyczących liczby nowoutworzonych miejsc pracy i w jakich typach przedsiębiorstw, zostaną one utworzone”. Stwierdzono bowiem, że „na obecnym etapie nie jest możliwe oszacowanie, ile miejsc pracy powstanie”, a także, że „monitorowanie tego wskaźnika odbywać się będzie w terminach rocznych”.

Warto dodać, że w omawianym rozdziale pomyłono się w numeracji podrozdziałów. W punkcie 2.1. „Ocena spójności zewnętrznej SPO-WKG” wyszczególniono podpunkt „Ocena spójności wewnętrznej SPO-WKG”.

3. Dotychczasowe działania w zakresie wspierania konkurencyjności gospodarki

Na wstępie warto podkreślić, że duże wątpliwości wzbudza podział omawianego rozdziału na cztery następujące podrozdziały:

- 3.1. Strategia „Przedsiębiorczość–Rozwój–Praca”,
- 3.2. Działania restrukturyzacyjne,
- 3.3. Działania prorozwojowe,
- 3.4. Pomoc publiczna w Polsce.

Strategia „Przedsiębiorczość–Rozwój–Praca” (punkt 3.1.) zawiera przecież rozwiązania, które jak najbardziej można określić jako działania prorozwojowe (punkt. 3.3.). Niektóre działania wymienione w punkcie 3.1. omówione są zresztą powtórnie w punkcie 3.3.

Kierunki polityki gospodarczej rządu do końca 2005 r. wyznacza Strategia Gospodarcza Przedsiębiorczość–Rozwój–Praca, przyjęta w styczniu 2002 r. Integralnymi częściami Strategii są cztery pakiety: „Przede wszystkim przedsiębiorczość”, „Pierwsza praca” „Infrastruktura – klucz do rozwoju” oraz „Restrukturyzacja wybranych sektorów”, w których zawarto niezbędne instrumenty prawne, proceduralne oraz finansowe i organizacyjne dla poprawy sytuacji w tych dziedzinach.

Dla funkcjonowania przedsiębiorstw, szczególnie MSP, najistotniejsza będzie realizacja pakietu „Przede wszystkim przedsiębiorczość”. Zakłada on likwidację barier biurokratycznych oraz uproszczenie procedur, wprowadzenie bardziej przyjaznych przepisów i procedur podatkowych, uproszczenie systemu ubezpieczeń społecznych, a także uelastycznienie przepisów prawa pracy. Część zadań zapisanych w tym pakiecie została już zrealizowana, w postaci uchwalenia odpowiednich ustaw przez Sejm RP.

¹ Skrót angielski - oznacza analizę mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń danego sektora gospodarki.

Zmianom legislacyjnym towarzyszyć będą działania na rzecz ułatwienia przedsiębiorcom dostępu do zewnętrznych źródeł finansowania w celu pozyskania środków na rozwój działalności. Przygotowany został program rządowy rozbudowy systemu funduszy pożyczkowych i poręczeniowych dla małych i średnich przedsiębiorstw w latach 2002-2006 nazwany „Kapitał dla przedsiębiorczych”. Celem tego programu jest zbudowanie sieci funduszy poręczeń kredytowych dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz funduszy pożyczkowych dla małych firm. Instytucje te będą działać na zasadzie *non-profit*.

Dla przezwyciężenia utrzymującej się trudnej sytuacji w gospodarce, w lipcu 2002 r. Rząd przyjął Plan działań antykrzysowych w sferze ochrony rynku i miejsc pracy. W tym zakresie najistotniejszymi z punktu widzenia poprawy pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstw są dwie ustawy:

- ustawa o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców oraz o zmianie ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy,
- ustawa o pomocy publicznej dla przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu dla rynku pracy.

Jeśli chodzi o dotychczasowe działania w zakresie wspierania konkurencyjności gospodarki, to zdaniem autorów programu, można wyróżnić dwa rodzaje działań: działania naprawcze, związane z realizacją programów restrukturyzacyjnych wybranych branż gospodarki (np. hutnictwa, górnictwa, przemysłu chemicznego) oraz działania prorozwojowe, związane z programami ukierunkowanymi na stymulowanie tych dziedzin i obszarów gospodarki, które odgrywają szczególną rolę w tworzeniu wartości dodanej. Do tych ostatnich zaliczono m.in.: działania na rzecz promocji eksportu, programy wspierania MSP, unijne programy wspierania MSP.

W Polsce najbardziej popularną formą pomocy publicznej były w 2001 r. dotacje i subsydia podatkowe. Podkreślić należy, że w porównaniu z pomocą publiczną udzieloną na cele restrukturyzacyjne, pomoc przeznaczona na działania prorozwojowe była stosunkowo niewielka.

4. Analiza SWOT konkurencyjności gospodarki

W rozdziale tym przedstawiono mocne i słabe strony polskiej gospodarki oraz szanse i zagrożenia rozwoju.

5. Cel, priorytety i działania sektorowego programu operacyjnego

Celem strategicznym omawianego programu jest, ujmując skrótowo, poprawa pozycji konkurencyjnej polskiej gospodarki funkcjonującej w warunkach otwartego rynku. Realizacja tego celu ma się przyczynić do osiągnięcia celu strategicznego NPR na lata 2004-2006, który został sformułowany jako rozwijanie konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zdolnej do długofalowego, harmonijnego rozwoju, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz poprawę spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej z Unią Europejską na poziomie regionalnym i krajowym.

Działania zaproponowane w ramach SPO będą kierowane przede wszystkim do tych dziedzin, które w największym stopniu dynamizują produkcję, modernizują jej strukturę i rodzą postęp technologiczny w gospodarce. Próbę identyfikacji tych dziedzin podjął Komitet Prognoz Polska 2000 Plus przy Prezydium Polskiej Akademii Nauk. Są to następujące obszary priorytetowe:

1. Inżynieria oprogramowania; sieci inteligencji otoczenia; optoelektronika.
2. Nowe materiały i technologie; nanotechnologie; projektowanie systemów specjalizowanych.
3. Biotechnologia; bioinżynieria; postęp biologiczny w rolnictwie i ochrona środowiska; nowe wyroby i techniki medyczne.
4. Techniki obliczeniowe; synteza specjalnych związków chemicznych; fizyka ciała stałego.

Dla osiągnięcia celu strategicznego SPO – WKG proponuje się realizację dwóch priorytetów:

- 1) rozwój przedsiębiorczości i wzrost innowacyjności z wykorzystaniem instytucji otoczenia biznesu,
- 2) wzmocnienie pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstw działających na Jednolitym Rynku Europejskim.

Oprócz tego planuje się realizację „Pomocy technicznej” o charakterze pomocniczym w stosunku do wyżej wymienionych priorytetów.

Sformułowanie powyższych priorytetów oznacza, że wsparcie będzie skoncentrowane i skierowane do dwóch typów odbiorców: instytucji otoczenia biznesu oraz przedsiębiorstw.

Program „Wzrost konkurencyjności gospodarki” będzie powiązany z innymi programami operacyjnymi (np. z Programem „Rozwój zasobów ludzkich”) oraz programami krajowymi (np. „Kierunki działań Rządu wobec małych i średnich przedsiębiorstw w latach 2003–2006”). SPO – WKG będzie równocześnie spójny z kierunkami polityki Unii Europejskiej w zakresie ochrony środowiska (zrównoważony rozwój), równego traktowania kobiet i mężczyzn, społeczeństwa informacyjnego, zamówień publicznych, wspierania zatrudnienia oraz polityki konkurencji. Każdy z projektów zgłaszany do realizacji będzie weryfikowany pod kątem zgodności z wyżej wymienionymi politykami.

Priorytet 1 będzie wdrażany poprzez pięć działań:

1. Wzmocnienie instytucji wspierających działalność przedsiębiorstw.
2. Poprawa dostępności do zewnętrznego finansowania inwestycji przedsiębiorstw.
3. Tworzenie korzystnych warunków dla rozwoju firm.
4. Wzmocnienie współpracy między sferą badawczo-rozwojową a gospodarką.
5. Rozwój systemu dostępu przedsiębiorców do informacji i usług publicznych.

Spodziewanymi rezultatami priorytetu będzie:

- wzrost liczby nowych/utworzonych miejsc pracy,
- zwiększenie liczby instytucji świadczących usługi dla przedsiębiorców oraz poprawa jakości tych usług,
- wzmocnienie instytucji otoczenia biznesu poprzez zwiększenie współpracy sieciowej,
- wzrost liczby przedsiębiorców korzystających z usług instytucji otoczenia biznesu,
- stworzenie równomiernie rozmieszczonej na terenie Polski sieci funduszy poręczeń kredytowych i funduszy pożyczkowych,

- wzrost poziomu inwestycji przedsiębiorstw,
- zapewnienie przedsiębiorstwom nowoczesnej infrastruktury do rozpoczęcia i prowadzenia działalności w ramach parków naukowo-technologicznych oraz parków przemysłowych,
- wzmocnienie współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami i sektorem naukowo-badawczym,
- wzrost liczby innowacyjnych przedsiębiorstw,
- wzrost liczby usług publicznych świadczonych przy wykorzystaniu technologii informacyjnych.

Priorytet 2 będzie osiągnięty poprzez realizację 4 działań:

1. Wzrost konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw poprzez doradztwo.
2. Wsparcie konkurencyjności produktowej i technologicznej przedsiębiorstw.
3. Wzrost konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw poprzez inwestycje.
4. Wsparcie dla inwestycji w zakresie dostosowania przedsiębiorstw do wymogów ochrony środowiska.

Autorzy programu spodziewają się następujących rezultatów priorytetu:

- wzrost liczby nowych/zachowanych miejsc pracy; w tym w sektorach nowoczesnych,
- zwiększenie liczby przedsiębiorstw korzystających z usług doradczych; w tym *on-line*,
- wzrost liczby przedsiębiorstw innowacyjnych w sektorze produkcyjnym i usługowym;
- wzrost udziału wartości sprzedaży wyrobów nowych i zmodernizowanych w wartości sprzedaży ogółem;
- wzrost nakładów inwestycyjnych w gospodarce; w tym w sektorach nowoczesnych;
- wzrost nakładów na działalność inwestycyjną w ochronie środowiska.

Niektóre z tych rezultatów można podać w postaci skwantyfikowanych wskaźników. I tak oczekuje się, że zatrudnienie w przeciętnej firmie w sektorze MSP wzrośnie z 3,3 osób w 2001 r. do 4,5 osób w 2006 r. W tym samym czasie udział inwestycji w PKB zwiększy się z 16,2% do 22%, udział wyrobów nowych i zmodernizowanych w łącznej wartości sprzedaży z 18% do 22%, a udział przedsiębiorstw w nakładach na badania i rozwój z 32,6% do 40%. Zakłada się także, że odsetek przedsiębiorstw innowacyjnych w przemyśle wzrośnie z 16,9% w latach 1998-2000 do 27% w 2006 r.

Beneficjentami ostatecznymi (tj. instytucjami, podmiotami i osobami fizycznymi do których ostatecznie trafia pomoc) działań w ramach pierwszego priorytetu będą: instytucje wspierania biznesu, fundusze pożyczkowe, fundusze poręczeń kredytowych, fundusze początkowe, spółki zarządzające parkami przemysłowymi i parkami technologicznymi, przedsiębiorstwa zarządzające w tych parkach, instytucje naukowo-badawcze, instytucje wspierające przedsiębiorstwa, organy administracji rządowej, przedsiębiorstwa. W przypadku priorytetu drugiego beneficjentami ostatecznymi będą: przedsiębiorstwa, w tym małe i średnie podmioty. Natomiast jeśli chodzi o pomoc techniczną to zakłada się, że beneficjentami ostatecznymi będą Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej jako Instytucja Zarządzająca SPO-WKG, Komitet Monitorujący SPO-WKG, Beneficjenci końcowi (patrz punkt 6), punkty infor-

macyjno-doradcze, wnioskodawcy, społeczeństwo, instytucje gospodarcze, handlowe, zawodowe, inne organizacje społeczne.

Warto dodać, że szczegółowy podział środków na priorytety i działania został przedstawiony w załączniku 1A „Tablica finansowa dla SPO-WKG według priorytetów i działań (zobowiązania) - łącznie 2004-2006” (s. 120). W priorytecie 1, w którym znaczną część środków przeznacza się na wzmocnienie instytucji otoczenia biznesu, udział środków wspólnotowych w całym programie wynosi 56%, a w priorytecie 2, przeznaczonym wyłącznie dla firm, tylko 47,7%.

6. System wdrażania SPO „Wzrost konkurencyjności gospodarki”

W systemie zarządzania Sektorowym Programem Operacyjnym „Wzrost konkurencyjności gospodarki” główne rolę pełnią: Instytucja Zarządzająca, Instytucja Pośrednicząca i Komitet sterujący. Funkcję Instytucji Zarządzającej pełni Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej (odpowiednia komórka w tym resorcie). Instytucja Zarządzająca odpowiada za efektywne i prawidłowe zarządzanie i wdrażanie programu operacyjnego. Deleguje ona funkcje zarządzania wybranymi działaniami do Instytucji Pośredniczących - Ministerstwa Środowiska i Komitetu Badań Naukowych.

W przypadku omawianego programu Instytucja Zarządzająca powołuje tzw. Komitet sterujący. Do zadań Komitetu sterującego należy opiniowanie i rekomendowanie Instytucji Zarządzającej SPO listy projektów kwalifikujących się do wsparcia z funduszu ERDF. Wybór projektów, przedstawianych przez tzw. beneficjentów końcowych, dokonuje się w oparciu o kryteria dotyczące: ekonomicznej efektywności, zgodności z oczekiwaniami społecznymi, oceny oddziaływania danego projektu na środowisko, zgodności z procedurami zamówień publicznych i równoprawnego traktowania kobiet i mężczyzn. Beneficjentami końcowymi są instytucje, które przyznają pomoc, tj. zlecają beneficjentom ostatecznym realizację projektu inwestycyjnego lub wykonanie usługi. W ramach SPO „Wzrost konkurencyjności gospodarki” głównymi beneficjentami końcowymi są: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Agencja Rozwoju Przemysłu SA, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Komitet Badań Naukowych

W ramach tzw. Uzupełnienia Programu (które jest następnym etapem zarządzania) przygotowane zostaną kryteria wyboru projektów. Zakwalifikowane zgodnie z kryteriami projekty będą stanowić podstawę do zawarcia przez Instytucję Zarządzającą SPO umów finansowych z beneficjentami końcowymi. Beneficjenci końcowi, po ogłoszeniu i przeprowadzeniu postępowania przetargowego, zawierają umowy na realizację projektów.

Dosyć skomplikowany i niezbyt jasny jest system zarządzania finansowego i kontroli środków pochodzących z funduszy strukturalnych. Ważną rolę pełni tu Instytucja Płatnicza (odpowiedni departament w Ministerstwie Finansów), która odpowiada za realizację transferów środków z Komisji Europejskiej i przekazanie ich we właściwym czasie na rachunek Instytucji Zarządzającej, jak również za transfery środków budżetowych towarzyszących środkom wspólnotowym. Zadaniem Instytucji Płatniczej jest m.in. obsługa rachunków, na których gromadzone będą środki z funduszy strukturalnych oraz przygotowanie, poświadczenie i przekazywanie odpowiednich dokumentów do Komisji Europejskiej. Instytucja Płatnicza ma współpracować z Instytucją Zarządzającą i Jednostką monitorująco-kontrolną funduszu ERDF. Pozostałymi ele-

mentami tego systemu są: Instytucje pośredniczące, beneficjenci końcowi i wreszcie beneficjenci ostateczni (patrz wykres 5 na s. 111).

Za monitorowanie realizacji SPO „Wzrost konkurencyjności gospodarki” odpowiada Instytucja Zarządzająca tym programem operacyjnym. Nadzór nad wdrażaniem SPO sprawuje Komitet Monitorujący SPO.

W skład Komitetu Monitorującego wchodzi:

- przedstawiciele Instytucji Zarządzającej (Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej),
- przedstawiciele Instytucji Zarządzającej Podstawami Wsparcia Wspólnoty (Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej),
- przedstawiciel Instytucji Płatniczej (Ministerstwo Finansów),
- przedstawiciele Instytucji Pośredniczących (MŚ, KBN),
- przedstawiciele poszczególnych Instytucji Wdrażających,
- partnerzy społeczni,
- przedstawiciel Pełnomocnika Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn,
- przedstawiciele organizacji krajowych zainteresowanych współudziałem w efektywnej realizacji Programu.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że skład Komitetu Monitorującego SPO „Wzrost konkurencyjności gospodarki” ma być zgodny z zasadą zachowania równowagi płci wśród swoich członków. Nasuwa się pytanie, dlaczego zasada ta nie obowiązuje przy tworzeniu innych instytucji (np. Komitetu sterującego).

Ocenę (ewaluację) wyodrębnia się jako jeden elementów systemu wdrażania programu SPO-WKG (punkt 6.5.), obok zarządzania (punkt 6.1.), zarządzania finansowego oraz kontroli (punkt 6.2.), monitorowania (punkt 6.4.). Jednak równocześnie stwierdza się, że „elementem monitorowania postępów realizacji SPO «Wzrost konkurencyjności gospodarki» jest ewaluacja skuteczności podejmowanych działań...”. Sugerować to może, że ocena jest częścią monitorowania.

Pierwszym etapem ewaluacji jest ocena *ex-ante* (patrz punkt 2). Kolejnym etapem jest ocena bieżąca (*on-going*), badająca efektywność wdrażania programu, a końcowym etapem jest ocena na zakończenie realizacji programu (*ex-post*). Bieżąca ocena przeprowadzana jest z inicjatywy Instytucji Zarządzającej SPO. Natomiast oceny *ex-post* SPO dokonuje Komisja Europejska we współpracy z państwem członkowskim i Instytucją Zarządzającą SPO. Powyższa ocena powinna obejmować: wykorzystanie środków, skuteczność i wydajność pomocy oraz jej oddziaływanie, czynniki przyczyniające się do sukcesu lub niepowodzenia wdrażania. Ocena *ex-post* kończy się nie później niż trzy lata po zakończeniu okresu programowania.

Opisany w niniejszym rozdziale system wdrażania SPO „Wzrost konkurencyjności gospodarki” jest niejasny. W systemie występuje kilkanaście instytucji, których funkcje wzajemnie na siebie nachodzą. Nazwy instytucji nie zawsze odpowiadają funkcjom, jakie te instytucje pełnią, co jest mylące. Np. w punkcie 6.2.1. napisano, że „Instytucja Zarządzająca odpowiada za efektywne i prawidłowe zarządzanie i wdrażanie programu operacyjnego”. Jednak z punktu 6.4.2. można dowiedzieć się, że Instytucja Zarządzająca (a nie np. Komitet Monitorujący) odpowiada także za monitorowanie realizacji programu. Z kolei Komitet Monitorujący sprawuje nadzór nad wdrażaniem omawianego SPO. Stwierdza się też, że Komitet ten „gwarantuje efektywność i jakość wdrażania programu”. Wynika z tego, że Komitet jest jednostką przede wszyst-

kim nadzorującą, a nie monitorującą. Jednak w dokumencie został omówiony jako element monitorowania (punkt 6.4.).

Sporządził: Zdzisław Wołodkiewicz-Donimirski

SEKTOROWY PROGRAM OPERACYJNY „ROZWÓJ ZASOBÓW LUDZKICH 2004-2006”

Priorytet 1 Aktywna polityka rynku pracy i integracji zawodowej i społecznej Priorytet 2 Rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy

Za istotny mankament prezentowanego materiału należy uznać brak pogłębionych rozważań na temat sytuacji demograficznej kraju i prognozy w tym zakresie, a przecież to właśnie uwarunkowania ludnościowe w istotny sposób determinują analizowane priorytety. Co prawda w dokumencie poruszane są problemy demograficzne, ale w różnych miejscach (ss. 79-81, 97 - tylko pół strony) i tylko przy okazji omawiania innych zagadnień. Na podstawie tych rozważań trudno jest jednoznacznie rozstrzygnąć się, jak będzie się kształtował zapotrzebowanie na usługi edukacyjne, jak liczne będą grupy absolwentów na poszczególnych poziomach kształcenia, a wreszcie jaka będzie podaż siły roboczej w poszczególnych latach. Bez odpowiedzi na te zasadnicze pytania, trudno jest oceniać poszczególne priorytety i w ramach ich przewidywane działania. Niezbędne jest zatem przedstawienie uwarunkowań demograficznych w odrębnym punkcie, na początku dokumentu i w szerszym niż dotychczas zakresie.

Za zasadne wydaje się także przedstawienie w jednym punkcie rozproszonej po dokumencie (ss. 55-58, 73-75,) informacji na temat sytuacji w przedsiębiorstwach i działań wspierających ich rozwój. Istotnym mankamentem prezentowanego materiału, odnoszących się przecież do lat 2004-2006, jest brak prognoz dla tego właśnie okresu.² Nie ma nawet prognoz dla tak podstawowego wskaźnika jak przewidywana stopa bezrobocia ogółem i wśród młodzieży, kształtowanie się zasobów pracy itp.

I. Uwagi do Priorytetu 1: Aktywna polityka rynku pracy i integracji zawodowej i społecznej

Przedstawiony program operacyjny koncentruje się w dużej mierze na opisie stanu rynku pracy w Polsce w ostatnich latach, w tym i problemów bezrobocia. Duża część rozważań jest poświęcona prezentacji programów pomocy bezrobotnym, w tym skierowanych do szczególnych grup (absolwentów, osób niepełnosprawnych). Rozważania te mają jednak charakter tylko informacyjno-statystyczny, bez pogłębionej analizy przyczyn zaistniałego tak wysokiego poziomu bezrobocia w naszym kraju. Trudno jest zgodzić się ze stwierdzeniem wyeksponowanym we wnioskach (ramka s. 40), że relatywnie gorsza sytuacja kobiet na rynku pracy jest wynikiem „stereotypowego postrzegania ich roli w społeczeństwie, ale również długotrwałej bierności zawodowej (urlopy macierzyńskie, wychowawcze i inne) powodujące dezaktualizację kwalifikacji zawodowych”. Funkcjonują już rozwiązania wzmacniające pozycję kobiet na rynku pracy, do których należą nowe regulacje odnoszące się do wymiaru urlopu macierzyńskiego, przyznanie prawa do opieki nad chorym dzieckiem obojgu rodzicom oraz podziału urlopu macierzyńskiego i wychowawczego. Ponadto wprowadzone niedawno w Kodeksie pracy większe możliwości stosowana przez pracodawców elastycznych form zatrudniania stanowią dodatkowe ułatwienia dla kobiet w godzeniu ich ról społecznych. Należy pamiętać, że obecnie wyższe bezrobocie wśród kobiet niż męż-

² Dane liczbowe kończą się najpóźniej na 2001 r.

czynn jest głównie rezultatem upadku wielu sfeminizowanych gałęzi, np. przemysłu odzieżowo-włókienniczego, przemysłu spożywczego, uspołecznionego handlu, a także restrukturyzacji służby zdrowia i oświaty. W najbliższym okresie należy spodziewać się jednak znacznego zwiększenia się bezrobocia właśnie wśród mężczyzn w związku z zamierzonymi redukcjami zatrudnienia w sektorze górniczym i hutniczym.

Niewątpliwie walor przedstawionego materiału zwiększyłaby analiza przyczyn, które wywołały w Polsce tzw. drugą falę bezrobocia. W literaturze do takich czynników zalicza się, między innymi: spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego, odłożenie restrukturyzacji niektórych gałęzi gospodarki, małą elastyczność rynku pracy, deficyt w międzynarodowych obrotach towarowych, wzrost konkurencji zagranicznej.

Istotnym mankamentem prezentowanego opracowania jest brak pogłębionej oceny efektywności podejmowanych wcześniej działań w dziedzinie przeciwdziałania bezrobociu, szczególnie wśród młodzieży. Mimo mnogości takich programów - skuteczność stosowanych instrumentów ocenić należy jako niedostateczną. Byłoby zatem pożądane dokonanie wyczerpującej analizy skuteczności podejmowanych dotychczas przedsięwzięć, szczególnie w sytuacji zamierzonego wprowadzania nowych programów, które z założenia mają przyspieszyć działania na rzecz ożywienia gospodarki i zwiększenia liczby miejsc pracy.

II. Uwagi do priorytetu 2. Rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy

Przedstawiony w lutym 2003 r. Sektorowy Program Operacyjny Rozwoju Zasobów Ludzkich (SPORZL) jest kolejną, jeszcze niekompletną wersją dokumentu. Dopiero w tzw. Uzupelnieniu Programu ogólna suma środków przeznaczonych na realizację *Priorytetu 2. Rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy*, czyli 782,7 mln Euro, zostanie w szczegółowym planie finansowym rozpisana na poszczególne działania. Ten szczegółowy plan finansowy da wyobrażenie o hierarchii licznych celów wyliczonych w ramach omawianego tu priorytetu.

Warto też podkreślić, że zgodnie z informacją z zawartą w programie szczegółowy opis zarządzania i wdrażania programu także zostanie zawarty w Uzupelnieniu Programu. W sumie zawartość Uzupelnienia Programu będzie daleko istotniejsza niż jego skromna nazwa. Znajdą się w niej, obok wspomnianego szczegółowego planu finansowego, także między innymi (s. 151):

- ostateczne określenie instytucji pośredniczących i końcowych beneficjentów działań,
- kryteria selekcji projektów.

Lekturę obszernego (być może nawet zbyt obszernego) dokumentu utrudnia brak syntetyczności, klarowności i precyzji. W tekście znajdujemy wiele ogólnych i słusznych postulatów. Czytamy np. „System zarządzania musi być elastyczny i jak najbardziej uproszczony. Program musi być elastyczny i jak najbardziej uproszczony. Program musi być zarządzany i monitorowany efektywnie, miarodajnie i rzetelnie. Szczególnie ważna w tym względzie jest współpraca pomiędzy poszczególnymi instytucjami i partnerami społecznymi, zapewniająca przyjęcie przejrzystych procedur postępowania”. Z takimi konstatacjami trudno się nie zgodzić, jednak dla czytelnika większą wartość poznawczą miałyby prezentacja systemu zarządzania, przepływu informacji oraz form i płaszczyzn współpracy między poszczególnymi podmiotami działającymi w ramach programu.

W dokumencie znajdują się także konstatacje pozbawione uzasadnienia a mające - jak można przypuszczać - zasugerować czytelnikowi, jaka jest zawartość prezentowanego materiału. W rozdziale poświęconym wdrażaniu programu na s. 150 czytamy, że „Rodzaje działań współfinansowanych przez Europejskie Fundusz Społeczny zostały szeroko opisane poprzez cele i priorytety SPO RZL. Pozwoli to na elastyczne i efektywne wdrożenie programu”. O ile rzeczywiście ogólnie sformułowane cele opisano w programie, to prezentacja konkretnych działań (choćby w formie przykładów), jakie mają służyć realizacji tych celów, jest w istocie enigmatyczna. To pokazuje generalny problem widoczny w programie operacyjnym, a mianowicie mylenie opisu celu z opisem działania mającego służyć realizacji tego celu. Jest to tym ważniejsze, że cele programu są złożone i ich realizacji może służyć wiele dróg. Takim złożonym a kluczowym celem jest np. „promocja przedsiębiorczości i zatrudnienia”.

Fragmentami bardzo ogólnikowy i postulatyczny ton dokumentu zwiększa jego objętość i zmniejsza czytelność. Zwraca też uwagę, że objętościowo bardzo rozbudowana jest diagnoza sytuacji, ale w części programowej – mało jest rozwiązań wprost nawiązujących do tej diagnozy, lub jej tezy są ignorowane.

Dla przykładu w diagnozie sytuacji w polskich przedsiębiorstwach, szczególnie małych i średnich wprost pisze się, że główne ograniczenia w rozwoju przedsiębiorstw to – trudności w rejestracji nowych przedsiębiorstw, wysokość kosztów pracy oraz mała elastyczność kodeksu pracy w zakresie form świadczenia pracy. W programie, który jest rządowym dokumentem znajdujemy nawet konstatację (s. 77) „Jednym z czynników utrudniających rozwój, a co za tym idzie rozwój nowych miejsc pracy jest są słabości polskiego prawodawstwa w zakresie podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej. Chodzi zwłaszcza o uelastycznienie stosunków pracy.(...) propozycje odpowiednich zmian legislacyjnych znalazły się w dokumencie rządowym „Przede wszystkim przedsiębiorczość” oraz przygotowywanej obecnie polityce rządu wobec małych i średnich przedsiębiorstw do roku 2006. Zgodnie z założeniami tych dokumentów uelastycznienie to ma odbywać się poprzez wprowadzenie do prawa pracy uregulowań dotyczących nowych form zatrudnienia, takich jak np. umowa o zastępstwo, telepraca, samozatrudnienie, praca tymczasowa”. W odniesieniu do szeregu tych form jest mowa ciągle o założeniach wpisanych w dokumenty programowe a nie o projektach ustaw. Tymczasem (s. 104) czytamy, że celem programu jest między innymi zwiększenie elastyczności pracy. Można się domyślać, że w ramach programu drobni przedsiębiorcy będą mieli stworzoną możliwość szkoleń w tym względzie. Powstaje jednak pytanie, czy w kontekście obecnej sytuacji jest to realne i sensowne. Na czym miałyby polegać działania opisane następująco (s. 131) „ułatwienie wprowadzenia nowych form zatrudnienia i nowych form organizacyjnych (w tym pracy czasowej, rotacji pracy, telepracy, dostosowania organizacji i form zatrudnienia w kontekście zmian technologicznych z uwzględnieniem warunków pracy) oraz kształtowania postaw przedsiębiorczości”.

Analiza dokumentu nie daje pewności, co do tego, które działania będą kluczowe, a ich niekiedy ogólne sformułowanie uniemożliwia wyobrażenie sobie tego, jakimi środkami będą realizowane. Niejasności dotyczą kwestii zasadniczych. Szczególnie dużo niejasności pozostaje w kwestii zaangażowania środków funduszu do budowy systemu kształcenia ustawicznego i kształcenia na odległość.

W omawianym priorytecie wyodrębniono trzy zasadnicze, generalne obszary działań planowanych w ramach omawianego priorytetu. Warto wspomnieć, że po-

przedniej wersji dokumentu podpriorytety były wyodrębnione odmiennie niż w przedłożonej ostatniej wersji. Przypomnijmy, że uprzednio wyliczono następujące:

- dostosowanie oferty edukacyjnej szkół i placówek kształcenia ustawicznego do potrzeb rynku pracy,
- wzmocnienie zaangażowania partnerów społecznych w rozwój i podnoszenie kwalifikacji pracowników,
- promocja innowacji i nowych form organizacji pracy.

Po zmianie tzw. podpriorytety sformułowane są następująco:

- dostosowanie oferty edukacyjnej szkół, uczelni i placówek kształcenia zawodowego do potrzeb rynku pracy,
- wzmocnienie systemu edukacji ustawicznej dorosłych,
- rozwój kadr nowoczesnej gospodarki i przedsiębiorczości.

Bardzo cenne wydaje się wyodrębnienie zagadnienia edukacji ustawicznej, która wydaje się kluczowa dla budowy społeczeństwa opartego na wiedzy. Jednak trzeba też pokreślić, że opis tej problematyki i zamierzonych działań budzi niedosyt, co poniżej przybliżymy.

Wzmocnienie systemu edukacji ustawicznej dorosłych rozpisano na następujące działania:

- objęcie akredytacją placówek prowadzących kształcenie w formach pozaszkolnych,
- wzbogacenie obudowy dydaktycznej instytucji akredytowanych,
- wprowadzenie nowych form i metod kształcenia na odległość,
- podniesienie kwalifikacji kadry dydaktycznej prowadzącej kształcenie ustawiczne w formach pozaszkolnych.

Wydaje się, że właśnie edukacja dorosłych powinna być fundamentalnym elementem doskonalenia zasobów ludzkich. Diagnoza obecnego stanu w tej dziedzinie jest zdecydowanie niepełna – między innymi dlatego, że rynek niepublicznych dostawców szkoleń praktycznie nie jest dobrze rozpoznany,³ a jest dla obrazu całości zagadnienia kluczowy. W obszernym raporcie o stanie kształcenia ustawicznego „Modernizacja kształcenia ustawicznego i kształcenia dorosłych w Polsce, jako integralnych części ucznia się przez całe życie” słusznie zwrócono uwagę, że „Wyzwania przed którymi stoi Polska wykraczają daleko poza skądinąd ważne zadanie jedynie modernizacji”. Szczegółowo uzasadniono fakt, że nie chodzi o doskonalenie systemu, lecz o jego tworzenie, w tym tworzenie nowych instytucji i koncepcji.

Powstaje pytanie, na ile efektywnie środki Europejskiego Funduszu Społecznego mogą być zaangażowane w tworzenie systemu kształcenia ustawicznego, jeśli nie będzie przygotowana koncepcja tego systemu. Niestety, w przedstawionym dokumencie brak prezentacji takiej wizji. Dlatego trudno zgadnąć, co kryje się pod określeniem „wprowadzenie nowych form i metod kształcenia na odległość”. Wydaje się,

³ Obecnie dostawcy usług w dziedzinie kształcenia ustawicznego to szkoły dla dorosłych i szkoły wyższe, publiczne centra kształcenia ustawicznego oraz praktycznego, niepubliczne, niedochodowe instytucje, w tym tzw. osoby prawne (stowarzyszenia, fundacje, spółki, spółdzielnie) oraz firmy czysto prywatne (podmioty jednoosobowe prowadzące działalność gospodarczą).

że powinniśmy mówić o systemie nie tylko kategoriami nowych programów, ale także nowych instytucji.

Dostosowanie oferty edukacyjnej szkół, uczelni i placówek kształcenia zawodowego do potrzeb rynku pracy rozpisano na szereg - dodajmy jednak dosyć ogólnie sformułowanych działań bardziej szczegółowych. Wymieniono wśród nich działania wprost odnoszące się do budowy społeczeństwa opartego na wiedzy w kontekście działania w gospodarce. Wydają się w programie szczególnie ważne są to:

- poszerzenie oferty edukacyjnej, odpowiadającej potrzebom rynku pracy,
- umożliwienie uczniom indywidualnego planowania kariery zawodowej poprzez rozwój systemu poradnictwa i doradztwa zawodowego: modernizacja bazy technodydaktycznej,

Wymieniono także szereg działań związanych generalnie z prawidłowym funkcjonowaniem systemu edukacyjnego:

- wyrównywanie poziomu wiedzy uczniów w zakresie nowych umiejętności kluczowych,
- poprawa możliwości zdobywania informacji oraz samokształcenia poprzez upowszechnienie nowoczesnych technik informacyjnych z uwzględnieniem uczniów, ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi,
- objęcie wszystkich uczniów szkół ponadgimnazjalnych systemem egzaminów zewnętrznych,
- podniesienie poziomu kwalifikacji nauczycieli w zakresie odpowiadających potrzebom edukacyjnym.

Jak widać, działania określono raczej mało konkretnie. Stąd obawa o rozproszenia środków na działania w istocie jedynie pośrednio związane z zasadniczym celem programu, choć ze wszech miar słuszne ale takie, które powinny być realizowane w ramach bieżących zadań odpowiedzialnych za nie instytucji.

Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki i przedsiębiorczości w szczególności działanie to rozpisano na:

- modernizację oraz wypracowanie nowych zasad ścisłej współpracy między pomiędzy światem nauki i gospodarką oraz ich upowszechnienie i promocja w tym – objęcie około 92.500 osób korzystających z działań związanych ze wzmacnianiem współpracy pomiędzy światem nauki i gospodarką,
- podwyższenie poziomu umiejętności i kwalifikacji kadr zarządzających i pracowników w tym: objęciem szkoleniem ok. 300.000 właścicieli i pracowników przedsiębiorstw;
- upowszechnienie nowych form pracy i jej organizacji, w tym wdrożenie około 9.800 projektów związanych z nowymi formami zatrudnienia, w tym badań i analiz tego zagadnienia;
- udzielenia około 155.000 usług doradczo-informacyjnych dla osób zamierzających rozpocząć działalność gospodarczą,
- realizacja około 1.225 projektów promujących przedsiębiorczość.

Wydaje, że ogólnikowość charakterystyki planowanych działań kontrastuje z „precyzją co do ilościowego” ich wymiaru. Znowu pojawia się też pytanie o instytucjonalny wymiar działań – kto będzie upowszechniał nowe formy pracy, doradzał. Rodzi się także bardziej generalne wspomniane już pytanie, co można doradzać np. w kwestii nowych form zatrudnienia skoro nie ma jeszcze do końca ram prawnych dla ich funk-

cjonowania. Można zakładać, że badania i analizy pokażą, że niestety często przejawem elastyczności w zatrudnianiu jest zatrudnianie "na czarno".

Wdrożenie Programu i jego poszczególnych priorytetów toczyć się będzie zgodnie z rygorami określonymi w Rozporządzeniu Rady nr 1260/99/WE. Przewiduje ono między innymi szereg wymogów dotyczących monitorowania i oceny programu. Wskaźniki powinny być jak najlepiej mierzalne oraz odpowiednie w stosunku do problemów sformułowanych w diagnozie. Powstaje pytanie, czy tak jest w odniesieniu do omawianej części.

Wskaźniki podzielono na trzy rodzaje. W odniesieniu do omawianego priorytetu wskaźniki te określono następująco:

- Wskaźniki produktu to:
 - liczba projektów w podziale na dziedziny, których dotyczą,
 - liczba stanowisk komputerowych.
- Wskaźniki rezultatu to:
 - liczba wdrożonych nowych programów kształcenia i szkolenia na odległość,
 - odsetek szkół i placówek oświatowych, które zmodyfikowały bazę dydaktyczną i komputerową,
 - odsetek placówek, które otrzymały akredytację.
- Wskaźniki oddziaływania to:
 - procentowy udział osób korzystających z kształcenia na odległość,
 - wzrost komputeryzacji placówek oświatowych,
 - procentowy udział przedsiębiorstw, które oceniają poprawę swej sytuacji na rynku w okresie 12 miesięcy po zakończeniu szkolenia,
 - udział osób dorosłych korzystających z kształcenia ustawicznego,
 - % przedsiębiorstw, w których nastąpił wzrost zatrudnienia w okresie 12 miesięcy po zakończeniu szkolenia,
 - % przedsiębiorstw działających na rynku w okresie 12 miesięcy po zakończeniu wsparcia SPO RZL,
 - % instytucji, które utrzymały akredytację 24 miesiące po zakończeniu projektu.

Z przepisów unijnych wynika bardzo pożyteczny fakt, że refleksja nad monitorin-
giem i rezultatami programu jest jego integralną częścią od samego początku. Trze-
ba jednak zdawać sobie sprawę z tego, że część przytoczonych wskaźników będzie
pokazywać nie tylko efekty programu, ale i inne kwestie i stąd trudno będzie zinter-
pretować informacje, jakie będą niosły. Dla przykładu odsetek przedsiębiorstw dzia-
lających na rynku 12 miesięcy po zakończeniu wsparcia z SPO RZL musi być po-
równywany z odsetkiem przetrwania ogółu przedsiębiorstw, a i tak trudno będzie roz-
strzygać, jakie czynniki były dla ich przetrwania kluczowe.

Jednak niekiedy na pierwszy rzut oka „proste” wskaźniki są trudne do ustalenia. W
tej chwili praktycznie dokładnie nie wiemy, jaki jest udział osób kształcących się na
odległość i ustawicznie.

Na zakończenie warto bardzo mocno podkreślić, że pełne wykorzystanie środków
Europejskiego Funduszu Społecznego jest możliwe tylko wtedy, gdy działania w jego
ramach będą wprzęgnięte w realizację szerszych całościowych koncepcji np. budowy

systemu kształcenia ustawicznego (jasno trzeba powiedzieć, że takiego systemu jego wyklarowanej koncepcji do tej pory nie ma) lub systemu wsparcia małych i średnich przedsiębiorstw. W innym razie grozi rozproszenie środków i różnego rodzaju działania doraźne, niekiedy pozorne.

Trzeba też podkreślić duży stopień ogólności opisu działań, które będą realizowane w ramach programu oraz oczekiwanie na Uzupełnienie do Programu – dokument, z którego być może dużo więcej dowiemy się o przyjętej koncepcji działań.

Sporządziły: Małgorzata Dziubińska-Michalewicz, Justyna Osiecka

RESTRUKTURYZACJA I MODERNIZACJA SEKTORA ŻYWNOŚCIOWEGO I ROZWÓJ OBSZARÓW WIEJSKICH. ROZDZIAŁY 1-4

Rozdział 1. Charakterystyka stanu rozwoju obszarów wiejskich i sektora rolno-żywnościowego w Polsce

Wstęp do tego rozdziału zawiera uwagę dotyczącą metodyki określania obszarów wiejskich. Jest ona inna w Polsce niż w Unii Europejskiej. W Polsce obszar wiejski to terytorium pozostające poza granicami administracyjnymi miast, natomiast w Unii Europejskiej o podziale decyduje gęstość zaludnienia.

Rozdział ten zawiera 4 podrozdziały. W pierwszym podrozdziale zatytułowanym: „*Miejsce i rola sektora rolnego w gospodarce Polski oraz charakterystyka gospodarstw rolnych*” omówiono produktywność gospodarstw rolnych i ich udział w zaopatrzeniu rynku. Pokazano mały udział gospodarstw o powierzchni od 1 do 5 ha w zaopatrzeniu rynku. Aż 75% tych gospodarstw produkuje wyłącznie lub głównie na własne potrzeby a 3,8% gospodarstw nie prowadzi działalności rolniczej (stałe lub czasowo).

Ponadto, omówiono regionalne zróżnicowanie wielkości gospodarstw. Największe rozdrobnienie gospodarstw rolnych występuje w województwach południowych, w których średnia powierzchnia użytków rolnych w gospodarstwach wynosi w małopolskim 3,2 ha i podkarpackim 3,3 ha. Największą średnią powierzchnią charakteryzują się gospodarstwa w województwach północnych: w warmińsko-mazurskim (17,4 ha), zachodniopomorskim (13,9) i pomorskim (12,9 ha).

Zwrócono uwagę na istniejące warunki rozwoju rolnictwa ekologicznego. Walory przyrodnicze obszarów wiejskich, w połączeniu z dużymi zasobami siły roboczej, tworzą warunki do rozwoju pracochłonnych kierunków produkcji rolnej, w tym rolnictwa ekologicznego.

Wskazano na dalsze potencjalne możliwości rozwoju gospodarstw agroturystycznych. Rozwój turystyki na obszarach wiejskich może stanowić dodatkowe źródło dochodów oraz potencjalnie - nowe miejsca pracy dla ludności wiejskiej.

W rozdziale drugim „*Aktywność zawodowa ludności wiejskiej*” scharakteryzowano zatrudnienie w rolnictwie w poszczególnych województwach, a także podano wykształcenie ludności wiejskiej. Zwrócono uwagę na niski poziom wykształcenia ludności wiejskiej co zmniejsza możliwość szerszego rozwinięcia pozarolniczej działalności na wsi jako alternatywnego zatrudnienia dla występujących nadwyżek siły roboczej. W zakresie wykształcenia pracujących w rolnictwie w ciągu ostatniej dekady nastąpiła znaczna poprawa, jednak nadal pozostaje ono na bardzo niskim poziomie.

Wskazano na wolne tempo zmniejszania się udziału pracujących w rolnictwie co także jest spowodowane brakiem miejsc pracy poza rolnictwem.

Zasygnalizowano też inny problem występujący na wschodzie Polski, tj. wyludniania się terenów wiejskich i brak następców w gospodarstwach.

Poruszono sprawę bezrobocia i występującego negatywnego zjawiska rosnącej liczby osób bezrobotnych nie posiadających prawa do zasiłku.

W podrozdziale „*Infrastruktura w rolnictwie i na obszarach wiejskich*” przedstawiono w dwóch kolejnych działach infrastrukturę techniczną i społeczną wsi. Wskazano na niski stopień rozwoju infrastruktury wiejskiej, w tym małą liczbę dróg dojazdowych

o twardej nawierzchni, słabe zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków, bardzo słabą telefonizację i gazyfikację wsi.

Zwrócono uwagę na konieczność budowy nowych urządzeń melioracji wodnych podstawowych oraz odbudowę i modernizację tych urządzeń.

Omówiono wyposażenie gospodarstw rolnych w ciągniki i podstawowe maszyny. Podkreślono konieczność wymiany i modernizacji istniejącego sprzętu.

Wskazano na niski stan techniczny budynków wykorzystywanych w gospodarstwach rolnych w Polsce. Są to w większości budynki stare, wybudowane przed 1960 r.

W omawianym dziale brakuje omówienia tematu zasilania energetycznego terenów wiejskich. Jednym z istotnych problemów występujących na tych terenach jest słaba sieć i niska pewność zasilania energetycznego. Występujące przerwy w dostawie energii i słaba sieć energetyczna są utrudnieniem w codziennym życiu i prowadzeniu działalności rolniczej, a także obniżają atrakcyjność obszarów wiejskich dla inwestorów.

W dziale dotyczącym infrastruktury społecznej zwrócono uwagę na niedoinwestowanie i niedostosowanie do istniejących potrzeb placówek kulturalnych, turystycznych, szkół i placówek służby zdrowia na terenach wiejskich.

W podrozdziale „Przetwórstwo artykułów rolnych w Polsce” przedstawiono najważniejsze problemy przetwórstwa mleka, mięsa, owoców i warzyw, zbóż, buraków cukrowych, ziemniaków oraz artykułów rolnych przetwarzanych na cele nieżywnościowe.

Podkreślono konieczność modernizacji sektora przetwórstwa artykułów rolnych w zakresie poprawy standardów weterynaryjnych, sanitarnych i ochrony środowiska. Obecnie wymagane standardy spełnia tylko: 38 zakładów mleczarskich, 60 zakładów mięsnych, 29 zakładów drobiarskich. Dalszych 2.186 ma szansę dostosować się do wymagań unijnych przed 1 stycznia 2004 r., a kolejne 466 w okresie do 2007 r.

Zwrócono uwagę, że ze względu na niedobór kapitału inwestycyjnego w sektorze przetwórczym, działania mające na celu dostosowanie do wymogów UE muszą być wspierane ze środków publicznych.

W produkcji i przetwórstwie mleka jako priorytety w modernizacji sektora wskazano: poprawę jakości surowca, organizacji skupu oraz dostosowania mleczarni do wymaganych warunków sanitarnych.

W produkcji i przetwórstwie mięsa wskazano na konieczność koncentracji ubojów zwierząt i wyposażenia zakładów w urządzenia służące ochronie środowiska, zwiększenie wykorzystania wody i energii, tak by zakłady mogły spełnić wymogi sanitarno-weterynaryjne i ekologiczne UE.

W produkcji i przetwórstwie owoców zwrócono uwagę na duże rozdrobnienie produkcji, niski poziom wyposażenia technicznego gospodarstw, zwłaszcza w chłodnie, których posiadanie jest niezbędne do zachowania odpowiedniej jakości produktu i zabezpieczenia ciągłości dostaw.

W przemyśle cukrowniczym wskazano na konieczność inwestycji dotyczących ochrony środowiska, przerobu produktów ubocznych i odpadów przemysłowych, a także na poprawę kanałów dystrybucji cukru.

W przemyśle ziemniaczanym niezbędne będzie utrzymanie zdolności przetwórczych i modernizacja zakładów pod kątem wymagań obowiązujących w Unii Europejskiej.

W przetwórstwie artykułów rolnych na cele nieżywnościowe uwzględniono założenie, że w 2005 r. wszystkie produkowane w Polsce paliwa będą zawierały 5% domieszkę biopaliw. Założenie to może jednak nie być prawdziwe i przewidywany wzrost produkcji oleju rzepakowego, będzie również błędny.

Zwrócono uwagę na możliwość rozwoju przemysłu włókienniczego i konieczność poprawy jakości surowców, w tym wprowadzenie nowoczesnych technologii uprawy lnu, pełnej mechanizacji zbioru i roszenia lnu, a także przerobu słomy lnianej i wydobycia włókna lnianego.

Rozdział 2. Najważniejsze problemy i możliwości rozwoju sektora rolno-żywnościowego i obszarów wiejskich

Zasygnalizowano problemy nadmiaru siły roboczej zaangażowanej w produkcji rolnej, wadliwej struktury agrarnej gospodarstw rolnych, słabej integracji producentów i braku powiązań między producentami i odbiorcami surowców rolniczych, braku nowych inwestycji w gospodarstwach rolnych, oraz zadania związane z dostosowaniem gospodarstw rolnych do wymagań UE.

Omówiono pozytywne cechy polskiego rolnictwa, w tym: ekologiczne, tradycyjne metody produkcji i niskie zużycie środków chemicznych, korzystną strukturę wieku ludności rolniczej. Zasygnalizowano możliwości rolniczego i pozarolniczego wykorzystania tych cech.

Ponownie poruszono sprawę bezrobocia na wsi, niskiego poziomu wykształcenia ludności wiejskiej, słabego stanu rozwoju infrastruktury wiejskiej.

Wskazano działalność pozarolniczą (agroturystykę, rzemiosło, rękodzielniczo) jako sposób rozwoju aktywności zawodowej dużej części mieszkańców wsi. Za godną zachowania i pielęgnacji uznano różnorodność kulturową i przyrodniczą polskiej wsi.

Ponownie wskazano na konieczność inwestycji, szczególnie w przetwórstwie owoców i warzyw, poprawy jakości surowca, tworzenia grup producentów oraz integracji producentów z przemysłem, spełnienia standardów ekologicznych. Dodatkowo zwrócono uwagę na konieczność rozwoju działalności marketingowej zakładów.

Jeszcze raz poruszono sprawę konieczności poprawy jakości surowców rolniczych, stanu technicznego zakładów, finansowego wsparcia istniejących zakładów przetwórczych i rozwoju działalności marketingowej firm. Ponadto, pokazano wzbogacenie oferty rynkowej przemysłu spożywczego w ostatnich latach i lepsze jego dostosowanie do oczekiwań konsumentów. Wskazano na dalszą możliwość wzbogacania i różnicowania oferty handlowej polskiego przetwórstwa. Wspomniano o szansie rozwoju polskiego przetwórstwa rolno-spożywczego związanej z lepszym dostosowaniem oferty do potrzeb rynku krajowego oraz rynków zagranicznych, w tym krajów UE i byłego ZSSR. Wspomniano także o działaniach na rzecz poprawy działalności rynków hurtowych, w tym: organizacji grup producenckich, standaryzacji i dystrybucji płodów rolnych, podnoszenia kwalifikacji zawodowych osób zamieszkałych na terenach wiejskich w zakresie nowych form organizacji produkcji, marketingu i dystrybucji, tworzenia sprawnego systemu informacji rynkowej, współpracy pomiędzy poszczególnymi rynkami.

Wyodrębniono dwa główne cele rozwoju sektora: 1) poprawę konkurencyjności gospodarki rolno-żywnościowej oraz 2) zrównoważony rozwój obszarów wiejskich. Pierwszy cel objąć powinien bardzo ogólnikowo sformułowany wzrost efektywności

ekonomicznej (w tym optymalne wykorzystanie istniejących zasobów produkcyjnych i nowych technologii), poprawę dochodów w rolnictwie, rynkowe ukierunkowanie produkcji. Drugi cel obejmuje wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich i poprawę warunków życia ludzi.

Rozdział 3. Powiązania Sektorowego Programu Operacyjnego Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich z programami realizowanymi w okresie przedakcesyjnym

Zawiera on dwa podrozdziały. W podrozdziale „Działania w zakresie restrukturyzacji sektora żywnościowego i aktywizacji obszarów wiejskich” wymieniono dotychczasowe działania w na rzecz wsparcia inwestycji w gospodarstwach rolnych, tworzenia nowych miejsc pracy w produkcji pozarolniczej, usługach i handlu na obszarach wiejskich, szkoleń zawodowych i rozwoju infrastruktury techniczno-produkcyjnej na obszarach wiejskich. Działania Sektorowego Programu będą kontynuacją dotychczas realizowanych programów. W zakresie tworzenia nowych miejsc pracy poza rolnictwem na obszarach wiejskich działania będą realizowane w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Wzrost konkurencyjności gospodarki” oraz „Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego” i będą komplementarne z programem „Rozwój zasobów ludzkich”.

W podrozdziale „Pomoc Unii Europejskiej w ramach programów przedakcesyjnych” omówiono cele i działania wspierane ze środków UE w ramach programów Phare i SAPARD. Działania realizowane w ramach programu SAPARD, po przystąpieniu Polski do UE będą kontynuowane w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” wspieranego ze środków Europejskiego Funduszu Gwarancji i Orientacji w Rolnictwie.

Rozdział 4. Cele, strategia i priorytety programu „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich”

Omówiono dokumenty programowe rozwoju wsi i rolnictwa, opracowane od 1990 r.: Strategia dla rolnictwa i obszarów wiejskich, Założenia polityki społeczno-gospodarczej dla wsi, rolnictwa i gospodarki żywnościowej, Średniookresowa strategia rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, Pakt dla rolnictwa i obszarów wiejskich, Spójna Polityka Strukturalna Rozwoju Obszarów Wiejskich i Rolnictwa, Narodowy Plan Rozwoju. Wymienione dokumenty były zgodne, co do kierunków i celów takich jak: wsparcie konkurencyjności rolnictwa i przetwórstwa, kształtowanie zrównoważonego rozwoju na obszarach wiejskich oraz poprawy warunków pracy i życia ludności wiejskiej.

Podano główne działania polityki wobec wsi i rolnictwa: wsparcie cenowe i stabilizacja rynków, dotacje do środków produkcji rolniczej i oprocentowania kredytów skupowych, przekształcenia własnościowe sektora rolnego, wspieranie tworzenia nowych miejsc pracy, zalesienia użytków rolnych, pomoc w tworzeniu grup producentów, aktywizacja zawodowa, renty strukturalne dla rolników, dofinansowanie poprawy infrastruktury, dotacje na inwestycje w gospodarstwach rolnych, wsparcie przetwórstwa i marketingu produktów rolnych.

Zestawiono planowane instrumenty polityki rolnej z nadrzędnymi celami polityki rolnej UE. Są one zgodne z celami nadrzędnymi polityki UE. Wyodrębniono dwa główne cele polityki rolnej:

- 1) poprawa konkurencyjności gospodarki rolno-żywnościowej,
- 2) zrównoważony rozwój obszarów wiejskich.

Wyodrębnionym celom przyporządkowano określone działania oraz wskazano nazwy programów, w ramach których będą one realizowane.

W ramach *Sektorowego Programu Operacyjnego Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego* wyodrębniono dwa priorytety:

- 1) *wspieranie zmian i dostosowań w rolnictwie,*
- 2) *zrównoważony rozwój obszarów wiejskich,*
- 3) *rozwój i dostosowanie do norm WE przetwórstwa artykułów rolnych.*

Priorytet „*Wspieranie zmian i dostosowań w rolnictwie*” obejmie działania: inwestycje w gospodarstwach rolnych, ułatwienia startu młodym rolnikom, szkolenia, wsparcie doradztwa rolniczego, scalanie gruntów, gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi.

Priorytet *Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich* obejmie działania: odnowa wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego, różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu zapewnienia różnorodności działań lub alternatywnych źródeł dochodów, rozwój i ulepszanie infrastruktury technicznej związanej z rolnictwem, przywracanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego naturalną katastrofą lub pożarem oraz wprowadzenie odpowiednich instrumentów zapobiegawczych.

Priorytet *Rozwój i dostosowanie do norm WE przetwórstwa artykułów rolnych* zawiera działanie: poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych.

Efekty wdrażania poszczególnych priorytetów będą monitorowane poprzez rejestrację następujących wskaźników:

- dynamika wartości produkcji towarowej w rolnictwie (z podziałem na produkcję roślinną i zwierzęcą,
- przeciętny miesięczny rozporządzalny dochód w gospodarstwach domowych (rolników i pracowników) na osobę,
- liczba indywidualnych gospodarstw rolnych,
- poziom bezrobocia na obszarach wiejskich,
- dynamika produkcji sprzedanej przemysłu rolno-spożywczego.

Program operacyjny wdrażany będzie na terenie całego kraju w latach 2004-2006, przy założeniu, że realizacja płatności odbywać się będzie do końca 2008 roku. Źródłem finansowania będą środki publiczne: budżetu państwa, budżetów samorządów regionalnych i lokalnych oraz Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji w Rolnictwie.

Podsumowując, w rozdziałach I-IV założenia programu podane zostały dość szczegółowo. W porównaniu do poprzednio przygotowanych dokumentów programowych są one dokładniej opisane. Zwrócono uwagę na konieczność przekształceń w gospodarstwach rolnych i przemyśle rolno-spożywczym, poprawy infrastruktury technicznej wsi, istniejące szanse i potencjalne warunki rozwoju rolnictwa ekologicznego, możliwość rozwoju gospodarstw agroturystycznych, a także na istniejące problemy społeczne, w tym niski poziom wykształcenia ludności rolniczej, znaczne odsetek bezrobotnych.

Dokument zawiera omówienie najważniejszych potrzeb rolnictwa, które stanowią podstawę do opracowanie programu operacyjnego.

Wydaje się, że dział dotyczący infrastruktury technicznej terenów wiejskich można by rozszerzyć o temat energetycznego zasilania terenów wiejskich i uwzględnić w działaniach programu problemy słabej sieci i niskiej pewności zasilania energetycznego tych terenów.

Opracowała: Hanna Rasz

Rozdział 5. Opis działań sektorowego programu operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich”

5.1. Priorytet I – Wspieranie zmian i dostosowań w rolnictwie

Priorytet ten obejmuje sześć działań:

5.1.1. Inwestycje w gospodarstwach rolnych

Zakres pomocy jest bardzo obszerny i obejmuje dofinansowanie kosztów budowy, remontu i modernizacji budynków gospodarczych, zakupu maszyn, gruntów rolnych, zwierząt hodowlanych a także – kosztów inwestycji służących ochronie środowiska, poprawie warunków utrzymania zwierząt i podniesieniu higieny produkcji rolnej. Poziom pomocy państwowej (dofinansowanie kosztów inwestycji) stanowi maksymalnie 50% kosztów kwalifikowanych inwestycji. Za korzystną należy uznać przewidzianą w Programie możliwość podwyższenia tej pomocy do 60%, jeśli gospodarstwo położone jest na terenach o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Na ocenę pozytywną zasługuje również rozwiązanie, zgodnie z którym w przypadku młodych rolników odsetki te są wyższe i wynoszą odpowiednio maksymalnie 55% i 65%.

Poziom udziału UE wynieść może do 45% całkowitego kwalifikującego się kosztu. Beneficjentami tej pomocy mogą być, na terenie całego kraju, osoby fizyczne lub prawne, przy czym warunkiem uzyskania pomocy jest przedstawienie wniosku o udzielenie pomocy (oraz biznesplan), prowadzenie gospodarstwa przez osobę posiadającą kwalifikacje rolnicze, spełnienie przez gospodarstwo wymogów żywotności ekonomicznej czyli zdolności do realizacji planowanego przedsięwzięcia (lub założenie, że po zakończeniu inwestycji gospodarstwo osiągnie taką żywotność) oraz - osiągnięcie standardów jakości produkcji po zakończeniu inwestycji.

Zaletą projektowanego działania jest również uwzględnienie w nim realnych możliwości zbytu produktów wytwarzanych we wspieranym gospodarstwie, ponieważ pomoc ta nie może być przeznaczona na inwestycję zwiększającą produkcję, dla której brak będzie normalnego zbytu rynkowego.

5.1.2. Ułatwienie startu młodym rolnikom

Zakres pomocy obejmuje dotacje finansowe przyznawane na terenie całego kraju młodym rolnikom na założenie lub przejęcie gospodarstwa oraz na wsparcie modernizacji tych gospodarstw, a także – na zakup środków obrotowych do rozpoczęcia produkcji rolniczej. Pomoc będzie udzielana w formie premii, przy czym udział środków UE stanowić może maksymalnie 80% całkowitego kwalifikującego się kosztu.

Beneficjenci tej pomocy to młodzi rolnicy, podejmujący po raz pierwszy działalność rolniczą (osoby pełnoletnie, które jednocześnie nie przekroczyły 40 roku życia, posiadające odpowiednie kwalifikacje zawodowe, właściciele gospodarstwa lub dzierżawcy gospodarstwa z Zasobu WRSP, zobowiązujące się do prowadzenia gospodarstwa przez okres co najmniej 5 lat od wypłacenia pomocy). Poza tym gospodarstwo takie musi spełniać wymogi ochrony środowiska, higieny i warunków utrzymania zwierząt oraz żywotności ekonomicznej lub też – spełnić je nie później niż po 3 latach od rozpoczęcia prowadzenia gospodarstwa przez odbiorcę pomocy. Istnieje również wymóg podjęcia prowadzenia gospodarstwa rolnego przez daną osobę ubiegającą się o pomoc nie wcześniej niż 12 miesięcy przed złożeniem wniosku. Należy zatem

mieć na uwadze to, że powyższy przepis oznaczać może, że już po 2 latach od otrzymania pomocy w gospodarstwie młodego rolnika powinny być widoczne wyraźne zmiany.

Generalnie jednak powyższe rozwiązania, ułatwiające młodym rolnikom rozpoczęcie gospodarowania, należy uznać za korzystne.

5.1.3. Szkolenia

Zakres pomocy obejmuje pokrycie całkowitych kosztów kwalifikowanych szkoleń, dotyczących: korzystania ze środków pomocy strukturalnej oraz z instrumentów i środków towarzyszących Wspólnej Polityki Rolnej, zarządzania gospodarstwem rolnym lub produkcją leśną, marketingu, bezpieczeństwa żywnościowego, jakości i higieny produkcji rolnej, nowych kierunków produkcji rolnej lub leśnej, różnicowania działalności w gospodarstwie rolnym, zachowania dziedzictwa kulturowego, ochrony środowiska i dobrostanu zwierząt. Maksymalny poziom udziału UE to 80% całkowitego kwalifikującego się kosztu.

Beneficjenci tej pomocy to instytucje szkoleniowe (publiczne i prywatne) na terenie całego kraju. Pomoc nie może być jednak przyznana na organizację zajęć stanowiących część programu nauczania w szkołach podstawowych, średnich lub wyższych.

5.1.4. Wsparcie doradztwa rolniczego

Zakres pomocy obejmować ma pokrycie kosztów poniesionych przez firmy doradcze pomagające odbiorcom (rolnikom) w przygotowywaniu wniosków składanych dla działań Sektorowego Programu Operacyjnego oraz I i II filaru Wspólnej Polityki Rolnej oraz upowszechniające dobrą praktykę rolną. Maksymalny poziom udziału UE to 80% całkowitego kwalifikującego się kosztu. Beneficjenci tej pomocy to publiczne i prywatne instytucje i firmy doradcze na terenie całego kraju.

5.1.5. Scalanie gruntów

Zakres pomocy obejmować ma pokrycie całkowitych kosztów kwalifikowanych przedsięwzięć typu: opracowanie dokumentacji geodezyjno-prawnej oraz zagospodarowanie poscaleniowe (organizacja rolniczej przestrzeni produkcyjnej). Maksymalny poziom udziału UE to 80% całkowitego kwalifikującego się kosztu. Beneficjentem tej pomocy (na terenie całego kraju) jest starosta powiatu, reprezentujący właścicieli gospodarstw rolnych. Warunkiem dostępu do pomocy jest wystąpienie o podjęcie scalania gruntów złożone przez co najmniej 50% właścicieli gospodarstw rolnych na projektowanym obszarze lub przez właścicieli nieruchomości o łącznej powierzchni przekraczającej połowę projektowanego obszaru.

5.1.6. Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi

Zakres pomocy obejmować ma pokrycie całkowitych kosztów kwalifikowanych przedsięwzięć typu inwestycyjnego (melioracje szczegółowe i podstawowe). Maksymalny poziom udziału UE to 80% całkowitego kwalifikującego się kosztu.

Beneficjenci tej pomocy (na terenie całego kraju) to wojewódzkie zarządy melioracji i urzędów wodnych. Warunkiem dostępu do pomocy jest kompleksowość inwestycji – objęcie inwestycją właściwego obszaru o nieprawidłowych stosunkach wodnych lub zagrożonych powodzią. Dla uzyskania pomocy na inwestycje melioracji

szczegółowych wymagane jest również złożenie przez właścicieli gruntów wniosków o przeprowadzenie tych melioracji.

5.2. Priorytet II – Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich

W ramach tego priorytetu przewidziano cztery działania:

5.2.1. Odnowa wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego

Zakres pomocy obejmować ma pokrycie do 80% całkowitych kosztów kwalifikowanych przedsięwzięć typu: budowa lub modernizacja infrastruktury służącej rozwojowi turystyki, kultury, sportu i rekreacji, odnowa obiektów tradycyjnego budownictwa wiejskiego i ich adaptacja na cele społeczne. Maksymalny poziom udziału UE to 80% całkowitego kwalifikującego się kosztu.

Beneficjenci to (na terenie całego kraju) samorzady gmin wiejskich lub miejsko-wiejskich, liczących nie więcej niż 5 tys. mieszkańców.

5.2.2. Różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu zapewnienia różnorodności działań lub alternatywnych źródeł dochodów

Zakres pomocy obejmować ma 50% kosztów kwalifikowanych inwestycji odnośnie do uruchomienia lub rozwoju działalności dodatkowej dotyczącej: agroturystyki, usług związanych z turystyką i wypoczynkiem, edukacji przyrodniczej i promocji dziedzictwa kulturowego wsi, usług na rzecz rolnictwa, gospodarki leśnej i mieszkańców wsi, wstępnego przetwórstwa i przygotowania do sprzedaży produktów rolnych, sprzedaży bezpośredniej produktów z gospodarstwa, rzemiosła oraz handlu elektronicznego. Maksymalny poziom udziału UE to 45% całkowitego kwalifikującego się kosztu.

Beneficjenci to (na terenie całego kraju) osoby fizyczne lub prawne.

5.2.3. Rozwój i ulepszanie infrastruktury technicznej związanej z rolnictwem

Zakres pomocy obejmować ma do 50% kwalifikowanych kosztów inwestycji typu: budowa i modernizacja dróg dojazdowych do gruntów rolnych i leśnych, indywidualnych systemów zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, urządzeń energetycznych (w tym – ze źródeł odnawialnych), oraz instalacja indywidualnych łącz internetowych. Maksymalny poziom udziału UE to 45% całkowitego kwalifikowanego kosztu.

Beneficjenci tej pomocy to osoby fizyczne lub prawne, prowadzące działalność gospodarczą lub rolniczą na terenach wiejskich na obszarze całego kraju, ale – w gminach wiejskich lub miejsko-wiejskich do 5 tys. mieszkańców.

5.2.4. Przywracanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego naturalną katastrofą i/lub pożarem oraz wprowadzanie odpowiednich instrumentów zapobiegawczych

Zakres pomocy obejmować ma całkowity zwrot (100%) kwalifikowanych kosztów działań związanych z odnawianiem lasów, pielęgnacją drzewostanu i wzmocnieniem systemu ochrony przeciwpożarowej. Maksymalny poziom udziału UE to 80% całkowitego kwalifikowanego kosztu.

Beneficjenci tej pomocy to Lasy Państwowe oraz właściciele lasów prywatnych. Pomoc dotyczyć ma lasów w zarządzie kilku wybranych nadleśnictw (np. Pisz).

5.3 Priorytet III – Rozwój i dostosowanie do norm WE przetwórstwa artykułów rolnych

W ramach tego priorytetu przewiduje się działanie polegające na „poprawie przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych”. Zakres pomocy obejmować ma zwrot do 50% kwalifikowanych wydatków na np.: budowę i remont budynków produkcyjnych, zakup specjalistycznych maszyn i urządzeń, aparatury pomiarowej, oraz na dobrowolne wprowadzenie systemów kontroli jakości, certyfikacji i atestacji (np. standardy ISO). Maksymalny poziom udziału UE to 45% całkowitego kwalifikującego się kosztu.

Beneficjenci tej pomocy to przedsiębiorstwa rolno-przemysłowe oraz inne przedsiębiorstwa przetwórstwa rolno-spożywczego i/lub marketigu (podmioty wykazujące „żywołność ekonomiczną”). Za korzystne należy uznać kryterium, zgodnie z którym pomoc ma dotyczyć takich inwestycji, które nie pociągną za sobą nadmiernej rozbudowy mocy produkcyjnych, ponad normalny rynek zbytu. Pozytywnym rozwiązaniem, służącym wsparciu polskich rolników, jest także postanowienie, zgodnie z którym przedsiębiorca ubiegający się o pomoc będzie musiał wykazać, że zaopatruje się w surowce u krajowych producentów rolnych, na podstawie długoletnich umów. Poza tym zakład ubiegający się o pomoc musi spełniać standardy higieny, ochrony środowiska i dobrostanu zwierząt.

5.4. Pomoc techniczna

Zakres pomocy obejmie całkowity zwrot kwalifikujących się kosztów poniesionych na np. wsparcie eksperckie instytucji zarządzającej Programem, na obsługę działalności Komitetu Monitorującego realizację Programu, na działania kontrolne oraz promocję i informacje o SPO (np. druk broszur, ulotek, kampania informacyjna w mediach). Zwracane kwoty w całości będą pochodzić ze środków UE. Beneficjenci tej pomocy to wszystkie instytucje zaangażowane we wdrażanie SPO.

Podsumowując rozdział 5 SPO należy podkreślić, że poszczególne działania w ramach trzech priorytetów zdefiniowano dość trafnie i działania te są generalnie skierowane na rozwiązanie najważniejszych problemów rolnictwa i wsi polskiej, jednakże istotną usterką tego rozdziału jest brak szczegółowych danych, co do podziału środków finansowych na każde z 11-tu wymienionych tu działań (na stronie 116 niniejszego SPO znajduje się tabela finansowa⁴ uwzględniająca nakłady na realizację tego Programu w latach 2004-2005 i 2006 ale – tylko w odniesieniu do trzech priorytetów oraz do „pomocy technicznej”, bez wyodrębnienia nakładów na 11 działań szczegółowych).

Rozdział 6. System wdrożeniowy

Autorzy SPO podkreślają, że wdrażanie Programu „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego...” opiera się na systemie wypracowanym dla ogółu operacji strukturalnych w ramach Narodowego Programu Rozwoju i jest zgodne z wymogami *acquis communautaire*.

⁴ Sumaryczne kwoty (dla ogółem trzech lat) zamieszczone w tej tabeli pokrywają się z kwotami przewidzianymi na realizację tego Programu wg Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006 (wersja zatwierdzona przez Rząd w dniu 14 stycznia 2003 r.).

Niemniej jednak korzystne byłoby wyjaśnienie zamieszczonych poniżej szczegółowych kwestii dotyczących działania systemu wdrożeniowego. Otóż zgodnie z założeniami SPO Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi będzie Instytucją Zarządzającą, „odpowiedzialną za ogólną koordynację i wdrożenie SPO”. Ponadto SPO przewiduje powołanie następujących jednostek:

a) Krajowego Komitetu Sterującego – organu rekomendującego listę rankingową projektów z zakresu działania „Poprawa przetwórstwa i marketingu produktów rolnych”; nie jest jasne, dlaczego Komitet ten ma się zajmować tylko jednym z jedenastu szczegółowych działań przewidzianych łącznie w ramach piątego rozdziału SPO.

b) Regionalnych Komitetów Sterujących (16 komitetów wojewódzkich); zadaniem tych Komitetów ma być utworzenie list rankingowych projektów i ich rekomendacja Zarządowi Województwa, dla trzech działań SPO, czyli dla: „Gospodarowania rolniczymi zasobami wodnymi”, „Scaleń gruntów rolnych” i „Odnowy wsi oraz zachowania dziedzictwa kulturowego na wsi”. Również w tym wypadku wyjaśnienia wymaga, dlaczego Komitety te mają zajmować się tylko tymi trzema wybranymi działaniami w ramach SPO.

Rolę Instytucji Płatniczej pełnić ma Ministerstwo Finansów, odpowiadając za przygotowanie i przedkładanie Komisji wniosków o płatność oraz otrzymywanie środków finansowych z Funduszy Strukturalnych.

W odniesieniu do zarządzania finansowego i kontroli środków pochodzących z funduszy strukturalnych prawidłowość wykorzystania bezzwrotnych środków finansowych pochodzących z Unii Europejskiej będzie kontrolowana przez: służby kontrolne dysponentów środków budżetowych, służby Kontroli Skarbowej, Regionalne Izby Obrachunkowe, Najwyższą Izbę Kontroli oraz służby kontrolne UE. Uprawnienia do kontroli odbiorców pomocy będą przysługiwały: służbom Instytucji Wdrożeniowej, służbom kontroli skarbowej, kontrolerom NIK i kontrolerom UE.

Ze względu na tak liczne podmioty uprawnione do kontroli w SPO należałoby zamieścić poszerzoną informację o wzajemnych relacjach między tymi służbami, ze szczególnym uwzględnieniem służb UE.

W SPO zamieszczono także wskazanie na Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa jako beneficjenta końcowego pomocy.⁵ Agencja ta jednocześnie będzie Instytucją Wdrażającą niniejszy Program. Oprócz tej Agencji Instytucjami Wdrażającymi będą także Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa oraz służby samorządów wojewódzkich. Bardzo istotna będzie zatem koordynacja działań pomiędzy tymi Instytucjami Wdrażającymi. Zagadnieniu temu w poświęcono jednak w SPO stosunkowo mało miejsca.

W SPO zamieszczono także dane na temat monitorowania programu. Wydaje się jednak, że za monitoring realizacji programu powinna odpowiadać jedna instytucja, podczas gdy wg SPO informacje (typu: wnioski o pomoc), gromadzone na szczeblu instytucji wdrażającej albo beneficjenta końcowego, będą następnie przekazywane do wydziału monitorowania instytucji zarządzającej (dodatkowo w ramach Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi utworzona zostanie Jednostka Monitorująco-Kontrolna EAGGF) oraz instytucji płatniczej, a dodatkowo - opracowywane będą raporty doty-

⁵ Według przepisów wspólnotowych beneficjentami końcowymi są instytucje, które przyznają pomoc i nie należy tego mylić z beneficjentami – odbiorcami środków pomocowych wskazywanymi w rozdziale 5-tym SPO (np. rolnicy, przetwórcie płodów rolnych itp.).

czące monitorowania całości operacji strukturalnych w ramach CSF.⁶ Poza tym utworzony zostanie Komitet Monitorujący, w którego skład wejdą, między innymi, przedstawiciele: Komisji Europejskiej, Instytucji Zarządzającej SPO, Instytucji Zarządzającej CSF (Ramowym Planem Wsparcia), instytucji płatniczej, instytucji wdrażających, beneficjenta końcowego, instytucji odpowiedzialnych za ochronę środowiska, instytucji zaangażowanych w udostępnianie informacji i promocję, administracji centralnej i regionalnej, oraz partnerów społecznych i ekonomicznych. Powyższy, bardzo obszerny, skład Komitetu Monitorującego rodzi obawy co do efektywności i skuteczności działania takiej instytucji.

Na uwagę zasługują także następujące dodatkowe dane zamieszczone w rozdziale 6. Są to:

- informacje na temat procesu ewaluacji programu (podrozdział 6.5.); ocena *ex - ante* została dołączona do SPO jako rozdział nr 8, oprócz tego, stosownie do przepisów wspólnotowych, zostanie opracowana ocena końcowa (*ex - post*), która określi efekty programu. Stosowny raport przekazany zostanie Komisji Europejskiej nie później niż w dwa lata po zakończeniu okresu programowania.

- informacje o konsultacjach programu (podrozdział 6.6); niniejszy program był poddany szczegółowym konsultacjom, w których uczestniczyli przedstawiciele MRiRW oraz innych resortów, ARiMR, AWRSP, Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA, instytutów naukowych oraz Krajowego Centrum Doradztwa Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich. Przeprowadzono także szereg konsultacji społecznych w ramach seminariów i konferencji (od lipca do listopada 2002 r.)

- zasady składania raportów okresowych z realizacji programu oraz kampania informacyjna (podrozdział 6.7); roczne raporty będzie przedstawiała Komisji Europejskiej instytucja zarządzająca czyli Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, do 30 kwietnia każdego roku. Ministerstwo to będzie również odpowiadać za działalność informacyjno-promocyjną dotyczącą Programu.

Rozdział 7. Spójność i zgodność Programu „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego...” z politykami wspólnotowymi

Za pozytywne należy uznać to, że jak wynika z powyższego rozdziału, Sektorowy Program Operacyjny jest zgodny z następującymi politykami wspólnotowymi:

- polityka konkurencji,
- zasady zamówień publicznych,
- polityka ochrony środowiska,
- polityka spójności społeczno-gospodarczej,
- równość statusu kobiet i mężczyzn,
- polityka zatrudnienia,
- instrumenty Wspólnej Polityki Rolnej.

Zgodność ta powinna stanowić istotny argument przemawiający za ułatwionym dostępem do finansowych środków wspólnotowych, niezbędnych w realizacji niniejszego programu.

⁶ CSF - tzw. Ramowy Plan Wsparcia dotyczący funduszy strukturalnych i opracowywany przez Komisję Europejską.

Zaletą opracowanego programu jest również przyjęcie założenia, zgodnie z którym Sektorowy Program Operacyjny ma być realizowany w ten sposób, aby nie nastąpiło nałożenie się możliwości finansowania z różnych źródeł (spójność ta, w odniesieniu do innych programów realizowanych z udziałem funduszy strukturalnych oraz w ramach pomocy krajowej ma być zapewniona przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi).

Rozdział 8. Omówienie oceny ex-ante

Ocena ta została przygotowana w odniesieniu do wersji dokumentu z października 2002 r. przez grupę ekspertów francuskich oraz przez zespół pod kierownictwem prof. J. Wilkina. W rozdziale 8 zamieszczono streszczenie tej oceny oraz sposób w jaki uwzględniono uwagi ekspertów w obecnej wersji programu.

Zdaniem autorów tej oceny:

a) diagnoza sytuacji rolnictwa i przetwórstwa rolno-spożywczego była za mało pogłębiona, a priorytety i działania w niewystarczającym stopniu wynikały z analizy SWOT. Na podstawie SPO trudno było wnioskować o tym, jaki model rolnictwa jest preferowany (szczególnie w zakresie sytuacji małych gospodarstw);

b) odnośnie do priorytetów i działań – drugoplanowo potraktowano w SPO aspekt rozwoju obszarów wiejskich;

c) w omówieniu zasad wdrażania programu wskazano na konieczność wyraźniejszego wyróżnienia kompetencji i stopnia decentralizacji w ramach podmiotów odpowiedzialnych za wdrażanie działań;

d) w ramach określania oddziaływania Programu nie został omówiony „potencjał oddziaływania SPO” – przede wszystkim nie oszacowano liczby gospodarstw, których mogą dotyczyć poszczególne działania;

e) waga zagadnienia „zrównoważonego rozwoju” nie przekładała się na priorytety i działania;

f) stosunkowo mało miejsca poświęcono zagadnieniom społeczeństwa informacyjnego;

g) pominięto zagadnienia równości szans kobiet i mężczyzn;

h) w odniesieniu do współfinansowania programu poziom współfinansowania prywatnego jest przeszacowany zwłaszcza pod względem niewielkich możliwości finansowych rolników (za właściwie przedstawione w SPO eksperci uznali natomiast zagadnienie wieloletniości finansowania projektów).

Powyższe uwagi zostały uwzględnione w obecnej wersji SPO. Uzupełniono zatem stosownie część diagnostyczną i strategię programu, wyodrębniono osobny priorytet dotyczący rozwoju obszarów wiejskich, pogłębiono opis systemu wdrożeniowego, oszacowano liczbę projektów, których dotyczyć ma SPO, wprowadzono działania z zakresu „zrównoważonego rozwoju” (np. wsparcie agroturystyki, i sektora drobnych usług na wsi, ochrony dziedzictwa kulturowego itp.), uwzględniono zagadnienia rozwoju inwestycji związanych z dostępem do Internetu (wsparcie rozwoju „społeczeństwa informacyjnego”), przeredagowano stosownie rozdział 7.5. dotyczący równouprawnienia płci. Odnośnie współfinansowania założenia finansowe programu zo-

stały skorygowane zgodnie z ustaleniami zawartymi w Traktacie Akcesyjnym i pozwalają na podniesienie intensywności pomocy dla gospodarstw rolnych.

Poza tym jednak autorzy opinii wskazywali na brak omówienia w SPO zagadnień jakości i efektywności wdrażania. W odniesieniu do tej uwagi w bieżącej wersji SPO (rozdział 8) zamieszczono tylko dość niejasne stwierdzenie, zgodne z którym, „stworzenie ram instytucjonalnych i proceduralnych” stanowi podstawowy element realizacji programu i polska strona będzie w tym względzie korzystać z doświadczeń programu SAPARD.

Odnosnie finansowania programu autorzy opinii stwierdzili, że zagadnienia dotyczące finansowania zostały omówione tylko na poziomie priorytetów, bez uwzględnienia poszczególnych działań. Jednakże, według obecnej wersji SPO podział środków na poszczególne działania znajduje się jeszcze na etapie planowania.

Omawiając kwestię tworzenia miejsc pracy autorzy oceny stwierdzili także, że problem ukrytego bezrobocia na wsi nie znalazł odzwierciedlenia w żadnym działaniu SPO. Jednakże, zdaniem autorów bieżącej wersji SPO, główne instrumenty mogące sprzyjać poprawie tej sytuacji „leżą poza polem oddziaływania niniejszego Programu”. Spadek bezrobocia na wsi łączy się bowiem z przejściem osób do pracy w innych działach gospodarki, co wynika z poziomu ogólnego rozwoju gospodarczego.

Autorzy oceny wskazali również na pominięcie roli ośrodków doradztwa rolniczego w ramach instytucji pośredniczących oraz na brak propozycji koordynacji działań dotyczących wsparcia rozwoju obszarów wiejskich, znajdujących się w różnych częściach NPR. Jednakże, zgodnie z obecną wersją programu, szczegółowe zasady wdrażania określone zostaną na późniejszych etapach prac.

Uwaga dodatkowa: na stronie tytułowej liczącego 8 rozdziałów, dokumentu SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich” widnieje data „styczeń 2002 r.”. Należałoby wyjaśnić, czy nie zachodzi tu pomyłka (czy powinna tu figurować data „styczeń 2003 r.”?), skoro dokument ten w rozdziale ósmym publikuje opinię *ex-ante* odnoszącą się do wersji dokumentu z października 2002 r. (a zatem - wersji późniejszej w stosunku do stycznia 2002 r.) i wzmianki o dołączeniu do nowej wersji SPO pewnych działań (np. wsparcie inwestycji związanych z dostępem do internetu) czego nie zawierała wersja październikowa, jak można wywnioskować z „opinii *ex-ante*”.

SEKTOROWY PROGRAM OPERACYJNY „RYBOŁÓWSTWO I PRZETWÓRSTWO RYB 2004-2006”

Sektorowy program operacyjny „Rybołówstwo i przetwórstwo ryb na lata 2004-2006” opracowano w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Program jest zgodny z Narodowym Planem Rozwoju na lata 2004-2006 i stanowi jego integralną część.

Charakterystyka obecnego stanu rybołówstwa i przetwórstwa

Charakterystyka ogólna

Strefa przybrzeżna Morza Bałtyckiego obejmuje 36 gmin na terenie 18 powiatów w trzech województwach: pomorskim, zachodniopomorskim i częściowo w warmińsko-mazurskim. Na polskim wybrzeżu mierzącym 528 km znajduje się 59 przystani, portów i miejscowości o statucie portu rybackiego, z czego 10 portów ma istotne znaczenie dla rybołówstwa kutrowego. Powierzchnia polskich obszarów morskich na Bałtyku wynosi 32,4 tys. km², w tym morze terytorialne 8.628 km². Polskie obszary morskie uznawane są za bogate w zasoby rybne. Ich produktywność wynosi średnio 35,9 kg z ha (średnia dla całego Bałtyku wynosi 18,5 kg z ha). Niemniej jednak stan zasobów dorsza i śledzia (zwłaszcza stada centralnego) znajduje się poza biologicznie bezpiecznymi granicami. W ostatnich latach pogorszył się również stan zasobów szprota, chociaż biomasa stada znajduje się w biologicznie bezpiecznych granicach.

Na obszarze Polski znajduje się stosunkowo duża liczba jezior oraz niewielka liczba zbiorników zaporowych. Zbiorników większych niż 1 ha jest w Polsce 7.085, a ich łączna powierzchnia wynosi około 281 tys. ha. Pod względem ilości wody przypadającej na 1 mieszkańca Polska znajduje się na 20 miejscu w Europie. Na zasoby ryb słodkowodnych ma znaczny wpływ eutrofizacja wód śródlądowych.

Polski sektor rybołówstwa stanowi 0,07% PKB. W roku 2001 zatrudnionych było ogółem w rybołówstwie, rybactwie śródlądowym i przetwórstwie ogółem 33.100 osób. W rejonach nadmorskich występuje bardzo wysokie bezrobocie: woj. pomorskie 19,6%, zachodniopomorskie 24%, warmińsko-mazurskie 28,7%. Polska flota rybacka liczy łącznie 4.220 jednostek, w tym 2.224 łodzi, 1.940 kutrów i 56 trawlerów.

Charakterystyki poszczególnych podsektorów dokonano w oparciu o analizę słabych i mocnych stron sektora.

Rybołówstwo morskie

Rybołówstwo dalekomorskie

Polskie rybołówstwo dalekomorskie prowadzi obecnie działalność na łowiskach Pacyfiku i Atlantyku oraz na wodach arktycznych. Połowy ryb odbywają się w wyłącznych strefach ekonomicznych na warunkach określonych umowami międzyrządowymi oraz na wodach objętych konwencjami międzynarodowymi. Strategicznym celem dla rybołówstwa dalekomorskiego jest uzyskanie możliwie największych kwot połowowych, na dogodnych warunkach ekonomicznych. Flota dalekomorska liczyła w 2001 r. 21 jednostek, z czego 3 znajdują się w rękach prywatnych.

Analizując mocne i słabe strony rybołówstwa dalekomorskiego należy stwierdzić, że polska flota dalekomorska z jednej strony - jest stosunkowo młoda i technicznie sprawna, z drugiej zaś - technicznie przestarzała. Posiada ona wykwalifikowaną i fa-

chową kadrę rybacką, niemniej jednak wiek kadry określany jest jako zaawansowany. Polska posiada duże zaplecze szkoleniowe i naukowe pozwalające na szkolenie nowej kadry rybackiej, jednak nie dysponuje środkami finansowymi na szkolenie tej kadry ani na jej przekwalifikowanie. Jedną z mocnych stron polskiego rybołówstwa dalekomorskiego jest posiadanie certyfikatów jakości umożliwiających eksport produktów do krajów UE oraz wysoka jakość produkcji. Trzeba jednak zauważyć, że znaczna część połowów ze statków floty dalekomorskiej, zwłaszcza operującej na wodach oddalonych od Europy jak np. wodach antarktycznych, Południowego Atlantyku i Morza Beringa, jest sprzedawana w portach zagranicznych w rejonach połowów tych statków i nie ma ona znaczenia w zaopatrzeniu rynku krajowego i unijnego.

Kolejną mocną stroną polskiego rybołówstwa dalekomorskiego jest opanowanie przez polską flotę dalekomorską techniki połowów kryla i posiadanie patentu na technologię pozyskiwania mięsa krylowego, a także dostęp polskiej floty dalekomorskiej do łowisk tego gatunku. Niemniej jednak flota dalekomorska nie posiada kapitału na uruchomienie produkcji w tym zakresie na skalę przemysłową, a także na działania marketingowe, poszerzenie rynku sprzedaży, modernizację sprzętu połowowego i udoskonalenie technik połowu.

Najważniejszą kwestią, która ma znaczący wpływ na kondycję sektora, jest ograniczony dostęp do surowca, wynikający z ograniczonego dostępu do wydajnych łowisk (zwłaszcza po utracie dostępu do wydajnych łowisk na Morzu Ochockim). Istnieje zatem konieczność poszukiwania nowych łowisk dla polskiej floty dalekomorskiej. Do słabych stron sektora należy jeszcze wymienić jego niską rentowność.

Rybołówstwo bałtyckie

Polska flota bałtycka charakteryzuje się niekorzystną strukturą wiekową statków oraz niezadowalającym stanem technicznym. Część floty rybackiej została jednak poddana modernizacji i posiada nowoczesne wyposażenie. W ocenie środowiska rybaków po naszej akcesji do UE, polska flota rybacka nie będzie w stanie konkurować z flotą unijną, co ich zdaniem może doprowadzić do upadku polskiego rybołówstwa. Obawa ta związana jest przede wszystkim z przekonaniem, że flota rybacka Wspólnoty przewyższa polską flotę pod względem parametrów technicznych statków oraz struktury ich wielkości, dzięki czemu mogą one osiągnąć wyższe wydajności połowowe niż jednostki polskie. W ich ocenie nie będzie miała ona wystarczającego czasu ani środków na sprostanie konkurencji na Wspólnym Rynku.

Bardzo istotnym czynnikiem mającym wpływ na kondycję sektora rybołówstwa bałtyckiego m.in. na jego niską rentowność, jest zbyt duży nakład połowowy bałtyckiej floty rybackiej nie dostosowany do wielkości dostępnych zasobów rybnych w Morzu Bałtyckim. Dostosowanie nakładu połowowego do dostępnych zasobów Morza Bałtyckiego będzie zatem jednym z priorytetów strategii rozwoju i restrukturyzacji sektora. Warto też zwrócić uwagę, że zredukowanie części polskiej floty rybackiej, zwłaszcza tej najbardziej przestarzałej, spowoduje podniesienie rentowności pozostałej floty m.in. poprzez dostęp do wyższych kwot połowowych, przyczyniając się tym samym do poprawy jej konkurencyjności na rynku Wspólnoty. Podobnie jak w przypadku rybołówstwa dalekomorskiego, rybołówstwo bałtyckie posiada wykwalifikowaną kadrę rybacką, niemniej jednak wiek rybaków określany jest jako podeszły.

Najważniejszym z ekonomicznego punktu widzenia gatunkiem ryb poławianym na Morzu Bałtyckim jest dorsz. Jego połowy stanowią około 70% dochodów rybaków bałtyckich. Czynnikiem ograniczającym dochody rybaków jest obserwowany na Bałtyku spadek biomasy tego gatunku. Stan stada tego gatunku określany jest jako bę-

dący poza biologicznie bezpiecznymi granicami. Jak wynika z sektorowego programu operacyjnego, w skali najbliższych sześciu lat nie jest przewidywana wyraźna poprawa stanu biomasy dorszy w Bałtyku. Należy się zatem liczyć z dalszym ograniczeniem limitów połowowych dorsza i w związku z tym z dalszym spadkiem połowów tego gatunku. Dlatego też, dla zapewnienia odpowiednich dochodów rybaków konieczne jest przestawienie się przynajmniej części bałtyckiej floty rybackiej na inne gatunki ryb, co jak wskazuje sektorowy program operacyjny jest możliwe z uwagi na dużą elastyczność tej floty. Za jedną ze słabych stron sektora uznano mały asortyment dostępnych zasobów rybnych.

O kilku lat obserwowany jest spadek wykorzystania kwot połowowych na śledzie bałtyckie, co spowodowane jest brakiem możliwości zagospodarowania nadwyżek w szczytowych okresach wydajności oraz spadek cen śledzia poniżej opłacalności połowów w okresach ich największej dostępności. Lokalne możliwości przetwórcze są w tym przypadku ograniczone. Konieczne jest zatem finansowanie skupu nadwyżek tego surowca i jego składowanie. Sektor rybołówstwa bałtyckiego jest jednak sektorem niedoinwestowanym. Brak jest kapitału na stworzenie odpowiedniej bazy do składowania nadwyżek surowców rybnych w okresach szczytów połowowych. Do innych słabych stron tego sektora należy zaliczyć niedostateczną infrastrukturę portową oraz brak zorganizowanego rynku rybnego.

Na koniec warto podkreślić, że rybołówstwo bałtyckie ma silne tradycje historyczne i kulturowe. Strefę przybrzeżną Bałtyku uznaje się za uzależnioną od rybołówstwa, ponieważ dla mieszkańców tych regionów połowy i praca w obsłudze rybołówstwa przybrzeżnego i przetwórstwie rybnym stanowi ich główne źródło utrzymania, a jak już zostało wcześniej wspomniane w rejonach nadmorskich występuje bardzo wysokie bezrobocie. Generalnie słabe strony sektora przeważają nad mocnymi stronami. Mając na uwadze kondycję sektora rybołówstwa bałtyckiego przewiduje się, że w pierwszym okresie po wejściu Polski do UE, rybołówstwo bałtyckie bez znacznego wsparcia finansowego może przeżywać znaczne trudności.

Rybołówstwo przybrzeżne i zalewowe

Do rybołówstwa przybrzeżnego zaliczany połowy uprawiane w granicach morza terytorialnego (12 mil morskich od linii brzegowej) oraz Zalewów Wiślanego i Szczecińskiego, przy użyciu łodzi rybackich. Połowy w pasie przybrzeżnym i dwóch zalewów wynoszą około 10 tys. ton rocznie, z czego 50% stanowią śledzie i dorsze, pozostałe to ryby słodkowodne i dwuśrodowiskowe. Niektóre z gatunków poławianych ryb są przelowane, a niektóre niewykorzystywane z powodu braku popytu.

Podobnie jak w przypadku floty bałtyckiej rybołówstwo przybrzeżne posiada przestarzałą nieefektywną flotę rybacką. Jednak w przeciwieństwie do rybołówstwa bałtyckiego, w rybołówstwie przybrzeżnym istnieje w środkowej części wybrzeża możliwość zwiększenia nakładu połowowego. Wiek rybaków operujących w strefie przybrzeżnej określany jest również jako podeszły. Brak kapitału i lokalnych możliwości zagospodarowania zasobów w szczytach połowowych, a także infrastruktury w zakresie przetwórstwa wstępnego i zorganizowania rynku należą do słabych stron tego sektora.

Jak już zostało wyżej wspomniane, eksploatacja zasobów rybnych strefy przybrzeżnej jest często jedynym źródłem utrzymania dla ludności nadmorskiej. Niemniej jednak szacuje się, że około 35% rybaków łodziowych poza działalnością połowową

podejmuje dodatkowe prace przynoszące dochody, przeważnie w zakresie usług turystycznych.

Porty i przystanie rybackie

Polska posiada dobrze rozwiniętą sieć portów rybackich, zapewniającą podstawowe potrzeby takie jak cumowanie, rozładunek lub załadunek oraz obsługę. Są one również wykorzystywane w zakresie turystyczno-rekreacyjnym, różnego rodzaju usługach sezonowych, przewozach pasażerskich i sportach wodnych. Posiadają one jednak zbyt małą i nie odpowiadającą wymaganiom sanitarno-higienicznym infrastrukturę do zabezpieczenia surowca rybnego. W mniejszych portach i przystaniach brak jest także dróg, urządzeń do wyładunku i wyciągania łodzi oraz przechowywania surowca rybnego oraz możliwości jego zamrożenia.

Rybactwo śródlądowe

Rybactwo śródlądowe obejmuje gospodarke rybacką prowadzoną w śródlądowych wodach powierzchniowych (rybactwo zawodowe i amatorskie połowy ryb) oraz chów i hodowle ryb w urządzeniach wodnych. Szacuje się, że w ostatnich latach zatrudniało ono 4000-5000 osób.

Gospodarka rybacka prowadzona w śródlądowych wodach powierzchniowych

Gospodarka rybacka prowadzona na wodach śródlądowych ma pewne możliwości rozwoju, wynikające z rosnących rekreacyjnych potrzeb społeczeństwa. Mocną stroną tej działalności jest doświadczona kadra rybacka. Do mocnych stron gospodarki rybackiej zaliczono także uznawanie ryb i produktów z ryb pozyskanych w wodach śródlądowych m.in. za „ekologiczne”. Zważywszy na stan zanieczyszczenia wód śródlądowych w Polsce założenie to nie wydaje się słuszne. Do słabych stron gospodarki rybackiej prowadzonej na wodach śródlądowych zaliczono: zależność produkcji rybołówstwa śródlądowego od naturalnych czynników (naturalnej produktywności tych wód, zachowania ciągłości ekosystemów wodnych, jakości wód i sezonowości dostaw ryb), a także ograniczone możliwości rybackiego korzystania z wód przez potrzeby innych sektorów gospodarki, ograniczone możliwości finansowania inwestycji ze środków własnych oraz wysoki stopień kłusownictwa.

Chów i hodowla ryb w urządzeniach wodnych

Większość krajowej produkcji w stawach przypada na dwa gatunki ryb: pstrąga tęczowego i karpia. W przypadku chowu i hodowli pstrągów tęczowych mocne strony tego sektora to: możliwość wprowadzenia nowych technologii opartych na efektywnym wykorzystaniu wody, trwałe powiązania handlowe producentów z przetwórcami ryb, rosnące zainteresowanie konsumentów produktami z pstrągów, duży, stale rosnący i opłacalny eksport oraz korzystna struktura własnościowa. Najważniejsze słabe strony tego sektora to ograniczona dostępność do wód odpowiedniej ilości i jakości, kapitałochłonność inwestycji, łatwość przenoszenia się chorób ryb, oraz ograniczone możliwości finansowania inwestycji ze środków własnych.

W przypadku karpia i innych organizmów wodnych mocne strony sektora to m.in.: możliwości rozwoju związane z wprowadzaniem na rynek produktów uznawanych za wytwarzane metodami ekologicznymi (np. raki), rosnące zapotrzebowanie na materiał zarybieniowy, korzystna struktura własnościowa. Słabe strony to m.in.: sezono-

wość produkcji i długi cykl produkcyjny, wysokie koszty utrzymania ziemnych stawów rybnych, zagrożenie kłusownictwem.

Przetwórstwo

Duża liczba zakładów przetwórstwa rybnego w Polsce to zakłady o niskiej rentowności. Duża też liczba zakładów jest niedostosowana do standardów unijnych, jakkolwiek istnieje gotowość z ich strony do modernizacji. Istnieje ponadto możliwość sprzedaży ryb na rynku krajowym oraz zwiększenia ich eksportu. Przetwórstwo rybne zatrudnia wykształconą kadrę techniczną a także tanią siłę roboczą.

Do słabych stron sektora zalicza się ponadto brak środków na inwestycje oraz ograniczenia w dostępie do kredytów dla małych firm przetwórczych. Brak jest również zorganizowanego systemu promocji ryb i produktów rybnych oraz brak badań marketingowych rynku. Sezonowość dostępu do surowca bałtyckiego oraz niska jego jakość stanowią znaczne utrudnienie w rozwoju przetwórstwa rybnego w Polsce.

Zaopatrzenie w ryby jest od wielu lat poważnym problemem producentów przetworów rybnych. Niskie połowy ryb morskich oraz mała różnorodność poławianych gatunków (głównie śledzie, szproty i dorsze) mają negatywny wpływ na rozwój tego sektora. Rybołówstwo śródlądowe i hodowla dostarczają dla przetwórstwa też ograniczone ilości surowców, głównie karpia i pstrągów. Polskie zakłady przetwórcze uzależnione są więc od surowców z importu. Niezbędne inwestycje w sektorze rybołówstwa i rybactwa, zwłaszcza w zakresie wyposażenia w urządzenia do chłodzenia i wstępnego przetwarzania surowców, niewątpliwie przyczynią się do poprawy sytuacji w zakresie zaopatrzenia w dobrej jakości surowiec rybny pochodzący z produkcji krajowej. Warto jednak dodać, że mimo powyższych czynników decydujących o słabych stronach tego sektora, przetwórstwo rybne jest jedną z lepiej rozwijających się gałęzi przemysłu spożywczego w Polsce i ma ono dalsze szanse rozwoju.

Jak wynika z sektorowego programu operacyjnego, po przystąpieniu Polski do UE około 40 zakładów przetwórstwa rybnego może ulec likwidacji i w konsekwencji może stracić pracę od 600 do 1000 osób. W tym przypadku wskazane byłoby uściślenie powyższej informacji o przyczyny likwidacji tych zakładów (ponieważ tak sformułowana informacja sugerować może, że bezpośrednią przyczyną likwidacji tych zakładów będzie przystąpienie Polski do UE) oraz o dane dotyczące struktury ich wielkości. Powyższe dane wskazują, że chodzi tu o zakłady zatrudniające od 150 do 250 osób, czyli zakłady duże. Wydaje się, że sytuacja taka może dotyczyć przede wszystkim małych zakładów przetwórczych, które ze względu na ograniczone możliwości inwestycyjne, nie będą mogły dostosować swojej produkcji do standardów obowiązujących w UE i w konsekwencji tego nie będą mogły wprowadzać swoich produktów na wspólny rynek.

Rynek rybny

W Polsce jak dotąd nie ma zorganizowanego rynku rybnego w rozumieniu przepisów UE. Dotyczy to zwłaszcza systemu pierwszej sprzedaży i właściwie zorganizowanego systemu dystrybucji. Brak jest również organizacji producentów w rozumieniu przepisów unijnych. Niemniej jednak rynek rybny w Polsce ma duże szanse rozwoju ze względu m.in. na możliwość wzrostu sprzedaży ryb i ich przetworów na rynku krajowym i zagranicznym.

Promocja

Promocja ryb i przetworów rybnych w Polsce jest prowadzona w bardzo ograniczonym zakresie. Wynika to przede wszystkim z braku kapitału na prowadzenie promocji. Wydaje się, że promocja ryb i produktów rybnych w Polsce może przynieść znaczne efekty z uwagi na dość chłonny rynek, niskie spożycie ryb i produktów rybnych oraz silną odpowiedź konsumentów na dotychczas prowadzone w Polsce przez niektóre firmy akcje promocyjne.

Handel zagraniczny

W strukturze importu przeważają surowce, a w eksporcie produkty wysoko przetworzone do krajów Unii Europejskiej. Bilans polskiego handlu zagranicznego jest ujemny. Niemniej jednak eksport ryb i produktów rybnych stanowi obecnie 10% ogólnego polskiego eksportu żywności i według autorów programu sektorowego ma duże szanse dalszego rozwoju.

Pomoc państwa

Informacje na temat pomocy państwa należałoby uzupełnić o informację o sytuacji sektora rybnego po wejściu Polski do UE, zwłaszcza w kontekście dopuszczalności pomocy państwa.

Strategia rozwoju i restrukturyzacji sektora

Priorytet 1 - dostosowanie nakładu połowowego do zasobów

Oczekiwane efekty realizacji sektorowego programu operacyjnego w zakresie realizacji priorytetu 1 to wycofanie z eksploatacji 30-40% statków rybackich. Zmniejszenie nakładu połowowego jest konieczne dla ochrony zasobów rybnych w Bałtyku oraz dla podniesienia rentowności pozostałej floty połowiącej na Bałtyku dzięki m.in. zwiększeniu kwot połowowych przypadających na poszczególne jednostki w ramach przyznanych Polsce limitów połowowych. Jak wynika z opisu priorytetu 1 działania w zasadzie mają przede wszystkim dotyczyć złomowania statków rybackich. Inne działania jak przeniesienie do krajów trzecich oraz wspólne przedsiębiorstwa są - w ocenie resortu rolnictwa - na tym etapie niepewne.

Warto też zwrócić uwagę na fakt, że pomimo przyznawanych rekompensat za złomowanie łodzi, które umożliwią rybakom odchodzącym z zawodu rozpoczęcie innej działalności, znaczna część rybaków może nie być zainteresowana tego typu rozwiązaniem. Trzeba pamiętać, że rybołówstwo bałtyckie ma bardzo silne tradycje historyczne i kulturowe w rejonie nadmorskim. Z tego też względu wydaje się, że z realizacją powyższego priorytetu mogą wiązać się pewne problemy. Na realizację priorytetu 1 w latach 2004-2006 zaplanowano łącznie 104 mln euro, z czego 78 mln euro będzie pochodziło ze środków FIG (Finansowego Instrumentu Sterowania Rybołówstwem).

Priorytet 2 - odnowa i modernizacja floty rybackiej

Spodziewanym efektem realizacji priorytetu 2 będzie podwyższenie rentowności i konkurencyjności pozostałej floty rybackiej, m.in. poprzez jej modernizację. Moderni-

zacja floty będzie prowadzona również pod kątem poprawy stanu sanitarnego połowów, co w rezultacie przyczyni się do podniesienia jakości dostarczanych na rynek ryb. Koszty realizacji priorytetu oszacowano na 53,1 mln euro, z czego ze środków publicznych (budżet państwa i FIFG) pochodzić będzie 21,3 mln euro, a reszta ze środków prywatnych.

Priorytet 3 - ochrona i rozwój zasobów wodnych, chów i hodowla, rybacka infrastruktura portowa, przetwórstwo i rynek rybny, rybołówstwo śródlądowe

Cele postawione w tym priorytecie to:

- stworzenie stabilnych podstaw przyrodniczych do prowadzenia gospodarki rybackiej z zachowaniem równowagi i różnorodności biologicznej w środowisku wodnym,
- poprawa rentowności śródlądowej gospodarki rybackiej i jakości jej produktów dla zwiększenia konkurencyjności tego sektora oraz zmniejszenie presji rybactwa śródlądowego na środowisko naturalne.
- unowocześnienie operacji wyładunkowych, poprawa warunków przechowywania produktów połowu, bezpieczeństwa rozładunków oraz stworzenie warunków do prowadzenia pierwszej sprzedaży produktów rybołówstwa,
- zwiększenie produkcji, poprawa rentowności, jakości i konkurencyjności w zakresie przetwórstwa rybnego i poprawa funkcjonowania rynku rybnego w Polsce,
- poprawa warunków prowadzenia gospodarki rybackiej w wodach powierzchniowych oraz zwiększenie efektywności rybołówstwa śródlądowego oraz jakości jego produktów.

Dla osiągnięcia powyższych celów realizowane będą następujące działania:

- przywrócenie drożności 10 rzekom o istotnym znaczeniu dla gospodarki rybackiej w celu umożliwienia swobodnej wędrówki ryb,
- większe wykorzystanie potencjału wód oraz gruntów dla chowu i hodowli ryb, dostosowanie warunków prowadzenia chowu i hodowli ryb do wymogów sanitarno-weterynaryjnych oraz opracowanie i wdrożenie systemów poprawy jakości wód oraz kontroli, a także wdrożenie nowych technik i technologii chowu i hodowli gatunków poszukiwanych na rynku,
- uzupełnienie i modernizacja istniejącej infrastruktury rybackiej i sanitarnej, instalacja urządzeń rozładunkowych i przeładunkowych, modernizacja magazynów na ryby i sprzęt rybacki,
- podwyższenie w zakładach przetwórstwa rybnego stanu sanitarno-weterynaryjnego oraz wzrost wydajności i konkurencyjności zakładów przetwórczych,
- wymiana, modernizacja, przebudowa lub zakup nowych łodzi rybackich i urządzeń połowowych oraz nowego wyposażenia koniecznego do prowadzenia gospodarki rybackiej.

Koszty realizacji priorytetu oszacowano na 113,1 mln euro, z czego środki publiczne łącznie (budżet państwa i FIFG) pokryją 68,1 mln euro.

Do słabych stron zarówno gospodarki rybackiej prowadzonej na powierzchniowych wodach śródlądowych, jak i w stawach hodowlanych zaliczono wysoki stopień kłusownictwa. Wobec tak znacznego oddziaływania kłusownictwa na rybactwo śródlą-

dowe wydaje się, że działania zawarte w tym priorytecie winny uwzględniać jakieś środki zaradcze w tym zakresie.

Priorytet 4 - inne działania

Najważniejszym celem tego priorytetu jest łagodzenie skutków utraty pracy przez rybaków w wyniku restrukturyzacji floty lub czasowego zawieszenia działalności. Ponadto w ramach tego priorytetu planuje się wsparcie działań dotyczących rozwoju rybołówstwa przybrzeżnego oraz pomoc w tworzeniu organizacji producentów, promocji sprzedaży ryb i działalności innowacyjnej. Koszty realizacji priorytetu wyniosą 59,3 mln euro, z czego środki publiczne stanowić będą 55,3 mln euro.

Konsekwencją złomowania 30-40% floty rybackiej, będzie trwałe odejście z zawodu rybaka 2000-2500 osób. Warto przypomnieć, że region nadmorski jest już w chwili obecnej obszarem o wysokim bezrobociu. Działania w tym zakresie będą dotyczyły współfinansowania wcześniejszych emerytur i pomocy w rybołówstwie przybrzeżnym młodym osobom w rodzinach z tradycjami rybackimi, w których ojciec odchodzi na emeryturę, a także pomocy finansowej dla projektów regionalnych, działalności około rybackiej i turystycznej.

Na tym etapie trudno jest dokonać oceny - na ile proponowane działania przyniosą oczekiwane efekty. Realizacja tego jak i pozostałych priorytetów zależeć będzie w dużej mierze od sprawności polskiej administracji i od rzeczywistego wykorzystania pomocy ze środków FIG.

Analiza słabych i mocnych stron sektora rybołówstwa i przetwórstwa rybnego wskazuje na duże szanse rozwoju dla przetwórstwa rybnego w Polsce. W odniesieniu do rybołówstwa dalekomorskiego wydaje się, że jedną z istotnych kwestii jest konieczność poszukiwania nowych łowisk dla polskiej floty dalekomorskiej. W przypadku rybołówstwa bałtyckiego z uwagi z jego złą kondycję, wydaje się, że w początkowym okresie po akcesji Polski do UE sektor ten może przeżywać pewne trudności. W tym przypadku konieczne będzie znaczne jego wsparcie w celu wyrównania szans jego rozwoju. Niepokojący jest stan zasobów rybnych na Bałtyku. Z tego też względu dla zapewnienia odpowiednich dochodów rybaków konieczne będzie przestawienie się przynajmniej części bałtyckiej floty rybackiej na inne gatunki ryb.

Niepokoiki również kwestia wysokiego bezrobocia w rejonach nadmorskich, zwłaszcza kontekście realizacji działań w zakresie dostosowania nakładu połowowego do istniejących zasobów rybnych w Bałtyku, w rezultacie których pewna liczba rybaków będzie musiała na stałe odejść z zawodu. Istnieje obawa czy środki i działania zaplanowane do realizacji priorytetu 4 dotyczącego łagodzenia skutków utraty pracy przez rybaków w wyniku restrukturyzacji floty są wystarczające.

Z innych uwag dotyczących programu należy wymienić brak kryteriów w zakresie podziału alokacji środków na poszczególne cele programu. Podsumowując, realizacja programu może niewątpliwie przynieść oczekiwane efekty, pod warunkiem jednak pełnego wykorzystania środków z FIG.

Sporządziła: Elżbieta Berkowska

SEKTOROWY PROGRAM OPERACYJNY: TRANSPORT – GOSPODARKA MORSKA

Uwagi wstępne

Sektorowy Program Operacyjny: Transport – Gospodarka Morska składa się z dwóch zasadniczych części:

- I. Zadania do wykonania w obszarze transportu w latach 2004 – 2006
- II. Przedsięwzięcia wspierające SPO – TGM

W *Uwagach do SPO – TGM* zainteresowanie zostanie skupione na części pierwszej, tj. zadaniach do wykonania.

Wszystkie nasuwające się wątpliwości, uwagi i pytania w trakcie analizy Sektorowego Programu Operacyjnego: Transport – Gospodarka Morska zostały umieszczone w ramach.

I. Zadania do wykonania w obszarze transportu w latach 2004 - 2006

Sposób oceny zadań do wykonania zapisanych w SPO TGM

Sektorowy Program Operacyjny: Transport – Gospodarka Morska ma charakter swego rodzaju zadania optymalizacji – w tym przypadku chodzi o poprawę jakości funkcjonowania systemu Transport – Gospodarka Morska.

Zadanie takie ma na ogół następującą strukturę:

- a. Identyfikacja stanu obiektu, który ma być przedmiotem działania – w tym przypadku chodzi o identyfikację stanu sieci kolejowej, stanu infrastruktury dużych portów morskich, stanu sieci drogowej i stanu systemu transportu intermodalnego.
- b. Cel programu (zadania), który może być formułowany werbalnie przy użyciu pojęć o charakterze jakościowym – w tym przypadku poprawa jakości funkcjonowania systemu Transport – Gospodarka Morska.
- c. Wskaźniki (liczbowe) będące miarą osiągnięcia założonego celu.
- d. Koszt realizacji zadania.
- e. Czas realizacji programu (zadania) – w tym przypadku lata 2004 - 2006.
- f. Zbiór warunków ograniczających.
- g. Funkcja określona na wyżej wymienionych elementach.

Zadanie, dla konkretnego, rozpatrywanego tu przypadku może być sformułowane następująco:

Należy osiągnąć maksymalny wzrost jakości funkcjonowania systemu Transport – Gospodarka Morska drogą wzrostu jakości funkcjonowania jego elementów składowych przy zadanym poziomie kosztów realizacji i czasie realizacji 3 lata. Jako rozwiązanie należy wskazać elementy systemu, których jakość powinna ulec poprawie lub o które system powinien zostać uzupełniony.

Ocena Sektorowego Programu Operacyjnego: Transport – Gospodarka Morska będzie polegała na odszukaniu w nim wszystkich elementów wymienionych w okre-

ślonym wyżej zadaniu, stwierdzeniu czy są dostatecznie dobrze określone, wykazaniu ewentualnych niespójności, czy sprzeczności, postawieniu pytań.

A. Identyfikacja stanu systemu: transport – gospodarka morska w Polsce

1. Identyfikacja stanu sieci kolejowej

a. Długość i jakość sieci kolejowej w Polsce „nie odbiega od średniego stanu we Wspólnocie” (s. 7, drugi wiersz od dołu).

b. Ma to prowadzić do wniosku, iż „akcesja do UE nie wywoła więc potrzeby zmian ilościowych w polskiej sieci kolejowej, a jedynie przeprowadzenia intensywnych prac inwestycyjnych o cechach jakościowych na głównych trasach tranzytowych” (s. 8, ostatnie zdanie drugiego akapitu od góry).

c. Linie objęte umowami międzynarodowymi mają długość ponad 5 tys. km, w tym umową AGC objętych jest 3 tys. km, a umową AGTC 4 tys. km, odcinki wspólne mają długość 2 tys. km, co powoduje, że „standardem” AGC trzeba objąć 3 tys. km, a „standardem” AGTC 2 tys. km linii. Wartości parametrów ujęto w tabeli:

Wymagane parametry	AGC	AGTC
Maksymalna prędkość [km/h]	160	100/120
Dopuszczalny nacisk osiowy [kN]	225	200/225
Długość peronów [m]	400	
Długość torów stacyjnych [m]	750	600/750

d. „Ograniczona jest liczba odcinków pozwalających na kursowanie pociągów z prędkością powyżej 100km/h” (s. 8, siódmy wiersz od dołu).

e. „Użytkowana jest przestarzała trakcja elektryczna 3000 V prądu stałego” (s. 8, piąty wiersz od dołu). Trakcja nowocześniejsza to 15 lub 25 kV prądu zmiennego.

f. Stan infrastruktury kolejowej charakteryzują dane zebrane w poniższej tabeli (na podstawie tekstu ze ss. 8 i 9):

Wyszczególnienie	Stan dobry [%]	Stan dostateczny [%]	Stan niedostateczny [%]
Tory	22,9	37,5	39,6
Rozjazdy	19,7	42,2	38,1
Podtorze	21,0	55,0	24,0
Przejazdy	22,7	63,0	14,3
Stacyjne urządzenia automatyki	27,8	53,6	18,6
Urządzenia samoczynnej blokady liniowej	76,4	23,0	0,6
Urządzenia na przejazdach	55,7	37,3	7,0
Urządzenia elektroenergetyki	48,0	38,0	14,0

Uwaga: dane w tabeli niewiele wnoszą ponieważ oceny mają charakter jakościowy i są zupełnie nie powiązane, a przynajmniej tego nie pokazano, z parametrami technicznymi omawianych obiektów – szczególnie z parametrami AGC i AGTC.

g. „Według stanu na dzień 1 stycznia 2001 r., w ruchu pasażerskim tylko 18% ogólnej długości torów czynnych było dostosowanych do prędkości 120 - 160 km/h, 42% - prędkości 80 – 120 km/h”.

Pytanie: jaki procent długości linii spełnia parametry AGC i AGTC?

Pytanie: czy przy tak złych parametrach sieci kolejowej, co w pewnym, nie zadawalającym stopniu pokazuje tabela „intensywne prace inwestycyjne” nie sprowadzą się faktycznie do zbudowania wielu odcinków linii sieci kolejowej od początku? Może to okazać się bardziej kosztowne, uwzględniając koszt rozbiórki, od budowy nowej linii.

Uwaga do całości: zbyt dużo ocen o charakterze jakościowym niepowiązanych ze wskaźnikami liczbowymi.

2. Identyfikacja stanu infrastruktury dużych portów morskich

- a) „wszystkie duże porty krajowe mają dość dobre połączenia kolejowe z resztą kraju oraz krajami sąsiedzkimi” (s. 11, 14 wiersz od dołu),
- b) „nie ma dziś bezkolizyjnego dostępu do portów dla ciężkiego transportu samochodowego (s. 11, 10 wiersz od dołu),
- c) „transport wodny śródlądowy odgrywa pewną rolę tylko w obsłudze portów Szczecina i Świnoujścia” (s. 11, 5 wiersz od dołu),
- d) „polskie porty morskie handlowe nie posiadają odpowiedniej infrastruktury umożliwiającej sprawne funkcjonowanie w łańcuchach lądowo-morskich (s. 12, drugi akapit od dołu).

Uwaga: wszystkie oceny mają ogólnikowy jakościowy charakter.

3. Identyfikacja stanu sieci drogowej

a. Wskaźnik gęstości sieci drogowej (definiowany średnią długością dróg utwardzonych przypadających na 100 km kw. powierzchni), wynoszący dla Polski i Unii Europejskiej, odpowiednio 79 i 123 przesadza, iż nie ma spójności przestrzennej tych terytoriów.

b. Normę nacisku 115 kN/oś spełnia 2,6% długości dróg krajowych, tj. 445,6 km dróg (stan na koniec 2001 roku).

c. W 2001 roku ogólny stan sieci oceniano:

- jako dobry w 29%,
- jako zadawalający w 37%,
- jako zły w 34%.

d. Stan mostów oceniany jest na 2,8 w skali od 0 do 5.

e. Zły stan dróg jest poważną przyczyną wypadków drogowych – wskaźnik wypadkowości w Polsce przekraczał na koniec lat dziewięćdziesiątych 6 ofiar śmiertelnych na 10 000 pojazdów i był trzykrotnie wyższy od średniej dla Unii.

f. Na koniec 2000 roku długość autostrad wynosiła około 340 km – zbliżenie się do średniej unijnej wymaga wybudowania w Polsce około 5.000 km autostrad.

4. Identyfikacja stanu systemu transportu intermodalnego

Właściwie brak jest poprawnego opisu stanu systemu transportu intermodalnego, natomiast:

a) autor punktu 1.4 SPO TG stawia tezę, która stoi w sprzeczności z materiałem zaprezentowanym w punktach 1.1, 1.2 i 1.3:

„Polska posiada dobrze rozwiniętą sieć transportową: drogową i kolejową. Daje to wysoką pozycję w Europie. Cztery duże porty morskie (Gdańsk, Gdynia, Szczecin i Świnoujście) o standardach obsługi na poziomie światowym. Funkcjonuje śródlądowa droga wodna Odry oraz sieć lotnisk międzynarodowych. Tworzą one spójny system obsługi transportowej w komunikacji wewnętrznej i stwarzają możliwości wykorzystania tej sieci w ruchu międzynarodowym.” (s. 17, drugi akapit od dołu) oraz

b) snuje niczym nie poparte rozważania nt. *skrócenia czasu przewozu w relacji porty chińskie – Berlin* (patrz pierwszy akapit na s. 19).

Uwaga: diagnozę stanu systemu transportu intermodalnego należy napisać (przeprowadzić?) od nowa.

Diagnozę stanu sektora transportu i gospodarki morskiej (rozdział 1 SPO TGM) kończy mało odkrywczy wniosek, iż: *„Dalszy rozwój transportu w Polsce oraz możliwość zwiększenia konkurencyjności polskich usług przewozowych na rynku Unii Europejskiej, zależy w dużej mierze od poprawy stanu infrastruktury transportowej.”* (s. 22, trzeci akapit od góry).

B. Cel SPO TGM

a. *Celem bezpośrednim SPO TGM jest cel nr 3 Narodowego Planu Rozwoju, tj. „zwiększenie spójności polskich systemów komunikacji z Unią Europejską”.*

Dla realizacji wymienionego wyżej celu w programie SPO – TGM zapisano dwa zadania (priorytety):

Priorytet 1

Cel priorytetu: zrównoważenie gałęziowe i strukturalne systemu transportowego.

Cele częściowe: modernizacja sieci kolejowej, poprawa dostępu do głównych portów morskich, zwiększenie wielkości przewozów ładunków transportem kombinowanym.

Wskaźniki osiągnięcia celu: zwolnienie tempa spadku udziału transportu kolejowego w przewozach, utrzymanie poziomu przeładunków w portach morskich.

Finansowanie: środki FS i ERDF.

Priorytet 1 został podzielony na trzy zadania częściowe (działania):

Działanie 1.1 Modernizacja linii kolejowych w relacjach między aglomeracjami miejskimi i w aglomeracjach

Cel działania: poprawa infrastruktury na linii nr 1 Warszawa-Łódź i linii nr 8 Warszawa-Radom.

Cele częściowe: skrócenie czasu przejazdu linią nr 1, skrócenie czasu przejazdu linią nr 8.

Wskaźniki osiągnięcia celu: czas przejazdu na linii nr 1 około 75 minut (skrócenie z 92 minut do 75), czas przejazdu na linii nr 8 – skrócenie o około 1/3.

Uwaga: wskaźniki podane są w sposób niejednorodny – pierwszy ma wartość bezwzględną, drugi względną.

Koszt: około 291 mln Euro (ERDF – 204,8 mln).

Uwaga do całego działania 1.1: opis jest bardzo ogólny, bez wskazania elementów, których jakość powinna ulec poprawie, mimo że szacunek kosztów musiał być (czy był?) sporządzony w oparciu o szczegółowy harmonogram prac.

Działanie 1.2 Poprawa infrastruktury dostępu do portów morskich

Cel działania: wzrost konkurencyjności polskich portów morskich wobec innych portów bałtyckich.

Cele częściowe: poprawa dostępu do portów od strony morza i od strony lądu, modernizacja infrastruktury portowej.

Koszt: 150 mln Euro (ERDF – 106 mln).

Elementy systemu, których jakość powinna ulec poprawie lub o które powinien zostać uzupełniony: wejścia do portów, utworzenie systemu łączności operacyjnej i śledzenia jednostek ratowniczych, tworzenie krajowego systemu bezpieczeństwa żeglugi morskiej (dotyczy to portów Gdańsk, Gdynia i Szczecin-Świnoujście).

Uwaga: brak jest nie tylko wartości wskaźników osiągnięcia założonych celów, ale też nie zostały zdefiniowane same wskaźniki.

Działanie 1.3 Rozwój systemów intermodalnych

Cel działania: uzyskanie sprawnego systemu połączeń pomiędzy różnymi gałęziami transportu w przewozach towarowych.

Cele częściowe: ułatwienie włączania i wyłączania się do i z sieci TEN.

Koszt: 29,9 mln Euro (ERDF – 21 mln).

Uwaga: opis całego działania został potraktowany bardzo ogólnikowo, nie wymieniono ani jednego konkretnego elementu systemu, który ma być poddany jakimkolwiek działaniu.

Priorytet 2 Bezpieczniejsza infrastruktura drogowa

Cel priorytetu: poprawa bezpieczeństwa transportu.

Cele częściowe: budowa dróg i autostrad, przebudowa dróg krajowych, w tych ciągach, które uzupełniają realizowane ciągi autostradowe i dróg ekspresowych, bu-

dowa obwodnic dla dróg krajowych i przebudowa przejazdów przez miasta, wdrażanie i monitoring środków poprawy bezpieczeństwa.

Wskaźniki osiągnięcia celu: liczba śmiertelnych wypadków na 10 000 pojazdów osiągnięte w 2006 roku poziom 4,0 (w 2000 roku, 6,1).

Uwaga: został podany tylko jeden wskaźnik, ogólnikowo zaznaczono tylko, że nastąpi poprawa przejezdności przez kraj.

Finansowanie: FS i ERDF.

Priorytet 2 został podzielony na dwa zadania (działania) cząstkowe:

Działanie 2.1 Przebudowa dróg krajowych

Cel działania: wzmocnienie nawierzchni dróg do standardu 115 kN/oś.

Koszt: 305,4 mln Euro (ERDF – 214,5 mln).

Elementy systemu, których jakość powinna ulec poprawie: drogi nr 2, 4, 5, 7 i 8.

Działanie 2.2 Usprawnienie przejazdów przez miasta i miejscowości

Cel działania: usprawnienie przejazdów przez miasta i miejscowości.

Cele cząstkowe: budowa obwodnic, przebudowa ulic miejskich leżących w ciągach dróg krajowych.

Koszt: 96,7 mln Euro (ERDF – 67,9 mln).

Uwaga: nie zostały wskazane miasta i miejscowości, dla których zaplanowano budowę obwodnic, nie określono żadnych wskaźników, nie wiadomo dlaczego w wyniku tego działania ma dojść do „większej satysfakcji społeczności lokalnych” (s. 50, dziesiąty wiersz od dołu).

Działanie 2.3 Wdrażanie i monitoring środków bezpieczeństwa

Cel działania: poprawa bezpieczeństwa na drogach.

Cele cząstkowe: rozwijanie systemów zarządzania ruchem i prędkością, wprowadzenie automatycznego pomiaru prędkości i infrastruktury monitorującej drogi.

Koszt: 14,2 mln euro (ERDF – 10 mln).

Elementy systemu, których jakość powinna ulec poprawie: sterowanie sygnalizacją świetlną, znaki drogowe i tablice informacyjne, osłony przeciwuderzeniowe i przeciwoślśniowe.

II. Przedsięwzięcia wspierające SPO - TGM

W tej części Sektorowego Programu Operacyjnego: Transport – Gospodarka Morska omówiono szereg działań, które będą podjęte celem „wsparcia procesu zarządzania, monitorowania, kontroli i oceny oraz informacji i promocji działań związanych z wykorzystaniem środków finansowych w ramach SPO – TGM, w celu pełnego i efektywnego ich zagospodarowania.” Sformułowano dwa zadania (działania):

- Działanie 1. Wsparcie efektywnego zarządzania SPO-TGM.

- Działanie 2. Informacja i promocja operacji SPO-TGM.

Ponadto został sformułowany system zarządzania programem SPO – TGM oraz omówiono szeroko, mimo tego w wielu miejscach dość ogólnikowo, efekty realizacji wymienionego programu.

Podsumowanie

1. Materiał sprawia przygotowanego (napisanego) przez co najmniej 3 różne osoby, a liczne powtórzenia wskazują na brak redaktora tekstu.

2. Diagnoza stanu sieci kolejowej jest dość chaotyczna i niespójna – raz mamy do czynienia z ogólnymi ocenami jakościowymi, innym razem z oceną w skali trzy-stopniowej, co gorsza dochodzi do niczym nie popartych stwierdzeń, iż jakość sieci kolejowej „nie odbiega od średniego stanu we Wspólnocie” (s. 7, drugi wiersz od dołu).

3. W diagnozie stanu infrastruktury dużych portów morskich nie pojawia się ani jedna liczba, wszystkie oceny mają ogólnikowy jakościowy charakter.

4. Jedynie w diagnozie stanu sieci drogowej występuje znacząca przewaga ocen ilościowych nad jakościowymi.

5. Diagnoza stanu systemu transportu intermodalnego właściwie nie została dokonana, co gorsza postawiona tam teza stoi w sprzeczności z ocenami zaprezentowanymi w pozostałych partiach SPO – TGM.

6. W całym Programie zaznacza się znacząca przewaga ocen jakościowych nad ilościowymi.

7. Postawione zadania (działania) różnią się od siebie znacznie stopniem szczegółowości, przy czym te sformułowane niby dość szczegółowo, np.: działanie 1.1 – poprawa infrastruktury na linii nr 1 Warszawa – Łódź wymagają wskazania konkretnych elementów infrastruktury, których jakość musi ulec poprawie – zastanawia jak przy tak ogólnym sformułowaniu zadania wyliczono koszty realizacji. Do wyjątkowo ogólnikowo sformułowanych należą działania 1.3 i 2.2 – i w tym przypadku mimo ogólności podano koszty realizacji. Jeśli są to maksymalne kwoty, które można wydatkować na tego typu zadania to należałoby napisać coś o zasadach alokacji kosztów w SPO – TGM, co nie zwalnia od wskazania konkretnych prac do wykonania.

8. Niekiedy język i logika sformułowań Programu pozostawiają wiele do życzenia: „*Sposób realizacji działania 2.3 Realizacja działania polega na zrealizowaniu opisanych powyżej przedsięwzięć ...*” (patrz s. 53, czwarty akapit od dołu).

Sporządził : Adam Kucharz

**„ZINTEGROWANY PROGRAM OPERACYJNEGO ROZWOJU REGIONALNEGO
2004-2006”,
Warszawa, luty 2003 r.**

1. Wstęp

Dokument „Polska. Zintegrowany Program Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004-2006” jest dziełem obszernym, szczegółowym i wyczerpującym, a przy tym profesjonalnie przygotowanym. Przedstawia on założenia, strukturę oraz środki realizacji programu wspierania konkretnych projektów rozwoju regionalnego Polski po uzyskaniu już członkostwa w UE, oficjalnie określanego mianem Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (dalej jako ZPORR). Dokument liczy sobie 161 stron i został podzielony na 8 rozdziałów. Dołączone są do niego również obszerne Aneksy (obejmujące podstawowe wskaźniki programu) oraz Aneks zawierający charakterystyki społeczno-gospodarcze wszystkich województw.

Program jako założenie przyjmuje, że Polska w porównaniu z krajami członkowskimi UE jest krajem o niskim poziomie i jakości wyposażenia infrastrukturalnego. Dotyczy to praktycznie wszystkich jej elementów, czyli transportowej, informatycznej, telekomunikacyjnej, ochrony środowiska, edukacyjnej oraz naukowo-technicznej. Stan taki ogranicza możliwości sprostania presji konkurencyjnej regionów po przystąpieniu Polski do UE. Jak piszą autorzy programu, zróżnicowanie wyposażenia infrastrukturalnego w układzie przestrzennym, jak i brak obszarów szybkiego wzrostu wpływa na zmniejszenie szans rozwojowych regionów.

Ocena tego dokumentu nastrocza pewne trudności. Po pierwsze, wynika to z jego obszerności oraz złożoności. Po drugie, ocena dokumentu o charakterze planistycznym (programowym) powinna się wiązać się z rzeczywistością osiągniętymi wynikami danego programu, co może tak naprawdę nastąpić po jego zakończeniu w przyszłości, czyli po 2006 r. Dlatego też przedstawiana tu ocena tego dokumentu ma charakter przede wszystkim analityczny i sprawozdawczy. Wskazuje ona jego mocne i słabe strony oraz możliwości implementacji tego programu.

Podkreślimy, że cały dokument jest dobrze skonstruowany oraz przygotowany. Jak zaznaczono w nim, był on już przedmiotem wcześniejszych dyskusji oraz oceny zarówno polskich, jak i zagranicznych ekspertów (ss. 32-34).

2. Cele i założenia Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR)

Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR) jest jednym z programów operacyjnych, które mają służyć realizacji celów Narodowego Planu Rozwoju/ Podstaw Wsparcia Wspólnoty na lata 2004 – 2006 (NPR/CSF). Sformułowano w nim strategię zmierzającą do ich osiągnięcia, w oparciu o analizę zróżnicowania regionalnego województw w Polsce oraz w kontekście polityki spójności społeczno-gospodarczej całej wspólnoty. ZPORR określa także spodziewane skutki interwencji w przebiegu procesów rozwojowych, wskazuje na kierunki i wielkość planowanego zaangażowania środków funduszy strukturalnych oraz określa sposób koordynacji i wdrażania pomocy strukturalnej w całym okresie realizacji programu.

Przedstawione w analizowanym programie wybory są zgodne z kierunkami, które zostały określone w Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2001 – 2006 (NSRR). Zasady wdrażania programu opierają się na regulacjach przyjętych z funduszy strukturalnych UE oraz krajowych rozwiązaniach dotyczących finansów publicznych, pomocy publicznej i podziału odpowiedzialności w prowadzeniu i realizacji polityki regionalnej pomiędzy rządem a samorządami terytorialnymi.

ZPORR jest także ważnym instrumentem realizacji strategii gospodarczej rządu. Rozwija on cele Narodowego Planu Rozwoju określając kierunki i wysokość środków przeznaczonych na realizację polityki regionalnej państwa, które będą uruchamiane z udziałem funduszy strukturalnych w pierwszym okresie członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Struktura dokumentu odpowiada wytycznym zawartym w art. 18 Rozporządzenia Rady UE (nr 1260 z dnia 21 czerwca 1999 r., dotyczącego przepisów o funduszach strukturalnych).

Założenia ZPORR zostały przygotowane przez Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej (MGPIPS) we współpracy z samorządami wszystkich województw. Dlatego proponowane w dokumencie cele i działania obejmują terytorium całego kraju, a wielkość środków finansowych przeznaczonych na ich realizację jest zróżnicowana przestrzennie w zależności od sytuacji i struktury społeczno-gospodarczej województw.

Na poziomie krajowym program ten będzie zarządzany przez MGPIPS, a większość zadań realizacyjnych zostanie powierzona podmiotom regionalnym, tj. urzędom marszałkowskim (przygotowanie celów, identyfikacja projektów) oraz urzędowi wojewódzkim (w zakresie kontroli, monitorowania, weryfikacji i potwierdzenia płatności). Rozwiązanie to, jak głosi dokument, ma charakter przejściowy. W 2007 r. ma nastąpić pełne przeniesienie odpowiedzialności za przygotowanie i realizację regionalnych programów rozwojowych na poziom wojewódzki.

Opracowanie ZPORR oparto na przyjętych w latach 1999 – 2002 r. ważnych dokumentach planistycznych, formułujących strategiczne cele i zasady polityki państwa w różnych dziedzinach życia społeczno-gospodarczego, a zwłaszcza na:

- Strategii Gospodarczej rządu SLD-UP-PSL „Przedsiębiorczość – Rozwój – Praca (29 stycznia 2002 r.);
- Polska 2025. Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju (26 lipca 2000 r.);
- Koncepcja Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (5 października 1999 r.);
- Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2001 – 2006 (28 grudnia 2000 r.).

Ważne znaczenie dla analizowanego programu miały również średniookresowe strategie sektorowe, a zwłaszcza:

- Narodowa strategia wzrostu zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich 2000 – 2006 (4 stycznia 2000 r.);
- Spójna polityka strukturalna rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa 2000 – 2006 (13 lipca 1999 r.);
- Narodowa strategia rozwoju transportu;
- Narodowa strategia ochrony środowiska na lata 2000 – 2006 (27 lipca 2000 r.) oraz Polityka ekologiczna kraju (23 sierpnia 2001 r.);

- Narodowy program rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce na lata 2001 – 2006 (11 września 2001 r.).

Cele i priorytety ZPORR nawiązują także do wszystkich wspomnianych wyżej tych dokumentów. Z punktu widzenia analizowanego programu zasadnicze znaczenie ma Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2001 – 2006 (NSRR). Jej głównym celem było zapewnienie warunków wzrostu konkurencyjności regionów oraz przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów w taki sposób, aby sprzyjać długofalowemu rozwojowi gospodarczemu kraju, jego spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej oraz integracji z Unią Europejską. Cel ZPORR został identycznie określony jak cel Narodowej Strategii, stąd jego priorytet odpowiada celom NSRR. Ten ostatni zakłada pełne wykorzystanie możliwości stworzonych w wyniku decentralizacji zarządzania państwem.

Tworzenie podstaw polityki regionalnej odbywa się w oparciu o działania związane z wdrażaniem „Ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego” (określa ona zasady wspierania rozwoju regionalnego przez państwo oraz zasady współdziałania w tym zakresie administracji rządowej i samorządowej). Instrumentem wdrażania polityki regionalnej państwa są kontrakty wojewódzkie (stanowią one formę umowy między rządem RP, a samorządem województwa na realizację określonych priorytetów rozwoju).

ZPORR jest zgodny z podstawowymi kierunkami rozwoju wynikających z polityk wspólnotowych, a wszystkie operacje finansowe przez fundusze strukturalne w są zgodne z przepisami Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz politykami i działaniami Wspólnoty w ramach polityki konkurencji. Ustawa o zamówieniach publicznych z 1994 r. ma stanowić podstawę udzielania zamówień publicznych dla projektów ZPORR.

3. Treść dokumentu

Rozdział 1 przedstawia diagnozę - podstawowe informacje na temat sytuacji społeczno-gospodarczej Polski (podstawowe informacje wraz z oceną zasobów ludzkich). W tej części podkreślono fakt, że zróżnicowanie międzyregionalne w Polsce kształtuje się na poziomie podobnym jak w krajach członkowskich UE. Problem polega na tym, że zarówno najsilniejsze, jak i najsłabsze polskie regiony dzieli od analogicznych regionów krajów UE duży dystans. Jak piszą autorzy dokumentu „Zmniejszenie tego dystansu staje się więc głównym zadaniem państwa i władz regionu” (s. 31);

W rozdziale 2 są przedstawione wyniki oceny wcześniejszej wersji programu (dokonane przez zagranicznych i polskich ekspertów). Zgodnie z dokumentem, rezultatem oceny spójności wewnętrznej ZPORR jest to, że „rekomendację w całości uwzględniono. Wskaźniki zostały skwantyfikowane, a szczegółowy opis wskaźników oddziaływania efektu zostanie przedstawiony w Uzupełnieniu Programu” (s. 34). Z kolei efektem oceny spójności zewnętrznej dokumentu jest fakt, że „W celu uwzględnienia uwag ewaluatorów dokonano znaczącej rewizji tekstu dokumentu” (s. 34).

W rozdziale 3 są przedstawione kierunki i skutki polityki regionalnej w Polsce w okresie 1990 – 2002. Zostały przedstawione ewolucja tej polityki, później kierunki i efekty interwencji programów rozwoju regionalnego UE (w latach 1990-1999) oraz rezultaty realizacji kontraktów wojewódzkich 2001 – 2003.

Rozdział 4, najważniejszy i najbardziej obszerny, dotyczy strategii rozwoju regionalnego. Przedstawione są mocne i słabe strony polskich regionów, ich szanse rozwoju oraz zagrożenia. Zwraca się uwagę tutaj, że polityka regionalna musi być elementem polityki strukturalnej (s. 49-50) oraz „Polityka regionalna państwa w kontekście realizacji NPR będzie zmierzać do osiągnięcia wyznaczonych celów stawianych przed całą gospodarką w perspektywie akcesji Polski do Unii Europejskiej. W związku z tym równoległym zadaniem polityki regionalnej musi być podejmowanie realizacji programów restrukturyzacyjnych adresowanych do obszarów wiejskich, obszarów występowania przemysłów tradycyjnych oraz miast tracących dotychczasowe podstawy rozwoju w celu minimalizowania zagrożeń wynikających z koncentracji przestrzennej zjawisk marginalizacji i degradacji społecznej i gospodarczej” (s. 51).

Dokument tutaj podkreśla, że zgodnie z celami europejskiej polityki spójności społeczno-gospodarczej pierwszorzędne znaczenie ma poziom rozwoju gospodarczego i budowa siły konkurencyjnej regionów w Polsce w stosunku do regionów europejskich – „a więc oddziaływanie w pierwszym rządzie na wzrost i maksymalizację wzrostu gospodarczego. Przeciwdziałanie różnicowaniom wewnątrz krajowym w pierwszym okresie realizacji strategii wzrostu gospodarczego ma relatywnie mniejsze znaczenie” (s. 51). Drugim celem polityki regionalnej jest „podejmowanie realizacji programów restrukturyzacyjnych adresowanych do obszarów wiejskich, obszarów występowania przemysłów tradycyjnych oraz miast tracących dotychczasowe podstawy rozwoju w celu minimalizowania zagrożeń wynikających z koncentracji przestrzennej zjawisk marginalizacji i degradacji społecznej i gospodarczej” (s. 52).

W związku z tym cel strategiczny ZPORR jest sformułowany w sposób następujący: „tworzenie warunków wzrostu konkurencyjności regionów oraz przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów w taki sposób, aby sprzyjać długofalowemu rozwojowi gospodarczemu kraju, jego spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej oraz integracji z Unią Europejską” (s. 52).

Wzrost konkurencyjności należy rozumieć jako oddziaływanie na zmiany struktury gospodarczej i poprawę sytuacji wszystkich regionów w Polsce. Głównymi kierunkami tworzenia warunków dla wzrostu konkurencyjności regionów jest wzmacnianie potencjału rozwojowego ośrodków wzrostu, zwiększenia poziomu edukacji oraz konkurencyjności regionalnych firm. Miernikiem postępu ma być tempo wzrostu poziomu PKB na mieszkańca poszczególnych województw w Polsce w stosunku do średniej UE.

Przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów należy rozumieć jako podjęcie działań interwencyjnych na obszarach wiejskich, koncentracji przemysłów tradycyjnych oraz degradacji społeczno-ekonomicznej przestrzeni miejskiej, po-przemysłowej i po-wojskowej. Miernikiem ma być tutaj poziom PKB na mieszkańca oraz poprawa względem średniej krajowej wartości podstawowych wskaźników społeczno-gospodarczych w pierwszym rządzie stopy bezrobocia, wykształcenia oraz wyposażenia infrastrukturalnego.

ZPORR ma sprzyjać wzrostowi gospodarczemu państwa, przekształceniom strukturalnym regionów, wzrostowi urbanizacji, zwiększeniu mobilności przestrzennej ludności oraz zwiększaniu poziomu wiedzy i dostępu do najnowocześniejszych technologii społeczeństwa i podmiotów gospodarczych. Ale jak piszą autorzy dokumentu „powodzenie interwencji publicznej w procesy rozwojowe regionów jest uzależnione

od bardzo wielu czynników, niekiedy trudnych do wyodrębnienia i kwantyfikacji” (s. 53).

Strategia rozwoju regionalnego zakłada skuteczne wykorzystanie szans wynikających z członkostwa Polski w Unii Europejskiej, koordynację działań sektorowych i odpowiednie ukierunkowanie interwencji publicznej na rozwój poszczególnych województw. Ramy programowe zostały określone we współpracy z samorządami województw, gdy dotyczą poziomu ogólnokrajowego. Są przewidziane projekty lokalne, realizowane na terenach wybranych ze względu na ich trudną sytuację. Oznacza to, że realizowane projekty są wybierane zarówno z celami polityki państwa (określonym w Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego), jak i celami wojewódzkich strategii rozwoju.

Realizacja ZPORR ma być podporządkowana zasadom polityki spójności społeczno-gospodarczej UE oraz wymogom prawa polskiego, a w tym zgodnie z zasadami: programowania, koncentracji, dodatkowości, subsydiarności oraz partnerstwa.

Rozdział 5 zawiera postanowienia w zakresie celów i zasad polityki regionalnej rządu przez ZPORR. Są tu przedstawione podstawowe rządowe dokumenty programowe i regulacje prawne dotyczące rozwoju regionalnego (zagospodarowania przestrzennego) Polski oraz jego odniesienia do programu ZPORR (zostały one wskazane w wcześniejszej części opinii). Zostały tutaj opisane aspekty spójności programu ZPORR z zasadami polityki konkurencji, zamówień publicznych, ochrony środowiska, równego traktowania kobiet i mężczyzn, wspólnej Polityce Rolnej, polityce wspierania zatrudnienia, polityce badawczo-rozwojowej, społeczeństwa informacyjnego, rozwoju przestrzennego, polityki transportowej.

Rozdział 6 określa priorytety i działania polityki regionalnej państwa w okresie realizacji NPR. Zawiera on opis priorytetów i działań, które będą realizowane w ramach ZPORR stanowiącego element realizacji osi rozwojowej „Wzmocnienie potencjału rozwojowego regionów i przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów” realizowanej w ramach Narodowego Planu Rozwoju / Podstaw wsparcia Wspólnoty dla Polski 2004 – 2006. Są tutaj zaangażowane środki publiczne z zasobów funduszy strukturalnych, budżetu państwa, samorządów terytorialnych oraz państwowych funduszy celowych. ZPORR ma być współfinansowany z zasobów Europejskiego Funduszu Rozwoju regionalnego oraz Europejskiego Funduszu Społecznego, zarządzanego na poziomie krajowym, ale w dużej mierze programowany i wdrażany na poziomie regionalnym.

Rozdział ten przedstawia także informacje na temat działań służących: a) wsparciu regionalnej infrastruktury technicznej (w tym infrastruktury społeczeństwa informacyjnego) i społecznej, b) dostosowaniu regionalnych zasobów ludzkich do wymogów europejskiego rynku pracy oraz powstaniu lokalnych przedsiębiorstw, c) restrukturyzacji rozwoju lokalnego związanego z rolnictwem, rewitalizacją zdegradowanych obszarów miejskich, przemysłowych (i po-przemysłowych) i po-wojskowych.

Zgodnie z przyjętym systemem wdrażania dla ZPORR, instytucją odpowiedzialną za wdrażanie działań pomocy technicznej na poziomie krajowym będzie instytucja zarządzająca ZPORR usytuowana w Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej. Natomiast na poziomie regionalnym instytucją odpowiedzialną będą instytucje pośredniczące usytuowane w urzędach wojewódzkich pełniące funkcje płatnicze, monitorujące i kontrolne we współpracy z instytucjami współpracującymi w zarządzaniu usytuowanymi na poziomie urzędów marszałkowskich.

Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego ma być najważniejszym instrumentem realizacji tego celu w latach 2004 – 2006, a cel ten, przypomnij-

my, został sformułowany w Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2001 – 2006.

Rozdział 7 jest poświęcony sprawie finansowania ZPORR. W latach 2004-2006 ma zostać zaangażowanych 438,5 mln euro, z czego 72% środków będzie pochodziło ze strony środków wspólnotowych. Najważniejszą sprawą pozostaje podział tych środków na województwa (ma on charakter indykatywny). Podstawą ma być algorytm (zastosowany już w pracach nad Narodową Strategią Rozwoju Regionalnego). Ma on być oparty na trzech kryteriach:

1) ludnościowym – 80% środków zostanie podzielone proporcjonalnie do liczby mieszkańców w poszczególnych województwach;

2) kolejne 10% środków zostanie podzielone proporcjonalnie do liczby mieszkańców w województwach, w których średni poziom PKB na mieszkańca w latach 1997-1999 był niższy od 80% średniego poziomu na mieszkańca w kraju (dotyczy to następujących województw: lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego, świętokrzyskiego oraz warmińsko-mazurskiego);

3) ostatnie 10 % wsparcia zostanie przeznaczone na rzecz tych powiatów, w których średnia stopa bezrobocia (w latach 1999 – 2001) przekraczała 150% średniej krajowej (takich powiatów jest 72, w których mieszka 5,327 mln osób).

Przewiduje się w programie weryfikację środków na dwóch etapach: a) w fazie przygotowania konkretnych projektów (poprzez wstępną ewaluację); b) w fazie realizacji projektów. Wstępnie przyjęto preferencje dla regionów i powiatów „słabszych” i „trudniejszych”. Struktura przestrzenna podziału środków ma być wypadkową dwóch czynników: celów polityki rozwoju oraz realnych warunków i możliwości wykorzystania środków wsparcia przez potencjalnych beneficjentów.

Rozdział 8 zawiera ustalenia dotyczące wdrażania ZPORR wraz z przedstawieniem instytucji zarządzających oraz ich kompetencji. Instytucją Zarządzającą jest tu Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej. Pod jego nadzorem w każdym województwie działają instytucje pośredniczące – urzędy wojewódzkie oraz urzędy marszałkowskie (jednostka uczestnicząca w zarządzaniu komponentem regionalnym ZPORR). Instytucją płatniczą dla projektów współfinansowych z funduszy strukturalnych w ramach ZPORR jest Ministerstwo Finansów. Mówi się tutaj o kontroli wewnętrznej i audycie w zakresie prawidłowości działania systemu finansowego i zarządzania, przewiduje się rozwiązania w zakresie zbierania, przetwarzania i przekazywania elektronicznego danych. Wszystkie jednostki uczestniczące w procesie przepływu środków z funduszy strukturalnych na wszystkich poziomach zarządzania mają stosować jednolite zasady monitoringu, zarówno finansowego, jak i rzeczowego.

Przewiduje się także stałe dokonywanie ewaluacji – przed realizacją programu (projektów) – *ex-ante*, na bieżąco (*on-going*) oraz na zakończenie realizacji programu (*ex-post*). Przewiduje się także publikację rocznych i końcowych raportów na temat postępu tego programu (tzw. raporty implementacyjne) oraz promocję tego programu.

4. Podsumowanie

„Nowa jakość” proponowana przez ZPORR ma polegać na funkcji koordynacji regionalnej (przestrzennej) celów i działań realizowanych w sektorowych programach

operacyjnych. Dopuszcza on uczestnictwo regionalnych partnerów, co daje możliwość „identyfikacji” specyficznych cech poszczególnych obszarów kraju, w których należy koncertować środki i działania. Ale jak piszą autorzy – w przypadku tego programu, jak i innych typów polityk regionalnych, ich powodzenie zależy od tworzenia na poziomie krajowym odpowiednich warunków makroekonomicznych dla wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy (s. 53).

Sporządził: Sławomir Łodziński

STRATEGIA WYKORZYSTANIA FUNDUSZU SPÓJNOŚCI – OBSZAR TRANSPORTU

1. Podstawowe informacje o Funduszu Spójności

„Przedsięwzięcia wspomagane przez Fundusz Spójności w słabiej rozwiniętych krajach Unii Europejskiej mają przyczyniać się do rozwoju infrastruktury transportu i środowiska, a przez to – zarówno do realizacji celów europejskiej polityki transportowej i ekologicznej, jak i celów polityki spójności, której efektem jest zmniejszanie się dysproporcji ekonomicznych i społecznych między poszczególnymi państwami.” (s. 5 trzeci akapit od dołu).

„Alokacja środków z Funduszu Spójności jest dokonywana na podstawie kryteriów obiektywnych: liczby ludności, PNB *per capita*, powierzchni kraju oraz zidentyfikowanych deficytów infrastruktury w danym kraju – odbiorcy wsparcia. Pomoc z Funduszu wraz z transferami z funduszy strukturalnych nie powinna przekroczyć 4% PNB kraju – beneficjenta” (s. 5, drugi akapit od dołu).

Dokument *Strategia Wykorzystania Funduszu Spójności* prezentuje w części dotyczącej transportu kierunki rozwoju sieci transportowych proponowane przez Polskę do wsparcia przez Fundusz w latach 2004 – 2006.

Ogólnie rzecz biorąc wsparcie ma dotyczyć:

- sieci drogowej (autostrady, drogi ekspresowe, drogi główne),
- sieci kolejowej (linie o podstawowym i międzynarodowym znaczeniu, usytuowane w paneuropejskich korytarzach transportowych).

2. Projekty z obszaru transportu wspierane przez Fundusz Spójności

Przedstawienie projektów infrastrukturalnych z obszaru transportu stanowi najważniejszą część dokumentu *Strategia Wykorzystania Funduszu Spójności*. Wydaje się, że autorzy podjęli próbę wyznaczenia elementów systemu transportowego, które mają być modernizowane względnie budowane przy wsparciu Funduszu Spójności, metodami analizy systemowej. Stąd w dokumencie znalazły się:

- identyfikacja stanu sieci kolejowej,
- identyfikacja stanu sieci drogowej,
- kryterium ogólne wyboru projektów,
- kryteria szczegółowe wyboru projektów,
- uwarunkowania ogólne wyboru projektów,
- przesłanki szczegółowe wyboru *projektów autostradowych*,
- szczegółowe kryteria wyboru *projektów w zakresie odcinków dróg ekspresowych*,
- wymogi selekcyjne wobec projektów inwestycji kolejowych.

2.1 Identyfikacja stanu infrastruktury transportowej

W *Strategii Wykorzystania* założono, iż Fundusz Spójności będzie wspierał, w latach 2004 – 2006, rozwój sieci drogowej i sieci kolejowej (patrz s. 9, ostatni akapit), wobec czego dokonano identyfikacji stanu tylko tych dwóch elementów infrastruktury transportowej.

2.1.1 Identyfikacja stanu sieci kolejowej

h. Długość i gęstość sieci kolejowej w Polsce „nie odbiega od średniego stanu we Wspólnocie” (s. 15, dziewiąty wiersz od góry).

i. Linie objęte umowami międzynarodowymi mają długość ponad 5 tys. km, w tym umową AGC objętych jest 3 tys. km, a umową AGTC 4 tys. km, odcinki wspólne mają długość 2 tys. km, co powoduje, że „standardem” AGC trzeba objąć 3 tys. km, a „standardem” AGTC 2 tys. km linii, wartości parametrów ujęto w tabeli (identyczna tabela znajduje się w dokumencie SPO – TGM):

j.

Wymagane parametry	AGC	AGTC
Maksymalna prędkość [km/h]	160	100/120
Dopuszczalny nacisk osiowy [kN]	225	200/225
Długość peronów [m]	400	
Długość torów stacyjnych [m]	750	600/750

k. „Ograniczona jest liczba odcinków pozwalających na kursowanie pociągów z prędkością powyżej 100km/h” (s. 16, dwunasty wiersz od góry),

l. „Użytkowana jest przestarzała trakcja elektryczna 3000 V prądu stałego” (s. 16, trzynasty wiersz od góry) – Trakcja nowocześniejsza to 15 lub 25 kV prądu zmiennego,

m. Stan infrastruktury kolejowej charakteryzują dane (identyczne dane zawiera tekst dokumentu SPO – TGM, ss. 8 i 9) zebrane w poniższej tabeli (na podstawie tekstu ze ss. 16 i 17):

Wyszczególnienie	Stan dobry [%]	Stan dostateczny [%]	Stan niedostateczny [%]
Tory	22,9 %	37,5	39,6
Rozjazdy	19,7	42,2	38,1
Podtorze	21,0	55,0	24,0
Przejazdy	22,7	63,0	14,3
Stacyjne urządzenia automatyki	27,8	53,6	18,6
Urządzenia samoczynnej blokady liniowej	76,4	23,0	0,6
Urządzenia na przejazdach	55,7	37,3	7,0
Urządzenia elektroenergetyki	48,0	38,0	14,0

n. „Według stanu na dzień 1 stycznia 2001 r., w ruchu pasażerskim tylko 18% ogólnej długości torów czynnych było dostosowanych do prędkości 120 - 160 km/h, 42% - prędkości 80 – 120 km/h”.

2.1.2 Identyfikacja stanu sieci drogowej

g. Wskaźnik gęstości sieci drogowej (definiowany średnią długością dróg utwardzonych przypadających na 100 km kw. powierzchni), wynoszący dla Polski i Unii Europejskiej, odpowiednio 79 i 123 przesądza, iż nie ma spójności przestrzennej tych terytoriów.

h. Normę nacisku 115 kN/oś spełnia 2,6% długości dróg krajowych, tj. 445,6 km dróg (stan na koniec 2001 roku).

i. W 2001 roku ogólny stan sieci oceniano:

- jako dobry w 29%,
- jako zadawalający w 37%,
- jako zły w 34%.

j. Stan mostów oceniany jest na 2,8 w skali od 0 do 5.

k. Zły stan dróg jest poważną przyczyną wypadków drogowych – *W 2001 roku na zamiejskiej sieci dróg krajowych wydarzyło się 9 630 wypadków, w których śmierć poniosło 1 905 osób, a 12 726 osób zostało rannych.*

l. Na koniec 2000 roku długość autostrad wynosiła około 340 km – zbliżenie się do średniej unijnej wymaga wybudowania w Polsce około 5000 km autostrad.

2.2 Kryterium ogólne wyboru projektów

Kryterium ogólne stanowi, iż realizacja projektu przyczyni się w dużym stopniu do osiągnięcia jednego z wiodących celów Narodowego Planu Rozwoju jakim jest „tworzenie warunków do zwiększania poziomu inwestycji, promowanie zrównoważonego rozwoju i spójności przestrzennej” (s. 25, ostatni akapit od dołu).

2.3 Kryteria szczegółowe wyboru projektów

Kryterium szczegółowym dla wyboru projektu z obszaru sieci drogowej jest zwiększenie spójności sieci autostrad i dróg ekspresowych w ramach układu głównych międzynarodowych korytarzy transportowych przebiegających przez terytorium Polski.

Kryterium wyboru projektu z obszaru sieci kolejowej jest zwiększenie prędkości kursowania pociągów *intercity* i ekspresowych oraz dostosowanie linii do nowoczesnych systemów przewozowych.

2.4 Uwarunkowania ogólne wyboru projektów

a. W latach 2004 – 2006 będzie można wydatkować na transport kwotę około 1867 mln Euro.

b. Dany projekt może być finansowany tylko z jednego funduszu unijnego.

c. Zachodzi konieczność finansowania projektu z budżetu i innych źródeł, minimalna wartość kosztorysowa projektu nie może być niższa od 10 mln Euro.

d. Dla projektów, które nie wytwarzają dochodu, wskaźnik pomocy z Funduszu może wynieść 80 – 85% wydatków publicznych.

e. Dla projektów wytwarzających dochód, wskaźnik ustalany jest indywidualnie.

f. Projekt powinien przynieść średnioterminowe korzyści gospodarcze i społeczne proporcjonalne do zaangażowanych środków.

2.5 Przesłanki szczegółowe wyboru projektów autostradowych

a. Projekty są usytuowane w ciągach autostradowych A1, A2 i A3.

b. Projekt uzyskuje tym wyższy priorytet im wyższa jest uciążliwość ekologiczna odcinka sieci, którego dotyczy.

- c. Projekty powinny być usytuowane na odcinkach sieci o największym natężeniu ruchu.
- d. Projekt zapewnia uzyskanie ciągłości przebiegu autostrady.
- e. Projekt spełnia warunki ochrony środowiska.

2.6 Szczegółowe kryteria wyboru projektów w zakresie odcinków dróg ekspresowych

- a. Projekt powinien dotyczyć istniejących odcinków dróg krajowych, tworzących przyszłą sieć TINA.
- b. Projekt powinien dotyczyć odcinków dróg o największym natężeniu ruchu.
- c. Powinno być spełnione kryterium opłacalności ekonomicznej.
- d. Powinno być zapewnione zwiększenie płynności i ciągłości ruchu w głównych relacjach drogowych.
- e. Powinny być spełnione warunki ochrony środowiska.

2.7 Wymogi selekcyjne wobec projektów inwestycji kolejowych

- a. Projekt powinien być usytuowany na sieci TINA, TEN i TERFN.
- b. Projekt powinien zapewniać ciągłość w prowadzeniu ruchu kolejowego.
- c. Projekt powinien dotyczyć odcinków sieci o największym natężeniu ruchu.
- d. Projekt powinien spełniać wymogi efektywności ekonomicznej.

W wyniku przeprowadzonej analizy zaproponowano, aby w latach 2004 – 2006 ze środków Funduszu Spójności finansowanych było:

- 9 projektów w zakresie budowy autostrad,
- 4 projekty w zakresie budowy dróg ekspresowych,
- 10 projektów modernizacji linii kolejowych.

2.8 Projekty budowy autostrad

Projekty autostradowe zlokalizowane są w ciągach autostrad A1, A2 i A4 i dotyczą następujących odcinków:

- Konin – Koło,
- Koło – Dąbie,
- Dąbie – Wartkowice,
- Wartkowice – Emilia,
- Stryków – Wiskitki,
- Zgorzelec – Godzieszów,
- Godzieszów – Krzyżowa,
- Stryków – Tuszyn,
- Żory – Gorzyczki.

W wyniku realizacji wymienionych projektów wydłużone zostaną istniejące lub budowane ciągi autostradowe, jeden do długości 250 km, drugi 520 km, powstanie również autostradowa obwodnica Łodzi.

Łączny koszt realizacji tych dziewięciu projektów wyniesie około 1409 mln Euro, w tym ze środków Funduszu Spójności 932 mln Euro.

2.9 Projekty budowy dróg ekspresowych

Projekty budowy dróg ekspresowych dotyczą następujących odcinków:

- Elbląg – Grzechotki,
- droga S3 od autostrady A2 do Szczecina,
- Wrocław – Syców,
- Radzymin – Wyszaków.

Łączny koszt realizacji tych czterech projektów wyniesie 498,9 mln Euro, w tym ze środków Funduszu Spójności 348,1 mln Euro. Ich realizacja zwiększy długość dróg ekspresowych o 193 km.

2.10 Projekty modernizacji linii kolejowych

Projekty modernizacji linii kolejowych zostały umiejscowione w czterech ciągach: E20, E30, E65 i E75.

Na zestaw projektów usytuowanych w ciągu E20 składają się:

- modernizacja energetyki oraz systemu sterowania ruchem kolejowym na odcinku Siedlce – Terespol o długości 120 km,
- modernizacja układów torowych 3 stacji zlokalizowanych na odcinku Siedlce – Terespol,
- pozostałe roboty na odcinku Warszawa – Sochaczew długości 60 km.

Projektem usytuowanym w ciągu E30 jest:

- modernizacja odcinka linii kolejowej Opole – Gliwice o długości 75 km,

Na zestaw projektów usytuowanych w ciągu E65 składają się:

- modernizacja odcinka Warszawa – Nasielsk o długości 56 km,
- modernizacja odcinka Nasielsk – Działdowo o długości 88 km.

Na zestaw projektów usytuowanych w ciągu E75 składają się:

- modernizacja odcinka Warszawa Rembertów – Zielonka o długości 8,5 km,
- modernizacja odcinka Zielonka – Małkinia o długości 73 km,
- modernizacja odcinka Małkinia – Białystok o długości 90 km,
- modernizacja odcinka Białystok – Sokółka o długości 41 km.

Łączny koszt realizacji tych 10 projektów wyniesie 1143,3 mln Euro, w tym ze środków Funduszu Spójności 914,6 mln Euro. Spodziewany efekt realizacji wymienionych projektów to przede wszystkim wydłużenie linii kolejowych, na których można rozwijać prędkość do 160 km/h w ruchu pasażerskim.

Spodziewany efekt globalny realizacji wymienionych projektów to dodatkowy wzrost PKB o minimum 0,3%, który już w ciągu jednego roku przyniósłby wartość dodaną niewiele mniejszą od poniesionych nakładów.

3. Uwagi

9. Diagnoza stanu sieci kolejowej jest dość chaotyczna i niespójna – raz mamy do czynienia z ogólnymi ocenami jakościowymi, innym razem z oceną w skali trzy-stopniowej.

10. W diagnozie stanu sieci drogowej występuje znacząca przewaga ocen ilościowych nad jakościowymi, co powoduje, że jest ona bardziej czytelna.

11. Diagnoza stanu systemu transportu intermodalnego nie została dokonana, mimo, iż przy okazji omawiania projektów modernizacji linii kolejowych wspomina się o projektach rezerwowych związanych z przewozami kombinowanymi.

12. Niekiedy logika sformułowań *Strategii* pozostawia wiele do życzenia: „*projekty powinny być przygotowane technicznie w sposób umożliwiający ich realizację*” (patrz s. 28, dwunasty wiersz od góry).

13. Niekiedy sformułowania są zbyt ogólnikowe, w kryterium ogólnym (patrz s. 25, ostatni akapit) występuje pisze się „*realizacja projektu przyczyni się w **dużym stopniu** do osiągnięcia jednego z wiodących celów...*”.

14. Omówienia projektów mają niejednorodną podstawową strukturę, np.: w *projektach autostradowych* brak informacji o przyroście długości autostrad w wyniku realizacji projektu.

Sporządził: Adam Kucharz

„STRATEGIA WYKORZYSTANIA FUNDUSZU SPÓJNOŚCI – OCHRONA ŚRODOWISKA”
(PROJEKT, STYCZEŃ 2003)

Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004 – 2006 (NPR) stanowi programową podstawę dla wydatkowania środków, które Polska otrzyma z funduszy europejskich po wejściu do Unii Europejskiej. Rozwinięciem i skonkretyzowaniem NPR są sektorowe programy operacyjne. Jeden z nich poświęcony jest wykorzystaniu środków europejskiego Funduszu Spójności.

Fundusz Spójności (*Cohesion Fund*) służy ograniczaniu rosnących różnic regionalnych w Europie wyrażanych stopniem zróżnicowania w poziomie zamożności (PKB *per capita*), bezrobocia i jakości życia. Środki tego funduszu adresowane są do słabiej rozwiniętych państw Unii, których PKB *per capita* jest mniejszy niż 90% unijnej średniej. Zgodnie z ustanawiającym go rozporządzeniem 1164/94/EWG Fundusz Spójności ma uzupełniać działania Wspólnoty podejmowane w ramach funduszy strukturalnych i Europejskiego Banku Inwestycyjnego. W odróżnieniu od funduszy strukturalnych beneficjentami pomocy są tu całe państwa, a nie poszczególne regiony. Przedsięwzięcia wspomagane z Funduszu Spójności koncentrują się w dwóch grupach tematycznych, którymi są rozwój infrastruktury transportowej oraz działania służące ochronie środowiska. Poniższa opinii dotyczy środowiskowej części *Strategii wykorzystania Funduszu Spójności*.

Koordinacją programowania i wdrażania Funduszu Spójności w odniesieniu do części ekologicznej zajmuje się Ministerstwo Środowiska. Przy tworzeniu ogólnych ram jego wdrażania wykorzystuje się doświadczenia związane z obsługą funduszu ISPA. Głównym celem środowiskowej części strategii jest wsparcie inwestycji władz publicznych w zakresie wdrażania prawa UE, zwłaszcza dużych projektów infrastrukturalnych o wartości powyżej 10 mln euro. Przewidywana w *Strategii* całkowita wielkość inwestycji w tej dziedzinie w okresie 2004-2006 wynosi 2.913 mln euro, w tym 1864,5 mln euro to środki pochodzące z Funduszu Spójności, a pozostała część to współfinansowanie krajowe.

Przedstawiony dokument zawiera rozbudowaną diagnozę stanu środowiska i najważniejszych zadań stojących przed krajową polityką ekologiczną. W poświęconym temu zagadnieniu rozdziale stwierdza się m.in.:

Za najważniejsze wyzwania dla polityki ochrony środowiska w Polsce uznaje się:

- *praktyczne wdrożenie wymagań prawa ochrony środowiska UE;*
- *obniżanie energo- i materiałochłonności gospodarki, np. poprzez wprowadzanie energooszczędnych i wodooszczędnych technologii i rozwiązań, redukcja potrzeb opakowaniowych i tworzenie zamkniętych obiegów materiałów;*
- *zapewnianie skuteczniejszej ochrony zasobów przyrody i różnorodności biologicznej;*
- *ograniczenie negatywnego oddziaływania transportu na środowisko.*

Diagnoza ta powinna stanowić punkt wyjścia dla opracowania struktury wydatków realizowanych z wykorzystaniem środków Funduszu Spójności. Naturalne wydaje się, że priorytety polityki ekologicznej powinny zostać odzwierciedlone w wyborze zadań przeznaczonych do realizacji z wykorzystaniem funduszy europejskich. Stało

się jednak inaczej! Niemal całość środków (83%) przeznaczono na zadania związane z poprawą jakości wód i gospodarką wodną. Tylko 13% środków skierowanych zostanie na gospodarkę odpadami, zaś na ochronę atmosfery jedynie 4%. Finansowanie innych obszarów wskazanych jako priorytetowe cele polskiej polityki ekologicznej nie zostało w *Strategii* uwzględnione⁷. Działania, które zaproponowano do realizacji w ramach Funduszu Spójności przedstawiają się zatem następująco:

- budowa i modernizacja kanalizacji sanitarnej, sieci wodociągowej i oczyszczalni ścieków – 1359 mln euro,
- budowa zbiorników retencyjnych i ochrona przeciwpowodziowa – 187 mln euro gospodarka odpadami – 243 mln euro,
- poprawa jakości powietrza – 76 mln euro.

Odnosząc się do zaproponowanych działań można stwierdzić, że *Strategia wykorzystania Funduszu Spójności* nie stworzyła całościowego programu ochrony środowiska - przedstawione priorytety stanowią bowiem zbiór luźno powiązanych ze sobą działań, które w niewielkim tylko stopniu będą mogły przyczynić się do zwiększenia efektywności wykorzystania zasobów, nie przyczynią się do ochrony różnorodności biologicznej, ani nie rozwiążą innych głównych problemów przed którymi stoi polska polityka ekologiczna. Dominacja inwestycji z dziedziny gospodarki wodnej w ramach całego sektora może zostać uznana za rozwiązanie kontrowersyjne, tym bardziej że nie przedstawiono oczekiwanych efektów końcowych planowanych działań. Tymczasem celem realizacji programu powinno być nie tyle wybudowanie takiej czy innej liczby oczyszczalni ścieków ale osiągnięcie określonej jakości wód. Wielkość środków przewidziana w ramach programu na cele związane z ochroną powietrza i powierzchni ziemi należy uznać za zdecydowanie zbyt małą, aby podejmowane działania spowodowały radykalną poprawę jakości tych komponentów środowiska.

Fakt, że ochrona środowiska uznana została za jeden z ważnych celów społecznych i ekonomicznych, który powinien zostać wsparty środkami akcesyjnymi należy ocenić pozytywnie. Warto jednak zwrócić uwagę, że skuteczna realizacja celów z dziedziny ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju nie może ograniczyć się do wąskiego, sektorowego podejścia skupionego na środkach technicznych (oczyszczalnie ścieków, unieszkodliwianie odpadów itp.). Gwarancją sukcesu w tej dziedzinie będzie jedynie szerokie uwzględnienie uwarunkowań ekologicznych we wszystkich programach sektorowych. W przeciwnym razie może dojść do sytuacji, że w ramach komponentu środowiskowego będziemy naprawiali szkody ekologiczne powstające w wyniku niewłaściwej realizacji innych komponentów Planu (np. w ramach programów z sektora transportu czy rozwoju wsi i rolnictwa).

Środowiskowa część *Strategii wykorzystania Funduszu Spójności* nastawiona jest przede wszystkim na działania inwestycyjne takie jak budowa oczyszczalni, składowisk, urządzeń oczyszczania gazów odlotowych. Może to przynieść znaczny efekt ekologiczny, ale na razie trudno ocenić efektywność kosztową tych działań. Podejście technologiczne do programu – tj. skupienie się głównie na tzw. inwestycjach końca rury – nie stwarza możliwości na wykorzystanie unijnych funduszy jako szansy na zwiększenie innowacyjności w podejściu do ochrony środowiska i upowszechnie-

⁷ We wcześniejszych wersjach NPR zakres zadań i poziom finansowania celów ekologicznych był znacznie szerszy. Ostatecznie jednak program operacyjny „Ochrona środowiska i gospodarka wodna” został usunięty.

nia nowoczesnych rozwiązań polityki ekologicznej skierowanych przede wszystkim na unikanie zanieczyszczeń⁸.

Sporządził: Mirosław Sobolewski

⁸ Podobne konkluzje zawarte zostały w opracowaniu pt. „Ramowa strategiczna ocena oddziaływania na środowisko Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004 – 2006” które zostało wykonane przez Polskie Biuro Regionalnego Centrum Ekologicznego na Europę Środkową i Wschodnią (REC) dla potrzeb Ministerstwa Gospodarki.