

NARODOWY PLAN ROZWOJU POLSKI 2007-2013 W ŚWIETLE POLITYKI SPÓJNOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ

Marek PRONIEWSKI*

1. Wprowadzenie

Narodowy Plan Rozwoju (NPR) jest „dokumentem określającym cele rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, w tym wspierane cele rozwoju regionalnego” w programowanym okresie [5, art. 3]. W zakresie specyficznych problemów rozwoju społecznego, gospodarczego i przestrzennego cele szczegółowe NPR realizowane są na wyodrębnionych obszarach określonych w sektorowych (SPO) i regionalnych programach operacyjnych (RPO) oraz w strategii wykorzystania Funduszu Spójności. NPR określa zgodnie z Ustawą między innymi [5, art. 4]: okres programowania, diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej i zróżnicowań regionalnych, cel główny i cele szczegółowe oraz kierunki rozwoju, szacunkowy plan finansowy i współfinansowanie krajowe oraz limity środków na kontrakty wojewódzkie, kryteria wyboru beneficjentów, system zarządzania i realizacji.

NPR jest podstawowym dokumentem bazowym dla wszystkich programów operacyjnych i stanowi podstawę dialogu i negocjacji w zakresie wsparcia z Komisją Europejską. Horyzont czasowy NPR zgodny jest z horyzontem programowania budżetu i polityki spójności Unii Europejskiej, tj. w pierwszym okresie przynależności do Unii Europejskiej okres programowania 2004-2006 i następnym dla lat 2007-2013. Opracowanie Narodowego Planu Rozwoju wynika z procesów integracyjnych Polski z Unią Europejską i jest podstawą ubiegania się o środki wsparcia z funduszy strukturalnych na realizację zamierzeń rozwojowych, w tym z Funduszu Spójności.

Trzeci Raport Kohezyjny Komisji Europejskiej z 18 lutego 2004 podkreśla politykę spójności jako filar integracji europejskiej, rekompensującej obszarom słabszym negatywne konsekwencje pogłębienia integracji [1]. Polska, osiągając PKB na jednego mieszkańca około 40% średniej Unii Europejskiej (wg parytetu siły nabywczej), w pełni klasyfikuje się do objęcia wsparciem w ramach celu 1 polityki spójności (PKB *per capita* nie przekraczające 75% średniej UE).

Głównym celem opracowania jest charakterystyka założeń NPR w nowym okresie programowym 2007-2013. Można przyjąć tezę, że nowa polityka spójności Unii Europejskiej stwarza korzystne możliwości zmniejszenia dystansu rozwojowego naszego kraju i polskich regionów w relacji do bogatszych krajów i regionów Unii Europejskiej.

* prof. dr hab. Marek Proniewski, Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Ekonomiczny

Obecnie realizowanym dokumentem programowym jest Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004-2006.

2. Strategiczne cele i osie rozwoju NPR 2004-2006

Celem NPR 2004-2006 jest „rozwijanie konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zdolnej do długofalowego, harmonijnego rozwoju, zapewniającej wzrost zatrudnienia i poprawę spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej z Unią Europejską na poziomie regionalnym i lokalnym” [3, s. 63]. Wyżej określony cel jest realizowany poprzez osiągnięcie celów częściowych, takich jak [3, s. 64-66]:

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

Realizacja celów powinna podnieść konkurencyjność gospodarki polskiej i stworzyć warunki do poprawy jakości życia społeczeństwa.

Środki finansowe są koncentrowane na następujących pięciu wiodących osiach rozwoju [3, s. 65-67]:

1. wspieranie konkurencyjności przedsiębiorstw,
2. zasobach ludzkich i zatrudnieniu,
3. tworzeniu warunków dla zwiększania poziomu inwestycji, promowania rozwoju zrównoważonego i spójności przestrzennej,
4. przekształceniach strukturalnych w rolnictwie i rybołówstwie oraz rozwoju obszarów wiejskich,
5. wzmacnianiu potencjału rozwojowego regionów i przeciwdziałaniu ich marginalizacji.

3. Priorytety rozwoju regionalnego Polski w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej tworzy nową jakość dla polityki regionalnej państwa i wymaga wzmocnienia konkurencyjności polskich regionów. Jest to tym bardziej istotne, że polskie regiony charakteryzuje szereg słabych stron, takich jak [4, s. 5-45]:

- niski poziom PKB na jednego mieszkańca w relacji do poziomu unijnego (średnio około 40%); województwa warmińsko-mazurskie, podlaskie, lu-

- belskie i podkarpackie zajmują pod tym względem końcowe miejsca w zestawieniach Eurostatu,
- wysoki odsetek ludności zatrudnionej w rolnictwie decydujący o niskim PKB (najwyższy w skali UE w województwach wschodniej Polski),
 - wzrost zróżnicowań przestrzennych w zakresie PKB, stopy bezrobocia, zagospodarowaniu infrastrukturalnym itd.,
 - zagrożenie trwałą marginalizacją obszarów peryferyjnych, o wysokim odsetku ludności rolniczej, bezrobociu, niskim wskaźniku zurbanizowania, starych okręgach przemysłowych i miastach monokultury przemysłowej,
 - brak standardowych powiązań infrastrukturalnych pomiędzy regionami oraz z systemem europejskim,
 - niska innowacyjność i poziom umiędzynarodowienia działalności wykorzystującej endogeniczny potencjał rozwoju.

Polityka regionalna Polski w świetle realizacji NPR ma na celu „tworzenie warunków wzrostu konkurencyjności regionów oraz przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów w taki sposób, aby sprzyjać długofalowemu rozwojowi gospodarstwu kraju, jego spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej oraz integracji z Unią Europejską” [2, s. 24]. Działania i środki finansowe są zgodnie z Narodową Strategią Rozwoju Regionalnego na lata 2001-2006, a jednocześnie podkreślone w Narodowym Planie Rozwoju, skoncentrowane na pięciu podstawowych priorytetach, jak [2, s. 24-32]:

- 1) rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów (infrastruktury transportowej, społecznej społeczeństwa informacyjnego i infrastruktury ochrony środowiska),
- 2) restrukturyzacja bazy ekonomicznej regionów i tworzenie warunków jej dywersyfikacji (wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw, innowacji i transferu technologii, rozwój turystyki i ochrony dziedzictwa kulturowego),
- 3) rozwój zasobów ludzkich (poprzez aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu, promocji lokalnego partnerstwa na rzecz zatrudnienia, rozwój przedsiębiorczości, kadr dla gospodarki),
- 4) wsparcie obszarów wymagających aktywizacji i zagrożonych marginalizacją (aktywizację obszarów wiejskich, rewitalizację bazy ekonomicznej miast),
- 5) rozwój międzynarodowej współpracy regionów (przygranicznej i międzyregionalnej).

Realizacja wyżej wymienionych priorytetów powinna wzmocnić konkurencyjność i przyczynić się do wzrostu gospodarki polskich regionów, w tym regionów dotychczas charakteryzujących się niskim poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego. Strategia rozwoju regionalnego Polski wyraźnie podkreśla, że podstawowym wyzwaniem stojącym przed polityką rozwoju regionalnego państwa jest wzrost poziomu rozwoju regionów w Polsce w stosunku do średniej

unijnej oraz niedopuszczenie do wzrostu różnicowań pomiędzy województwami. Zakłada przy tym efektywne wykorzystanie w polityce regionalnej szans wynikających z wejścia do Unii Europejskiej.

4. Cele i priorytety Narodowego Planu Rozwoju 2007-2013

Cele i priorytety NPR na lata 2007-2013 zostały wyznaczone w oparciu o strategię rozwoju społeczno-gospodarczego i strategię rozwoju regionalnego. Głównymi celami polityki rozwoju społeczno-gospodarczego Polski w średnim horyzoncie czasowym jest utrwalenie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego powyżej 5% PKB rocznie, przyspieszenie modernizacji polskiej gospodarki i uzyskanie trwałej zdolności konkurencyjnej [7, s. 71-75].

Strategia rozwoju gospodarczego opiera się na działaniach zorientowanych na naprawę finansów publicznych określonych w „Programie uporządkowania i ograniczania wydatków publicznych” przyjętym przez rząd w 2003 roku. Program ten zwraca uwagę na racjonalizację wydatków publicznych, zwłaszcza socjalnych, zapewnienie odpowiednich źródeł dochodów budżetowych, zmiany instytucjonalne usprawniające funkcjonowanie sektora finansów publicznych [7]. Ważną kwestią jest realizacja średniookresowej strategii finansów publicznych zorientowanej na spełnienie kryteriów konwergencji z Maastricht.

Polityka strukturalna powinna być realizowana w wymiarze horyzontalnym i regionalnym, odchodząc od polityki sektorowej. Pomoc publiczna skierowana na wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw prywatnych, zwłaszcza podejmujących przedsięwzięcia innowacyjne. Chodzi również o zapewnienie dostępu do kapitału i przyspieszenie procesów inwestycyjnych.

Podstawowa filozofia NPR została osadzona w strategii lizbońskiej, tak jak nowa polityka spójności Unii Europejskiej, tj. budowa gospodarki opartej na wiedzy. Warunkiem osiągnięcia przez Polskę dynamicznego wzrostu gospodarczego jest więc wykorzystanie potencjału wiedzy ucieleśnionej w nowoczesnych czynnikach wzrostu gospodarczego, podkreślających rolę innowacji technologicznych. Konkurencyjność gospodarki warunkuje rozwój kapitału ludzkiego i lepsze wykorzystanie zasobów ludzkich, a to wymaga zmian w edukacji, przebudowie instytucji rynku pracy i rozwoju kształcenia ustawicznego. Ważną kwestią jest rozwój infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej, stymulacja inwestycji krajowych i zagranicznych, rozwinięcie partnerstwa publiczno-prywatnego.

Strategia rozwoju regionalnego przyjmuje za główne cele [7, s. 75-80]:

- wzrost konkurencyjności gospodarczej polskich regionów poprzez zwiększenie elastyczności i innowacyjności,
- efektywne wykorzystanie endogenicznego potencjału regionów; różnorodność wzbogacająca strukturę społeczno-gospodarczą kraju prowadzi do specjalizacji gospodarczej regionów i wzrostu ich konkurencyjności,
- racjonalną gospodarkę przestrzenną i zasobami środowiska,

- wyrównywanie szans rozwojowych poszczególnych regionów, ze szczególnym uwzględnieniem regionów peryferyjnych i zagrożonych marginalizacją.

Podstawami podejmowania działań państwa w zakresie rozwoju regionalnego będą [7]:

- 1) Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego (dokument o charakterze średniookresowym), spójnie ujmująca strategiczne zagadnienia polityki regionalnej państwa i polityki (strategie) rozwoju regionów;
- 2) Nowa Ustawa o polityce regionalnej państwa i rozwoju regionów, wprowadzająca spójne zasady długofalowego rozwoju regionalnego z uwzględnieniem makroregionów;
- 3) zdecentralizowany system finansów publicznych, dopuszczający wieloletnie plany finansowe i wsparcie środkami zewnętrznymi z funduszy Unii Europejskiej przy uwzględnieniu 16 programów operacyjnych rozwoju regionalnego¹.

W założeniach zwraca się szczególną uwagę na rozwój obszarów wiejskich.

Jako priorytety na obecnym etapie programowania proponuje się [7, s. 79-80]:

- podnoszenie atrakcyjności obszarów wiejskich (restrukturyzacja gospodarstw rolnych, koncentracja produkcji, tworzenie warunków dla przyciągania prywatnych inwestycji, poprawa infrastruktury, system szkoleń i kształcenia, wspomaganie mikroprzedsiębiorstw);
- zrównoważony rozwój sektora rolnego z zachowaniem ochrony środowiska (dywersyfikacja działalności rolniczej – turystyka, usługi, działania zwiększające wartość dodaną produkcji);
- podniesienie konkurencyjności przetwórstwa rolnego. Zwraca się przy tym uwagę na wykorzystanie instrumentów krajowych i Funduszy Strukturalnych, a zwłaszcza Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnych.

5. Instrumenty realizacji Narodowego Planu Rozwoju 2007-2013

Na realizację NPR w latach 2004-2006 Polska uzyska kwotę 12,8 mld euro ze środków Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności. Zgodnie z zasadą współfinansowania działań rozwojowych ze środków krajowych wkład strony polskiej wyniesie 6,9 mld euro, w tym 4,5 mld ze środków publicznych i 2,4 mld euro ze środków prywatnych. Prognozowane i szacowane środki finansowe Unii Europejskiej na realizację NPR w latach 2007-2013 wynoszą ponad 50 mld euro [7, s. 81].

Głównymi instrumentami finansowania pozostają Fundusze Strukturalne (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Finansowy Instrument Orientacji i Gwarancji Rolnych, Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa) oraz Fundusz Spójności. Od dnia 1 maja 2004 Polska

¹ Por. także [6].

jako członek Europejskiego Banku Inwestycyjnego może korzystać z bezpośrednich kredytów, kredytów z gwarancjami rządowymi, linii kredytowych za pośrednictwem banków oraz kredytów dla banków na pożyczki dla beneficjentów.

Akcesja do Unii Europejskiej oznacza również przystąpienie Polski do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (kraje UE oraz EFTA-Islandia, Lichtenstein, Norwegia) i możliwość korzystania ze środków finansowych w ramach dwóch instrumentów, tj. Mechanizmu Finansowego EOG oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego. Przewiduje się, że Polska otrzyma w rocznych transzach z Mechanizmu Finansowego EOG w latach 2004-2009 około 281 mln euro oraz z Norweskiego Mechanizmu Finansowego około 278 mln euro na ochronę środowiska, promowanie zrównoważonego rozwoju, ochronę dziedzictwa kulturowego, rozwój zasobów ludzkich, wdrażanie przepisów z Schengen i politykę regionalną [7, s. 82-85].

Projekty realizowane w ramach programów pomocowych będą współfinansowane ze środków budżetu państwa pozostających w dyspozycji poszczególnych ministrów, środków funduszy celowych i rezerw celowych, środków jednostek samorządu terytorialnego. Wymienić można również szereg innych instrumentów wspomagających realizację programów współfinansowanych ze środków wspólnotowych, np.: poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa, Fundusz Poręczeń Unijnych, Fundusz Rozwoju Inwestycji Komunalnych, fundusze poręczeniowe i pożyczkowe dla MŚiP, Krajowy Fundusz Drogowy, Krajowy Fundusz Kapitałowy, partnerstwo publiczno-prawne czy kontrakty wojewódzkie.

Komisja Europejska proponuje osiąganie priorytetów polityki strukturalnej w latach 2007-2013 w ramach trzech nowych celów: konwergencja, regionalna konkurencyjność i zatrudnienie oraz europejska współpraca terytorialna poprzez finansowanie z trzech funduszy, tj. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności.

6. Zakończenie

Polityka spójności jest szczególnie istotna w kontekście obecnego rozszerzenia Unii Europejskiej, zasad solidarności i regionalnego wymiaru zmniejszania różnicowań rozwojowych między państwami i regionami Wspólnoty. Ukierunkowanie działań finansowych na realizację priorytetów Strategii Lizbońskiej wzmocni konkurencyjność gospodarki europejskiej i polskiej. Wykorzystanie potencjalnych korzyści kraju zintegrowanego w ramach Unii Europejskiej wymaga całkowitego dostosowania struktur i procedur występujących w sferze polityki regionalnej do wzorców umożliwiających przejęcie przez Polskę środków z funduszy pomocowych. Podstawowym dokumentem przedkładanym Komisji Europejskiej jest Narodowy Plan Rozwoju odpowiadający okresom programowania budżetowego w Unii Europejskiej. Polska podjęła intensywne prace nad kolejnym dokumentem NPR na lata 2007-2013. Cele i priorytety NPR

wyznaczane są w oparciu o strategię rozwoju społeczno-gospodarczego i strategię rozwoju regionalnego, zakładające wzrost konkurencyjności opartej na wiedzy polskiej gospodarki i gospodarek regionalnych oraz zmniejszenie dysparytetów rozwojowych. Konieczne jest przy tym podjęcie rozwiązań systemowych i prawnych dla przyszłego okresu programowania 2007-2013, np. decentralizacji finansów publicznych, reformy centrum czy nowelizacji ustawy o rozwoju regionalnym.

Literatura

1. *Nowe partnerstwo dla spójności. Konwergencja, konkurencyjność, współpraca. Trzeci raport kohezyjny na temat spójności gospodarczej i społecznej*, Komisja Europejska, Luksemburg 2004. Polska wersja – Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa 2004.
2. *Polska. Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2001-2006*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Budownictwa, Warszawa 2000.
3. *Polska. Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006*, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 14 stycznia 2003, Warszawa 2003.
4. *Polska. Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004-2006*, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2004.
5. Ustawa z dnia 20 kwietnia o Narodowym Planie Rozwoju, Dz. U. 2004, Nr 116, poz. 1206.
6. Zalewski J., *Warunki urzeczywistnienia 16 regionalnych programów operacyjnych w Polsce w okresie programowania Wsparcia Wspólnoty 2007-2013*, Ekspertyza wykonana na zlecenie Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej MGPIPS.
7. *Założenia do NPR 2007-2013*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa 2004.