

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej

**Ukierunkowanie
środków wspólnotowych
w ramach krajowych i regionalnych
programów operacyjnych**

(guidance paper)

Doświadczenia z wdrażania NSRO w świetle badań i analiz
– wnioski na przyszłość

Warszawa, czerwiec 2010 r.

SPIS TREŚCI

I.	WPROWADZENIE	3
II.	UWARUNKOWANIA STRATEGICZNE DLA UKIERUNKOWANIA ŚRODKÓW WSPÓLNOTOWYCH	4
III.	KIERUNKI STRATEGICZNE DLA ROZDYSPONOWANIA ŚRODKÓW WSPÓLNOTOWYCH	7
IV.	ZMIANY W PROGRAMACH OPERACYJNYCH.....	15
	IV.1 Obszary interwencji wykazujące nadwyżkę środków, jednoznaczny brak potrzeb lub możliwości realizacyjnych albo nie- lub niedostateczne ukierunkowanie na osiągnięcie ustalonych celów	17
	IV.2 Obszary interwencji realizowane z trudnościami (w tym zagrożone realokacją).....	18
	IV.3 Nowe obszary interwencji	25
	IV.4 Zmiany merytoryczne o charakterze wdrożeniowym.....	25
	IV.5 Zmiany techniczne	26
V.	DODATKOWE ŚRODKI WSPÓLNOTOWE.....	27
VI.	UKIERUNKOWANIE ŚRODKÓW KRW W RAMACH PRIORYTETÓW KRAJOWYCH PROGRAMÓW OPERACYJNYCH, W TYM PROGRAMU OPERACYJNEGO KAPITAŁ LUDZKI	28
VII.	UKIERUNKOWANIE ŚRODKÓW KRW W RAMACH REGIONALNYCH PROGRAMÓW OPERACYJNYCH	29
VIII.	UKIERUNKOWANIE ŚRODKÓW POCHODZĄCYCH Z DOSTOSOWANIA TECHNICZNEGO.....	30
IX.	PODSUMOWANIE I WNIOSKI.....	30
	ZAŁĄCZNIKI	32
1.	HARMONOGRAM DALSZYCH PRAC NAD ZMIANAMI PROGRAMÓW OPERACYJNYCH	32
2.	NARODOWE STRATEGICZNE RAMY ODNIESIENIA – PODSTAWOWE WSKAŹNIKI REALIZACJI	33
3.	ZESTAWIENIE ZAKRESÓW ZMIAN PROGRAMÓW OPERACYJNYCH ROZWAŻANYCH PRZEZ IZ.....	38
4.	LISTA BADAŃ EWALUACYJNYCH WYKORZYSTANYCH PRZY OPRACOWANIU DOKUMENTU	39

I. Wprowadzenie

Niniejszy dokument, przygotowany w ramach procesu przeglądu śródkresowego Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007-2013 (NSRO)¹, stanowi wskazanie dla Instytucji Zarządzających (IZ) dla dokonania ewentualnych zmian w zakresie interwencji finansowanej ze środków UE, jak również alokowania dodatkowych środków wspólnotowych pochodzących z krajowej rezerwy wykonania (KRW) oraz tzw. dostosowania technicznego, w celu ukierunkowania wsparcia na obszary najbardziej istotne strategicznie z punktu widzenia priorytetów rozwoju kraju i regionów.

W dokumencie opisano strategiczne uwarunkowania dla interwencji środków UE płynące z poziomu wspólnotowego, krajowego oraz regionalnego, w oparciu o które, uwzględniając wnioski z przeprowadzonych analiz i badań ewaluacyjnych NSRO, dokonano określenia kierunków strategicznych dla ewentualnych zmian w zakresie obecnej interwencji oraz alokowania dodatkowych środków wspólnotowych.

Na podstawie wskazanych w dokumencie rekomendacji, Instytucje Zarządzające wypracują propozycje szczegółowych kierunków alokacji przyznanych im środków² oraz zmian w zapisach programów operacyjnych (w tym dotyczących ewentualnych realokacji). Propozycje te zostaną poddane ocenie Instytucji Strategicznej NSRO, a następnie skierowane do konsultacji z Komisją Europejską (KE) oraz przedłożone Komitetowi Koordynacyjnemu NSRO.

Zgodnie z ustaleniami podjętymi przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego z Komisją Europejską, wprowadzenie zmian do treści programów operacyjnych, w tym alokowanie dodatkowych środków, nastąpi w toku jednolitego procesu re negocjacji programów z KE. Ramy czasowe dla alokacji krajowej rezerwy wykonania określone zostały w art. 50 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności. Ramom tym podporządkowane zostaną negocjacje pozostałych zmian w PO / RPO oraz alokacji dostosowania technicznego. Szczegółowy harmonogram działań został określony w Załączniku nr 1.

W pracach nad niniejszym dokumentem wykorzystano wyniki badania śródkresowego programów operacyjnych oraz innych właściwych analiz i badań ewaluacyjnych, w tym wyniki dyskusji strategicznej przeprowadzonej w ramach ewaluacji ex-post Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004-2006³. Punktem odniesienia przy pracach nad dokumentem były również dorobek oraz wnioski wynikające z *Raportu Strategicznego 2009, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia*, przygotowanego przez MRR w grudniu 2009 r. w celu realizacji wymogów wynikających z art. 29 ust. 2 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006⁴. Zgodnie z założeniami metodologicznymi *Raportu Strategicznego* w dokumencie tym wskazano m.in. wnioski dotyczące stanu realizacji strategii zawartych w NSRO, jak również główne, strategiczne problemy i bariery implementacyjne, ważne z punktu widzenia realizacji w Polsce polityki spójności oraz zarządzania rozwojem kraju i regionów, zarówno te horyzontalne (dotyczące m.in. deficytu podejścia strategicznego i koordynacji polityk publicznych) występujące na poziomie NSRO, jak również te szczegółowe występujące na poziomie wdrażania PO. Mimo, że zidentyfikowane kwestie pozostają w zasadniczej mierze nadal aktualne, nie są w niniejszym *guidance paper* powtarzane. Dokumenty należy traktować komplementarnie.

¹ Proces przeglądu programów operacyjnych został zapoczątkowany podczas VI posiedzenia Komitetu Koordynacyjnego NSRO (KK NSRO) w dniu 7 grudnia 2009 r. w związku z upływającą połową okresu wdrażania perspektywy finansowej 2007-2013.

² Zgodnie z zapisami *Metodologii podziału krajowej rezerwy wykonania w ramach krajowych oraz regionalnych programów operacyjnych* przyjętej na mocy Uchwały Nr 35 Komitetu Koordynacyjnego NSRO z dn. 7 grudnia 2009 r.

³ Zestawienie wykorzystanych materiałów ewaluacyjnych zawiera Załącznik nr 4.

⁴ Który to art. stanowi, że do końca 2009 r. i 2012 r. państwa członkowskie składają sprawozdania zawierające informacje na temat wkładu programów współfinansowanych przez fundusze w realizację celów polityki spójności określonych w Traktacie, realizację priorytetów określonych w Strategicznych Wytycznych Wspólnoty dla spójności oraz zintegrowanych wytycznych dla wzrostu i zatrudnienia na lata 2005 – 2008.

II. Uwarunkowania strategiczne dla ukierunkowania środków wspólnotowych

Polska jako największy, w świetle celów aktualnej polityki spójności, beneficjent środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (prawie 20% budżetu polityki spójności na lata 2007-2013) – jest wymownym przykładem pozytywnego oddziaływania polityki spójności na wielu płaszczyznach – makroekonomicznej, społeczno-gospodarczej, instytucjonalnej. Biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce (konkretne efekty rzeczowe i jakościowe są widoczne na razie tylko w odniesieniu do interwencji polityki spójności w latach 2004-2006), jak również skalę i zasięg planowanych przedsięwzięć do 2013 roku, można przyjąć, że polityka spójności stanowi zasadniczy czynnik wpływający na kształt uwarunkowań i przebieg procesów rozwojowych w naszym kraju.

Polityka spójności jest jednym z czynników poprawy sytuacji społeczno-gospodarczej i zmian strukturalnych w Polsce, przejawiających się: poprawą podstawowych wskaźników makroekonomicznych, procesem stopniowego przechodzenia od gospodarki opartej na kapitale i pracy na rzecz modelu opartego na wiedzy (wzrost konkurencyjności i innowacyjności gospodarki, promowanie społeczeństwa informacyjnego oraz sfery badań i rozwoju), za sprawą wdrażania Strategii Lizbońskiej oraz zmianą struktur społeczno-gospodarczych i przestrzennych.

Niewątpliwie dodatkową wartością polityki spójności UE jest przyczynianie się do zmian instytucjonalnych i systemowych (konwergencji instytucjonalnej), ze szczególnym uwzględnieniem: sprawności i jakości funkcjonowania administracji, kształtowania kultury administracyjnej związanej z zarządzaniem środkami publicznymi UE (programowanie strategiczne, wieloletnie zarządzanie strategiczne i finansowe, w tym monitoring, ewaluacja i kontrola) oraz wzrostu znaczenia poziomu regionalnego (decentralizacja).

Wartość dodana polityki spójności⁵ w Polsce powinna być oceniana również przez pryzmat efektywności krajowych polityk rozwojowych – polityki gospodarczej (strukturalnej) rządu, polityki regionalnej oraz polityk sektorowych (polityka infrastrukturalna, edukacyjna, społeczna, itd.). Istotny jest także efekt dodatkowości, jako że środki UE w ramach polityki spójności stanowią dodatkowy (a nie zamienny) instrument wspierania rozwoju.

Pozytywny wpływ polityki spójności na uwarunkowania i przebieg procesów rozwojowych w Polsce wiąże się także z realizacją długofalowych celów założonych w strategiach i wytycznych wspólnotowych (Strategia Lizbońska, Zintegrowane Wytyczne na rzecz Wzrostu i Zatrudnienia, Strategiczne Wytyczne Wspólnoty) oraz dokumentach krajowych stworzonych w oparciu o wymogi wspólnotowe (Podstawy Wsparcia Wspólnoty 2004-2006, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013, programy operacyjne). Polityka spójności stanowi wieloletnie ramy dla podejmowania inwestycji w czynniki długotrwałego wzrostu - silniejsze związanie polityki spójności z realizacją odnowionej Strategii Lizbońskiej ukierunkowuje interwencje w latach 2007-2013 wokół celów zapewnienia trwałego wzrostu gospodarczego oraz wzrostu i poprawy jakości zatrudnienia.

Nowym, długofalowym programem społeczno-gospodarczym UE, który zastąpi obowiązującą od 2000 r. (zmodyfikowaną pięć lat później) Strategię Lizbońską (SL) ma być zaproponowana przez KE „**Europe 2020 – A strategy for smart, sustainable and inclusive growth**”⁶. W związku z niezadowolającym postępem w realizacji celów lizbońskich nowa wizja rozwoju jest propozycją społecznej gospodarki rynkowej, o stabilnym wzroście gospodarczym, zapewniającej wysoki poziom zatrudnienia, produktywności i spójności społecznej. W Strategii EUROPA 2020 podkreśla się potrzebę wspólnego działania państw członkowskich na rzecz wychodzenia z kryzysu oraz wdrażania reform umożliwiających stawienie czoła wyzwaniom związanym z globalizacją, starzeniem się społeczeństw, czy rosnącą potrzebą racjonalnego wykorzystywania zasobów. W celu osiągnięcia tych założeń proponowane są trzy podstawowe, wzajemnie wzmacniające się priorytety: „wzrost inteligentny” - *smart growth* (rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach), „wzrost zrównoważony” - *sustainable growth* (promowanie gospodarki zrównoważonej – efektywniej wykorzystującej zasoby, bardziej zielonej, a zarazem konkurencyjnej) oraz „wzrost sprzyjający

⁵ Wartość dodana jest pojęciem stosowanym do opisu wpływu polityk wspólnotowych, w tym w szczególności polityki spójności, na zmiany ilościowe i jakościowo-strukturalne w gospodarce, życiu społecznym i funkcjonowaniu administracji w państwach członkowskich i oznaczająca pojawienie się pozytywnych efektów, które nie byłyby możliwe bez interwencji wspólnotowej.

⁶ *Commission Working Document: Consultation on the future "EU 2020" Strategy*, COM(2009)647, 24.11.2009 r. Na posiedzeniu Rady Europejskiej w dniach 25-26.03 br. przyjęto podstawowe priorytety i cele Strategii na poziomie Wspólnoty. Zakłada się, że na posiedzeniu Rady Europejskiej w dniach 26-27.06 br. przyjęte zostaną cele na poziomie państw członkowskich oraz pakiet Zintegrowanych Wytycznych na rzecz Wzrostu i Zatrudnienia.

włączeniu społecznemu” - *inclusive growth* (wzmacnianie gospodarki charakteryzującej się wysokim zatrudnieniem oraz spójnością ekonomiczną, społeczną i terytorialną). Podstawowym instrumentem realizacji zaproponowanych przez KE celów mają stać się inicjatywy przewodnie (ang. *flagship initiatives*), realizowane na poziomie UE, państw członkowskich, władz regionalnych i lokalnych. Koncentrować się one mają przede wszystkim na:

- zogniskowaniu działalności B+R i innowacji na wyzwaniach, przed którymi stoi społeczeństwo tj. zmianach klimatu, efektywności energetycznej, zmianach demograficznych, ochronie zdrowia;
- poprawie jakości na wszystkich poziomach edukacji i szkoleń oraz zwiększaniu atrakcyjności europejskiego szkolnictwa wyższego na arenie międzynarodowej;
- osiągnięciu trwałych korzyści gospodarczych i społecznych z jednolitego rynku cyfrowego opartego na dostępie do szerokopasmowego Internetu;
- wsparciu zmiany w kierunku gospodarki niskoemisyjnej i efektywniej korzystającej z zasobów środowiska oraz dążeniu do wyeliminowania zależności wzrostu gospodarczego od degradacji środowiska przyrodniczego (decoupling);
- poprawie warunków dla przedsiębiorczości, zwłaszcza MŚP oraz wsparciu rozwoju silnej bazy przemysłowej, zdolnej do konkutowania w skali globalnej;
- stworzeniu warunków do unowocześnienia rynków pracy, przez ułatwienie mobilności pracowników i rozwój ich umiejętności, w celu zwiększenia poziomu zatrudnienia oraz zapewnieniu trwałości modeli społecznych;
- zapewnieniu spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej przez pomoc osobom biednym i wykluczonym społecznie oraz umożliwieniu im aktywnego uczestniczenia w życiu społecznym.

Wizję możliwych ścieżek rozwoju Polski w kolejnych 20-tu latach zarysowuje **Raport „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe”**⁷. Dokument pokazuje możliwości dalszej modernizacji, wskazuje dylematy rozwojowe do rozstrzygnięcia w najbliższym czasie, szczególnie w obszarze polityki gospodarczej, społecznej, infrastrukturalnej, bezpieczeństwa energetycznego oraz sprawnego zarządzania państwem. Do kluczowych wyzwań, na jakie Polska musi odpowiedzieć w perspektywie 2030 r. zidentyfikowano: wzrost i konkurencję, sytuację demograficzną, wysoką aktywność zawodową oraz adaptacyjną zasobów pracy, odpowiedni potencjał infrastruktury, bezpieczeństwo energetyczno-klimatyczne, gospodarkę opartą na wiedzy i rozwój kapitału intelektualnego, solidarność i spójność regionalną, poprawę spójności społecznej, sprawne państwo oraz wzrost kapitału społecznego. Aby wykorzystać szanse, jakie pojawiają się przed Polską w kolejnych 20-tu latach oraz przygotować kraj na zagrożenia wynikające z długookresowych trendów światowych, model rozwojowy musi wzmacniać dynamikę wzrostu, sprzyjać jeszcze pełniejszemu wykorzystaniu szans i stopniowo usuwać coraz większej grupie regionów i społeczności przeszkody utrudniające udział w tym procesie.

Doświadczenia kilkuletniego uczestnictwa Polski w UE pokazały, że właściwe określanie celów rozwojowych i zapewnienie możliwości ich realizacji nie jest, jak jeszcze do niedawna powszechnie sądzono, jedynie funkcją ilości dostępnych środków finansowych. Wymiernym efektem tych doświadczeń jest także refleksja o konieczności wypracowania spójnej wizji systemu strategicznego zarządzania rozwojem. Elementami tworzenia takiej wizji są **Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski**, prezentujące propozycje modelu systemu zarządzania rozwojem, mające na celu zwiększenie skuteczności programowania i wdrażania polityki rozwoju oraz podniesienie jakości funkcjonowania instytucji publicznych⁸, oraz **Plan uporządkowania strategii rozwoju**⁹, w którym zaproponowano zoptymalizowanie liczby strategii rozwoju¹⁰ realizujących średnio i długookresową strategię rozwoju kraju. Założono przyjęcie 9 tzw. docelowych strategii rozwoju:

- *Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki* (koordynator – Minister Gospodarki),
- *Strategia rozwoju zasobów ludzkich* (Minister-członek Rady Ministrów, Przewodniczący Stałego Komitetu Rady Ministrów),
- *Strategia rozwoju transportu* (Minister Infrastruktury),
- *Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko* (Minister Gospodarki),
- *Sprawne państwo* (Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji),
- *Strategia rozwoju kapitału społecznego* (Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego),

⁷ Dokument opracowany przez autorski zespół pod naukową redakcją dr M. Boniego, KPRM 2009

⁸ Przyjęte przez RM 27 kwietnia 2009 r.

⁹ Przyjęty przez RM 24 listopada 2009 r. (wersja z uwzględnieniem dokonanej 10 marca 2010 r. reasumpcji).

¹⁰ Stanowiących „inne strategie rozwoju” w rozumieniu ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz.712)

- *Krajowa strategia rozwoju regionalnego – Regiony – miasta – obszary wiejskie* (Minister Rozwoju Regionalnego),
- *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* (Prezes Rady Ministrów),
- *Strategia zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa* (Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi).

W ramach jednej z ww. strategii rozwoju – **Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego**¹¹ – wyznaczono cele polityki regionalnej. U podstaw konstruowania projektu KSRR legł nowy paradygmat rozwoju oparty o model polaryzacyjno-dyfuzyjny zaprezentowany w *Raporcie Polska 2030*. Zgodnie z przyjętym w nim podejściem terytorialnym, polityka regionalna skupia się na jak najlepszym wykorzystaniu potencjałów rozwojowych regionów, przy skoncentrowanych działaniach mających na celu rozprzestrzenianie procesów i impulsów rozwojowych z głównych miast na obszary całych regionów. Projekt KSRR wskazuje na rolę polityki regionalnej jako efektywnej polityki zapewniania spójności gospodarczej, społecznej i przestrzennej kraju i jego wszystkich regionów. Zaprogramowany model polityki regionalnej ma na celu wspieranie konkurencyjności we wszystkich regionach, w tym również w tych najlepiej rozwijających się. Takie działania będą prowadzić do zwiększenia zjawisk polaryzacyjnych, co jest widoczne podczas dynamicznego wzrostu gospodarczego najlepszych ośrodków. Dlatego nowy paradygmat polityki regionalnej uzupełniono o mechanizmy wspierające dyfuzję procesów rozwoju z obszarów najlepiej do tych słabiej rozwijających się. Obejmuje to dyfuzję impulsów rozwojowych zarówno w skali kraju, jak również wewnątrz poszczególnych regionów. Nowy model polityki regionalnej opiera się na założeniu, że szanse rozwojowe tkwią we wszystkich typach regionów, gdzie zlokalizowane są determinanty rozwojowe w różnych układach terytorialnych. Celem interwencji regionalnej jest zatem maksymalizacja wzrostu na poziomie krajowym, dzięki wspieraniu i zachęcaniu każdego regionu do wydobycia, wzmocnienia i wykorzystania endogenego potencjału wzrostu przy pomocy wewnętrznych lub zewnętrznych zasobów. W tym kontekście układ celów odzwierciedla podstawowe obszary oddziaływania KSRR do 2020 i tworzy triadę: konkurencyjność – spójność – sprawność, opierającą się na założeniach przekształcenia sposobu myślenia o roli polityki regionalnej i jej realizacji.

Paradygmat zintegrowanego systemu rozwoju oraz zmiana dotychczasowego podejścia do polityki przestrzennej państwa, przejawiająca się m.in. w zerwaniu z dychotomią planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego, wprowadzeniu współzależności celów polityki przestrzennej z celami polityki regionalnej, łączeniu poziomu programowania z poziomem operacyjnym, wzmocnieniu efektywności i kreatywności instytucji odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne dało także podstawy dla opracowywanego przez MRR (zgodnie z art. 47 aktualnej Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹²) projektu **Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (KPZK 2030)**.

W dokumencie prezentuje się wizję Polski 2030 sformułowaną w oparciu o model, którego rdzeń stanowi policentryczna metropolia sieciowa. KPZK zakłada, że policentryczna metropolia sieciowa stanowi otwarty system powiązanych funkcjonalnie metropolii wraz z dowiązanymi do nich subregionalnymi ośrodkami wzrostu i ośrodkami regionów peryferyjnych. Rdzeń policentrycznej metropolii sieciowej jest atrakcyjnym i konkurencyjnym obszarem rozwoju w stosunku do sieci metropolii istniejących w Europie. Wizja 2030 opiera się na pięciu pożądanym cechach polskiej przestrzeni:

- Polska przestrzeń jest konkurencyjna i innowacyjna dzięki wykorzystaniu potencjału systemu policentrycznego dużych miast;
- Polska przestrzeń jest zintegrowana i spójna, zarówno zewnętrznie jak i wewnętrznie, dzięki czemu wszyscy mieszkańcy uczestniczą w procesach rozwojowych;
- Polska przestrzeń, zachowując bogactwo walorów dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego, jest rozpoznawalna;
- Polska przestrzeń jest odporna na różne zagrożenia, w tym energetyczne i naturalne;
- W polskiej przestrzeni panuje ład dzięki stworzeniu funkcjonalnego systemu prawnego i instytucjonalnego.

Powyższe dokumenty strategiczne wyznaczają obecne i przyszłe warunki brzegowe dla strategii ukierunkowania środków wspólnotowych w Polsce. Tym samym determinują cele **Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia** – dokumentu, który wyznacza sposób osiągania w kraju podstawowych celów unijnej polityki spójności, tj. zmniejszenia różnic w rozwoju społeczno-

¹¹ Projekt rozpatrzony w maju br. przez Komitet Stały RM.

¹² W przyszłości KPZK będzie stanowiła element Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju.

gospodarczym poszczególnych regionów UE. Określają tym samym także możliwe obszary tematyczne wsparcia dodatkowej interwencji środków polityki spójności oraz warunkują potencjalne zmiany w programach operacyjnych.

NSRO 2007-13, zwiernając podstawowe założenia dotyczące rozwoju kraju przy udziale środków unijnych, wyznaczają główne cele i wyzwania stojące przed polityką spójności w Polsce. W tym kontekście celem strategicznym NSRO jest *tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej*. Służy temu realizacja 6 celów horyzontalnych:

- Poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowa mechanizmów partnerstwa,
- Poprawa jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej,
- Budowa i modernizacja infrastruktury technicznej i społecznej mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski,
- Podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej oraz rozwój sektora usług,
- Wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej,
- Wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich.

Należy podkreślić, że zarówno cel strategiczny NSRO jak i wszystkie cele horyzontalne zaprogramowane w NSRO, zachowują swoją aktualność, zarówno w świetle zmian społeczno-gospodarczych zaistniałych w ostatnim okresie, jak też powstałych dokumentów strategicznych (projekt strategii EUROPA 2020, Polska 2030, projekt KSRR, projekt KPZK).

Postęp w realizacji celów NSRO w szczegółowy sposób został przeanalizowany w ramach *Raportu Strategicznego 2009, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia*, przygotowanego przez MRR w grudniu 2009 r. Bieżący postęp w osiąganiu celów NSRO wg stanu na koniec kwietnia br., prezentuje tabela wskaźników monitorowania NSRO w Załączniku 2.

Reasumując, kierunki wydatkowania przez Polskę dodatkowych środków polityki spójności perspektywy 2007-2013 muszą wynikać z potrzeb rozwojowych i modernizacyjnych kraju i regionów, spójnych z wizją rozwoju określoną w krajowych dokumentach strategicznych (w tym m.in. w ww. Raporcie *Polska 2030* i innych), a także uwzględniać kierunki myślenia o rozwoju UE, wynikające z toczącej się aktualnie debaty nad nową strategią dla wzrostu i zatrudnienia UE w horyzoncie 2020 r.

III. Kierunki strategiczne dla rozdysponowania środków wspólnotowych

Biorąc pod uwagę wspomniane w Rozdziale II, długo- i średniookresowe uwarunkowania strategiczne, wynikające z dokumentów wspólnotowych i krajowych, dokonując ukierunkowania środków wspólnotowych zakłada się **silną koncentrację** interwencji w obszarach priorytetowych dla osiągnięcia wspólnotowych i krajowych celów rozwojowych w dłuższym okresie.

Koncentracja będzie miała dwa wymiary:

- **tematyczny**, skupiający interwencję na wskazanych obszarach priorytetowych dla pobudzenia rozwoju społeczno-gospodarczego (*growth-oriented*), oraz
- **kwalifikowalności**, skupiający interwencję na kwalifikujących się przedsięwzięciach (zintegrowanych, w przeciwieństwie do oderwanych inwestycji punktowych – *integrated approach*)¹³.

Wzmocnienie interwencji w obszarach priorytetowych będzie możliwe dzięki skutecznemu, skoordynowanemu wykorzystaniu strumienia finansowego środków UE dostępnego obecnie w ramach trzech instrumentów, tj.:

- zmiany programów operacyjnych (w tym realokacji obecnych środków przeznaczonych na dany priorytet/działanie),
- alokacji krajowej rezerwy wykonania,
- alokacji środków dostosowania technicznego.

¹³ Ta forma koncentracji może wymagać zmian sposobu wyłaniania projektów do dofinansowania, w tym kryteriów wyboru projektów i zasad ich stosowania.

Właściwe ukierunkowanie alokacji UE dostępnej w ramach powyższych instrumentów, oprócz przyczyniania się do realizacji wspólnotowych i krajowych celów strategicznych, stanowić będzie znaczący wkład w obecną aktywną politykę gospodarczą Rządu RP i samorządów, zorientowaną wokół najważniejszych krótkookresowych celów rozwojowych państwa, wpisujących się w cele wspólnotowe, obejmujących przede wszystkim:

- zapewnienie i utrzymanie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego,
- zwiększenie zatrudnienia,
- konsolidację finansów publicznych.

Dokonując ukierunkowania ww. instrumentów, obok celów rozwojowych państwa, należy również brać pod uwagę bieżące uwarunkowania, takie jak:

- obecną sytuację społeczno-gospodarczą (w tym m.in. wychodzenie z okresu spowolnienia gospodarczego oraz klęskę powodzi),
- stan wdrażania oraz dalsze możliwości wydatkowania w poszczególnych obszarach,
- mechanizmy specyficzne dla interwencji UE, które w aktywny sposób warunkują realizację celów polityki społeczno-gospodarczej państwa.

Należy podkreślić, że wykorzystanie dostępnych instrumentów należy rozpatrywać łącznie, tak by dzięki ich **komplementarnemu zastosowaniu** osiągnąć maksymalizację efektów w dążeniu do osiągnięcia założonych celów rozwojowych.

W takim rozumieniu wprowadzanie zmian w programach operacyjnych służy optymalizacji wykorzystania środków wspólnotowych do jak najskuteczniejszej realizacji celów NSRO, natomiast krajowa rezerwa wykonania stanie się instrumentem sprzyjającym wzrostowi i konkurencji, przez jej ukierunkowanie na obszary pro-innowacyjne i pro-rozwojowe oraz podnoszące standardy dostępu do usług. Dodatkowe środki pochodzące z dostosowania technicznego służyć będą wsparciu tych obszarów, które mają strategiczne znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego, przy czym obecny poziom ich dofinansowania nie jest wystarczający.

Podkreślić należy, że zmiany alokacji / realokacje środków finansowych na dany program operacyjny muszą następować w zgodzie z **zasadą dodatkowości**, tj. przy założeniu, że dodatkowe środki wspólnotowe nie mogą służyć zastępowaniu środków krajowych dla interwencji publicznej realizowanej w ramach zadań właściwych instytucji, lecz dla zapewnienia realizacji dodatkowych przedsięwzięć, niemożliwych lub utrudnionych do realizacji przy pomocy zasobów własnych.

Wychodząc z założenia o koncentracji tematycznej interwencji na obszarach priorytetowych dla pobudzania rozwoju społeczno-gospodarczego, należy podkreślić konieczność stworzenia lepszych warunków dla wzrostu konkurencyjności polskiej gospodarki i oparcia jej w większym wymiarze na wiedzy, innowacyjności i przedsiębiorczości, zapewnieniu dostępu do infrastruktury, zrównoważonym rozwoju i poprawie jakości kapitału ludzkiego. Obszary powyższe, jako wpływające bezpośrednio na wzrost gospodarczy i zatrudnienie, są w przeważającej mierze zdefiniowane jako przyczyniające się do realizacji Strategii Lizbońskiej UE (a obecnie również EUROPA 2020) i w tym świetle są podstawą do ukierunkowania środków wspólnotowych.

Jednocześnie podczas alokacji środków wspólnotowych, należy kierować się, wskazanym w dokumencie EUROPA 2020 obok inteligentnego rozwoju („smart growth”), również dążeniem do rozwoju zrównoważonego („sustainable growth”), budującego gospodarkę efektywnie korzystającą z zasobów i bardziej przyjazną środowisku, a także rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu oraz poprawie standardów dostępu do usług („inclusive growth”). Powoduje to – obok wspierania działań bezpośrednio prorozwojowych – również konieczność troski o kapitał społeczny i jego budowę, m.in. dzięki dbałości o ochronę zdrowia, kulturę oraz dziedzictwo kulturowe.

Podkreślając aktualność założeń NSRO 2007-2013, ukierunkowania dostępnego strumienia środków wspólnotowych należy dokonać także w oparciu o stopień realizacji celów NSRO. Analiza postępu w osiąganiu założonych celów NSRO 2007-13 (mierzonych wskaźnikami monitorowania¹⁴) wskazuje jednak, że z racji uwarunkowań i tendencji społeczno-gospodarczych w krótkim horyzoncie, specyfiki podejmowanych w danym obszarze przedsięwzięć (np. długi proces realizacji inwestycji - efekty w szerszej skali widoczne w dłuższym horyzoncie niż badany), czy nieprzewidzianych zdarzeń i okoliczności, trudno o sformułowanie jednoznacznych wniosków i rekomendacji zmian.

¹⁴ Tabela wskaźników monitorowania NSRO 2007-2013 w załączniku 2.

Mimo to należy zauważyć, że stopień pożądaných zmian w poszczególnych obszarach tematycznych jest różny. W niektórych z nich, przy założeniu dotychczasowego tempa zmian, istnieje realna możliwość osiągnięcia/zbliżenia się do zakładanego poziomu wartości wskaźników docelowych (obszary celów 1, 2 NSRO). Natomiast w obszarze pozostałych celów tendencje nie są już tak jednoznaczne: w odniesieniu do niektórych wskaźników postęp można ocenić jako zadowalający, w odniesieniu do innych jako niedostateczny, a w odniesieniu do niektórych nie notuje się zmian (np. cel 4)¹⁵. Do obszarów wymagających największej uwagi, jeżeli chodzi o osiągnięcie zakładanego poziomu rozwoju, należą przede wszystkim: infrastruktura transportowa (drogi)¹⁶, rozwój produkcji energii ze źródeł odnawialnych¹⁷, działalność innowacyjna w przedsiębiorstwach, w tym wykorzystanie wyników prac B+R oraz nowych technologii w sektorze przedsiębiorstw¹⁸, rozwój sieci szerokopasmowego dostępu do Internetu¹⁹.

Mając wszystkie powyższe uwarunkowania na względzie, **do priorytetowego wsparcia rekomenduje się** następujące obszary:

- **Infrastruktura**

- infrastruktura drogowa: najważniejsze inwestycje zgodne z *Programem budowy dróg krajowych 2008-2012* (projekt na lata 2010-2015), docelowe ciągi dróg wojewódzkich (łącznie najważniejsze ośrodki społeczno-gospodarcze, zgodnie z celami NSRO oraz projektów KSRR i KPZK), odcinki dróg krajowych w miastach na prawach powiatu.

Skoncentrowanie strumienia środków finansowych na obszarze infrastruktury drogowej (w zakresie inwestycji autostradowych, dróg ekspresowych, innych dróg krajowych oraz dróg wojewódzkich) uzasadnione jest przede wszystkim dążeniem do osiągnięcia celów NSRO w zakresie poprawy dostępności terytorialnej kraju i regionów. Aktualne pozostają założenia dotyczące powiązania wszystkich najważniejszych ośrodków miejskich w Polsce siecią autostrad i dróg ekspresowych, rozwijania powiązań w ramach sieci TEN-T, włączających Polskę w europejski system transportowy, a także modernizacji innych dróg krajowych włączających mniejsze ośrodki gospodarcze w podstawową sieć krajową i europejską. Działania w tym zakresie dotyczą poprawy krajowych i kontynentalnych połączeń komunikacyjnych pomiędzy wszystkimi głównymi ośrodkami życia gospodarczego kraju (ośrodkami wojewódzkimi), a także pomiędzy nimi i ośrodkami miejskimi zlokalizowanymi w Unii Europejskiej (biorąc pod uwagę koncentrację przestrzenną zagranicznej aktywności gospodarczej naszego kraju) oraz w dalszej kolejności na pozostałych kierunkach.

Najważniejsze z punktu widzenia rozwoju kraju i regionów inwestycje w zakresie autostrad, dróg ekspresowych oraz innych dróg krajowych określone zostały i są realizowane zgodnie z rządowym *Programem budowy dróg krajowych 2008-2012* (projekt na lata 2010-2015), w ramach którego określony został również system finansowania wkładu krajowego. W związku ze znacznym przyspieszeniem realizacji Programu uzasadnione jest dofinansowanie realizacji

¹⁵ Szczegółową analizę postępu w osiąganiu założonych celów NSRO 2007-13 przeprowadzono w ramach *Raportu Strategicznego 2009, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia*, MRR, grudzień 2009 r.

¹⁶ Podkreślić należy, że łączna długość dróg ekspresowych w 2008 r. osiągnęła zaledwie 17,5 % wartości docelowej dla 2013 r., a łączna długość autostrad ok. 43%. Z uwagi na specyficzny charakter projektów infrastrukturalnych związany z długotrwałym procesem inwestycyjnym (prace studialne, przygotowanie inwestycji, realizacja) należy podkreślić, że poziom docelowy wskaźników oraz efekty ich realizacji ujawnią się w szerszej skali w kolejnych latach realizacji NSRO, jednak ze względu na olbrzymie zapóźnienia Polski w tym obszarze, należy dołożyć wszelkich starań, aby osiągnąć założone w nim cele.

¹⁷ Wykorzystanie odnawialnych źródeł energii elektrycznej nadal pozostaje niewielkie – ich udział w wytworzonej energii elektrycznej wynosił w 2008 r. 4,2% (wobec 2,9% w 2006 r.), i pozostawał znacznie niższy od poziomu przyjętego jako docelowy w 2013 r. w NSRO (7,5-8,5%).

¹⁸ Szczególnie niekorzystna sytuacja jest w obszarach obejmujących finansowanie działalności B+R oraz aktywność innowacyjną przedsiębiorstw. Wg ostatnich dostępnych danych, wielkość nakładów na B+R ogółem w 2007 r. była identyczna jak w roku bazowym 2005, a wielkość nakładów przedsiębiorstw – nawet nieznacznie niższa. W świetle dotychczasowych rezultatów, coraz mniej realne wydaje się osiągnięcie zakładanych na 2013 r. ambitnych celów, tym bardziej, że w najbliższych latach sytuacja makroekonomiczna nie będzie sprzyjać skokowemu zwiększaniu nakładów na B+R, ani ze środków budżetowych, ani przez przedsiębiorstwa. Jeszcze gorzej przedstawiają się zmiany zaangażowania przedsiębiorstw w działalność innowacyjną. Odsetek przedsiębiorstw przemysłowych ponoszących nakłady na taką działalność obniżył się w stosunku do roku bazowego o ponad 7% i był niemal o połowę niższy od zakładanego na 2013 r. (60%).

¹⁹ Wydatki na technologie informacyjne i telekomunikacyjne (w relacji do PKB) w latach 2006-2008 niestety systematycznie spadają i znacznie (5,1% dla 2008 r.) odbiegają od zakładanego na 2013 r. (8,5% PKB). Liczba łączy szerokopasmowych w przeliczeniu na 100 mieszkańców zwiększyła się z 1,9 w roku bazowym 2005 do 12,8 w 2009 r. Konieczne jest utrzymanie tempa jego poprawy wykazywanego w ostatnich latach, aby zapewnić osiągnięcie w 2013 r. zakładanego poziomu 23 łączy szerokopasmowych na 100 mieszkańców. W odniesieniu do dostępności usług e-government, uzyskanie zakładanego w NSRO wskaźnika realizacyjnego wymagać będzie istotnego przyspieszenia działań. Odsetek 20 podstawowych usług publicznych dostępnych on-line w latach 2006-2009 systematycznie wzrasta, jednak przy zachowaniu dotychczasowego tempa rozwoju e-government, w 2013 r. dostępnych on-line byłoby 55% podstawowych usług publicznych, zamiast zakładanych 80%.

większego zakresu inwestycji o charakterze strategicznym na poziomie krajowym, umożliwiające pełne osiągnięcie celów NSRO 2007-2013 i PO.

Ukierunkowanie wsparcia dla odcinków dróg wojewódzkich wynika z konieczności wspierania połączeń o znaczeniu strategicznym w wymiarze regionalnym, równocześnie zapewniających obsługę relacji funkcjonalnych z siecią krajową i europejską. Badania i analizy stanu wdrażania NSRO wskazują na występujące w niektórych województwach niedoinwestowanie rozwoju sieci dróg wojewódzkich kosztem dróg lokalnych²⁰.

Zapewnienie dostępności komunikacyjnej najważniejszych ośrodków miejskich oraz ich przepustowości wymaga inwestycji na drogach krajowych w miastach na prawach powiatu. Doświadczenia z realizacji NSRO w powyższym zakresie oraz niepełny stan zaspokojenia potrzeb²¹ czynią zasadnym dalsze ukierunkowanie środków na wsparcie powyższych działań.

- transport miejski: zintegrowane rozwiązania w systemie transportu miejskiego

Możliwość zwiększenia przepustowości komunikacyjnej miast, przy jednoczesnym zmniejszeniu presji transportu samochodowego na środowisko przyrodnicze, warunkuje konieczność ukierunkowania wsparcia finansowego dla zwiększenia udziału transportu publicznego w obsłudze mieszkańców. Inwestycje w powyższym zakresie są silnie i obustronnie skorelowane z tempem i kierunkami rozwoju ośrodków miejskich. Z tego względu priorytetem powinna być integracja wewnętrznej przestrzeni obszarów miejskich poprzez wprowadzenie usprawnień z zakresu multimodalnego transportu zbiorowego (obejmujących różne środki transportu i elementy infrastruktury tj. kolej, tramwaj, metro i inny transport publiczny, lotniska, systemy kierowania ruchem, obiekty „parkuj i jedź”). Działania w tym zakresie służyć będą również wspieraniu integracji obszaru funkcjonalnego poszczególnych ośrodków miejskich (w tym obszarów podmiejskich), co warunkuje możliwości rozwoju funkcji ośrodków wojewódzkich, subregionalnych i powiatowych, zwiększenie spójności przestrzennej i powiązań w relacji miasto-wieś, przyciąganie inwestycji i tworzenie dobrej jakości miejsc pracy. Z badań i analiz stanu wdrażania NSRO wynika, że takie inwestycje wykazują dodatkowo wysokie możliwości realizacyjne.²²

- energetyka: odnawialne źródła energii, efektywność energetyczna.

Zwiększanie udziału odnawialnych źródeł energii, podobnie jak poprawa efektywności energetycznej, ma istotne znaczenie dla podniesienia poziomu bezpieczeństwa energetycznego kraju, jak również zmniejszenia presji sektora energetyki na środowisko przyrodnicze (w tym redukcji emisji gazów do atmosfery). Korzyści gospodarcze obejmować mogą również dywersyfikację źródeł i miejsc produkcji i przesyłu energii, wzrost innowacyjności technologicznej w energetyce, rozwój krajowego potencjału „zielonej gospodarki” („*green economy*”), pobudzenie lokalnych ośrodków wzrostu. Zwiększenie inwestycji w źródła odnawialne i efektywność energetyczną wpłynie korzystnie na możliwość wypełnienia zobowiązań wspólnotowych²³ oraz norm krajowych i międzynarodowych w zakresie ochrony powietrza i klimatu oraz będzie sprzyjać realizacji celów Strategii EUROPA 2020. Badania i analizy stanu wdrażania NSRO identyfikują możliwości efektywnego wsparcia dla działań w omawianym zakresie w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych, które uzasadnia skierowanie dodatkowego strumienia finansowego²⁴.

- infrastruktura szkolnictwa wyższego

²⁰ Informacje przekazane przez Instytucje Zarządzające w ramach *Badania ewaluacyjnego w kontekście propozycji zmian programów operacyjnych na lata 2007-2013*, Infra Vision na zlecenie MRR, 2010, w oparciu m.in. o stan kontraktacji inwestycji w zakresie dróg lokalnych oraz dróg wojewódzkich.

²¹ Brak środków na sfinansowanie wszystkich projektów pozytywnie ocenionych formalnie i merytorycznie w ramach dotychczasowych naborów wniosków w działaniu 6.1. PO IIŚ.

²² Informacje przekazane przez Instytucje Zarządzające w ramach *Badania ewaluacyjnego w kontekście propozycji zmian programów operacyjnych na lata 2007-2013*, Infra Vision na zlecenie MRR, 2010. W 2008 r. co prawda osiągnięto ponad 96,2% założonego na rok 2013 w NSRO poziomu wskaźnika przewozu pasażerów środkami komunikacji miejskiej, jednak tendencja zmian w latach 2007-2008 nie jest jednoznaczna, gdyż nastąpił tu nieznaczny spadek jego wartości. Tym samym uzasadnione jest ukierunkowanie wsparcia w powyższym obszarze.

²³ . Zgodnie z Dyrektywą WE 28/2009 wzrost udziału OZE w zużyciu energii finalnej w Polsce powinien wzrosnąć do poziomu 15% w 2020 r.

²⁴ Z informacji uzyskanych od instytucji zarządzających i pośredniczących w ramach *Badania ewaluacyjnego w kontekście propozycji zmian programów operacyjnych na lata 2007-2013* wynika, że pomimo niskiego stopnia dotychczasowego wdrażania kategorii 39-43 Energetyka, diagnozowany jest potencjał rynkowy w zakresie omawianych działań możliwy do uruchomienia dzięki interwencji środków UE.

Budowa nowoczesnej gospodarki opartej na wiedzy i innowacji, jak również utrzymanie konkurencyjności polskiej gospodarki, uwarunkowane jest w znacznej mierze efektywnością nauczania na poziomie wyższym. Wsparcie w powyższym obszarze musi służyć wzmocnieniu kształcenia powiązanego z potrzebami gospodarki, czemu służyć powinno stworzenie niezbędnej infrastruktury dla kształcenia oraz badań na kierunkach w najwyższym stopniu powiązanych z gospodarką krajową i regionalną. Badania i analizy stanu wdrażania NSRO wskazują na możliwości efektywnego wsparcia dla budowy i modernizacji infrastruktury szkolnictwa wyższego, w szczególności obiektów naukowo-badawczych i obiektów dydaktycznych wraz z wyposażeniem w sprzęt naukowo-badawczy, umożliwiającym kształcenie wysokiej jakości kadr na kierunkach najbardziej pożądanym w gospodarce (technicznych i przyrodniczych).

- infrastruktura społeczeństwa informacyjnego: szerokopasmowy dostęp do Internetu oraz usługi świadczone drogą elektroniczną (e-usługi)

Upowszechnienie szerokopasmowego dostępu do Internetu oraz usług świadczonych drogą elektroniczną i umożliwienie gospodarstwom domowym i przedsiębiorstwom czerpania korzyści z jednolitego rynku cyfrowego wyznacza obszar społeczeństwa informacyjnego jako kluczowy dla inteligentnego rozwoju gospodarki („*smart growth*”), opartej na wiedzy i innowacji. Oznacza to w praktyce wspieranie zwiększenia dostępności do informacji (w tym informacji publicznej dla przedsiębiorstw, administracji publicznej, jednostek naukowych oraz poszczególnych obywateli), jak i zarządzania informacją (w tym wykorzystania technologii cyfrowych dla podnoszenia jakości kapitału ludzkiego, dostępu i jakości usług publicznych, efektywności konkurencyjności działania przedsiębiorstw na rynkach lokalnych, krajowych i międzynarodowych). Szczególne znaczenie ma cyfryzacja dostępu do usług publicznych i informacji świadczonych przez administrację publiczną na rzecz obywateli i przedsiębiorstw, usług świadczonych sobie wzajemnie przez przedsiębiorstwa i świadczonych przez przedsiębiorstwa obywatelom (obszary e-usług publicznych i niepublicznych). Wdrażanie nowoczesnych technologii informacyjnych i komunikacyjnych stworzy możliwości znaczącej optymalizacji funkcjonowania przedsiębiorstw i przełoży się bezpośrednio na zwiększenie konkurencyjności i innowacyjności gospodarki.

- **B+R, innowacyjność, przedsiębiorczość**

- inicjowanie działalności innowacyjnej przez przedsiębiorców, wspieranie wdrożeń wyników prac B+R oraz nowych technologii, podejmowanie współpracy sieciowej w sektorze przedsiębiorstw, wsparcie dla MŚP za pośrednictwem instrumentów inżynierii finansowej.

Działania w zakresie B+R, innowacyjności i przedsiębiorczości stanowią dźwignię rozwoju nowoczesnej i konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach. Przedsiębiorstwa w Polsce (w szczególności z sektora MŚP) nie wykazują wystarczającej skłonności do podejmowania ryzyka związanego z działalnością innowacyjną, podejmowaniem badań i rozwoju oraz wdrażaniem wyników prac i nowych technologii. Podobnie nie jest zadowolający stan współpracy sieciowej w sektorze przedsiębiorstw i osiągnięcia korzyści dla gospodarki możliwych z tego tytułu. W celu przeciwdziałania ww. niekorzystnym tendencjom oraz niezadowolającej strukturze udziału sektora publicznego i prywatnego w wydatkach na B+R w Polsce (cel: 2/3 – 1/3), należy stymulować działania w omawianym sektorze. Oprócz zwiększania dostępu do finansowania, konieczne jest wspieranie mechanizmów inicjowania i wdrażania innowacyjnych rozwiązań oraz efektów B+R, a także wzmacniania dyfuzji innowacji, zwłaszcza poprzez odpowiednie kształtowanie instytucji zajmujących się działaniami w omawianym zakresie. Badania i analizy stanu realizacji NSRO wskazują na możliwości dla efektywnej interwencji UE (zwłaszcza w ramach PO IG) oraz wskazują na potencjał do intensyfikacji wsparcia.

Istotnym elementem wspierania konkurencyjności i innowacyjności polskiej gospodarki jest również wsparcie kapitałowe dla przedsiębiorstw, w szczególności z sektora MŚP. Kierując się dążeniem do maksymalizacji skuteczności wsparcia oraz możliwością zwielokrotnienia użycia funduszy, należy stopniowo zastępować instrumenty dotacyjne instrumentami zwrotnymi (inżynierii finansowej), jako bardziej efektywnymi ekonomicznie i finansowo.

- **Kapitał ludzki**

- aktywne instrumenty pośrednictwa pracy i aktywizacji zawodowej skierowane do osób w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy (zgodnie z celami PO KL), poprawa adaptacyjności pracowników przedsiębiorstw (wydłużenie aktywności ekonomicznej ludności przez m. in. udział w kształceniu ustawicznym), rozwój współpracy między sferą szkolnictwa wyższego i nauki a

przedsiębiorstwami, wsparcie systemu oświaty na poziomie regionalnym (rozwój edukacji przedszkolnej, wyrównywanie szans edukacyjnych, rozwój szkolnictwa zawodowego)²⁵,

Procesy zachodzące na rynku pracy silnie wpływają nie tylko na ten segment gospodarki, ale są również integralnym elementem wzrostu konkurencyjności Polski i sprzyjania konwergencji. Należy podkreślić, że nie jest możliwy efektywny rozwój infrastruktury czy wzrost innowacyjności, gdy nie towarzyszy mu stała poprawa kapitału ludzkiego – podniesienie jakości i lepsze wykorzystywanie zasobów ludzkich. Stosunkowo niska efektywność ekonomiczna ludności (w porównaniu z krajami UE) oraz obserwowana na polskim rynku pracy niejednorodność, tj. różnice między regionami oraz nakładające się zróżnicowanie między rynkiem pracy dla osób wykształconych a niewykwalifikowanych, są argumentami przemawiającymi za koniecznością alokowania środków EFS w rozwój ww. dziedziny wspierania rozwoju kapitału ludzkiego.

• **Rozwój lokalny**

Należy pamiętać, że rozwój lokalny jest domeną interwencji własnej samorządów terytorialnych, a środki UE mogą stanowić jedynie jej dodatkowe uzupełnienie. Uzasadnieniem wykorzystania dodatkowej interwencji środków UE w rozwój lokalny są wyłącznie następujące przesłanki:

- wykorzystanie środków UE służy dostarczeniu usług publicznych, tam gdzie występują wyraźne braki w danym obszarze,
- występuje wyraźny interes ekonomiczny w realizacji danego przedsięwzięcia, a zaangażowane środki UE przynoszą efekt dźwigni,
- występują wyjątkowe potrzeby społeczno-gospodarcze (np. konieczność restrukturyzacji, odtworzenia struktury społeczno-gospodarczej).

Biorąc powyższe pod uwagę stymulowanie rozwoju lokalnego w wymiarach gospodarczym, społecznym, środowiskowym oraz przestrzennym, powinno się odbywać poprzez realizację działań mających na celu zapewnienie dostępu do usług publicznych. Rekomenduje się wspieranie wyłącznie zintegrowanych działań (programów / koncepcji)²⁶ zmierzających do przyspieszenia realizacji lokalnych celów rozwojowych, łączących w sobie działania dotyczące lokalnej infrastruktury, rewitalizacji obszarów miejskich i wiejskich, infrastruktury edukacyjnej,

²⁵ W odniesieniu do wskaźników monitorowania celu głównego PO KL - *Poprawa jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej*, wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15-64 lat osiągnęły na koniec 2009 r. wartość 59,3% w stosunku do wartości bazowej określonej na poziomie 54,5% oraz wartości docelowej określonej na poziomie 60%. Niemniej, poziom zatrudnienia w Polsce jest nadal daleki od średniej dla krajów UE-27, która w 2009 r. wyniosła 64,6%. Poziom zagrożenia ubóstwem był równy ze średnią dla wszystkich państw członkowskich UE, który w 2008 r. wyniósł również 17%.

Wskaźnik zatrudnienia 32,3% osób starszych (55-64 l.) nadal pozostaje w Polsce na bardzo niskim poziomie (35,0% wartości docelowej) w zestawieniu ze średnią dla wszystkich państw członkowskich (46%). W przypadku osób młodych, wskaźnik zatrudnienia 26,8% pozostawał na znacząco niższym poziomie od średniej dla wszystkich państw członkowskich (35,2%). Poziomu wskaźnika dotyczącego kształcenia ustawicznego – odsetek osób w wieku 25-64 lata uczących się i dokształcających w ogólnej liczbie ludności utrzymuje się na stałym poziomie 4,7% w stosunku do wartości bazowej (4,7%) oraz 10% wartości docelowej. Odsetek osób uczestniczących w kształceniu ustawicznym pozostaje w Polsce nadal na poziomie znacząco niższym od średniej UE-27 (9,5% w 2008 r.).

Analizując wskaźniki dotyczące edukacji odnotowano zmianę struktury wykształcenia ludności w wieku 15-64 lat. Udział osób z wykształceniem wyższym wzrósł do 18,1%, natomiast odsetek osób z wykształceniem średnim wyniósł 63,2%. Tym samym przekroczona została wartość docelowa udziału osób z wykształceniem wyższym (17%). Zaobserwowano zwiększenie zainteresowania kształceniem zawodowym. Odsetek absolwentów szkół prowadzących kształcenie zawodowe kończących się maturą w relacji do wszystkich szkół ponadgimnazjalnych kończących się maturą osiągnął wartość 28,8% (wg stanu na 30 września 2009 r.) wobec 32% wartości bazowej i 45% wartości docelowej. Wzrósł również udział absolwentów zasadniczych szkół zawodowych w ogólnej liczbie wszystkich absolwentów szkół ponadgimnazjalnych. *Sprawozdanie roczne z wdrażania PO KL 2007-2013 w 2009 r. Warszawa maj 2010.*

²⁶ Istotą projektów/przedsięwzięć zintegrowanych jest ich konstrukcja, oparta na podejściu konsolidującym w odniesieniu do danego terytorium, różne wymiary rozwoju: społecznego, gospodarczego, środowiskowego i kulturowego. Podstawą do przygotowywania takich projektów są/będą zintegrowane programy rozwoju, identyfikujące zależności/relacje pomiędzy poszczególnymi składowymi wszystkich dyscyplin życia lokalnej społeczności (w tym części wspólne). Zintegrowane programy rozwoju będą przygotowywane przez społeczności lokalne na mocy obowiązku opracowywania tego typu dokumentów, wynikającego z zapisów projektu KSRR. Ponieważ rozwiązanie to wejdzie w życie wraz z przyjęciem projektu KSRR, do czasu opracowania zintegrowanych programów rozwoju należy kierować się przyjętymi dla danych obszarów terytorialnych koncepcjami rozwoju. Takie przemysłane koncepcje rozwoju powinny stanowić uzasadnienie dla ubiegania się o dofinansowanie wspólnotowe i podstawę dla wyboru konkretnych przedsięwzięć do realizacji. Oznacza to, że decyzje o wyborze projektów nie są podejmowane wyłącznie na podstawie propozycji zgłaszanych przez beneficjentów (częstokroć oderwanych, punktowych), ale ocena następuje w świetle zgodności z daną koncepcją/wizją rozwoju.

Celem zintegrowanego podejście terytorialnego (*place-based approach*), jest lepsze wykorzystanie ukrytych lub niewłaściwie wykorzystywanych zasobów (w tym zasobów ludzkich) oraz specjalizacji terytoriów o różnym poziomie rozwoju. Zgodnie z tym podejściem interwencja odpowiada na specyficzne potrzeby terytoriów i bazuje na ich wewnętrznym potencjale rozwojowym. Zintegrowane podejście terytorialne zakłada wielowymiarowość procesów rozwojowych, umożliwiając uwzględnienie ich uwarunkowań społecznych, gospodarczych i środowiskowych oraz różnorodności obszarów, na których procesy te się odbywają. Podejście to opiera się na systemie wielopoziomowego zarządzania, wykorzystującego współpracę partnerów, ich sieciowanie, w którym ważną rolę odgrywa koordynacja podmiotów na różnych szczeblach terytorialnych.

poprawy stanu środowiska i dziedzictwa kulturowego oraz ochrony zdrowia. Kierunki działań oraz instrumenty przyczyniające się do wzrostu poszczególnych obszarów powinny zostać odpowiednio dostosowane do ich potencjałów społeczno-gospodarczych. Oznacza to, że na niektórych obszarach dla poprawienia sytuacji w zakresie dostępu do pewnego typu usług niezbędne będą inwestycje infrastrukturalne, podczas gdy w innych głównym kierunkiem wsparcia będzie wspomaganie zmian organizacyjnych i instytucjonalnych (w zależności, gdzie występują braki). Celem takiego podejścia jest zestandaryzowanie systemów dostarczania usług na obszarze całego kraju.

Kolejną przesłanką uzasadniającą ukierunkowanie środków wspólnotowych na działania w zakresie rozwoju lokalnego jest wspieranie przedsięwzięć, w których identyfikowany jest znaczący interes ekonomiczny dla rozwoju społeczno-gospodarczego danego obszaru, a środki unijne mogą tym samym zapewnić efekt dźwigni (efekt, zachodzący wówczas, gdy wraz z uruchomieniem środków publicznych na realizację pewnych działań wzrasta również zaangażowanie sektora prywatnego w ich finansowanie). Projektami tego typu mogą być przedsięwzięcia wykorzystujące bezpośrednio potencjały rozwojowe danych terytoriów.

W niektórych przypadkach uzasadnione jest adresowanie wsparcia do obszarów problemowych, w których skala i kompleksowość problemów uzasadnia bezpośrednio zaangażowanie środków wspólnotowych. Celem takich działań jest wspomaganie procesów restrukturyzacyjnych oraz w dłuższej perspektywie zmniejszenie dystansu tych obszarów w dziedzinach mających największe znaczenie rozwojowe, poprzez m.in. dostarczenie dodatkowych środków finansowych, *know-how*, rozwiązań organizacyjnych i instytucjonalnych.

Należy podkreślić, że środki wspólnotowe powinny zapewniać istotną wartość dodaną z punktu widzenia realizacji celów rozwojowych UE oraz państwa, określonych powyżej. W związku z powyższym **nie są rekomendowane do wsparcia** z dodatkowych bądź realokowanych środków działania w sektorach o mniejszym znaczeniu gospodarczym, działania nieefektywne, generujące koszty nieadekwatne w stosunku do osiągniętych korzyści, prowadzące do wyłonienia projektów punktowych, funkcjonujących w oderwaniu (w tym wybieranych w pojedynczych konkursach). Niezasadność alokowania środków na tego rodzaju działania została potwierdzona m.in. doświadczeniami państw kohezyjnych UE15 (m.in. Grecji, Portugalii, Włoch), jak również wynika z dotychczasowych doświadczeń oraz analiz wdrażania funduszy UE i ich ewaluacji w Polsce.

Zakres interwencji w obszarach rekomendowanych do wyłączenia z dodatkowego strumienia środków wspólnotowych, zaprogramowany w ramach NSRO 2007-2013, należy uznać (na podstawie prowadzonych badań i analiz) za **adekwatny** w stosunku do wysokości dostępnej alokacji środków UE dla Polski oraz poziomu efektywności działań możliwych do osiągnięcia we wskazanych obszarach.

Mając na uwadze powyższe, nie rekomenduje się następujących obszarów do zasilenia dodatkowymi środkami finansowymi (o ile przedsięwzięcia realizowane w ich ramach nie wyczerpują przesłanek określonych powyżej, tj. stanowią części zintegrowanych planów (koncepcji) rozwoju, realizują uzasadniony interes ekonomiczny, bądź potrzeby restrukturyzacyjne, odtworzeniowe związane z usuwaniem skutków klęski powodzi²⁷):

- **Infrastruktura społeczna (w tym m.in. ochrony zdrowia, sportowa i rekreacyjna)**

Działania w zakresie infrastruktury społecznej (w tym ochrony zdrowia, sportowej, rekreacyjnej), stanowiące zadania własne jst, są obecnie przedmiotem wsparcia przede wszystkim w ramach regionalnych programów operacyjnych. Należy mieć na uwadze fakt, że w przypadku RPO poziomy alokacji przewidziane na powyższe obszary w znacznej mierze zostały zrealizowane (do 7% wysokości alokacji UE w ramach programu) i dalsze uzupełnienie budżetów jst na realizację zadań własnych w tych dziedzinach środkami unijnymi nie znajduje uzasadnienia m.in. wobec ryzyka zastępowania środków własnych – krajowych. Za wyłączeniem obszaru infrastruktury społecznej przemawia również zagrożenie braku efektywności spożytkowania dodatkowych środków, m.in. poprzez finansowanie przedsięwzięć generujących koszty nieadekwatne w stosunku do osiągniętych korzyści, wywierających dodatkową presję na budżety jednostek samorządów terytorialnych (zwłaszcza w zakresie kosztów utrzymania), przy braku zwiększenia strony przychodowej.

W przypadku obszaru infrastruktury sportowej i rekreacyjnej należy podkreślić niską efektywność ww. inwestycji dla podnoszenia poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, w tym generowania

²⁷ Także tych o charakterze punktowym.

dochodów dla jst, przy wysokiej kosztowności, zwłaszcza w zakresie późniejszych kosztów utrzymania²⁸. Realizacja tego typu inwestycji przy wykorzystaniu środków wspólnotowych rodzi ryzyko dla trwałości projektów, wobec silnej presji na budżety jst w obecnej sytuacji społeczno-gospodarczej, wzrastającego poziomu zadłużenia jst oraz utrudnionego dostępu do kapitału rynkowego. Jednocześnie projekty infrastruktury sportowej i rekreacyjnej realizowane są obecnie ze środków budżetu państwa oraz budżetów jst (*Program „Moje boisko Orlik 2012”*).

W przypadku krajowych programów operacyjnych, mając na uwadze zapisy *Metodologii podziału środków krajowej rezerwy wykonania...*, dopuszcza się finansowanie inwestycji w zakresie zintegrowanego systemu ratownictwa medycznego oraz infrastruktury ochrony zdrowia o znaczeniu ponadregionalnym dla zapewnienia specjalistycznych i wysokospecjalistycznych świadczeń zdrowotnych, w celu zapewnienia skutecznej reakcji w przypadkach nagłego zagrożenia zdrowotnego oraz zwiększenia dostępności i jakości świadczonych usług medycznych wyższego rzędu.

- **Infrastruktura transportowa:** drogi lokalne

Obszar infrastruktury transportowej w zakresie pojedynczych, punktowych projektów dróg lokalnych, rekomendowany jest do wyłączenia z dodatkowego strumienia środków finansowych ze względu m.in. na wysoki poziom realizacji wskaźników w powyższym zakresie w ramach programów operacyjnych. Rekomenduje się koncentrację wsparcia jedynie na elementach infrastruktury drogowej będącej częścią zintegrowanych planów (koncepcji) rozwoju oraz w pozostałych obszarach infrastruktury transportowej – w tym zwłaszcza na drogach wojewódzkich – gwarantujących realizację celów wyższego rzędu. Jednocześnie projekty dot. budowy i modernizacji dróg lokalnych realizowane są obecnie ze środków budżetu państwa oraz budżetu jst (*Narodowy program przebudowy dróg lokalnych 2008-2011*).

- **Odnowa obszarów wiejskich i miejskich**

Obszar odnowy obszarów wiejskich i miejskich w zakresie pojedynczych, punktowych projektów, nie wpisujących się w zintegrowane plany (koncepcje) rozwoju²⁹, rekomendowany jest do wyłączenia z dodatkowego strumienia środków finansowych ze względu na nieprzyczynianie się lub przyczynianie się w niewielkim stopniu do zwiększenia poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego na poziomie lokalnym.

W ramach rewitalizacji obszarów miejskich i wiejskich należy podkreślić szczególną rolę działań zintegrowanych, w ramach których można osiągnąć efekty rozwojowe, które są niemożliwe w przypadku punktowych, oderwanych inwestycji. W tym aspekcie, uzasadnione jest m.in. wspieranie zintegrowanych programów (koncepcji) rozwoju przy pomocy strumienia finansowego ukierunkowanego na działania rewitalizacyjne z wykorzystaniem inicjatywy JESSICA, ze względu na jej innowacyjny, pro-rozwojowy charakter umożliwiający efektywne, kompleksowe podejście do wspierania zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich. Powyższy instrument pozwala na wyłanianie projektów efektywnych ekonomicznie i finansowo dzięki zaangażowaniu instytucji i mechanizmów rynkowych (w ramach struktury tzw. funduszu rozwoju obszarów miejskich), a dzięki finansowaniu zwrotnemu umożliwia wielokrotne zaangażowanie środków na finansowanie inwestycji przyczyniających się do rozwoju miejskiego (również po zakończeniu perspektywy 2007-2013, jak również możliwość sprawnej certyfikacji do KE środków finansowych pozostających do wydatkowania w programie operacyjnym).

- **Kapitał ludzki:**

- oświata (komponent centralny PO KL),
- dobre rządzenie,
- inicjatywy oddolne (komponent regionalny PO KL).

Argumentem przemawiającym za tym, by nie przeznaczać ewentualnego dodatkowego wsparcia dla działań dotyczących kapitału ludzkiego w zakresie oświaty (komponent centralny) jest uzasadniona potrzeba przeniesienia środków z tego komponentu do komponentu regionalnego w

²⁸ Polegających m.in. na budowie basenów, boisk, hal sportowo-widowiskowych (finansowanych również w kategorii *Turystyka*), itp.

²⁹ Polegające np. na renowacji elewacji budynków publicznych, renowacji parków, układaniu chodników, w oderwaniu od zintegrowanego, kompleksowego, programu (koncepcji) działań rewitalizacyjnych, ukierunkowanych na pobudzenie i wzmacnianie funkcji rozwojowej.

następstwie przesunięcia zadań z Priorytetu III do Priorytetu IX. Szerzej na ten temat w rozdziale IV.1).

W ramach działań dotyczących dobrego rządzenia (*good governance*) - pomimo istoty tego obszaru dla realizacji celów NSRO, w chwili obecnej nie należy podejmować kroków związanych wyłącznie ze zmianami w alokacji środków. W pierwszym rządzie konieczna jest finalizacja opracowania wizji i strategii funkcjonowania państwa, by na jej podstawie mogły zostać trafnie zidentyfikowane potrzeby oraz pożądaný stan zmian. Konsekwencją takich działań powinny być ewentualne decyzje o dalszym rozdysponowaniu środków.

Zasilenie dodatkowymi środkami nie jest uzasadnione w przypadku inicjatyw lokalnych, finansowanych w ramach komponentu regionalnego PO KL. Zauważalny deficyt nieszablonowych i kreatywnych działań, łączy się z wykorzystywaniem wsparcia UE na doraźne potrzeby. W tym przypadku niezbędna staje się doprecyzowanie pojęcia we wszystkich działaniach, których one dotyczą, by wyeliminować obserwowane zjawisko błędnego pojmowania „inicjatyw oddolnych”.

Podejmując decyzje w zakresie rozdysponowania środków należy mieć świadomość pojawiających się dużych oczekiwań na zwiększenie finansowania dodatkowych propozycji, m.in. rozszerzenia zakresów projektów, pokrycia wzrostu kosztów zadań i innych. Specyficznym przypadkiem może być kwestia finansowania wydatków odtworzeniowych, m.in. związanych ze stratami poniesionymi w wyniku powodzi. Propozycje realizacji tego typu przedsięwzięć przy wykorzystaniu środków wspólnotowych należy poddawać wnikliwej analizie i promować działania wpływające na rozwój społeczno-gospodarczy obszarów dotkniętych klęską.

Doświadczenia wdrażania NSRO 2007-2013 wskazują, że mogą pojawiać się także wnioski o wsparcie finansowe określonych obszarów interwencji, uzasadnione postępami w dotychczasowym wdrażaniu (szybkim tempem wydatkowania środków), niebędących jednak priorytetowymi z punktu widzenia ich wpływu na osiągnięcie najważniejszych celów rozwojowych państwa. Wzmocnienie takich obszarów także należy rozpatrywać warunkowo, ukierunkowując wsparcie w pierwszej kolejności na obszary o największym wpływie.

Należy pamiętać, że na obecnym etapie wdrażania programów operacyjnych identyfikowane są działania, w ramach których występują nadwyżki alokacji, są nie- lub niedostatecznie ukierunkowane na osiągnięcie wyznaczonych celów, lub w których stwierdzono w nich jednoznaczny brak potrzeb lub możliwości realizacyjnych, powodujące możliwość podjęcia decyzji o dokonaniu realokacji środków. Równocześnie w obszarach interwencji występują takie działania, które realizowane są z bardzo dużymi trudnościami i dużym opóźnieniem, ale wobec których nie należy przedwcześnie podejmować decyzji o zmniejszeniu alokacji. Ze względu na strategiczne znaczenie tych obszarów dla rozwoju społeczno-gospodarczego należy dążyć do pełnej realizacji założonych celów przez niezwłoczne przyjęcie i wdrożenie przez właściwe instytucje we współpracy z MRR zdecydowanych planów naprawczych. Ewentualne decyzje realokacyjne powinny być podejmowane dopiero w momencie ostatecznym, w przypadku niewdrożenia braku powodzenia zdecydowanych planów naprawczych.

Końcowa data kwalifikowania wydatków w ramach NSRO 2007-13 w szczególności sposób determinuje decyzje dotyczące kierunków zmian PO/RPO oraz rozdysponowania dodatkowych środków. Nie negując znaczenia zwiększonego wsparcia obszarów tematycznych, o szczególnym znaczeniu i roli dla strategicznego rozwoju kraju, musi ono zostać dostosowane do możliwości realizacyjnych, także wynikających z długotrwałych procedur przygotowawczych czy długiego cyklu realizacyjnego.

IV. Zmiany w programach operacyjnych

Biorąc pod uwagę określone we wcześniejszych rozdziałach: długo- i średniookresowe uwarunkowania strategiczne, jak również wskazanie kierunków strategicznych dla rozdysponowania dostępnej alokacji środków wspólnotowych, należy w racjonalny, efektywny i uzasadniony sposób wykorzystać instrument ewentualnych zmian w programach operacyjnych (w tym realokacji środków).

Analizy potwierdzają, że cele rozwojowe dla interwencji UE w ramach NSRO 2007-2013 zostały zaprogramowane właściwie. Obserwuje się natomiast:

- trudności w realizacji niektórych działań prowadzących do osiągnięcia celów,
- zmianę elementów sytuacji społeczno-gospodarczej istotnych dla skuteczności interwencji,
- potrzebę odpowiedzi na nowe wyzwania na poziomie wspólnotowym i krajowym.

W toku dotychczasowych prac analitycznych i ewaluacyjnych na różnych poziomach wdrażania,

zidentyfikowano najistotniejsze przyczyny trudności w zapewnieniu skutecznej realizacji działań w ramach NSRO. Występują one m.in. ze względu na:

- niewydolność systemu realizacji polityk publicznych w poszczególnych dziedzinach gospodarki (m.in. kolejnictwo, energetyka, społeczeństwo informacyjne, łączenie B+R i gospodarki),
- trudności prawno-legislacyjne (niedostosowanie przepisów),
- trudności organizacyjne (zdolność do przygotowywania, wyłaniania, rozliczania projektów),
- trudności finansowe (niespójność systemu finansów publicznych z systemem dystrybucji i rozliczeń funduszy UE, konieczność zapewniania współfinansowania, itp.).

Pojawiają się również nieprawidłowości strategiczne i wdrożeniowe w systemie dystrybucji funduszy europejskich, głównie o charakterze punktowym (np. nieadekwatne do osiągnięcia celów kryteria wyboru projektów, trudności w badaniu kryterium innowacyjności, błędy w procedurze przeprowadzania naborów wniosków, itd.).

Biorąc pod uwagę powyższe, wobec ewentualności zmian programów operacyjnych, należy zauważyć, iż w ramach programów występują³⁰:

- obszary interwencji, w ramach których zidentyfikowano nadwyżki alokacji, stwierdzono w nich jednoznaczny brak potrzeb lub możliwości realizacyjnych albo nie- lub niedostateczne ukierunkowanie na osiąganie ustalonych celów, powodujący możliwość podjęcia niezwłocznej, uzasadnionej strategicznie, decyzji o dokonaniu realokacji środków,
- obszary interwencji realizowane z trudnościami i opóźnieniem, które mogą stanowić potencjalne pole do realokacji środków po 31 grudnia 2010 r., wobec których nie należy jednak przedwcześnie podejmować decyzji o zmniejszeniu alokacji ze względu na ich strategiczne znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego, jednakże wymagające przyjęcia i wdrożenia przez właściwe instytucje we współpracy z MRR zdecydowanych planów naprawczych,
- nowe obszary interwencji proponowane do realizacji w ramach programów operacyjnych,
- obszary zmian merytorycznych o charakterze wdrożeniowym, służące zwiększeniu sprawności realizacji programu operacyjnego, poprawie skuteczności ukierunkowania środków strukturalnych oraz optymalizacji systemu monitorowania interwencji UE
- obszary zmian o charakterze technicznym, które wynikają ze zmian w otoczeniu społeczno-gospodarczym i prawnym, nie mających wpływu na zasadniczy kształt merytoryczny zakresu interwencji w ramach programu.

Zgodnie z przyjętym podejściem, zakładającym jednolite, strategiczne ukierunkowanie działań w zakresie zmian programów operacyjnych oraz alokacji dodatkowych środków wspólnotowych, zachodzi możliwość wprowadzenia na wniosek instytucji zarządzającej zmian w programie operacyjnym polegających zarówno na realokacji środków, jak również koniecznych zmian wdrożeniowych i technicznych.

Należy mieć jednak na uwadze, iż w przypadku niewystępowania nadwyżek środków lub jednoznacznego braku potrzeb lub możliwości realizacyjnych dla określonych działań, instytucjom zarządzającym rekomenduje się zasadnicze dążenie do utrzymania realizacji przyjętego pierwotnie zakresu programu operacyjnego.

W przypadku występowania obszarów interwencji realizowanych z trudnościami lub opóźnieniami, ze względu na strategiczne znaczenie tych obszarów należy dążyć do pełnej realizacji założonych celów interwencji poprzez niezwłoczne przyjęcie i wdrożenie przez właściwe instytucje we współpracy z MRR zdecydowanych planów naprawczych. W przeciwnym razie może dojść do konieczności zmian w zakresie interwencji (w tym realokacji środków), nieuzasadnionej względami strategicznymi (potrzeby strategiczne pozostaną niezrealizowane).

Ewentualne decyzje realokacyjne w poniższych obszarach powinny być podejmowane dopiero w momencie ostatecznym, w przypadku braku powodzenia planów naprawczych. Jednocześnie w terminie do dnia 1 grudnia 2010 r. instytucje zarządzające powinny dokonać pełnej identyfikacji i wyznaczenia obszarów potencjalnej realokacji.

W przypadku decyzji o podejmowaniu realokacji środków wspólnotowych należy podkreślić konieczność dążenia przez instytucje zarządzające do realokowania środków zgodnie z kierunkami

³⁰ Poszczególne obszary zostały szczegółowo omówione w kolejnych podrozdziałach IV.1-IV.5.

strategicznymi wskazanymi w Rozdziale III niniejszego dokumentu, do wskazanych obszarów priorytetowych, uzgodnionych przez MRR z Komisją Europejską, jako w najwyższym stopniu przyczyniających się do osiągnięcia celów NSRO oraz wspólnotowych i krajowych celów rozwojowych.

IV.1 Obszary interwencji wykazujące nadwyżkę środków, jednoznaczny brak potrzeb lub możliwości realizacyjnych albo nie- lub niedostateczne ukierunkowanie na osiągnięcie ustalonych celów

Na obecnym etapie wdrażania programów operacyjnych identyfikowane są działania, w ramach których występują nadwyżki alokacji lub stwierdzono jednoznaczny brak możliwości realizacyjnych, albo nie- lub niedostateczne ukierunkowanie na osiągnięcie ustalonych celów, powodujące możliwość podjęcia niezwłocznej decyzji o dokonaniu realokacji środków.

Na podstawie badań i analiz NSRO stwierdzono możliwości realokacji środków w następujących obszarach:

- **Infrastruktura (PO IiŚ)**

- energetyka: systemy przesyłowe i dystrybucji energii elektrycznej, gazu ziemnego i ropy naftowej (działania 10.1 i 10.2 PO IiŚ)

Według informacji przekazanych przez instytucję zarządzającą i pośredniczącą dla Priorytetu 10 PO IiŚ *Bezpieczeństwo energetyczne, w tym dywersyfikacja źródeł energii*, popartych danymi o stanie kontraktacji oraz wydatkowania środków UE³¹, w ramach priorytetu występuje brak możliwości realizacyjnych w obecnym okresie programowania dla części dużych projektów umieszczonych na liście projektów indywidualnych (w tym m.in. ropociągu Brody-Płock). Należy rozważyć możliwość realokacji środków w celu zasilenia innych priorytetów PO IiŚ współfinansowanych z EFRR lub przeznaczenia środków na finansowanie nowego obszaru wsparcia (np. propozycji dofinansowania rozwoju technologii CCS).

- pomoc techniczna PO IiŚ

Stan wdrażania priorytetów pomocy technicznej PO IiŚ finansowanych zarówno z EFRR jak też FS wskazuje na występowanie potencjalnej nadwyżki środków³². Należy rozważyć możliwość przeznaczenia części środków obydwu funduszy na wsparcie pozostałych priorytetów programu.

- **Kapitał ludzki (PO KL)**

- system oświaty

W ramach Priorytetu 3. *Wysoka jakość systemu oświaty* PO KL instytucja zarządzająca wskazuje na nadwyżkę środków ESF w kwocie 150 mln euro³³ ze względu na wspomniane wcześniej przesunięcie zadań związanych z realizacją wypracowanej w Priorytecie III podstawy programowej kształcenia ogólnego w zakresie wprowadzania indywidualizacji nauczania w

³¹ Wg danych z systemu KSI (SIMIK 07-13) z dn. 19 maja br. w ramach priorytetu 10 PO IiŚ *Bezpieczeństwo energetyczne, w tym dywersyfikacja źródeł energii* złożono 28 wniosków, na łączną kwotę dofinansowania 3,4 mld PLN. W ramach działania 10.1 *Rozwój systemów przesyłowych energii elektrycznej, gazu ziemnego i ropy naftowej oraz budowa i przebudowa magazynów gazu ziemnego* złożono 11 wniosków o dofinansowanie (94,7% alokacji na działanie), natomiast w działaniu 10.2 *Budowa systemów dystrybucji gazu ziemnego na terenach niezgazyfikowanych i modernizacja istniejących sieci dystrybucji* złożono 17 wniosków o dofinansowanie (60% dostępnej alokacji na działanie). W ramach osi podpisano 1 umowę na kwotę dofinansowania 31 mln PLN, tj. 1,04% dostępnych środków. W działaniu 10.1 zrealizowano 3 wnioski o płatność na kwotę 5 mln PLN. Certyfikacja środków do KE w ramach 10 priorytetu PO IiŚ wynosi 0,13% zobowiązań na lata 2007-2013.

³² Wg danych z KSI (SIMIK 07-13) z dnia 19 maja br. w ramach 14 priorytetu PO IiŚ *Pomoc techniczna – EFRR* ulokowano 865,2 mln PLN. Dotychczas podpisano 34 umowy na łączną kwotę dofinansowania 37 mln PLN (4,3 % alokacji). W ramach osi zrealizowano 26 wniosków o płatność na kwotę dofinansowania 20,3 mln PLN, tj. 1,4 % dostępnych środków. Certyfikacja w ramach 14 osi priorytetowej wynosi 0,7 % dostępnych środków na lata 2007-2013.

Na 15 priorytet PO IiŚ *Pomoc techniczna – FS* przeznaczono 1,58 mld PLN. W ramach osi złożono 86 wniosków na łączną kwotę dofinansowania 403,8 mln PLN. Podpisano umowy na kwotę dofinansowania środkami UE 180 mln PLN (11,7 % alokacji na oś). W ramach priorytetu złożono 74 wnioski o płatność na kwotę dofinansowania 71 mln PLN, tj. 4,6 % dostępnych środków. Certyfikacja w 15 priorytecie PO IiŚ wynosi 0,3 % alokacji.

³³ Wg danych z systemu KSI (SIMIK 07-13) z dn. 17 maja br. w ramach 3. Priorytetu PO KL złożono łącznie 285 wniosków o dofinansowanie. Do zakończenia procesu kontraktacji brakuje podpisania 144 umów z beneficjentami (50,5 % zatwierdzonych wniosków o dofinansowanie). Podpisano umowy na łączną wartość dofinansowania 1,5 mld PLN, tj. 38,4 % alokacji (przy średniej dla programu – 50,1 %). Stan certyfikacji w 3. priorytecie jest na bardzo niskim poziomie i wynosi 5,4 % dostępnych środków, co stawia tą oś na przedostatnim miejscu w PO KL.

W ramach 9 osi priorytetowej zatwierdzono 9 052 wnioski o dofinansowanie, w tym w ramach działania 9.1 - 4 087. Podpisano umowy na łączną kwotę dofinansowania 1,4 mld PLN, co stanowi 47,6 % alokacji na działanie, przy średniej dla komponentu regionalnego 41 %. W ramach 9 priorytetu wypłacono środki na poziomie 10 % dostępnych na oś.

klasach I-III szkół podstawowych do Priorytet 9. *Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach* (Poddziałanie 9.1.1. *Zmniejszanie nierówności w stopniu upowszechniania edukacji przedszkolnej*).

Zwiększenie alokacji na edukację przedszkolną (tworzenie przedszkoli na obszarach i w środowiskach o niskim stopniu upowszechnienia edukacji przedszkolnej, wsparcie istniejących przedszkoli (w tym również funkcjonujących innych form wychowania przedszkolnego) przyczyniające się do zwiększonego uczestnictwa dzieci w wychowaniu przedszkolnym) znajduje uzasadnienie w świetle niskiej dostępności i powszechności opieki przedszkolnej oraz dużego zróżnicowania między miastem a obszarami wiejskimi. Istotą preferowania tego poddziałania jest ponadto, użyteczności wczesnej edukacji oraz zapewnienia wysokiej stopy zwrotu w dłuższej perspektywie czasowej.³⁴

IV.2 Obszary interwencji realizowane z trudnościami (w tym zagrożone realokacją)

W toku przeprowadzonych analiz stwierdzono, iż w ramach NSRO 2007-2013 występują obszary, w których zaprogramowana interwencja nie jest realizowana prawidłowo – nie osiąga właściwego tempa wdrażania działań albo zakładanych rezultatów. Niepodważalny jest natomiast fakt, iż obszary te wymagają interwencji publicznej z punktu widzenia dążenia do osiągnięcia określonego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego kraju.

Poniżej przedstawiono obszary interwencji o znaczeniu dla rozwoju społeczno-gospodarczego kraju wymagające szczególnej uwagi i podjęcia stosownych działań ze względu na zaobserwowane problemy lub niedociągnięcia we wdrażaniu zarówno w przypadku programów krajowych, jak i regionalnych.

- **Infrastruktura**

Odpowiedniej jakości infrastruktura techniczna kształtuje potencjał konkurencyjności i innowacyjności gospodarki i jako taka jest podstawowym elementem decydującym o możliwości osiągnięcia i utrzymania wysokiej dynamiki rozwoju społeczno ekonomicznego.

Działania zmierzające do budowy i modernizacji elementów infrastruktury realizowane w ramach PO Infrastruktura i Środowisko oraz programy regionalne są niezwykle istotne z punktu widzenia osiągnięcia celów rozwojowych kraju i regionów, jak również realizacji zobowiązań Polski w ramach Unii Europejskiej.

Obszar infrastruktury, ze względu m.in. na złożony i długotrwały charakter inwestycji, wymaga największej uwagi pod kątem zapewnienia terminowego i skutecznego wdrażania. W obszarze tym występują znaczne trudności realizacyjne, obserwowane zwłaszcza w dziedzinie transportu kolejowego, energetyki, ochrony środowiska.

- Transport kolejowy³⁵

Główną przeszkodą w realizacji projektów mających na celu modernizację infrastruktury kolejowej jest niedostatek przygotowanych inwestycji liniowych zarówno w ramach PO Infrastruktura i Środowisko, jak i Regionalnych Programów Operacyjnych. Przyczyną takiego stanu jest m.in. poziom złożoności inwestycji, kwestie środowiskowe, jak również zdolność instytucjonalna beneficjenta (PKP PLK S.A.).

W ramach przeprowadzonych badań ewaluacyjnych (w okresie 2004-2006 i późniejszych) zaobserwowano deficyt podejścia strategicznego i zarządczego, umożliwiającego doprowadzenie do skutecznej realizacji celów.

Obserwacja horyzontalna wskazuje, że instytucje działające w sektorze kolejnictwa cechuje brak zorientowania na osiąganie konkretnych rezultatów, trudności decyzyjne i koncentracja na bieżącym administrowaniu obszarem.

³⁴ Wykonanie wskaźnika rezultatu dot. *odsetka dzieci w wieku 3-5 lat, które uczestniczyły w różnych formach edukacji przedszkolnej w ramach Priorytetu na obszarach wiejskich w stosunku do ogólnej liczby dzieci w tej grupie* zostało zrealizowane na koniec 2009 r. na poziomie 6,1%, co przekracza wartość docelową założoną na poziomie 6%. *Sprawozdanie roczne z wdrażania PO KL 2007-2013 w 2009 r. Warszawa maj 2010.*

³⁵ Wg danych z systemu KSI (SIMIK 07-13) z dn. 10 czerwca br. w ramach działania 7.1 *Rozwój transportu kolejowego* PO IS złożono 6 wniosków, na łączną kwotę dofinansowania 3,5 mld PLN (81,8 % alokacji). W ramach tego działania podpisano 2 umowy o dofinansowanie i zanotowano płatności na kwotę zaledwie 39,2 mln PLN, co stanowi 0,2 % środków przeznaczonych na działanie.

- Energetyka³⁶

Sektor energetyki został po raz pierwszy objęty wsparciem w ramach polityki strukturalnej w obecnym okresie programowania 2007-2013. Wiązało się to bezpośrednio z koniecznością przygotowania od podstaw regulacji prawno-organizacyjnych, przekładając się tym samym na opóźnienia w realizacji inwestycji w tym obszarze.

Podobnie, jak w przypadku infrastruktury kolejowej, trudności w sprawnej realizacji projektów w sektorze energetyki wynikają przede wszystkim ze złożoności procesu przygotowania inwestycji. Opóźnienia związane są z występującymi problemami z pomocą publiczną (konieczność notyfikacji oddzielnych projektów) oraz przepisami środowiskowymi (m.in. inwestycje przebiegające przez obszary chronione, konieczność ponownego przygotowania inwestycji zgodnie z nowymi przepisami środowiskowymi).

Obserwowane są również istotne problemy związane z uwarunkowaniami prawnymi związanymi z pozyskiwaniem gruntów pod inwestycje, który to proces znacznie opóźnia dostępność przedsięwzięć gotowych do realizacji. Odpowiedzią w powyższym zakresie będzie przyjęcie w sektorze energetyki ustawy nadającej specjalny charakter przygotowywanym inwestycjom i umożliwiającym szybsze uzyskiwanie dostępu do nieruchomości (tzw. specustawy).

Istotnym problemem jest również stan kadr działających w systemie instytucjonalnym sektora energetyki w Polsce.

- Gospodarka odpadami, zapobieganie zagrożeniom naturalnym

Istotne problemy wdrożeniowe obserwowane są w sektorze gospodarki odpadami³⁷. Podobnie jak w innych sektorach infrastrukturalnych, występują duże trudności z podażą projektów gotowych do realizacji, głównie ze względu na problemy środowiskowe i społeczne, związane z inwestycjami dotyczącymi termicznej utylizacji odpadów (tzw. spalarniami). W przypadku tego typu przedsięwzięć występuje ponadto kwestia tzw. „luki finansowej” – ze względu na dochodowość utylizacji odpadów trudno jest udowodnić zasadność uzyskania wsparcia wspólnotowego.

Do trudności z wdrażaniem dochodzi również w sektorze zapobiegania zagrożeniom naturalnym³⁸. Ponownie, istotny problem stanowi przygotowanie projektów do poziomu gotowości do realizacji. Głównymi przyczynami takiego stanu rzeczy są trudne kwestie środowiskowe i społeczne, problemy w dostępności gruntów, jak również pojawiające się problemy związane ze zdolnością instytucjonalną beneficjentów.

• **Innowacyjność gospodarki**

Poziom innowacyjności gospodarki jest podstawowym, obok infrastruktury technicznej, czynnikiem decydującym o możliwości osiągnięcia i utrzymania wysokiej dynamiki rozwoju społeczno-gospodarczego.

KE w wynikach ewaluacji ex-post okresu 2000-2006 potwierdza, że pozytywne zmiany strukturalne dokonują się w tych regionach europejskich, które posiadają umiejętność sformułowania celu strategicznego ukierunkowanego na innowacyjność oraz umiędzynarodowienie funkcjonowania (w odróżnieniu od regionów których wizje rozwoju opierają się na politykach „defensywnych”: działania osłonowe, prozatrudnieniowe itp.; lub „zrównoważonych”: zrównoważony rozwój przestrzenny, działania prośrodowiskowe i prospołeczne itp.).

³⁶ Wg danych z systemu KSI (SIMIK 07-13) z dn. 10 czerwca br. w ramach 9. osi priorytetowej PO IŚ Infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku i efektywność energetyczna (działania 9.1-9.4) złożono 39 wniosków, na łączną kwotę dofinansowania 562,3 mln PLN (16,2 % alokacji). W ramach osi podpisano 28 umów o dofinansowanie i zanotowano płatności na kwotę 7,5 mln PLN, co stanowi zaledwie 0,3 % środków przeznaczonych na oś.

W ramach 10. osi priorytetowej PO IŚ Bezpieczeństwo energetyczne, w tym dywersyfikacja źródeł energii złożono 6 wniosków, na łączną kwotę dofinansowania 1,6 mld PLN (53 % alokacji). W ramach osi podpisano 2 umowy o dofinansowanie i zanotowano płatności na kwotę 4,9 mln PLN, co stanowi 0,1 % środków przeznaczonych na oś.

³⁷ Wg danych z systemu KSI (SIMIK 07-13) z dn. 10 czerwca br. w ramach działania 2.1 Kompleksowe przedsięwzięcia z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi ze szczególnym uwzględnieniem odpadów niebezpiecznych złożono 14 wniosków, na łączną kwotę dofinansowania 736,4 mln PLN (17,8 % alokacji). W ramach tego działania podpisano umowy o dofinansowanie ze wszystkimi beneficjentami i zanotowano płatności na kwotę 86,4 mln PLN, co stanowi 2 % środków przeznaczonych na działanie.

³⁸ Wg danych z systemu KSI (SIMIK 07-13) z dn. 10 czerwca br. w ramach 3. osi priorytetowej PO IŚ Zarządzanie zasobami i przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska złożono 6 wniosków, na łączną kwotę dofinansowania 385,7 mln PLN (17 % alokacji). W ramach osi podpisano 5 umów o dofinansowanie i zanotowano płatności na kwotę 11,2 mln PLN, co stanowi 0,5 % środków przeznaczonych na oś.

Istotna część zagrożeń i słabych stron polskiej gospodarki wynika z niskiego poziomu świadomości i postaw proinnowacyjnych, zarówno po stronie przedsiębiorców, jak i po stronie świata nauki. Bariery mentalne, wynikające z braku świadomości możliwości oraz korzyści płynących z innowacyjności i współpracy pomiędzy podmiotami naukowymi i gospodarczymi, rodzą konsekwencje w postaci niskich nakładów na B+R (zwłaszcza po stronie sektora prywatnego), braku efektywnej współpracy nauki z gospodarką oraz bardzo niskiego poziomu innowacyjności polskich przedsiębiorstw. Skuteczne i efektywne wykorzystanie środków unijnych powinno służyć aktywizacji działalności innowacyjnej przedsiębiorców, zwiększeniu zakresu współpracy nauki z gospodarką, zwiększeniu zakresu komercjalizacji badań naukowych wraz ze zmianą modelu funkcjonowania ośrodków badawczych przez większe ukierunkowanie ich działalności na potrzeby gospodarki, wprowadzeniu zmian jakościowych dzięki stosowanym rozwiązaniom informatycznym.

Główne problemy w efektywnym wdrażaniu środków wspólnotowych w omawianym obszarze dotyczą dziedzin badań i rozwoju, współpracy sieciowej przedsiębiorstw oraz społeczeństwa informacyjnego.

- Badania i rozwój, łączenie B+R z gospodarką³⁹

Szczególne znaczenie dla gospodarki ma użyteczność prac badawczo-rozwojowych, nie tylko w płaszczyźnie naukowej, z czym jest kojarzona wprost (przez realizację postępu technicznego, tworzenie i rozwijanie nowych technologii i wprowadzanie innowacyjnych rozwiązań), ale również w płaszczyźnie gospodarczej kraju. Dużym zagrożeniem dla wdrażania działań związanych z interwencją w sferze B+R jest ryzyko niepoddania procedurze komercjalizacyjnej wyników przeprowadzonych badań.

Obowiązek zastosowania efektów badań działalności gospodarczej wynika z zapisów programu operacyjnego, zorientowanego na wspieranie gospodarki, a nie nauki (tej ostatniej, tylko jeśli ów rozwój przyczynia się do wzrostu innowacyjności sektora przedsiębiorstw). Uwzględniając cele i założenia programu, sam fakt osiągnięcia określonych rezultatów prac badawczych – bez ich efektywnego wdrożenia do praktyki gospodarczej – nie mógłby zostać uznany za faktyczny sukces dofinansowanego przedsięwzięcia.

Polskę, w porównaniu do krajów UE, charakteryzuje niekorzystna struktura finansowania badań naukowych. W najbardziej rozwiniętych gospodarczo i technologicznie krajach Unii Europejskiej, przeważająca część środków przeznaczonych na rozwój działalności B+R pochodzi z sektora niepublicznego, ze strony korzystających z badań naukowych przedsiębiorców. W Polsce ciężar finansowania badań spoczywa na sektorze publicznym. System finansowania nauki oparty o środki budżetu państwa niesie za sobą konsekwencje w postaci niskiego poziomu świadomości oraz rzeczywistej użyteczności badań naukowych dla gospodarki.

W płaszczyźnie realizacyjnej przedsięwzięć dot. B+R i łączenia efektów badań z gospodarką należy zwrócić uwagę na zagrożenia natury formalno-proceduralnej, a dotyczące takich zagadnień jak: pomoc publiczna, zamówienia publiczne, ochrona własności przemysłowej i intelektualnej. Istotnym problemem utrudniającym prowadzenie działalności B+R przez przedsiębiorstwa jest brak rozwiniętych instrumentów wsparcia pośredniego, w szczególności brak odpowiednich zachęt podatkowych

Przykładem przeszkody w sprawnej realizacji przedsięwzięć w obszarze B+R są wymogi związane z zapisami art. 55 *Rozporządzenia Rady 1083/2006*⁴⁰ dot. konieczności zwrotu

³⁹ Wg danych z systemu KSI (SIMIK 07-13) z dn. 16 kwietnia br. w ramach działania 1.4 *Wsparcie projektów celowych* złożono 260 wniosków, na łączną kwotę dofinansowania 376,2 mln PLN (24,8 % alokacji). W ramach tego działania podpisano 227 umów o dofinansowanie i zanotowano płatności na kwotę 20,6 mln PLN, co stanowi 1,3 % środków przeznaczonych na działanie.

W ramach działania 3.3 *Tworzenie systemu ułatwiającego inwestowanie w MSP* złożono 77 wniosków, na łączną kwotę dofinansowania 109,4 mln PLN (56,5 % alokacji na działanie). W ramach tego działania podpisano 44 umowy o dofinansowanie i zanotowano płatności na łączną kwotę 7,9 mln PLN, co stanowi 4,1 % środków przeznaczonych na działanie.

W ramach działania 4.1 *Wsparcie wdrożeń wyników prac B+R* złożono 258 wniosków, na łączną kwotę dofinansowania 621,1 mln PLN (41 % alokacji na działanie). W ramach działania podpisano 224 umowy o dofinansowanie i zanotowano płatności na kwotę 4,3 mln PLN, co stanowi 0,3 % środków przeznaczonych na działanie.

W ramach działania 4.3 *Kredyt technologiczny* złożono 23 wnioski, na łączną kwotę dofinansowania 43,5 mln PLN (3,3 % alokacji). W działaniu 4.3 podpisano 9 umów o dofinansowanie i nie zanotowano dotychczas żadnych płatności.

W ramach działania 4.5 *Wsparcie inwestycji o dużym znaczeniu dla gospodarki* złożono 59 wniosków, na łączną kwotę dofinansowania 1,4 mld PLN (37,2 % alokacji). W ramach działania podpisano 27 umów o dofinansowanie i zanotowano płatności na kwotę 102,5 mln PLN, co stanowi 2,6 % środków przeznaczonych na działanie.

⁴⁰ Rozporządzenia Rady 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.

wygenerowanego przez projekt dochodu, jeżeli stanowi on „operację obejmującą inwestycję w infrastrukturę, korzystanie z której podlega opłatom ponoszonym bezpośrednio przez korzystających lub jakąkolwiek operację pociągającą za sobą sprzedaż gruntu lub budynków lub dzierżawę gruntu lub najem budynków, lub jakiegokolwiek inne odpłatne świadczenie usług”. Obowiązek ten powstaje dla projektów, których całkowity koszt przekracza 1 mln euro i wynosi pięć laty dla od zakończenia realizacji projektu⁴¹. Takie uregulowania prawne podważają w dużej mierze sens realizacji projektów badawczych i zatrzymują poniekąd dalszy rozwój wypracowanego materiału naukowego, a także infrastruktury badawczej.

- Współpraca sieciowa (klastry)

Należy podkreślić, że tworzenie przez przedsiębiorców oraz jednostki naukowe i ośrodki innowacji, powiązań kooperacyjnych, zwłaszcza klastrów, ma ogromne znaczenie dla innowacyjności i konkurencyjności gospodarki, a instrumenty i programy wspierające takie powiązania są istotnym elementem polityki innowacyjnej państwa. Powiązania kooperacyjne umożliwiają m.in. zwiększenie wykorzystania specjalistycznej wiedzy i doświadczeń przez firmy w dalszych pozycjach w łańcuchu wartości dodanej.

Głównym problemem w procesie realizacji w ramach NSRO systemowych form gospodarczych o charakterze klastrowym jest brak spójnej strategii budowania klastrów o znaczeniu regionalnym i ponadregionalnym oraz brak skutecznej koordynacji ze strony różnych instytucji realizujących programy wspierające klastry na poziomie regionalnym i centralnym (PARP i Urzędy Marszałkowskie). Uruchamiane instrumenty w ramach RPO nie są skoordynowane z Działaniem 5.1 PO IG, co w wielu przypadkach utrudnia inicjowanie działalności klastrowej na poziomie RPO i rozwijanie inicjatyw klastrowych w ramach Działania 5.1 PO IG na poziomie krajowym. Z drugiej strony dużym powodzeniem i wysoką kontraktacją cieszy się wsparcie klastrów w ramach Programu Operacyjnego Rozwoju Polski Wschodniej, które stanowi naturalną konkurencję dla podobnych działań realizowanych w ramach pięciu RPO (obserwowany jest niedostatek wnioskodawców).

Zasadniczą barierą dla rozwoju form współpracy sieciowej, oprócz nieznamościami przez potencjalnych wnioskodawców kierunków i zasad rozwoju polityki klastrowej w Polsce, jest również niska skłonność polskich przedsiębiorstw do współpracy oraz występujące zjawisko konkurencji wewnętrznej, zarówno między przedsiębiorstwami, jak i sferą nauki oraz podmiotami otoczenia biznesu znajdującymi się w ramach struktury klastra.

Ponadto cechą charakterystyczną tego zakresu interwencji, są problemy związane z częstym traktowaniem przez przedsiębiorców możliwego do uzyskania wsparcia w ramach klastrów, jako uzupełnienia bądź zamiennika dla bezpośredniego wsparcia inwestycji w przedsiębiorstwach, na nieco bardziej skomplikowanych warunkach, nie zaś jako instrumentu faktycznego rozwoju powiązań kooperacyjnych. Jednocześnie niekorzystnym zjawiskiem w rozwoju powiązań kooperacyjnych są kwestie związane z traktowaniem wsparcia UE jako pomocy publicznej, co w konsekwencji prowadzi do problemów z określeniem ostatecznego beneficjenta pomocy unijnej (klastrów, czy poszczególnych przedsiębiorstw).

- Spółczesność informacyjna

Główne problemy w skutecznym wykorzystaniu środków wspólnotowych w tym obszarze dotyczą tworzenia infrastruktury społeczeństwa informacyjnego. We wdrażanie interwencji w zakresie społeczeństwa informacyjnego w ramach NSRO 2007-2013 zaangażowane są samorządy województw, ministerstwa i administracja centralna (m.in. MRR, MSWiA, UKE, PARP), podmioty rynkowe (operatorzy). Problemy wynikają w głównej mierze z konieczności zachowania spójności inwestycji krajowych z inwestycjami w infrastrukturę w regionach, realizowanymi ze środków Regionalnych Programów Operacyjnych oraz PO Rozwój Polski Wschodniej oraz braku rozwiązań dotyczących formuły realizacji tych inwestycji pomiędzy podmiotami publicznymi i prywatnymi (np. ppp).

Ponadto istnieją problemy z pełną inwentaryzacją (lub aktualizacją) zasobów sieci szerokopasmowego dostępu do Internetu oraz zatwierdzenia lokalizacji węzłów szkieletowych i dystrybucyjnych, które zostaną wybudowane w ramach regionalnych sieci szerokopasmowych.

⁴¹ Przepisy dotyczące projektów generujących dochód nie mają zastosowania do projektów podlegających zasadom dotyczącym pomocy publicznej w rozumieniu art. 87 *Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską*, która w ramach I oraz II osi priorytetowej PO IG występuje jedynie w działaniu 1.4 PO IG *Wsparcie projektów celowych*.

Występują również problemy z jakością wyników inwentaryzacji – zdarza się, że mapy nie dają pełnej informacji o dostępności Internetu w danej miejscowości.

Należy uznać, że mimo wyraźnie określonych linii demarkacyjnych pomiędzy poszczególnymi programami niezbędne jest wypracowanie instrumentów koordynacji i synchronizacji wszystkich działań dotyczących społeczeństwa informacyjnego. Uruchamiane konkursy w ramach działania 8.4 PO IG nie przynoszą pożądanych efektów – stan zaawansowania działań zmierzających do utworzenia regionalnych sieci szkieletowych w ramach RPO powoduje przyłączanie odcinków „ostatniej mili” tylko do już istniejącej infrastruktury telekomunikacyjnej. Dodatkowym problemem jest współpraca międzyregionalna, która mogłaby przyczynić się do opracowania wyprzedzających ustaleń odnośnie połączeń między sieciami regionalnymi, co zwiększa tylko ryzyko dublowania się prac oraz możliwości przyjmowania niespójnych rozwiązań.

Drugim, obok infrastruktury dostępu do sieci szerokopasmowej, obszarem wsparcia w sektorze społeczeństwa informacyjnego, są technologie, usługi i aplikacje wykorzystujące technologie informacyjne i komunikacyjne dla gospodarki i obywateli. W obszarze tym obserwowane są również liczne trudności w realizacji interwencji, dot. m.in. stanu przygotowania i realizacji projektów e-administracji, niskiego wpływu zgłaszanych projektów na stopień realizacji celów priorytetu (m.in. niska innowacyjność), słabości systemu wdrażania (kryteriów wyboru projektów i sposobu ich stosowania).

W zakresie budowy elektronicznej administracji, interwencji realizowanej w ramach priorytetu 7 PO IG, należy zwrócić uwagę na wysoki poziom kontraktacji środków (nadkontraktacja), pomimo którego nie są zagwarantowane możliwości realizacyjne projektów wpisanych na listę podstawową⁴². Beneficjenci z sektora administracji centralnej częstokroć nie posiadają wystarczającej zdolności instytucjonalnej do realizacji rozległych projektów informatycznych (brak wykwalifikowanych i w pełni obsadzonych kadrą zespołów wdrożeniowych).

W zakresie wspierania działalności gospodarczej w dziedzinie elektronicznej gospodarki i świadczenia e-usług (działanie 8.1 PO IG) największe problem związane są m.in. z niską innowacyjnością realizowanych projektów (głównie produktowa i procesowa), nieadekwatnością kryteriów w stosunku do celów działania oraz niewystarczającym poziomem koordynacji wyłaniania projektów w różnych województwach (trudności w jednolitym rozumieniu celów działań i stosowaniu kryteriów oceny projektów).

Natomiast w przypadku e-aplikacji dla obywateli realizowanych przez przedsiębiorców w ramach RPO obserwowany jest brak popytu na środki, w wyniku przede wszystkim niekorzystnej gradacji zainteresowań beneficjentów (projekty informatyczne są na końcu listy zainteresowań potencjalnych beneficjentów po projektach inwestycyjnych, szkoleniowych, doradczych, etc.).

Pomimo powyższego, obszar stanowi kierunek priorytetowy z punktu widzenia osiągnięcia najważniejszych celów rozwojowych kraju i regionów, wpisujących się jednocześnie w cele wspólnotowe. Tym samym uzasadnione jest dodatkowe wsparcie finansowe dla osiągnięcia zakładanych celów, które jednakże musi być obwarowane zdecydowanymi działaniami zapewniającymi możliwości realizacyjne.

Wsparcie dla kapitału ludzkiego

Wpływ nakreślonego w NSRO celu strategicznego i celów horyzontalnych na stymulowanie rozwoju społeczno-gospodarczego kraju w obszarze zasobów ludzkich, opiera się na skuteczności działań realizowanych w ramach PO KL. Na obecnym etapie wdrażania programu, którego tempo wydatkowania środków nie budzi zastrzeżeń, konieczne staje się wspieranie obszarów, gdzie leżą największe rezerwy rozwojowe (np. projekty innowacyjne i współpracy ponadnarodowej) oraz zidentyfikowanie i podjęcie działań naprawczych na polach największych słabości w efektywnym wykorzystaniu środków EFS.

- Dobre rządzenie

Zasadnicze trudności w realizacji priorytetu „Dobre rządzenie” w ramach PO KL wynikają z problemu systemowego, który w obecnym zarysie wykracza poza zakres i możliwości

⁴² W ramach VII osi priorytetowej PO IG realizowane są projekty indywidualne oraz jeden projekt systemowy i mimo znacznego przekroczenia wartości alokacji, gdzie wartość zawartych umów o dofinansowanie wynosi 88% (22 projekty na łączną kwotę dofinansowania 2,8 mld PLN) w skali całej alokacji na oś priorytetową, wartość wniosków zatwierdzonych do dofinansowania – 100%, a poziom certyfikacji jest na niskim poziomie - 7,5% (240 mln PLN). Obecnie na liście podstawowej znajdują się 31 projekty, zaś 16 znajduje się na liście rezerwowej.

rozwiązania przez instytucję zarządzającą PO KL. Do czynników tych należą:

- brak jednoznacznego rozstrzygnięcia dotyczącego centrum instytucjonalnego układu dla programowania i zarządzania strategicznego, w tym wiodącego ośrodka odpowiedzialnego za kierunki rozwoju polskiej administracji publicznej⁴³ oraz
- brak strategii funkcjonowania państwa.

Priorytetowe obszary wsparcia wskazane w Celu 1 NSRO – *Poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowa mechanizmów partnerstwa* odpowiadają bezpośrednio na wyzwania związane z funkcjonowaniem państwa i jego instytucji publicznych na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. Cel strategiczny NSRO jest jednocześnie reakcją na stanowisko KE w Strategicznych Wytocznych Wspólnoty w zakresie modernizacji administracji, gdzie przewidziano wsparcie dla kształtowania skutecznej polityki i jej wdrażania.

Kierunki wydatkowania środków, w ramach osi priorytetowej „Dobre rządzenie” w ramach PO KL przy braku całościowej koncepcji funkcjonowania państwa oraz reformy sektora publicznego, zostały osadzone na zapisach Krajowego Programu Reform (m. in. budżet zadaniowy, reforma sądownictwa, skrócenie czasu rejestracji działalności gospodarczej). Brak natomiast wiodącego ośrodka decyzyjnego powoduje, że rolę koordynatora działań w ramach V osi priorytetowej „Dobre rządzenie” pełni MRR - jako instytucja zarządzająca PO KL, przy jednoczesnym krzyżowaniu się kompetencji KPRM, Ministerstwa Sprawiedliwości, MSWiA, MG oraz MPiPS.

W efekcie powyższych trudności kontynuowane jest podejście zapoczątkowane od momentu programowania PO KL. Opiera się ono na zasadzie reakcyjnej, gdzie poszczególne instytucje/resorty o odpowiednich kompetencjach stanowią wehikuł implementacji działań oraz gwarantują sprawne wydatkowanie środków w ramach osi priorytetowej „Dobre rządzenie”⁴⁴.

Brak wizji i strategii funkcjonowania państwa – zdefiniowanych potrzeb i wyzwań, a przede wszystkim pożądanego stanu zmian - stwarza zagrożenie dla udowodnienia w przyszłości skuteczności prowadzonych działań. Głównie jednak, bez uprzednio trafnie określonych potrzeb i skierowania środków na te elementy, które najbardziej odpowiadają problemom, rodzi niebezpieczeństwo nieefektywnego wykorzystania EFS do przeprowadzenia kompleksowej modernizacji struktur państwa.

Główne wnioski płynące z dokonanych ewaluacji oraz dotychczasowego wdrażania prowadzą do przekonania, że aby można było mówić o pozytywnej zmianie, do której mają przyczynić się działania w ramach V osi priorytetowej „Dobre rządzenie”, konieczna jest zmiana w dotychczasowym podejściu: tj. dokonanie wyboru priorytetowych pól i strategiczna koncentracja na określonych działaniach przy wsparciu wiodącego ośrodka – osadzonego silnie w hierarchii decyzyjnej i politycznej, odpowiedzialnego za tworzenie wizji rządzenia państwem i działających w jego ramach struktur.

Wydaje się, że w przypadku braku ram i zewnętrznego punktu odniesienia w postaci dokumentu strategicznego określającego kierunki funkcjonowania państwa, w tym również m. in. wizji administracji publicznej, priorytet „Dobre rządzenie” powinien wspierać stworzenie tej wizji i na chwilę obecną skoncentrować uwagę na takich działaniach, które pozostaną aktualne niezależnie od obranego w przyszłości paradygmatu zarządzania państwem tj.: zarządzanie zorientowane na wyniki (obejmujące system wskaźników, budżetowanie zadaniowe, ewaluacja) wzmocnienie mechanizmów koordynacji i współpracy między instytucjami; zarządzanie przez cele; zarządzanie operacyjne w tym użycie IT; budowanie partnerstw; negocjacje; zarządzanie sieciami⁴⁵.

- Skuteczność publicznych służb zatrudnienia

Stopa zatrudnienia w Polsce, mimo wzrostu liczby pracujących oraz niskiego bezrobocia, należy do najniższych w UE. Jej przyczyna tkwi w tym, że nie są wykorzystywane zasoby pracy, tj. najstarsi (+50) i najmłodszy (poniżej 25) uczestnicy rynku pracy. Dodatkowo obserwuje się relatywnie niską skuteczność programów aktywizujących, ograniczaną przez nieprawidłowy dobór stosowanych instrumentów oraz niewielką indywidualizację pomocy dostosowanej do potrzeb

⁴³ J. Bober, J. Górnica, S. Mazur i M. Zawicki, *Plan wzmocnienia zdolności strategicznych w polskiej administracji publicznej. Identyfikacja potrzeb, działania oraz niezbędne zmiany*, Kraków 2008 – dokument przygotowany na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

⁴⁴ B. Ledzion, K. Olejniczak, W. Pander, *Ewaluacja trafności zakresu interwencji Działania 5.1 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*, Warszawa 2009 – dokument przygotowany na zlecenie KPRM.

⁴⁵ Tamże.

poszczególnych grup docelowych. Kierowana jest ona do bezrobotnych i poszukujących pracy, gwarantujących realizację założonych wskaźników. Szkolenia i staże są adresowane do osób młodych, a zarazem wykształconych, których sytuacja na rynku pracy jest utrudniona ze względu na preferowane przez pracodawców doświadczenie zawodowe, niemniej osoby te mają szanse na znalezienie pracy. Tym samym środki UE są przeznaczane na wsparcie osób, które pomocy potrzebują w mniejszym zakresie. Podobne zagrożenie dotyczy wsparcia działalności gospodarczej.

Wobec powyższego niezbędna jest systemowa zmiana kryteriów pomiaru sukcesu prowadzonych polityk, w szczególności przez służby zatrudnienia. Bez działań ukierunkowanych na podnoszenie jakości świadczonych usług, w dalszym ciągu nie będzie możliwe niwelowanie bezrobocia, które w przypadku osób najbardziej zagrożonych, o najmniejszej mobilności zawodowej przyjmuje charakter długotrwały. Urzędy pracy w ofercie programów aktywizacji bezrobotnych muszą objąć swoimi działaniami przede wszystkim osoby w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy tzn. słabo wykształcone, starsze, bez doświadczenia zawodowego, długotrwale bezrobotne, niepełnosprawne. W tym przypadku należy liczyć się z tym, że osiągnięcie wysokiej efektywności świadczonych usług jest najtrudniejsze i najkosztowniejsze.

- Kształcenie ustawiczne

Wspieranie obszaru kształcenia ustawicznego jest istotne wobec niskiego odsetka dorosłych Polaków uczestniczących w kształceniu. Niedostateczne dostrzeżenie potrzeby uczenia się przez całe życie stanowi barierę rozwojową, ponieważ wdrażanie nowych rozwiązań procesowych i technologicznych wymaga wystarczającego poziomu wiedzy i umiejętności. Niskie kwalifikacje osób dorosłych, w szczególności starszych, brak umiejętności i możliwości ich uzupełniania stanowią główne przyczyny opuszczania rynku pracy. Mankamentem jest fakt, że uczestniczenie w edukacji ustawicznej nie jest postrzegane jako czynnik przyczyniający się do utrzymania się na rynku pracy. W tym kontekście zostały zaprogramowane działania w ramach rozwoju kształcenia i kompetencji w regionach w ramach PO KL.

Wobec jednak znikomego zainteresowania potencjalnych adresatów korzystaniem z formalnego kształcenia ustawicznego w formach szkolnych, konieczna jest modyfikacja dominującej formuły kształcenia - wspieranej środkami EFS. Zmiana powinna dotyczyć przede wszystkim zwiększenia dostępu do uzyskiwania i uzupełniania umiejętności i kwalifikacji zawodowych w formach pozaszkolnych.

Mankamentem systemu dofinansowania szkoleń dla pracowników przedsiębiorstw jest niedostosowanie oferty szkoleniowej do strategicznych potrzeb rynkowych oraz faktycznego zapotrzebowania ostatecznych odbiorców (Priorytet 8). Duża podaż szkoleń ogólnych i niski poziom kształcenia, nie przekłada się na podnoszenie adaptacyjności pracowników i konkurencyjność gospodarki. Z drugiej strony szkolenia specjalistyczne, mające wartość edukacyjną, charakteryzują się inwestowaniem przez przedsiębiorców w rozwijanie tych kompetencji, swoich pracowników, które mają specyficzny charakter – dają się wykorzystać przede wszystkim w danej firmie/przedsiębiorstwie.

W tym kontekście preferuje się również przeorientowanie działań na stworzenie szerszych możliwości dla osób indywidualnie (z pominięciem pracodawcy) wyrażających chęć nabywania nowych, uzupełniania lub podwyższaniem kwalifikacji, które w ich opinii mogą okazać się istotne w nowym miejscu pracy, bądź nowym zawodzie. Dostępność do kształcenia ustawicznego będzie pozwalała zachować elastyczność i aktywność na rynku pracy.

- Inicjatywy lokalne

Pozytywnym aspektem wsparcia PO KL są inwestycje w rozwój kapitału społecznego oraz w potencjał kształtującego się nowoczesnego modelu społeczeństwa obywatelskiego, którego siłą tkwi w różnorodności grup i wspólnot na różnych poziomach życia społecznego, ich zdolności do wzajemnego sieciowania się i kooperacji. Należy niestety zwrócić uwagę na przejawy błędnego pojmowania „inicjatyw oddolnych” charakteryzujące się wykorzystywaniem wsparcia na doraźne potrzeby typu spotkania w formie festynów, pikników, wycieczek i innych uroczystości organizowanych przez m.in. koła gospodyń wiejskich, lokalne grupy interesu. Bez odpowiedniego ukierunkowania działań oraz wskazania dobrych praktyk istnieje ryzyko nieskutecznego wykorzystania środków, które powinny służyć pobudzaniu polskiej lokalnej, stanowiącej tkankę

miedzy napędzającymi rozwój metropoliami a społecznościami małych miasteczek i wsi⁴⁶.

IV.3 Nowe obszary interwencji

W toku dotychczasowych prac dot. ewentualnych zmian w programach operacyjnych NSRO 2007-2013 oraz ukierunkowania dodatkowych środków wspólnotowych analizie poddano propozycje nowych obszarów, do których należy rozważyć ukierunkowanie wsparcia UE.

Poniżej przedstawiono propozycje nowych obszarów, które przyczyniają się do realizacji celów NSRO, ale nie są obecnie dofinansowywane z środków wspólnotowych.

- Technologia wychwytywania dwutlenku węgla (CCS)

Technologia wychwytywania dwutlenku węgla z procesów spalania paliw i magazynowania go pod ziemią (CCS) umożliwi Polsce wypełnienie zobowiązań dotyczących ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, podjętych na forum Unii Europejskiej w ramach pakietu energetyczno-klimatycznego oraz na forum międzynarodowym. W najbliższych dekadach CCS może być najbardziej obiecującym rozwiązaniem, dzięki któremu będzie można osiągnąć szybką, znaczną redukcję emisji, a koszty, których poniesienia wymaga wdrożenie tej technologii, ocenia się jako racjonalne. Jednocześnie o wychwytywaniu i składowaniu CO₂ nie da się mówić bez kontekstu zmiany klimatu, która jest dzisiaj jednym z najważniejszych wyzwań, przed którymi stoimy. Aby uniknąć skutków tego procesu, trzeba znacząco zredukować ilość dwutlenku węgla i innych gazów cieplarnianych, emitowanych do atmosfery w wyniku działalności człowieka.

Przemysł energetyczny przygotowuje się do wdrożenia tej nowej technologii. W 2008 roku uruchomiono pierwszą na świecie jednostkę pilotową w technologii spalania w tlenie, a na rok 2010 planuje się uruchamiać następne jednostki pilotowe. Zakłada się, że technologia wychwytywania CO₂ zostanie do roku 2020 rozwinięta na tyle, że łączne koszty wychwytywania CO₂ i jego zatłaczania będą niższe niż koszt zakupu pozwoleń na emisję. Dlatego też niezbędne jest stworzenie odpowiednich ram finansowania działań, które muszą być podjęte przez administrację i instytucje publiczne. W fazie budowy zakładów demonstracyjnych CCS, jak w każdej innowacyjnej technologii, niezbędne są ogromne nakłady finansowe.

W obecnym okresie programowania 2007-2013 nie jest dotychczas możliwe wykorzystanie środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na finansowanie realizacji instalacji CCS w Polsce. W ramach PO IŚ oraz PO IG zagwarantowano jedynie środki na inwestycje w badania i rozwój w dziedzinie technologii niskoemisyjnych.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że największym problemem podejmowanych interwencji w sektorze energetyki i w całym EFRR w dotychczasowych działaniach PO IŚ jest znacząca grupa niewłaściwie przygotowanych projektów, skutkiem czego w ramach obecnej perspektywy finansowej można rozważyć tylko propozycję ewentualnego dofinansowania studiów wykonalności dotyczących technologii CCS.

IV.4 Zmiany merytoryczne o charakterze wdrożeniowym

Wnioski o dokonanie przeglądu programów operacyjnych wynikające z odmiennej sytuacji społeczno-gospodarczej lub mające na celu pełniejsze uwzględnienie lub odmienne podejście do istotnych zmian w priorytetach wspólnotowych, krajowych lub regionalnych zgłaszane były przez instytucje zarządzające i pośredniczące już w I połowie 2009 r⁴⁷.

Mimo pogorszenia się koniunktury gospodarczej MRR nie zalecało się dokonywania przeglądu programów operacyjnych w celu zmiany zakresu interwencji. Dostosowanie zakresu realizowanych przedsięwzięć do zmieniającej się sytuacji mogło zostać dokonane przez właściwe instytucje przez prowadzenie innych działań, nie wymagających renegocjacji programów operacyjnych. Proponowano działania wdrożeniowe, takie jak m.in. zmianę terminów ogłaszania naboru wniosków (przyśpieszenie wyboru projektów odpowiadających na aktualne potrzeby, przyśpieszenie terminów dla działań, w których obserwowana jest duża podaż projektów), zmianę kryteriów wyboru projektów, zwrócenie większej uwagi na aspekty takie jak trwałość projektu, korzyści ekonomiczne, koszty utrzymania.

⁴⁶ Polska 2030. Wyzwania Rozwojowe, KPRM 2009

⁴⁷ Zmiany merytoryczne tego typu zostały wprowadzone do treści niektórych programów operacyjnych, np. RPO, PO PT, po uzyskaniu pozytywnej opinii właściwego Komitetu Monitorującego oraz KE.

W toku procesu przeglądu śródkresowego NSRO zidentyfikowano potrzeby instytucji zarządzających w zakresie dokonania określonych zmian merytorycznych o charakterze wdrożeniowym, niezbędnych do wprowadzenia w toku procesu renegotiacji programów operacyjnych⁴⁸.

- **Zmiany wskaźników**

W toku śródkresowego przeglądu programów operacyjnych zidentyfikowano potrzebę wprowadzenia zmian zarówno w odniesieniu do wartości docelowych wskaźników, jak również ich rodzaju (redefinicja). Problem nieadekwatności wskaźników oraz przyjętych dla nich wartości pojawia się w większości priorytetów wszystkich programów operacyjnych. Niektóre Instytucje Zarządzające planują w tym obszarze wykonania badań ewaluacyjnych, które będą podstawą do zmian w zapisach ich programów.

- **Zmiany beneficjentów**

Zmiany w tym obszarze, polegające na zmianie lub rozszerzeniu listy beneficjentów interwencji, wynikają z konieczności pełniejszego uwzględnienia potrzeb rozwojowych lub na dostosowaniu zapisów dokumentów programowych do zmieniających się przepisów prawnych (np. umieszczenie nowopowołań rządowej instytucji, rozszerzenie kwalifikowalności na nowy typ podmiotów, itp.).

- **Realokacja środków (ze względów wdrożeniowych)**

Zmiany polegają na realokacji środków pomiędzy działaniami (co nie wymaga zgody KE, o ile nie wpływa ujemnie na poziom alokacji kategorii realizujących Strategię Lizbońską) lub pomiędzy priorytetami danych programów operacyjnych. Realokacje o charakterze wdrożeniowym związane są np. z korektami wysokości dostępnego dofinansowania ze środków UE w następstwie przeprowadzonych naborów projektów przez przesunięcia na działania/priorytety o nadwyżce wniosków nad dostępnymi środkami.

W ramach założenia o koncentracji strumienia finansowego wsparcia wspólnotowego w oparciu o reguły kwalifikowalności (Rozdział III), rekomenduje się również dokonanie zmian merytorycznych o charakterze wdrożeniowym, niewymagających zmian w treści programów operacyjnych, w dokumentach krajowych (np. uszczegółowieniach, wytycznych) lub w kryteriach wyboru projektów. Powyższe zmiany dotyczą kwalifikowalności finansowania tylko tych projektów, które są częścią zintegrowanych programów (koncepcji) rozwoju (utworzonych na właściwych obszarach terytorialnych zgodnie z założeniami projektu KSRR). Na mocy m.in. zmienionych kryteriów wyboru projektów realizowana byłaby wówczas interwencja w obszarach tematycznych, w których ze względu na nadmiar inwestycji punktowych notuje się niską efektywność i nie rekomenduje się udzielania dodatkowego wsparcia.

IV.5 Zmiany techniczne

Do zmian o charakterze technicznym zaliczają się wszelkie modyfikacje programów operacyjnych, wprowadzane za zgodą KE, bez konieczności wszczęcia procedury renegotiacji. Zmiany te wprowadzane są do programów operacyjnych systematycznie, w miarę ich występowania. Ostateczne potwierdzenie ich przyjęcia przez KE oraz wprowadzenie do systemu SFC 2007 nastąpi wraz z przyjęciem pozostałych zmian o charakterze merytorycznym, w 2011 r.

Najważniejszą zmianą techniczną, odnoszącą się do wszystkich programów operacyjnych, jest zmiana wynikająca z nowelizacji ustawy o finansach publicznych.

Z dniem 1 stycznia 2010 r. weszła w życie ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r., niosąca za sobą zmiany w systemie wdrażania programów operacyjnych współfinansowanych ze środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności⁴⁹. Dotyczą one, przede wszystkim systemu finansowania realizacji programów i projektów, ale również wprowadzają zmiany w systemie instytucjonalnym, przez wprowadzenie instytucji Płatnika, którego rolę pełnić będzie Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK). Instytucja Płatnika, nie jest instytucją systemu wdrażania w takim sensie w jakim jest nim instytucja zarządzająca czy instytucja pośrednicząca II-go stopnia, co oznacza brak konieczności przeprowadzenia audytu zgodności w BGK. Płatnik pełni jedynie rolę „kasjera”, tj.

⁴⁸ Zestawienie zidentyfikowanych w procesie przeglądu śródkresowego NSRO zakresów zmian PO/RPO, rozważanych przez poszczególne IŻ zawiera załącznik 3.

⁴⁹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240), zastępująca obecnie obowiązującą ustawę z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, z późn. zm.).

dokonuje wypłaty dofinansowania na rzecz beneficjentów.

Ustawa wymusza konieczność dokonania stosownych zmian w treści szeregu dokumentów, w tym programów operacyjnych oraz szczegółowych opisów osi priorytetowych poszczególnych programów operacyjnych. Ze względu na fakt, że zmiany wynikające z wejścia w życie ustawy dotyczą wszystkich programów operacyjnych, treść zmian została ustandaryzowana.

W dniu 7 grudnia 2009 r. Komitet Koordynacyjny NSRO przyjął Uchwałę w sprawie zmian treści programów operacyjnych w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Zgodnie z w/w Uchwałą, po zatwierdzeniu zmian przez właściwy Komitet Monitorujący instytucja zarządzająca została zobowiązana do przekazania informacji do KE o dokonaniu zmian w programie operacyjnym w związku z wejściem w życie Ustawy. Natomiast Instytucja Strategiczna poinformowała Radę Ministrów o treści przyjętej Uchwały KK NSRO⁵⁰. Jak wspomniano powyżej, modyfikacje PO / RPO wynikające z wejścia w życie Ustawy, będą wprowadzane do systemu informatycznego SFC2007 w późniejszym terminie, wraz ze zmianami merytorycznymi w treści programów.

V. Dodatkowe środki wspólnotowe

Do podziału w ramach programów operacyjnych pozostają środki wspólnotowe pochodzące z dwóch źródeł: krajowej rezerwy wykonania, w wysokości 1 331 304 099 euro oraz z dostosowania technicznego, w wysokości 632 392 153 euro.

O utworzeniu krajowej rezerwy wykonania w ramach dostępnych środków strukturalnych zdecydowało państwo polskie w oparciu o przepis art. 50 ust. Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006, przyjmując odpowiednie zapisy w NSRO 2007-2013. Natomiast środki dostosowania technicznego przyznane zostały Polsce w związku z niedoszacowaniem wyników gospodarczych przy określaniu kopert narodowych na lata 2007-2013.

Dodatkowe środki wspólnotowe alokowane są w ramach poszczególnych funduszy europejskich do poszczególnych programów operacyjnych w oparciu o kierunki strategiczne alokacji środków UE (obszary priorytetowe) określone w Rozdziale III niniejszego dokumentu. Na potrzeby alokacji dodatkowych środków KRW, powyższe kierunki strategiczne zostały przełożone na kategorie interwencji (Rozdział VI i VII), z uwzględnieniem również dodatkowych dziedzin interwencji dopuszczonych do ubiegania się o środki KRW. Na podstawie listy kategorii interwencji instytucje zarządzające przygotowują do dnia 30 września 2010 r. szczegółowe propozycje alokacji dodatkowych środków rezerwy na priorytety i działania w ramach własnych programów operacyjnych.

- Podział dodatkowych środków na **programy**

Podział dodatkowych środków pochodzących z KRW pomiędzy programami krajowymi i regionalnymi oparty został na proporcjach przyjętych dla NSRO.

Podział środków dostosowania technicznego na programy operacyjne, zgodnie z decyzją Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, został dokonany również przy zastosowaniu proporcji przyjętych dla NSRO. Dodatkowo, ze względu na wystąpienie sytuacji kryzysowej, wydzielono pulę środków na wsparcie usuwania skutków powodzi.

Poniżej zaprezentowano podział środków na programy (w mln w euro):

Program operacyjny	Krajowa rezerwa wykonania	Dostosowanie techniczne	ŁĄCZNIE
RPO	512	150	662
KPO	819	433	1252
Środki przeznaczone na wsparcie usuwania skutków powodzi	-	50	50
ŁĄCZNIE	1 331	633	1 964

⁵⁰ W/w zmiany zostaną przyjęte przez Radę Ministrów w trybie art. 19 ust. 4 oraz 6 ustawy z dn. 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju wraz z innymi zmianami określonymi w niniejszym dokumencie.

VI. Ukierunkowanie środków KRW w ramach priorytetów krajowych programów operacyjnych, w tym Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki

Podział środków krajowej rezerwy wykonania następuje zgodnie z zapisami *Metodologii podziału krajowej rezerwy wykonania w ramach krajowych oraz regionalnych programów operacyjnych*, przyjętej Uchwałą Nr 36 KK NSRO w dn. 7 grudnia 2009 r.

Ukierunkowanie alokacji dodatkowych środków krajowej rezerwy wykonania służy wsparciu obszarów przyczyniających się do realizacji celów Strategii Lizbońskiej, zdefiniowanych jako dźwignie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, a tym samym do wypełnienia przez Polskę zobowiązań prolizbońskich, określonych w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007-2013. Po dokonaniu ukierunkowania dodatkowych środków w ramach krajowych oraz regionalnych programów operacyjnych, zakładany poziom wydatków na realizację założeń Strategii Lizbońskiej w ramach NSRO nie może być na poziomie niższym niż **63,9%** alokacji funduszy wspólnotowych na cel „Konwergencja” w Polsce.

Środki krajowej rezerwy wykonania mogą zostać ukierunkowane na **nowe działania**, zgodne z celami NSRO, które obecnie nie są realizowane w ramach właściwych programów operacyjnych. Realizacja nowych działań musi być uzasadniona ze względu na zmieniającą się sytuację społeczno-gospodarczą, a także na potrzebę wspólnego wysiłku państw UE na rzecz sprostania nowym wyzwaniom oraz wychodzenia z kryzysu przez osiąganie rozwojowych celów Strategii EUROPA 2020. Środki rezerwy zostaną przeznaczone na te działania po pozytywnej decyzji IZ, KE oraz Instytucji Strategicznej NSRO w zakresie ich zgodności z celami NSRO.

Środki krajowej rezerwy wykonania mogą zostać przeznaczone wyłącznie na programy/priorytety, których pierwotna alokacja nie jest zagrożona utratą ze względu na **zasadę n+3/n+2**.

Środki krajowej rezerwy wykonania mogą zostać przeznaczone wyłącznie na działania w ramach programów/priorytetów, w których zapewniony zostaje wymagany poziom **współfinansowania krajowego**, pochodzącego z właściwych źródeł, w tym zgodnie z zapisami *Metodologii*.

Ukierunkowanie środków krajowej rezerwy wykonania na działania **pomocy technicznej** następuje wyłącznie zgodnie z właściwymi zapisami *Metodologii*.

Środki krajowej rezerwy wykonania mogą zostać alokowane na kategorie wydatków prolizbońskich oraz nielizbońskich w ramach poszczególnych priorytetów wyłącznie w sposób prowadzący do osiągnięcia docelowego poziomu wydatków prolizbońskich w ramach programu operacyjnego (*earmarking*) nie mniejszego niż przyjęty dla danego programu w momencie zatwierdzenia przez KE.

Instytucja Zarządzająca programem operacyjnym odpowiada za koordynację ukierunkowania dodatkowego wsparcia alokowanego na priorytety danego programu operacyjnego w sposób umożliwiający osiągnięcie docelowego poziomu wydatków prolizbońskich w ramach programu operacyjnego.

Biorąc pod uwagę powyższe oraz zapisy Rozdziału III, mając na względzie obszary dopuszczone do wsparcia KRW zapisami *Metodologii*, rekomenduje się alokowanie środków krajowej rezerwy wykonania na następujących obszarach tematycznych:

- a) badania i rozwój technologiczny, innowacje i przedsiębiorczość, inicjowanie działalności innowacyjnej, infrastruktura sfery B+R, wsparcie wdrożeń wyników prac B+R (kategorie 01-09) oraz kapitał intelektualny w zakresie zapewniania potencjału badawczo – rozwojowego i współpracy z przedsiębiorstwami (kategorie 73, 74),
- b) społeczeństwo informacyjne – w zakresie infrastruktury, technologii, usług i aplikacji (kategorie 10-15),
- c) transport – w zakresie budowy autostrad i dróg krajowych (kategoria 20 i kategoria nielizbońska 22), inteligentnych systemów transportu (kategoria 28), bezpieczeństwa i ochrony transportu lotniczego (kategoria 29), zintegrowanych rozwiązań w systemie transportu miejskiego (kategorie 28, 52 oraz nielizbońskie 18, 25),
- d) ochrona środowiska – w zakresie przedsięwzięć dostosowujących przedsiębiorstwa do wymogów ochrony środowiska (w ramach kategorii nielizbońskich 44, 46-48, 54) oraz promowania bioróżnorodności i ochrony przyrody (w tym w ramach sieci NATURA 2000) (kategoria nielizbońska 51),

- e) energia – w zakresie odnawialnych źródeł energii i efektywności energetycznej oraz nowych obszarów (kategorie 08, 39-43 oraz ew. dodatkowe np. kategorie nielizbońskie 47, 49),
- f) kultura i dziedzictwo narodowe – wyłącznie w zakresie wykorzystania nowoczesnych technologii do ochrony i zachowania dziedzictwa kulturowego oraz świadczenia usług kultury, m.in. przez cyfryzację zbiorów, dostęp zdalny oraz multimedialny (kategorie nielizbońskie 58 i 60 przy ww. zastrzeżeniu),
- g) zdrowie, z wyłączeniem zakupu ambulansów (kategoria 76 przy ww. zastrzeżeniu),
- h) szkolnictwo wyższe, z wyłączeniem infrastruktury towarzyszącej o charakterze socjalnym, sportowym i rekreacyjnym (kategorie 02, 10 oraz kategoria nielizbońska 75 przy ww. zastrzeżeniu),
- i) kapitał ludzki w zakresie:
 - zwiększania aktywności ekonomicznej ludności - rozwój kompetencji osób zatrudnionych i podnoszenie oraz uaktualnianie kwalifikacji zawodowych (kategorie 62 i 64) z wyłączeniem form tradycyjnych (szkolne i *quasi* szkolne) oraz wczesna edukacja dzieci (kategoria 73),
 - wydłużania aktywności zawodowej ludności - stosowanie przez zmodernizowane instytucje rynku pracy (kategoria 65) nowoczesnych i skutecznych narzędzi aktywizacji adresowanych do osób w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy (kategoria 67 i 69).

Ze wsparcia w ramach dodatkowych środków krajowej rezerwy wykonania rekomenduje się wyłączenie następujących obszarów tematycznych:

- a) kapitał ludzki:
 - *edukacja* (komponent centralny) – omawiane wcześniej przeszacowanie dotychczas przyznanej alokacji (kategoria 72),
 - *dobre rządzenie* (komponent centralny) – brak wizji i strategii funkcjonowania państwa, zdefiniowanych potrzeb i wyzwań, a przede wszystkim pożądanego stanu zmian (kategoria 81),
 - *inicjatywy lokalne* (komponent regionalny) – brak nieszablonowych i kreatywnych działań służących efektywnemu wykorzystaniu EFS (kategorie 66, 69, 71, 73, 80).

VII. Ukierunkowanie środków KRW w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych

Zwiększenie alokacji na dany regionalny program operacyjny o środki z KRW i dostosowania technicznego nie może obniżyć procentowego udziału środków „lizbońskich” w całkowitej alokacji z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na program. Jeżeli w danym RPO, w ramach wcześniejszych realokacji, dokonano zmniejszenia udziału środków kategorii „lizbońskich”, IZ RPO powinna przy pomocy środków z KRW i dostosowania technicznego zrekompensować wielkość alokacji na te kategorie co najmniej do pierwotnie zadeklarowanego w programie poziomu procentowego.

Biorąc pod uwagę powyższe oraz zapisy Rozdziału III, rekomenduje się alokowanie środków krajowej rezerwy wykonania na następujących obszarach tematycznych:

- a) badania i rozwój technologiczny, innowacje i przedsiębiorczość (z wyłączeniem dotacyjnego wsparcia na inwestycje przedsiębiorców) (kategorie 1-9, przy ww. zastrzeżeniu w kategorii 8),
- b) społeczeństwo informacyjne – w zakresie infrastruktury, technologii, usług i aplikacji (kategorie 10-15),
- c) transport i ochrona środowiska – zintegrowane rozwiązania w systemie transportu miejskiego (kategorie 28, 52 oraz nielizbońskie 18, 25),
- d) energia – wyłącznie w zakresie odnawialnych źródeł energii i efektywności energetycznej (kategorie 39-43),

Ze wsparcia w ramach dodatkowych środków krajowej rezerwy wykonania rekomenduje się wyłączenie następujących obszarów tematycznych:

- a) infrastruktura społeczna (w tym ochrony zdrowia, sportowa i rekreacyjna) – powyżej poziomu 7%

całkowitej pierwotnej alokacji programu operacyjnego (w tym 3% na ochronę zdrowia i opiekę nad dzieckiem) (kategorie nieelizbońskie 75-79),

- b) turystyka – z wyjątkiem przedsięwzięć pro-rozwojowych, uzasadnionych interesem ekonomicznym, zwiększających bazę przychodową jst bez generowania nadmiernych kosztów utrzymania (kategoria nieelizbońska 57),
- c) kultura i dziedzictwo narodowe – z wyjątkiem wykorzystania nowoczesnych technologii do ochrony i zachowania dziedzictwa kulturowego oraz świadczenia usług kultury, m.in. przez cyfryzację zbiorów, dostęp zdalny oraz multimedialny (kategorie nieelizbońskie 58 i 60),
- d) odnowa obszarów wiejskich i miejskich – z wyjątkiem inicjatywy wspólnotowej JESSICA (kategoria nieelizbońska 61).

VIII. Ukierunkowanie środków pochodzących z dostosowania technicznego

Dostosowanie techniczne alokacji zostało przeprowadzone w związku z niedoszacowaniem wyników gospodarczych niektórych państw członkowskich UE (Polski, Czech i Słowacji). W ramach budżetu unijnego środki na zwiększenie alokacji będą pochodzić z dwóch źródeł oszczędności w dziale 1B (Spójność dla wzrostu i zatrudnienia) poczynionych w latach 2007-2010. Według obliczeń KE powyższe oszczędności składają się na kwotę 1 007 149 488 euro, z czego 632 392 153 euro przypadnie Polsce. Alokacja zostanie proporcjonalnie rozłożona na lata 2011, 2012 i 2013, po 336 mln euro w każdym roku (po 210,7 mln euro dla Polski).

Ze względu na stosunkowo niską alokację dodatkowych środków pochodzących z dostosowania technicznego, ich ukierunkowanie na dany program operacyjny/priorytet nastąpi w oparciu o **zasadę koncentracji wsparcia**, jak wspomniano w Rozdziale III.

Szczegółowy podział alokacji pochodzącej z dostosowania technicznego na obszary tematyczne / działania zostanie przeprowadzony zgodnie z decyzją Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

IX. Podsumowanie i wnioski

Wziąwszy pod uwagę:

- strategiczne uwarunkowania długo- i średniookresowe na poziomie wspólnotowym i krajowym,
- krótkoterminowe cele rozwoju państwa i regionów, wpisujące się w cele wspólnotowe,
- bieżące uwarunkowania społeczno-gospodarcze,
- cele NSRO i możliwości do określenia stanu zaawansowania ich realizacji,

dokonano określenia kierunków strategicznych dla realizacji interwencji przy wykorzystaniu strumienia środków finansowych, dostępnego w ramach takich instrumentów jak:

- zmiany programów operacyjnych (w tym realokacje środków),
- alokacja środków krajowej rezerwy wykonania,
- alokacja środków dostosowania technicznego.

Należy podkreślić, iż ukierunkowanie środków wspólnotowych według wskazanych priorytetów strategicznych, w wydatny sposób przyczyni się do realizacji celów strategicznych NSRO i programów operacyjnych (mierzonych poziomem osiągnięcia właściwych wskaźników), a tym samym do osiągnięcia krajowych i wspólnotowych celów wyższego rzędu.

Ukierunkowanie środków krajowej rezerwy wykonania w ramach wskazanych kategorii interwencji, będących przełożeniem przyjętych kierunków strategicznych, pozwoli na poruszanie się w określonych ramach strategicznych, wspólnych dla wszystkich instytucji zarządzających, odpowiedzialnych za przedłożenie propozycji przeznaczenia dodatkowych środków wspólnotowych w ramach własnych programów operacyjnych.

Wsparcie obszarów priorytetowych dodatkową alokacją dostępną dla Polski w ramach tzw. dostosowania technicznego pozwoli na dalsze wzmocnienie efektów w obszarach priorytetowych.

Oprócz skoncentrowania wsparcia na priorytetowych obszarach tematycznych, istotna jest koncentracja na kwalifikowalności przedsięwzięć, tj. zmiany sposobu wyboru przedsięwzięć do

dofinansowania we właściwych obszarach – z inwestycji punktowych, funkcjonujących w oddzieleniu, na rzecz przedsięwzięć realizujących zintegrowane plany (konceptcje) rozwoju, umożliwiające osiągnięcie realnych i zwiększonych efektów rozwojowych.

Przeprowadzenie skoordynowanych działań ze strony polskiej, w zakresie ukierunkowania dostępnych środków wspólnotowych, umożliwi przedłożenie do akceptacji Rady Ministrów oraz Komisji Europejskiej w 2011 r. jednolitej propozycji dokonania stosownych zmian w programach operacyjnych, prowadzącej do pełnego i efektywnego wykorzystania możliwości oferowanych w ramach instrumentów polityki spójności na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej, kraju i regionów.

Załączniki

1. Harmonogram dalszych prac nad zmianami programów operacyjnych

Lp.	Zadanie	Instytucja	Termin realizacji
1.	Przedstawienie szczegółowej propozycji kierunków alokowania (zaprogramowania) środków KRW na podstawie niniejszego dokumentu	Instytucje Zarządzające PO / RPO do Instytucji Strategicznej oraz IK RPO (w przypadku RPO)	do 30 września br.
2.	Przedstawienie wyników oceny i rekomendacji do propozycji IZ PO/RPO do akceptacji Kierownictwa MRR	Instytucja Strategiczna / IK RPO	do 29 października br.
3.	Przekazanie do KE propozycji kierunków alokowania (zaprogramowania) przyznanych środków wspólnotowych	Instytucja Strategiczna	listopad br.
4.	Przygotowanie propozycji zmian w zapisach PO / RPO, w tym dot. realokacji środków pomiędzy priorytetami	Instytucje Zarządzające PO / RPO	1 grudnia br.
5.	Przedstawienie członkom KK NSRO: <ul style="list-style-type: none">• informacji nt. kierunków alokacji KRW,• propozycji podziału środków dostosowania technicznego pomiędzy PO / RPO,• propozycji zmian w zapisach PO / RPO, w tym dot. realokacji środków pomiędzy priorytetami	Kierownictwo MRR	połowa grudnia br.
6.	Podział środków KRW na programy operacyjne/priorytety w oparciu o kryteria przyjęte w <i>Metodologii...</i>	Instytucja Koordynująca NSRO, we współpracy z Instytucją Certyfikującą	do 30 stycznia 2011r.
7.	Przedłożenie do akceptacji RM projektu uchwały dot. zmian w PO / RPO	Instytucja Strategiczna we współpracy z IK RPO oraz IZ PO	luty 2011 r.
8.	Przekazanie KE kompleksowej propozycji zmian programów operacyjnych, w tym alokacji dodatkowych środków	Kierownictwo MRR	do 31 marca 2011 r.
9.	Wydanie decyzji KE oraz wprowadzenie zmian do treści PO / RPO	KE	nie później niż do 31 grudnia 2011 r.

2. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia – podstawowe wskaźniki realizacji

Stan na kwiecień 2010 r. (źródło GUS:

http://www.stat.gov.pl/qus/wskazniki_monitorujace_PLK_HTML.htm)

Cele i priorytety	Wskaźniki	Metadane	Źródło danych	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Zakładana wartość wskaźnika w 2013 r.	
Cel strategiczny: tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz poziomu spójności społecznej.	Średnie roczne tempo wzrostu PKB (%)	M	GUS/Eurostat	3,9	5,3	3,6	6,2	6,8	5,0	1,8*	5,2 6,1 średnia z lat 2011-2013	
	PKB na 1 mieszkańca w PPS (UE25=100)	M	GUS/Eurostat	46,8	48,6	49,4	50,0	52,6	54,5		65,0	
	PKB na 1 mieszkańca w PPS (UE27=100)	M	GUS/Eurostat	48,9	50,6	51,4	51,9	54,4	56,4		X	
	Struktura pracujących wg sektorów gospodarki (%):	M	GUS									
	sektor I			18,4	18,0	17,4	15,8	14,7	14,0	13,3	12,0	
	sektor II			28,6	28,8	29,2	30,0	30,8	31,9	31,1	26,0	
	sektor III	53,0	53,2	53,4	54,2	54,5	54,1	55,6	62,0			
	Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15-64 lata	M	GUS/Eurostat		51,2	51,7	52,8	54,5	57,0	59,2	59,3	60,0
	kobiety			46,0	46,2	46,8	48,2	50,6	52,4	52,8	56,5	
	mężczyźni			56,5	57,2	58,9	60,9	63,6	66,3	66,1	63,5	
	Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 55-64 lata	M	GUS/Eurostat		26,9	26,2	27,2	28,1	29,7	31,6	32,3	35,0
	kobiety			19,8	19,4	19,7	19,0	19,4	20,7	21,9	28,0	
	mężczyźni			35,2	34,1	35,9	38,4	41,4	44,1	44,3	45,0	
Energochłonność finalna gospodarki (kgoe/EURO, w cenach stałych z 2000 r.)	-	GUS		0,274	0,269	0,263	0,258	0,244	0,239 ^a		0,22	
Średnia stopa inwestycji (%)	M	GUS		18,2	18,1	18,2	19,7	21,6	22,1	21,0	24,0	

	Wydajność pracy na 1 pracującego (UE25=100)	M	GUS/Eurostat	57,5	59,1	59,0	58,5*	59,6*	60,0*		75,0
	Wydajność pracy na 1 pracującego (UE27=100)		GUS/Eurostat	60,0	61,5	61,4	60,8*	61,8*	62,0*	65,3	
	Roczny napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych (biz) w mld USD	-	NBP	4,6	12,7	10,3	19,9	23,7	14,8	11,5 ^a	10,0
	Liczba nowoutworzonych miejsc pracy (w tys.)	M	GUS	.	.	328,4	382,4	639,2	490,6	521,6	ok. 3500
Cel1: poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowa mechanizmów partnerstwa.	Średni czas egzekucji wyroków sądowych (dni)	M	Bank Światowy	.	1000	1000	980	980	830	830	ok. 200
	Wskaźnik postrzeganej korupcji	M	Transparency International	3,6	3,5	3,4	3,7	4,2	4,6	5,0	5,0
	Wskaźnik efektywności rządzenia	M	Bank Światowy	0,54	0,45	0,56	0,54	0,38	0,48		0,9
	Średni czas wypłaty środków na podstawie wniosków o płatność w programach operacyjnych (miesiące)	-	Monitoring i ewaluacja NSRO	.	.	4	.	.	.		1 miesiąc
	Jakość stanowiącego prawa	M	Bank Światowy	0,61	0,74	0,79	0,68	0,72	0,77		1,0
Cel2: poprawa jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej.	Udział % ludności w wieku 15-64 lata z wykształceniem wyższym	M	GUS	11,6	12,8	13,9	14,9	15,7	16,5	18,1	17
	kobiety			13,0	14,4	15,9	17,0	18,1	19,3	21,3	18
	mężczyźni			10,2	11,2	12,0	12,7	13,1	13,7	14,8	15
	Udział % ludności w wieku 15-64 lata z wykształceniem średnim (łącznie z zasadniczym zawodowym i policealnym)	M	GUS	64,4	64,3	64,4	64,2	63,9	63,8	63,2	65
	kobiety			62,5	62,3	62,3	62,1	61,6	61,3	60,4	61
	mężczyźni			66,4	66,3	66,4	66,2	66,3	66,4	66,2	69
	Absolwenci szkół wyższych na kierunkach matematycznych, przyrodniczych i technicznych (% absolwentów szkół wyższych ogółem)	M	GUS	2002/2003 14,6	2003/2004 14,9	2004/2005 16,1	2005/2006 18,8	2006/2007 19,0	2007/2008 18,3		22
kobiety	7,5			7,6	9,3	10,8	11,1	10,9		13	
mężczyźni	27,2			28,4	28,8	33,8	33,5	31,9		31	

	Stopa bezrobocia (%)			19,6	19,0	17,7	13,8	9,6	7,1	8,2	10,0
	kobiety	M	GUS	20,4	19,9	19,1	14,9	10,3	8,0	8,7	12,0
	mężczyźni			19,0	18,2	16,6	13,0	9,0	6,4	7,8	9,5
	Udział osób w wieku 25-64 lata uczących się i doksztalających w ogólnej liczbie ludności w tym wieku w % (kształcenie ustawiczne dorosłych)			4,4	5,0	4,9	4,7	5,1	4,7	4,7	10
	kobiety	M	GUS/Eurostat	4,9	5,7	5,4	5,1	5,5	5,2	4,3	11
	mężczyźni			3,9	4,3	4,3	4,3	4,7	4,2	5,1	9
	Stopa bezrobocia osób w wieku 15-24 (%)			43,0	40,8	37,8	29,8	21,7	17,3	20,6	20
	kobiety	M	GUS	44,2	43,3	39,1	31,6	23,8	19,9	21,2	21
	mężczyźni			42,0	38,9	36,6	28,3	20,0	15,2	20,2	19
	Wskaźnik zagrożenia ubóstwem relatywnym po transferach socjalnych (% ludności)			.	.	21	19	17	17		14
	kobiety	M	GUS/Eurostat	.	.	20	19	17	17		13
	mężczyźni			.	.	21	20	18	17		14
Przeciętna długość życia (lata):											
kobiety	-	GUS	78,9	79,2	79,4	79,6	79,7	80,0	80,1		80,0
mężczyźni	-		70,5	70,7	70,8	70,9	71,0	71,3	71,5		71,9
Cel 3: budowa i modernizacja infrastruktury technicznej i społecznej mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności.	Łączna długość autostrad (km)	-	GUS/GDDKiA	405	552	552	663	663	765		1754
	Łączna długość dróg ekspresowych (km)	-	GUS/GDDKiA	226	233	258	297	330	452		2555
	Bezpieczeństwo ruchu drogowego (wypadki śmiertelne na 100 tys. ludności)	-	GUS/GKP	14,8	15,0	14,3	13,7	14,6	14,3		7,4
	Przewozy pasażerów środkami komunikacji miejskiej (mln pasażerów)	-	GUS	4199	4150	3994	4001	4078	4066		4225

	Długość linii kolejowych dostosowanych do prędkości 160 km/godz. i więcej	M	PLK	.	1213	1353	1303	1307	1493		1786	
	Ludność korzystająca z oczyszczalni ścieków (% ogólnej liczby) – miasto	-	GUS	84,2	84,5	85,2	86,2	86,6	86,9		90	
	– wieś	-		16,5	18,4	20,4	22,0	23,8	25,7		30	
	Udział energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w zużyciu energii elektrycznej (%)	M	GUS/Eurostat	1,6	2,1	2,9*	2,9*	3,5	4,2		7,5-8,5	
	Emisja gazów cieplarnianych (rok bazowy 1988=100 - ekwiwalent CO ₂)	M	GUS/KCIE	68,1	68,2	68,6	70,9	70,8			89,0	
Cel 4: podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej oraz rozwój sektora usług.	Nakłady ogółem na działalność badawczą i rozwojową w % PKB	M	GUS	0,54	0,56	0,57	0,56	0,57	0,61		1,5	
	w tym: nakłady sektora przedsiębiorstw w % PKB	M		0,15	0,16	0,18	0,18	0,17	0,19		0,4	
	Udział przedsiębiorstw przemysłowych ponoszących nakłady na działalność innowacyjną (jako % w przedsiębiorstwach w przemyśle)	M	GUS	39,3	38,7	38,2	37,3	31,8	31,9		60	
	Udział produktów wysokiej i średniowysokiej techniki w produkcji sprzedanej w przemyśle (%)	M	GUS	28,5	30,1	30,6	31,6	31,5	31,1		37,5	
	Liczba wynalazków zgłoszonych do EPO przez polskich rezydentów	M	Eurostat	114,47	118,55	118,03	130,30 ^b				suma EPO+USPTO	240
	Liczba udzielonych patentów przez USPTO rezydentom polskim	M	Eurostat	34,57 ^b								
	Wydatki na technologie informacyjne (% PKB)	M	Eurostat/EITO	.	.	.	1,8*	1,7	1,6		informacyjne i telekomunikacyjne	8,5
	Wydatki na technologie telekomunikacyjne (% PKB)	M	Eurostat/EITO	.	.	.	4,3*	3,9	3,5			
	Dostępność usług e-government on-line (jako % z 20 podstawowych usług)	M	Eurostat/MSWiA	.	10	.	20	25	.	53		
	Liczba łączy szerokopasmowych w stosunku do liczby ludności w %	M	Eurostat/UKE	.	0,5	1,9	3,9	6,8	9,6	12,8		23,0
Udział usług rynkowych w wartości dodanej brutto (%)	M	GUS	43,1	49,5	49,9	50,1	49,7	50,9			53,0	

Cel 5: wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej.	Zróżnicowanie PKB na 1 mieszkańca na poziomie województw (w % krajowej wartości PKB na 1 mieszkańca)	M	GUS	18,3	18,7	19,4	19,7	19,9			<25
	Średni wskaźnik bezrobocia w 3 podregionach (NUTS 3) o najwyższej stopie bezrobocia	M	GUS	33,2	33,8	31,7	27,4	22,9	19,9*	23,1 ^a	22,0
	Duże ośrodki miejskie włączone w sieć dróg ekspresowych lub autostrad	M	Monitoring NSRO	.	.	6	18
	Tempo wzrostu PKB na 1 mieszkańca dla województw Polski Wschodniej	M	GUS	5,3	7,9	4,8	7,3	10,8			nie niższe niż przeciętna dla Polski
	Wskaźnik urbanizacji	M	GUS	61,6	61,5	61,4	61,3	61,2	61,1	61,0	60,4
Cel 6: wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich.	Stopa bezrobocia na wsi (%)			17,8	17,6	16,1	13,0	9,2	7,0	8,0	13,5
	kobiety	M	GUS	18,6	18,8	18,2	14,9	10,2	8,2	9,1	11,0
	mężczyźni			17,1	16,7	14,6	11,5	8,5	6,1	7,2	14,5
	Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15 lat i więcej na wsi (%)			45,9	46,1	47,0	47,8	49,2	50,7	50,8	53,0
	kobiety	M	GUS	38,9	38,6	39,1	39,6	41,2	42,2	42,1	44,0
	mężczyźni			53,1	53,9	55,1	56,2	57,5	59,5	59,8	62,0
	Liczba pełnozatrudnionych w rolnictwie indywidualnym na 100 ha użytków rolnych	M	GUS/R-CzSR	.	.	14,9	.	14,5	.	.	11,0
	Odsetek gospodarstw domowych posiadających dostęp do internetu na wsi (%)	M	GUS	5,3	15,1	18,8	25,1	28,9	36,1	50,5	70,0
	Osoby w wieku 15-64 lata zamieszkujące na wsi i uczące się (%)	M	GUS	16,6	18,3	18,4	17,3	17,5	16,9	16,6	17,0
Odsetek dzieci w wieku 3-5 lat zamieszkałych na wsi objętych wychowaniem przedszkolnym	M	GUS	16,7	17,5	19,1	21,4	23,1	28,5		30,0	

(a) dane wstępne

(b) dane szacunkowe

(p) prognoza

(.) brak danych

(*) korekta

3. Zestawienie zakresów zmian programów operacyjnych rozważanych przez IZ

	Istniejące obszary wsparcia	Przesunięcia pomiędzy priorytetami	Rezygnacja z obszarów wsparcia	Nowe obszary wsparcia	Wskaźniki realizacji	Zmiany w systemie wdrażania
Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko	●	●			●	
Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka		●			●	
Program Operacyjny Kapitał Ludzki		●				
Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej	●	●			●	●
<i>Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007 - 2013</i>						●
<i>Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko - Pomorskiego na lata 2007 - 2013</i>					●	
<i>Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013</i>					●	
<i>Lubuski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007-2013</i>				●	●	
<i>Regionalny Program Operacyjny Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013</i>					●	
<i>Małopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007 - 2013</i>	●		●	●		
<i>Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego na lata 2007-2013</i>					●	
<i>Regionalny Program Operacyjny Województwa Opolskiego na lata 2007 - 2013</i>					●	
<i>Regionalny Program Operacyjny Województwa Podkarpackiego na lata 2007-2013</i>		●			●	
<i>Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013</i>					●	
<i>Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013</i>					●	
<i>Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego na lata 2007-2013</i>						
<i>Regionalny Program Operacyjny Województwa Świętokrzyskiego na lata 2007 - 2013</i>					●	
<i>Regionalny Program Operacyjny Warmia i Mazury na lata 2007 - 2013</i>					●	
<i>Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007 - 2013</i>					●	
<i>Regionalny Program Operacyjny Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007-2013</i>						

- obszary z zidentyfikowanymi zmianami
- obszary zmian planowane do dalszych analiz

Źródło: *Badanie ewaluacyjne w kontekście propozycji zmian programów operacyjnych na lata 2007-2013*, InfraVision na zlecenie MRR, 2010 r.

4. Lista badań ewaluacyjnych wykorzystanych przy opracowaniu dokumentu

Lp.	Obszar tematyczny	Dotychczasowe przeprowadzone badania ewaluacyjne
1.	Współpraca sieciowa (klastry)	2009 <ul style="list-style-type: none"> - Klastry zaawansowanych technologii jako instrument wsparcia rozwoju i konkurencyjności regionów – analiza i wnioski dla polityki regionalnej oraz polityki spójności - Wykorzystanie koncepcji klastrów dla kształtowania polityki innowacyjnej i technologicznej państwa. Rekomendacje dla polityki stymulowania rozwoju klastrów w Polsce - Wykorzystanie koncepcji klastrów dla kształtowania polityki innowacyjnej i technologicznej państwa. Rekomendacje dla polityki stymulowania rozwoju klastrów w Polsce - Ocena funkcjonowania klastrów województwa łódzkiego - studia przypadków w kontekście realizacji RPO WŁ - Zapotrzebowanie na wsparcie w zakresie tworzenia powiązań kooperacyjnych - ocena trafności i użyteczności wsparcia działania 5.1 PO IG
2.	B+R w sektorze przedsiębiorstw	2009 <ul style="list-style-type: none"> - Efekty wsparcia sfery badawczo-rozwojowej w SPO WKP w kontekście rozpoczęcia realizacji PO IG
3.	Łączenie B+R z gospodarką	
4.	Institucje Otoczenia Biznesu (parki przemysłowe vs parki naukowo-technologiczne, inkubatory)	2008 <ul style="list-style-type: none"> - Ocena rezultatów wsparcia parków przemysłowych, parków naukowo-technologicznych oraz inkubatorów technologicznych w ramach działania 1.3 Tworzenie korzystnych warunków dla rozwoju firm SPO WKP 2007 <ul style="list-style-type: none"> - Instytucje otoczenia biznesu wspierane w ramach SPO WKP, lata 2004-2006: określenie wpływu programu na ofertę usługową oraz poziom jakości świadczonych usług
5.	Spółeczeństwo informacyjne (dostęp do sieci szerokopasmowych, świadczenie e-usług przez administrację oraz sektor prywatny)	2009 <ul style="list-style-type: none"> - Ocena absorpcji środków w ramach działania 8.3 PO IG przeznaczonych na zapewnienie szerokopasmowego dostępu do Internetu osobom zagrożonym wykluczeniem cyfrowym - Ocena stopnia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006
6.	Rewitalizacja	2008 <ul style="list-style-type: none"> - Ocena programów i projektów rewitalizacyjnych realizowanych w ramach Działania 3.3 "Zdegradowane obszary miejskie, poprzemysłowe i powojenne" ZPORR. Wnioski na przyszłość. 2007 <ul style="list-style-type: none"> - Raport ewaluacyjny w zakresie projektów rewitalizacyjnych zrealizowanych w ramach ZPORR w województwie pomorskim wraz z rekomendacjami dla Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwie Pomorskim)
7.	Infrastruktura sportowa i rekreacyjna	2009 <ul style="list-style-type: none"> - Ocena wpływu wsparcia z funduszy strukturalnych w zakresie modernizacji i rozbudowy infrastruktury społecznej na realizację celów rozwojowych regionów 2005 <ul style="list-style-type: none"> - Ocena przewidywanego wpływu wybieranych projektów z zakresu modernizacji i rozbudowy infrastruktury społecznej na rozwój społeczno-gospodarczy kraju, w tym na osiągnięcie celów zapisanych w dokumentach programowych
8.	Gospodarka odpadami (składowiska, spalarnie)	2009 <ul style="list-style-type: none"> - Ewaluacja gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce - Szacowanie i ocena efektów gospodarczych projektów wodno-ściekowych i odpadowych na przykładzie wybranych projektów Funduszu Spójności 2000-2006 2008 <ul style="list-style-type: none"> - Perspektywy rozwoju systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce do 2014 roku w aspekcie realizacji NSRO, celów dyrektyw odpadowych i wykorzystania środków

		<p>funduszy strukturalnych</p> <ul style="list-style-type: none"> - Analiza przyczyn nieubiegania się JST o dofinansowanie typowych inwestycji komunalnych w ramach Programu Infrastruktura i Środowisko
9.	Koleje (infrastruktura, usługi)	<p>2009</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nowoczesne metody pomiaru oddziaływania inwestycji infrastrukturalnych oraz taborowych w transporcie <p>2008</p> <ul style="list-style-type: none"> - Przewidywany wpływ wybranych projektów SPOT dotyczących modernizacji linii kolejowych szynowych w obrębie aglomeracji warszawskiej oraz pomiędzy aglomeracją warszawską i łódzką oraz zakupu pojazdów na zwiększenie udziału przewozów kolejowych w przewozach - Wpływ projektów dotyczących zakupu lub modernizacji pojazdów szynowych na osiągnięcie głównego celu poddziałania 1.1.2 tzn. poprawę warunków przejazdów pasażerów transportem kolejowym między aglomeracjami miejskimi i w aglomeracjach
10.	Dobre rządzenie	<p>2010</p> <ul style="list-style-type: none"> - Polskie ministerstwa jako organizację uczące się - Nie-strategiczne zarządzanie rozwojem. Mechanizmy zarządzania środkami ZPORR na poziomie regionalnym a skuteczność realizacji celów rozwojowych"; - Ewaluacja trafności zakresu interwencji Działania 5.1 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.
11.	Inicjatywy oddolne (kapitał ludzki)	<p>2009</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ocena projektów realizowanych przez podmioty podejmujące lokalne inicjatywy w ramach PO KL 2007-2013 - Analiza zdolności podmiotów działających na obszarach wiejskich do absorpcji funduszy unijnych w zakresie oddolnych inicjatyw lokalnych w ramach PO KL (woj. kujawsko-pomorskie) - Analiza i identyfikacja podmiotów podejmujących lokalne inicjatywy na terenach wiejskich (woj. zachodniopomorskie)
12.	Efektywność służb zatrudnienia	<p>2009</p> <ul style="list-style-type: none"> - Analiza aktualnej struktury instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej w kontekście zakresu ich wzajemnej współpracy, a także głównych obszarów styku - „Analiza komplementarności wskaźników opisujących efekty realizacji Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w Priorytecie I” - projekt badawczy realizowany na zlecenie RZL <p>2008</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ewaluacja działań podejmowanych na rzecz wsparcia systemu instytucjonalnego rynku pracy oraz pomocy społecznej w ramach EFS - Ewaluacja projektów budujących potencjał organizacji wspierających osoby niepełnosprawne poszukujące pracy <p>2007</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ewaluacja projektów podnoszących jakość obsługi osób niepełnosprawnych poszukujących pracy wśród beneficjentów i uczestników projektów Działania 1.4 Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich (SPO RZL)
13.	Horyzontalne	<p>2010</p> <ul style="list-style-type: none"> - Badanie ewaluacyjne w kontekście propozycji zmian programów operacyjnych na lata 2007-2013