

# Wnioski z realizacji Polityki Spójności w świetle wyników prac analityczno-ewaluacyjnych okresu 2004–2006

*(Dokument został przyjęty przez Komitet Koordynacyjny  
ds. Polityki Rozwoju w dn. 19 maja 2011 r.)*

Opracował:  
**Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej**  
we współpracy z  
**Departamentem Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym**

**Ministerstwo Rozwoju Regionalnego**

Warszawa, marzec 2011



**NARODOWA  
STRATEGIA SPÓJNOŚCI**  
*dla rozwoju Polski*



MINISTERSTWO  
ROZWOJU  
REGIONALNEGO

**UNIA EUROPEJSKA**  
EUROPEJSKI FUNDUSZ  
ROZWOJU REGIONALNEGO



# Wprowadzenie

Racjonalny proces programowania polityki rozwoju powinien bazować na kilku elementach:

- aktualnej i rzetelnej diagnozie sytuacji społeczno-gospodarczej, wraz z prognozą trendów, precyzyjnie identyfikującej potencjalne obszary interwencji władz publicznych,
- pogłębionej wiedzy na temat efektów dotychczas prowadzonych polityk publicznych wraz z zalecanymi rozwiązaniami usprawniającymi działania administracji,
- racjonalnej analizie możliwości finansowych uwzględniającej pożądane cele i aspiracje społeczne.

Dopiero dysponując pełną informacją w powyższych kwestiach możliwe jest precyzyjne zaprogramowanie interwencji publicznej, skutecznie przyczyniającej się do osiągnięcia długookresowych celów rozwojowych.

Celem niniejszego dokumentu jest przedstawienie zaleceń dla prowadzenia polityki rozwoju w Polsce w oparciu o analizę i ewaluację efektów realizacji Polityki Spójności okresu 2004-2006. Poniższy materiał, formułujący rekomendacje w zakresie koncentracji i sposobu realizacji Polityki Spójności, powinien stanowić jedno z istotnych źródeł informacji przy programowaniu/reprogramowaniu interwencji rozwojowych w naszym kraju.

Podstawą merytoryczną przygotowanego dokumentu są wyniki analiz i ewaluacji prowadzonych w ramach Polityki Spójności (w tym zwłaszcza 14 ewaluacji wykonanych w ramach procesu ex-post NPR 2004-2006). Zalecane kierunki zmian zaprezentowano w sposób syntetyczny w podziale na kwestie horyzontalne, odnoszące się do Polityki Spójności jako całości oraz do obszarów interwencji o strategicznym znaczeniu, tj. wsparcia przedsiębiorstw, infrastruktury transportowej, ochrony środowiska oraz rozwoju kapitału ludzkiego.

Dokument formułuje zalecenia w tym zakresie, w jakim były dostępne rzetelne i aktualne wyniki badań ewaluacyjnych i analiz efektów realizacji Polityki Spójności. W pozostałych obszarach (jak np. społeczeństwo informacyjne, bioróżnorodność, turystyka, ochrona zdrowia, kultura czy polityka miejska), z uwagi na brak wiarygodnego materiału dowodowego, zdecydowano się nie formułować rekomendacji. Ponadto, z uwagi na niewielką skalę ujawnionych efektów okresu 2007-2013 (początkowa faza wdrażania), a co za tym idzie brak możliwości dokonania kompleksowych ocen, w niniejszym dokumencie tylko w ograniczonym stopniu wykorzystano wyniki ewaluacji obecnej perspektywy (z tego względu nie są formułowane zalecenia w tak ważnym obszarze jak np. energetyka).

Zawarte w dokumencie postulaty wskazują pożądane kierunki zmian mających na celu zwiększenie poziomu skuteczności i efektywności krajowych polityk publicznych. Wnioski i rekomendacje dedykowane są z jednej strony do interwencji podejmowanych w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia oraz do procesu programowania kolejnej perspektywy po roku 2013, jak też mogą mieć bezpośrednie zastosowanie w krajowych dokumentach strategicznych, w tym zwłaszcza w pracach nad dziewięcioma strategiami zintegrowanymi i Średniookresową Strategią Rozwoju Kraju.

Jednocześnie należy mieć na względzie, że wiele z przedstawionych zaleceń zostało już wykorzystanych w bieżących pracach m.in. nad Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego, Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, czy Stanowiskiem Rządu Polskiego ws. przyszłości Polityki Spójności oraz w trakcie wdrażania interwencji w ramach perspektywy 2007-2013.

Analogiczny proces formułowania zaleceń dla kierunków interwencji polityk publicznych, w tym w szczególności Polityki Spójności, planuje się przeprowadzić w pierwszym półroczu 2012 roku. Proces ten umożliwi szersze wykorzystanie analiz i ewaluacji efektów realizacji i doświadczeń z wdrażania perspektywy finansowej 2007-2013. Umożliwi również włączenie wniosków i rekomendacji wypracowanych w ramach realizowanego obecnie międzynarodowego projektu badawczego Polskiej Prezydencji, a służącego przygotowaniu zaleceń co do kierunków koncentracji Polityki Spójności.

# I. Kluczowe zalecenia horyzontalne

## *Koncentracja działań i zasobów na obszarach najistotniejszych z punktu widzenia celów strategicznych.*

Wyniki badań ewaluacyjnych realizowanych w poszczególnych obszarach wskazują, że koncentracja tematyczna pozwala na zwiększenie efektywności interwencji publicznych, dzięki ograniczeniu lub rezygnacji z instrumentów i obszarów wsparcia nie dających pożądanych efektów lub generujących efekty, które pojawiłyby się bez względu na istnienie wsparcia publicznego. W rezultacie, „uwolnione” środki finansowe powinny zostać ukierunkowane na obszary priorytetowe, gdzie interwencja publiczna jest niezbędna, a koncentracja pozwala na osiągnięcie masy krytycznej umożliwiającej skuteczne oddziaływanie na społeczno- gospodarczą sytuację kraju i regionów. Podejście to powinno również znaleźć odzwierciedlenie w działaniach informacyjno- promocyjnych podkreślających ogólnospołeczny charakter korzyści wynikających z koncentracji interwencji publicznych na obszarach priorytetowych.

## *Konieczność stosowania zintegrowanego terytorialnie i tematycznie podejścia do rozwoju społeczno-ekonomicznego.*

Wdrażanie katalogu interwencji w postaci komplementarnych i ściśle ukierunkowanych „pakietów” stanowi warunek uzyskania wymaganego poziomu skuteczności i efektywności realizacji Polityki Spójności. Realizacja niniejszej koncepcji powinna wiązać się z odejściem od sektorowego rozumienia problemów i wyzwań społeczno- ekonomicznych na rzecz podejścia problemowego i terytorialnego. Ewaluacja ex-post pokazuje, że w przypadku Polityki Spójności integracja zachodzić powinna w szczególności na poziomie instrumentów realizacji (możliwość wdrażania projektów zintegrowanych). Istotną kwestią pozostaje konieczność zapewnienia komplementarności z pozostałymi politykami, w tym w szczególności ze Wspólną Polityką Rolną.

## *Kontynuowanie reform strukturalnych w obszarach strategicznych z punktu widzenia rozwoju społeczno-ekonomicznego kraju jako warunek powodzenia Polityki Spójności i polityki rozwoju.*

Skuteczność i efektywność realizacji Polityki Spójności jest ściśle uwarunkowana jakością pozostałych polityk publicznych. Polityka Spójności, z uwagi na swój przekrojowy i kompleksowy charakter, jak również usyste-

matyzowany sposób realizacji (podejście strategiczne, programowanie, monitoring, ewaluacja itp.) powinna pełnić rolę katalizatora procesów rozwojowych (w tym działań naprawczych), w szczególności w kontekście osiągnięcia celów nowej strategii Europa 2020. Skutecznym instrumentem realizacji niniejszej rekomendacji może stać się mechanizm warunkowości (powiązanie realizacji Polityki Spójności z działaniami naprawczymi) motywujący w sposób pozytywny do reform niezbędnych z punktu widzenia celów rozwojowych. W świetle doświadczeń nabytych w trakcie realizacji procesu ewaluacji oraz podziału Krajowej Rezerwy Wykonania wydaje się iż optymalnym rozwiązaniem w tym zakresie byłaby realizacja zasady warunkowości na poziomie krajowym (tj. pozostawienie w kompetencji władz krajowych – w porozumieniu z władzami unijnymi – decyzji w zakresie identyfikacji obszarów wymagających działań naprawczych oraz wdrożenia zasady warunkowości np. w postaci alokacji środków z rezerwy).

*Ukierunkowanie Polityki Spójności na cele i wyniki poprzez urzeczywistnienie koncepcji evidence based policy oraz wprowadzanie zasady odpowiedzialności za realizację celów.*

Najważniejszymi zadaniami w tym zakresie jest włączenie ewaluacji w proces decyzyjny na wszystkich poziomach zarządzania (m.in. poprzez budowę baz wiedzy oraz strategicznych forów dyskusji wyników uzyskiwanych w procesie ewaluacji) oraz budowa systemu zarządzania wiedzą w całej administracji odpowiedzialnej za realizację krajowych polityk publicznych. Niezbędnym jest również wprowadzenie zasady odpowiedzialności instytucjonalnej za realizację celów na poszczególnych poziomach zarządzania. Należy jednak podkreślić, że pomimo barier systemowych zidentyfikowanych w procesie ewaluacji, to właśnie Polityka Spójności stanowić może (i stanowi) wzorzec dla innych polityk krajowych w zakresie zarządzania strategicznego oraz realizacji koncepcji *evidence based policy*.

*Konieczność sformułowania precyzyjnych i spójnych wizji strategicznych w skali kraju i regionów oraz w poszczególnych obszarach interwencji polityki rozwoju.*

Istnienie spójnej i precyzyjnej wizji strategicznej uznane zostało za warunek konieczny dla możliwości prowadzenia skutecznej i efektywnej polityki rozwoju. Spójna wizja strategiczna w skali kraju i w poszczególnych obszarach/regionach powinna jasno i precyzyjnie definiować priorytetowe cele sformułowane w oparciu o diagnozę i przesłanki społeczno- ekonomiczne oraz podlegać systematycznej i bieżącej weryfikacji, bazującej na procesach monitoringu i ewaluacji.

## II. Kluczowe zalecenia dla programowania i wdrażania działań w zakresie kapitału ludzkiego i zatrudnienia

*Stworzenie spójnego systemu realizacji polityki rynku pracy oraz edukacji, ze szczególnym uwzględnieniem zasady uczenia się przez całe życie.*

Wyniki badań realizowanych w zakresie lepszego dopasowania systemu kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy wskazują na konieczność stworzenia spójnej wizji systemu, w ramach którego realizowana jest polityka rynku pracy oraz edukacji, ze szczególnym uwzględnieniem zasady uczenia się przez całe życie. Konieczne jest zwłaszcza dostosowanie kierunków edukacji do potrzeb wynikających z badania popytu na pracę. Takie rozwiązanie powinno stanowić podstawę dla lepszej koordynacji działań realizowanych z funduszy strukturalnych oraz krajowych środków publicznych.

*Wspieranie przedsiębiorczości – zróżnicowanie narzędzi wsparcia dla osób planujących rozpoczęcie działalności gospodarczej.*

Wnioski z przeprowadzonych badań dobitnie wskazują, że instrumentem cechującym się bardzo dużą skutecznością w aktywizacji osób bezrobotnych na rynku pracy są dotacje na zakładanie własnej działalności gospodarczej. Powstałe firmy cechują się wysoką przeżywalnością. Ta forma wsparcia (połączona ze wsparciem pomostowym i doradczym – szkoleniowym) powinna być kontynuowana w przyszłości, jak również wskazane jest zwiększenie alokacji środków finansowych na tego rodzaju działania. Jednocześnie w związku z ograniczoną dostępnością środków finansowych, przeznaczonych na wspieranie działalności gospodarczej w stosunku do popytu na tę formę pomocy, niezbędna jest dywersyfikacja narzędzi kierowanych do poszczególnych grup odbiorców.

Wsparcie z wykorzystaniem instrumentów zwrotnych, wspomagających zakładanie działalności gospodarczej, wydaje się być bardziej odpowiednim narzędziem do wspierania osób już posiadających zatrudnienie. Natomiast bezzwrotne instrumenty finansowe pozostają nadal rekomendowanym narzędziem do wspierania grup pozostających w trudniejszej sytuacji na rynku pracy, w tym w szczególności kobiet, ludzi młodych oraz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Dzięki prowadzeniu własnej firmy osoby te mają szansę na zdo-

bycie doświadczenia zawodowego i łatwiejsze wejście na rynek pracy, nawet jeśli przedsiębiorstwo nie okaże się trwałym podmiotem. Jednocześnie grupy, które cechuje wyższe ryzyko zaistnienia *efektu deadweight* (np. osoby dobrze wykształcone, mające już wcześniejsze doświadczenia w prowadzeniu własnej działalności gospodarczej) powinny mieć silniejsze zachęty do uruchamiania przedsięwzięć bardziej ryzykownych, cechujących się jednocześnie potencjalnie wyższą rentownością dla całej gospodarki (np. przedsięwzięcia innowacyjne).

### *Działania ukierunkowane na rozwój i inwestycje w kapitał ludzki.*

W przyszłej perspektywie należy kontynuować działania nakierowane na rzecz rozwoju placówek edukacyjnych, w tym rozwoju i tworzenia nowych ośrodków edukacji przedszkolnej w oparciu o monitoring trendów demograficznych w tym zakresie. Działania te powinny umożliwiać dostęp do edukacji dzieciom, które bez wsparcia funduszy nie miałyby możliwości skorzystania z różnego typu kształcenia, w tym korzystania z wysokiej jakości oferty edukacyjnej dopasowanej do rzeczywistych potrzeb rozwojowych.

Rekomendowane jest również kontynuowanie działań nakierowanych na rzecz lepszego dostosowywania oferty szkół i placówek edukacyjnych do potrzeb rynku pracy. Działania w tym zakresie będą wymagały interwencji odnoszącej się do metod i programów kształcenia, jak również stworzenia skutecznego systemu diagnozowania potrzeb rynku pracy.

W takim ujęciu niezbędne jest kierowanie się nie tylko wiedzą dotyczącą obecnej sytuacji, ale również ewentualnych zmian, które będą następować w chwili gdy absolwenci poszczególnych typów szkół będą wkrazać na rynek pracy. Wdrożenie proponowanego rozwiązania wymagać będzie tworzenia prognoz dotyczących rynku pracy, które zawierać się będą w perspektywie minimum pięcioletniej. Ponadto, niezbędne będzie tu podjęcie działań skierowanych na rzecz zwiększenia zainteresowania uczniów do podejmowania kształcenia w kierunkach, na które prognozowane będzie zapotrzebowanie na rynku pracy.

Bardzo duże znaczenie ma również rozwój ośrodków opieki przedszkolnej w odniesieniu do polityki zwiększania aktywności zawodowej kobiet powracających na rynek pracy, w związku z przerwą związaną z macierzyństwem. Polityka finansowania ze środków wspólnotowych inwestycji w obszarze edukacji powinna zatem zostać wkomponowana w szerszą wizję polityki społecznej w taki sposób, aby zapewnić realną pomoc i trwałość podejmowanych działań.

### *Zwiększenie dopasowania oferty szkoleniowej do rzeczywistych wymagań rynku pracy.*

Ważnym wnioskiem płynącym z doświadczeń wdrażania EFS jest konieczność zmiany organizacji funkcjonowania rynku szkoleniowego, poprzez ograniczenie roli strony podażowej w stosunku do roli popytowej, w odniesieniu do oferowanej tematyki i zakresu wsparcia. W tym zakresie konieczne jest położenie większego nacisku na realizowanie szkoleń opartych na rzeczywistych potrzebach ich odbiorców i kończących się dokumentem potwierdzającym nabyte umiejętności, uznawanym na otwartym rynku pracy. Tym samym należy uznać, iż efektywność szkoleń realizowanych z wykorzystaniem Europejskiego Funduszu Społecznego będzie zależeć od stworzenia ram strukturalnych i organizacyjnych systemu budowania wiedzy, umiejętności oraz kompetencji. Istotnymi elementami tego systemu powinny być również rzetelne badania popytu na pracę, krajowe ramy kwalifikacji oraz system rozwoju kwalifikacji.

Dopasowanie oferty szkoleniowej do wymagań rynku pracy powinno zachodzić poprzez aktywne angażowanie lokalnych/regionalnych pracodawców w proces identyfikowania oraz prognozowania zapotrzebowania na konkretne umiejętności lub zawody. Do systemu kształcenia i szkolenia powinny zostać wprowadzone mechanizmy służące kontroli oraz weryfikacji jakości prowadzonych szkoleń, poprzez stworzenie niezależnego systemu oceny umiejętności i wiedzy nabywanej przez uczestników oraz oceny instytucji świadczących usługi szkoleniowe (w tym wzmocnienie i rozwój systemu ich akredytacji). Szczególnym obszarem, który wymaga tego typu przekształceń jest obszar interwencji realizowanych w zakresie budowania kompetencji informacyjnych.

### *Wsparcie w ramach Aktywnej Polityki Rynku Pracy należy kontynuować, jednak niezbędna jest poprawa jego efektywności.*

Konieczne jest dalsze wspieranie podnoszenia jakości usług oferowanych przez publiczne służby zatrudnienia (w tym działań skierowanych na zmniejszenie liczby osób bezrobotnych przypadających na jednego doradcę zawodowego oraz pośrednika pracy), jak również rozszerzanie współpracy między urzędami pracy a pracodawcami. Należy również zwrócić uwagę, iż obecny podział środków przeznaczonych na dofinansowanie funduszu pracy oparty jest o algorytm promujący samorządy o najwyższej liczbie bezrobotnych, a nie większej skuteczności działania. Dokonywanie przekonstruowania sposobu podziału środków, polegające na promowaniu najskuteczniejszych JST pod względem aktywizacji osób bezrobotnych przyczyniłoby się do zmniejszenia liczby osób korzystających ze świadczeń socjalnych.

*Niezbędna jest większa dywersyfikacja i kompleksowość wsparcia kierowanego do grup znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy.*

Projektując wsparcie, którego adresatem mają być różne grupy osób wskazane jako znajdujące się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy, należy każdorazowo brać pod uwagę, iż odznaczają się one wyraźnym zróżnicowaniem, zarówno pomiędzy poszczególnymi grupami jak również wewnątrz tych grup (np. zróżnicowanie występowania barier wśród osób o różnych rodzajach i stopniach niepełnosprawności). W związku z powyższym, niezbędne jest zagwarantowanie, iż realizowane wsparcie każdorazowo opierać się będzie na szczegółowej diagnozie problemu stanowiącego barierę w przypadku danej grupy osób, wraz z precyzyjnym wskazaniem planowanych sposobów jego niwelowania. Jednocześnie badania realizowane w tym zakresie wskazują, iż najskuteczniejszym sposobem wspierania okazały się działania kompleksowe, integrujące różne, komplementarne względem siebie metody i instrumenty (finansowane zarówno w ramach jednego, jak i różnych funduszy czy polityk sektorowych).

Skuteczność interwencji realizowanych w tym zakresie w dużej mierze będzie zdeterminowana polityką państwa i jakością prowadzonych reform w poszczególnych obszarach interwencji. Przykładem takiej sytuacji może być konieczność zlikwidowania tzw. „pułapki rentowej” ograniczającej skuteczność wsparcia realizowanego na rzecz osób niepełnosprawnych.

### III. Kluczowe zalecenia dla programowania i wdrażania działań w obszarze wsparcia przedsiębiorstw

*Zachowanie szerokiego pakietu instrumentów w postaci wsparcia bezpośredniego dla przedsiębiorstw, wsparcia dla instytucji otoczenia biznesu oraz rozwoju kapitału ludzkiego w przedsiębiorstwach i stosowanie ich zgodnie z zasadami zintegrowanego podejścia do polityki rozwoju.*

Z uwagi na różnorodny charakter potrzeb i problemów, leżących u podstaw niskiej konkurencyjności i innowacyjności polskich przedsiębiorstw, celowe jest zachowanie szerokiego zakresu wsparcia w postaci: bezpośredniego wsparcia dla przedsiębiorstw, wspierania instytucji otoczenia biznesowego i rozwoju zasobów ludzkich w przedsiębiorstwach (realizacja koncepcji *policy mix* i systemowego podejścia do problematyki konkurencyjności i innowacyjności). Ocena Polityki Spójności wskazuje, iż stosowanie zintegrowanego podejścia do rozwoju, poprzez wdrażanie szerokiego katalogu interwencji w postaci komplementarnych i ściśle ukierunkowanych „pakietów” (w tym w szczególności służących powiązaniu sfery badawczej z sektorem przedsiębiorstw oraz wsparciu inicjatyw klastrowych), stanowi warunek uzyskania wymaganego poziomu skuteczności i efektywności realizacji Polityki Spójności w niniejszym obszarze. Szczególnie istotną kwestią pozostaje konieczność tworzenia optymalnych warunków dla funkcjonowania przedsiębiorstw poprzez podnoszenie skuteczności i efektywności systemu instytucji otoczenia biznesu.

W świetle wyników badań *ex-post* zmiany w niniejszym obszarze powinny polegać na rozszerzeniu zakresu stosowania wsparcia zwrotnego za pośrednictwem instytucji finansujących przy jednoczesnym zwiększeniu zakresu świadczonych przez nie usług, zwiększeniu zakresu wsparcia inicjatyw klastrowych oraz na lepszym dostosowaniu usług świadczonych przez instytucje otoczenia biznesu do potrzeb przedsiębiorstw.

*Koncentracja wsparcia bezpośredniego dla przedsiębiorstw na przedsięwzięciach, których powodzenie uzależnione jest od pomocy Państwa (dążenie do minimalizacji częstego obecnie tzw. efektu jałowej straty).*

Punktem wyjścia do procesów programowania i wdrażania Polityki Spójności w zakresie wsparcia bezpośredniego przedsiębiorstw powinno być pytanie, na ile interwencja przyczynia się do zmniejszania luki finansowej uniemożliwiającej rozwój przedsiębiorstwom o wysokim potencjale innowacyjnym i wzrostowym. Jednym z głównych kryteriów udzielania wsparcia w ramach Polityki Spójności powinien być zatem brak możliwości sfinansowania inwestycji na warunkach rynkowych. Pozwoli to na minimalizację obserwowanego w chwili obecnej efektu jałowej straty czyli finansowania przez Politykę Spójności przedsięwzięć, które i tak zostałyby zrealizowane bez wsparcia publicznego. W tym kontekście wskazane jest wprowadzenie zasady realizacji cyklicznych badań dotyczących skali występowania zjawiska luki finansowej, zarówno na poziomie krajowym jak i regionalnym, w celu uzyskania możliwości dostosowania instrumentów wsparcia do specyfiki danego sektora czy regionu.

*Pomocą bezzwrotną dla przedsiębiorstw powinny zostać objęte w pierwszej kolejności przedsięwzięcia wysoce innowacyjne, w tym w szczególności o charakterze badawczo-rozwojowym.*

Proces ewaluacji ex-post pozwolił ustalić, że dofinansowanie prywatnej działalności badawczo-rozwojowej w formie pomocy bezzwrotnej jest celowe, a środki publiczne zasadniczo nie wypierają środków prywatnych (są wobec siebie komplementarne). Projekty badawczo-rozwojowe charakteryzują się dużą skalą efektów netto i niskim poziomem jałowej straty (efekt *deadweight*). Niemniej jednak rekomenduje się kontynuowanie pogłębionych analiz i ewaluacji w tym zakresie w celu identyfikacji rodzajów przedsięwzięć kwalifikujących się do uzasadnionego ekonomicznie wsparcia bezzwrotnego (prace te powinny być ściśle powiązane z badaniami dotyczącymi luki finansowej). Jednym ze skutecznych sposobów optymalnego dostosowania instrumentów wsparcia dla przedsiębiorstw może być wprowadzenia zasady uzależnienia formy pomocy od fazy projektu (tj. wsparcie bezzwrotne w fazie badawczo-rozwojowej, wsparcie zwrotne w fazie wdrożeniowej).

*Rozszerzenie zakresu stosowania wsparcia zwrotnego w ramach pomocy dla przedsiębiorstw w celu zwiększenia finansowego potencjału Polityki Spójności oraz aktywizacji czynników rynkowych.*

Wyniki ewaluacji ex-post wskazują, iż odchodzenie od wsparcia o charakterze dotacyjnym jest jednym z istotnych warunków podniesienia poziomu skuteczności i efektywności wsparcia udzielanego w ramach Polityki Spójności. Rozszerzenie zakresu stosowania wsparcia zwrotnego daje bowiem możliwość uzyskania korzyści ekonomicznych zarówno sferze publicznej, jak i przedsiębiorstwom będącym beneficjentami pomocy. Zastosowanie instrumentów inżynierii finansowej (poręczenia, pożyczki, fundusze kapitałowe) w znacznym stopniu obniża koszty prowadzenia polityki (możliwość wielokrotnego „obrotu” środkami publicznymi oraz oszczędności wynikające z uproszczenia procedur administracyjnych) oraz przyczynia się do zwiększania jej użyteczności (większy potencjał finansowy pozwala na szersze zaspokojenie zapotrzebowania na pomoc publiczną) i efektywności (większa skala wsparcia umożliwia uzyskanie znacząco wyższego poziomu efektów mnożnikowych w postaci inwestycji prywatnych).

Ponadto, urynkowienie procesu wsparcia przedsiębiorstw pozwoli na dokonanie naturalnej selekcji projektów po stronie beneficjentów w oparciu o kryteria ekonomiczne (w odróżnieniu od sytuacji obecnej, gdy motywacją do podjęcia decyzji o realizacji przedsięwzięcia jest często możliwość uzyskania „darmowych” środków finansowych). Przyczyni się to do zwiększenia poziomu efektywności podejmowanych przedsięwzięć, a co za tym idzie społeczno- ekonomicznej efektywności interwencji publicznej.

*Stworzenie nowego modelu współpracy pomiędzy sferą nauki i gospodarki jako warunek efektywności wsparcia publicznego.*

Proces ewaluacji ex-post Polityki Spójności wskazuje na ograniczone efekty interwencji w zakresie wspierania współpracy pomiędzy sektorem prywatnym a sferą badawczo-rozwojową. Należy mieć jednak na uwadze, że główne bariery ograniczające efektywność wsparcia publicznego w tym zakresie wykraczają poza możliwość oddziaływania Polityki Spójności. Warunkiem skuteczności i efektywności systemu wspierania konkurencyjności i innowacyjności jest zatem stworzenie nowego modelu współpracy sfery nauki z gospodarką. Jego budowa powinna być ściśle skoordynowana z reformą szkolnictwa wyższego i nauki. Niniejszy wniosek jest ściśle powiązany z postulatem kolejnym.

### *Opracowanie i wdrożenie ogólnokrajowego wieloletniego programu na rzecz kształcenia postaw proinnowacyjnych.*

Wyniki analiz i badań jednoznacznie pokazują, że istotną barierą dla rozwoju kraju i regionów jest niski poziom świadomości i postaw proinnowacyjnych, zarówno po stronie gospodarki i nauki jak i również po stronie władz publicznych. Bariery mentalne, wynikające z braku świadomości możliwości oraz korzyści płynących z innowacyjności i współpracy świata nauki z gospodarką, rodzą konsekwencje w postaci niskich nakładów na B+R (w szczególności w sektorze prywatnym), braku efektywnej współpracy nauki z gospodarką oraz niskiego poziomu innowacyjności polskich przedsiębiorstw.

Niezbędna jest zatem realizacja w ramach Polityki Spójności ogólnokrajowego programu skierowanego zarówno do przedsiębiorców, jak i świata nauki, którego zadaniem byłaby promocja postaw proinnowacyjnych w celu aktywizacji działalności innowacyjnej przedsiębiorców, zwiększenia zakresu współpracy nauki z gospodarką oraz możliwości komercjalizacji wyników badań naukowych. Program powinien być uwarunkowany i ściśle powiązany ze zmianami systemowymi dotyczącymi modelu funkcjonowania szkół wyższych i ośrodków badawczych (poprzez większe ukierunkowanie ich działalności na potrzeby gospodarki) oraz procesu edukacji na poszczególnych poziomach nauczania.

## IV. Kluczowe zalecenia dla programowania i wdrażania działań w obszarze infrastruktury transportowej

*Występuje konieczność hierarchizacji i priorytetyzacji inwestycyjnej przedsięwzięć transportowych w celu skoncentrowania się w pierwszej kolejności na realizacji projektów najbardziej prorozwojowych i „produkcyjnych”.*

Analizy dostępności transportowej zrealizowane na potrzeby oceny efektów Polityki Spójności pokazują, że niekiedy inwestycja zrealizowana w obszarze aglomeracji przynosi wymierną korzyść niektórym obszarom peryferyjnym. Z drugiej strony, działania w samych obszarach peryferyjnych mogą mieć ograniczony efekt, gdyż nie wiążą ich z obszarami lepiej rozwiniętymi. Dlatego też hierarchizacja i priorytetyzacja powinna dotyczyć inwestycji mających największe znaczenie z punktu widzenia spójności terytorialnej kraju i regionów oraz poprawy dostępności przestrzennej, co wiąże się z potrzebą wsparcia:

- 1) rozwoju powiązań głównych ośrodków gospodarczych kraju oraz połączeń ośrodków regionalnych z tymi ośrodkami. W przypadku dróg krajowych należy rozpoczynać inwestycje na drogach dojazdowych do największych miast i dalej koncentrować się na eliminacji „wąskich gardeł” komunikacyjnych (poprzez budowę wielu tras jednocześnie). W przypadku inwestycji kolejowych na poziomie krajowym – konieczna jest koncentracja na kilku najważniejszych szlakach, z założeniem ich kompleksowej realizacji na całej długości. Przyjęcie innej strategii inwestycyjnej może spowodować, że efekty projektów nie będą zauważalne, a kierunek przesunięć modalnych może być odwrotny od zakładanego;
- 2) poprawy dostępności komunikacyjnej do centrów najważniejszych ośrodków miejskich z obszarów peryferyjnych, poprzez rozbudowę sieci transportu w kierunkach do- i odśrodkowych zgodnie z potrzebami i mobilnością mieszkańców (w tym rozkładem przestrzennym dojazdów do pracy).

*Konieczne jest wprowadzenie sekwencyjności działań przy realizacji projektów transportowych na poziomie krajowym, tj. w pierwszej kolejności należy skoncentrować się na projektach drogowych, a następnie na inwestycjach kolejowych i w miejskim transporcie publicznym.*

Zapóźnienie infrastrukturalne kraju, jak i niezadowalające tempo inwestowania w sektorze kolejowym wymuszają potrzebę skoncentrowania się w perspektywie 2007-2013 na przedsięwzięciach drogowych (np. poprzez wybór inwestycji z listy rezerwowej).

Jednocześnie kolejna perspektywa (2014-2020) powinna zostać przygotowana jako okres skokowego rozwoju nowoczesnej infrastruktury kolejowej (międzyaglomeracyjnej oraz wiążącej aglomeracje z ich zapleczem), transportu szynowego w obszarach metropolitalnych oraz rozwiązań intermodalnych. Sprawna realizacja tych przedsięwzięć wymaga odpowiednich przygotowań organizacyjnych, m.in. opracowania w najbliższym czasie planów inwestycyjnych opierających się na solidnych podstawach merytorycznych (zaangażowanie ekspertów w proces decyzyjny i wykorzystanie badań preferencji społecznych), jak również reform instytucjonalnych (zwłaszcza w obszarze przygotowania i realizacji inwestycji infrastruktury kolejowej).

Działania polityki spójności powinny również uwzględniać dynamiczny wzrost ruchu lotniczego ostatnich lat, oraz konieczność poprawy infrastruktury tych portów lotniczych, które nadal mają problemy z efektywną obsługą lotów towarowych i pasażerskich. W przyszłości należy rozważyć zwiększenie roli transportu wodnego śródlądowego (zwłaszcza na Odrzańskiej Drodze Wodnej).

*Na poziomie krajowym wskazana jest koncentracja działań na dużych inwestycjach związanych z rozbudową sieci transportowych (jako najbardziej efektywnych) i jedynie wybranych lokalnych.*

Do poprawy spójności krajowego systemu osadniczego mogą przyczynić się wyłącznie inwestycje liniowe o dużej skali, których realizacja daje zauważalne efekty społeczno-gospodarcze (skrócenie czasu przejazdu, podniesienie poziomu dostępności). Dokończenie realizacji spójnej sieci drogowej (autostrady i drogi ekspresowe) i kolejowej pomiędzy najważniejszymi miastami powinno być priorytetem inwestycyjnym na poziomie krajowym.

Inwestycje transportowe o znaczeniu lokalnym, realizowane w ramach Polityki Spójności, powinny być skoncentrowane w pierwszej kolejności na wdrażaniu rozwiązań podnoszących poziom bezpieczeństwa. Najlepsze efekty zwiększenia przepustowości i poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym gwarantują bezkolizyjne drogi dwujezdniowe, uwzględniające potrzeby społeczności lokalnych (oddzielenie ruchu samochodowego od pieszego i rowerowego).

*Inwestycje w miejskim transporcie publicznym powinny mieć odpowiednią skalę i raczej dotyczyć transportu szynowego niż autobusowego oraz uwzględniać tworzenie węzłów przesiadkowych pomiędzy różnymi środkami transportu.*

Jak potwierdzono w wielu badaniach, do zmian modalnych w transporcie publicznym na obszarze metropolitalnym (przesunięcie od transportu indywidualnego do zbiorowego) dochodzi dopiero po przekroczeniu pewnych warunków brzegowych odnośnie czasu i komfortu przejazdu. Najczęściej spełnia je tylko bardzo kosztowny nowoczesny transport szynowy. Dlatego też w tych miastach, w których jest to możliwe, zaleca się kontynuowanie inwestowania głównie w transport szynowy, autonomiczny względem sieci drogowej (metro, szybka kolej miejska, ewentualnie szybki tramwaj/premetro), który jest w stanie konkurować pod względem czasu przejazdu z transportem prywatnym, jak też w nowoczesny tabor. Konieczna jest też większa niż dotychczas integracja publicznego transportu kołowego i szynowego w samym mieście, jak również w strefie podmiejskiej (tworzenie węzłów przesiadkowych, powiązanie projektów zapewniających doprowadzenie ruchu do aglomeracji z inwestycjami podejmowanymi wewnątrz miast).

*Wzmocnienie roli planowania przestrzennego przy realizacji inwestycji infrastrukturalnych.*

Przy realizacji inwestycji infrastrukturalnych w ramach Polityki Spójności preferowane powinny być w pierwszej kolejności inwestycje realizowane w obszarach objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. W drugiej kolejności, w przypadku nieistnienia planów miejscowych, preferowane powinny być inwestycje wpisujące się realizację najważniejszych zapisów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Powinno to przede wszystkim zachęcić gminy do przyspieszenia procedur planistycznych, w tym przede wszystkim do tworzenia planów miejscowych, jak również umożliwić przestrzenną koncentrację inwestycji w określonych obszarach gminy (np. tworzenie stref aktywności gospodarczej z infrastrukturą i wsparciem działających w nich firm).

*Wskazane jest lepsze ukierunkowanie lub ograniczenie wsparcia w obszarach charakteryzujących się niższą efektywnością.*

Zaleca się w szczególności:

- 1) unikanie wydatkowania dużych środków na drogi zlokalizowane równolegle do siebie poprzez lepsze planowanie inwestycji, mając na uwadze przyszłą sieć dróg ekspresowych i autostrad (wskazaną do realizacji w dokumentach strategicznych);

- 2) rezygnację z inwestycji, które nie są komplementarne do przedsięwzięć kluczowych w skali kraju lub województwa. Wskazane jest wsparcie inwestycji uważanych za najbardziej efektywne i prorozwojowe, dotyczących m.in. dojazdów do dużych ośrodków, połączeń portów z systemem dróg ekspresowych, „lotniskowych” odcinków linii kolejowych, obwodnic jako pierwszych fragmentów przyszłych autostrad i dróg ekspresowych;
- 3) stosowanie podejścia systemowego do rozbudowy infrastruktury tras rowerowych, w tym integrację powstającej sieci z istniejącymi ścieżkami rowerowymi (również w miastach) oraz ze środkami transportu zbiorowego, jak też dostosowanie ich przebiegu do atrakcji turystycznych oraz potrzeb społeczności lokalnych dla których rower stanowi środek transportu w codziennych dojazdach do pracy, szkoły i w innych celach;
- 4) ograniczenie wsparcia na zakup taboru samochodowego i modernizację przystanków autobusowych w miastach gdzie istnieją możliwości rozwoju transportu szynowego, ponieważ realizacja takich inwestycji nie ma znaczącego wpływu na zwiększenie udziału transportu publicznego w obsłudze mieszkańców, co najwyżej może spowolnić odpływ pasażerów do samochodów prywatnych.

## V. Kluczowe zalecenia dla programowania i wdrażania działań w obszarze ochrony środowiska

### *Zintegrowane podejście do ochrony środowiska.*

Zgodnie z *Szóstym wspólnotowym programem działania w zakresie środowiska naturalnego*<sup>1)</sup> zintegrowane podejście w zakresie ochrony środowiska powinno być włączane do wszystkich polityk Wspólnoty. Ochrona środowiska powinna więc być realizowana jako działanie kompleksowe, biorące pod uwagę środowisko jako całość, wraz z uwzględnieniem zależności zachodzących między poszczególnymi jej komponentami, a nie tylko w ujęciu sektorowym. Realizacja *Programu* poprzez polityki Wspólnotowe ma zapewnić wdrożenie zasady zrównoważonego rozwoju oraz szeregu innych zasad przyczyniających się do ochrony i poprawy stanu środowiska naturalnego, m.in. zasady zanieczyszczający płaci oraz zasady usuwania zanieczyszczeń u źródła.

Konieczne jest więc aby cele i zasady ujęte w *Programie* oraz w kolejnych jego edycjach były brane pod uwagę podczas procesu programowania perspektywy po roku 2013.

### *Efektywna realizacja Polityki Spójności w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom środowiska wymaga dostosowania do prawa krajowego przepisów Ramowej Dyrektywy Wodnej i Dyrektywy Powodziowej.*

Analiza działań dotyczących ochrony przeciwpowodziowej w ramach Polityki Spójności ukazuje brak spójnej i kompleksowej koncepcji ochrony przed skutkami wezbrań w skali kraju i w ujęciu zlewni głównych rzek. Wynika to m.in. z niepełnego dostosowania polskiego systemu prawnoinstytucjonalnego do założeń Ramowej Dyrektywy Wodnej i Dyrektywy Powodziowej, a także braku realizacji obowiązujących przepisów dotyczących tej tematyki.

Jednocześnie, biorąc pod uwagę skalę potrzeb, jak też skalę zjawisk ekstremalnych występujących w ostatnich latach, inwestowanie głównie w modernizację wałów przeciwpowodziowych nie stanowi wystarczającego zabezpieczenia przed wystąpieniem szkód powodziowych w okresie najbliższych dziesięcioleci. Dla ogranicze-

<sup>1)</sup> Ustanowioną decyzją 1600/2002/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 lipca 2002 r. (Dz.U.UE L z dnia 10 września 2002 r.). Został on przyjęty na 10 lat.

nia skutków zagrożeń naturalnych wskazane jest podejmowanie działań zintegrowanych o charakterze planistycznym i inwestycyjnym, zgodnych z podejściem przyjętym w dyrektywie przeciwpowodziowej. Ważne jest, aby działania te miały także charakter rozwojowy, uruchamiający potencjały poszczególnych terytoriów. Właściwym kierunkiem jest w szczególności modyfikacja systemów infrastruktury pozwalająca na szybkie i skuteczne prowadzenie akcji ratunkowych, jak również podejmowanie działań ukierunkowanych na zwiększanie pojemności retencyjnej zlewni (np. włączenie zalesiania do programu przeciwpowodziowego).

*Konieczna jest poprawa skuteczności realizacji inwestycji kluczowych w obszarze gospodarki odpadami.*

Ocena efektów Polityki Spójności okresu 2004-2006 pokazuje, że zrealizowano nieliczne przedsięwzięcia dotyczące zagospodarowania odpadów komunalnych, istotnych z punktu widzenia zarówno ochrony środowiska jak i zobowiązań akcesyjnych. Nie ulega wątpliwości, że przygotowanie tego rodzaju inwestycji jest niezwykle skomplikowane, kosztowne i czasochłonne oraz bardzo często może wiązać się z problemami środowiskowymi (kolizje z obszarami należącymi do sieci NATURA 2000, problemy beneficjentów z prawidłowym przygotowaniem i przeprowadzeniem procedury oceny oddziaływania przedsięwzięć na środowisko) oraz rozpoczynanie na bardzo późnym etapie lub wręcz pomijanie konsultacji społecznych, które mogłyby w wielu przypadkach pomóc w uniknięciu protestów społeczności lokalnych.

Ponadto, istotną barierą efektywnej realizacji Polityki Spójności są źle funkcjonujące i niedopasowane do potrzeb, wynikających z dyrektywy odpadowej, a także potrzeb rynkowych, przepisy polskiego prawa w zakresie odpowiedzialności i zarządzania gospodarką odpadami (obecnie samorządy odpowiedzialne za tworzenie i zarządzanie systemem gospodarki odpadami na swoim terenie nie mają narzędzi prawnych do efektywnego zarządzania gospodarką odpadami, czyli do realizacji ustawowego obowiązku, jakim jest wdrażanie planów gospodarki odpadami).

Dlatego też konieczne jest doprowadzenie do pełnej transpozycji do prawodawstwa krajowego zapisów tzw. ramowej dyrektywy ws. odpadów (Dyrektywa 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r.). Ponadto, w przypadku kluczowych, choć trudnych do realizacji przedsięwzięć środowiskowych integralną częścią programowania interwencji powinno być możliwie wczesne opracowanie strategii wdrażania danego priorytetu lub działania, spójnej z Krajowym i Wojewódzkim Planem Gospodarki Odpadami. Strategia taka powinna zawierać kompleksową ocenę sytuacji społeczno-gospodarczej oraz uwarunkowań rynkowych. Jednocześnie podstawowym dokumentem, przygotowywanym na możliwie najwcześniejszym etapie realizacji dużych przedsięwzięć infrastrukturalnych, powinna być analiza uwarunkowań przyrodniczych oraz strategia działań społecznych (uwzględniająca proces konsultacji społecznych), jak również (w razie konieczności) program działań kompensacyjnych na rzecz społeczności lokalnych.

*Pożądaną jest stosowanie kompleksowego podejścia do rozwiązywania problemów gospodarki wodno-ściekowej w skali kilku gmin, aglomeracji lub innych obszarów funkcjonalno-przestrzennych (zbiorcze systemy odprowadzania i oczyszczania ścieków).*

Oczekiwane są przedsięwzięcia, które w sposób kompleksowy przyczyniają się do rozwiązania problemu zanieczyszczenia wód w skali gminy, a tym bardziej w skali zlewni lub innych obszarów funkcjonalno-przestrzennych. Jednocześnie brak zintegrowanej strategii rozwiązania problemu w skali ponadlokalnej (np. brak programów regulujących kwestie zagospodarowania osadów) stwarza potencjalne ryzyko budowy zbyt wielu instalacji, które nie będą w pełni efektywnie wykorzystywane. Dodatkowo, sposób aktualizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych (KPOŚK) determinującego politykę sektora wodno-ściekowego, wpływa na spowalnianie procesu pełnego wdrożenia dyrektywy ściekowej.

Wskazane jest więc podjęcie działań w zakresie poprawnego opracowania KPOŚK umożliwiającego prawidłowe wyznaczenie aglomeracji objętych wsparciem. Jednocześnie konieczna jest intensyfikacja działań dotyczących zagospodarowania osadów ściekowych (np. spalanie albo suszenie osadów), przy czym premiowane powinny być rozwiązania kompleksowe, umożliwiające zagospodarowanie osadów z większego obszaru (większej ilości oczyszczalni ścieków).

*Wskazane jest uwzględnienie – przy alokacji środków – rozwiązań charakteryzujących się wysoką efektywnością ekologiczną i ekonomiczną (rozwiązujących istotne problemy środowiskowe).*

W ramach szerokiego pakietu inwestycji środowiskowych, poniżej wymienione przedsięwzięcia charakteryzują się wysoką efektywnością:

- 1) w przypadku produkcji energii z OZE – budowa biogazowni oraz elektrowni wodnych charakteryzuje się najwyższą sprawnością kreującą realne możliwości produkcji energii w ciągu roku;
- 2) w zakresie ograniczania poziomu niskiej emisji z indywidualnych źródeł spalania – rozwój sieci ciepłowniczych na obszarach o gęstej zabudowie;
- 3) przedsięwzięcia dotyczące przetwarzania biomasy (produkcja paliwa z biomasy), które mają duży potencjał w zakresie tworzenia miejsc pracy na obszarach wiejskich, jak również bardziej intensywne stymulowanie rozwoju plantacji roślin energetycznych;
- 4) na terenach o rozproszonej zabudowie (mniej niż 120 osób/km sieci) – budowa przydomowych oczyszczalni, lokalnych systemów oczyszczania ścieków;
- 5) kompleksowe zakłady zagospodarowania odpadów oraz spalarnie odpadów, które odgrywają istotną rolę w zakresie stymulowania rozwoju społeczno-gospodarczego gmin (miejsca pracy, wpływy do budżetu).

*Zalecana jest szersza promocja rozwiązań innowacyjnych i nowatorskich, które charakteryzują się wysoką efektywnością ekologiczną i ekonomiczną (wywołanie efektu zachęty).*

Pożądanym oddziaływaniem interwencji w obszarze ochrony środowiska jest wystąpienie *efektu zachęty* (jaki pojawił się przy realizacji np. przydomowych oczyszczalni ścieków, kolektorów słonecznych czy inwestycjach związanych z zagospodarowaniem odpadów). W przypadku działań związanych z ochroną środowiska barierą dla szerokiego zastosowania rozwiązań jest często nieufność do ich nowatorskiego charakteru. Niewielki wkład środków publicznych może być impulsem do szerokiego zastosowania przedsięwzięć środowiskowych o wysokiej efektywności ekologicznej i ekonomicznej. Wskazane jest w tym zakresie rozszerzenie działań informacyjno-promocyjnych zrealizowanych inwestycji, które nie powinny ograniczać się wyłącznie do informowania o finansowaniu projektu ze środków UE, ale również aktywnego informowania o osiągniętych efektach ekologicznych i ekonomicznych (dot. ilości zaoszczędzonej energii, środków finansowych czy utworzonych miejsc pracy, itp.). Z czasem pozwoli to na szersze stosowanie bardziej efektywnego wsparcia zwrotnego.

Ponadto, promowane powinny być przedsięwzięcia innowacyjne, dotyczące nowoczesnych rozwiązań w zakresie ochrony środowiska, m.in.:

- 1) wdrażania założeń Zintegrowanej Polityki Produktowej, w tym w szczególności ekoprojektowania;
- 2) wprowadzenia systemu zielonych zamówień publicznych w sektorze administracji rządowej i samorządowej;
- 3) pilotażowych projektów dotyczących kompleksowego wyposażenia małych miast lub gmin w energię produkowaną z OZE;
- 4) finansowania działań badawczo-rozwojowych w obszarze ochrony środowiska, jak również transferu wiedzy nt. najbardziej skutecznych rozwiązań;
- 5) wsparcia zielonej infrastruktury (jak np. lasy, rzeki, parki, korytarze ekologiczne).