WPŁYW MAKROEKONOMICZNY

KONKURENCYJNOŚĆ
I INNOWACJE

CYFRYZACJA
I DOBRE RZĄDZENIE

Efekty Polityki Spójności w Polsce,krajach Grupy Wyszehradzkiej i państwach partnerskich

RYNEK PRACY
I INTEGRACJA

ENERGETYKA
I ŚRODOWISKO

KAPITAŁ LUDZKI

TRANSPORT

WYMIAR TERYTORIALNY

imapp

Spis treści

1 Wprowadzenie 3
2 Efekty makroekonomiczne 4
2.1 Punkt wyjścia 4
2.2 Struktura interwencji 6
2.3 Efekty interwencji 8
3 Innowacyjność i konkurencyjność 13
3.1 Punkt wyjścia i założenia interwencji 14
3.2 Charakterystyka i efekty interwencji 15
3.3 Podsumowanie i ocena interwencji 21
4 Kapitał ludzki oraz rynek pracy 24
4.1 Punkt wyjścia i założenia interwencji 25
4.2 Charakterystyka i efekty interwencji 26
4.3 Podsumowanie i ocena interwencji 29
5 Transport 32
5.1 Punkt wyjścia i założenia interwencji 33
5.2 Charakterystyka i efekty interwencji 35
5.2.1 Infrastruktura drogowa 35
5.2.2 Transport kolejowy 38
5.2.3 Pozostałe projekty transportowe 40
5.3 Podsumowanie i ocena interwencji 42
6 Środowisko i energetyka 45
6.1 Punkt wyjścia i założenia interwencji 46
6.2 Charakterystyka i efekty interwencji 47
6.2.1 Środowisko 47
6.2.2 Energetyka 49
6.3 Podsumowanie i ocena interwencji 50
7 Współpraca terytorialna 53
7.1 Punkt wyjścia 53
7.2 Charakterystyka i efekty interwencji 56
7.3 Podsumowanie i ocena interwencji 68

1 Wprowadzenie

Niniejszy raport jest podsumowaniem badania pn. *Efekty polityki spójności 2007-2013 w Polsce, krajach Grupy Wyszehradzkiej i państwach partnerskich*. Ewaluacja przeprowadzona została przez imapp na zlecenie Ministerstwa Rozwoju w okresie kwiecień-lipiec 2017 r. Celem badania było przedstawienie efektów polityki spójności wdrażanej w ramach programów perspektywy finansowej 2007-2013 w 8 krajach tj.: w Polsce, w Czechach, na Węgrzech, na Słowacji oraz w Bułgarii, Rumunii, Słowenii i Chorwacji (dalej V4+4). W tym opracowaniu prezentujemy zbiorcze wyniki dla wszystkich z wymienionych państw. W oddzielnym raporcie zaprezentowana jest bardziej pogłębiona analiza efektów polityki spójności w Polsce.

Co do zasady zakres interwencji i cele polityki spójności były zbieżne w każdym z krajów objętych badaniem. Stało się tak ponieważ wszystkie te państwa u progu perspektywy finansowej 2007-2013 dzielił znaczny dystans do najlepiej rozwiniętych gospodarek Europy Zachodniej, widoczny zarówno na poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego jak i dostępności i jakości infrastruktury, od transportowej, przez społeczną po tę służącą ochronie środowiska. Z tego względu interwencja wdrażana w ramach polityki spójności w tych krajach obejmowała bardzo szerokie spektrum działań. Wyjątek stanowiła tu Chorwacja, która stała się członkiem UE w 2013 r., a więc pod koniec analizowanej perspektywy finansowej. Miało to konsekwencje dla skali środków, z których korzystała i tym samym przełożyło się na węższy zakres tematyczny wsparcia.

W raporcie tym prezentujemy wyniki analiz prowadzonych dla 8 krajów. Ze względu na szeroki zakres badania konieczna była koncentracja na wspólnych i jednocześnie najważniejszych obszarach interwencji w każdym z państw objętych ewaluacją. Zaprezentowane informacje opierają się w głównej mierze na wynikach dotychczas przeprowadzonych przez Komisję Europejską ewaluacjach ex-post dla programów perspektywy finansowej 2007-2013, ewaluacjach przeprowadzonych w poszczególnych państwach oraz informacji pozyskanych od przedstawicieli Instytucji Zaangażowanych we wdrażanie i koordynację interwencji w analizowanym okresie.

Raport rozpoczyna rozdział o charakterze przekrojowym, opisujący makroekonomiczne efekty polityki spójności obserwowane na poziomie każdego z krajów objętych badaniem. Kolejne części poświęcone są prezentacji efektów w ramach konkretnych obszarów tematycznych tj.: innowacyjności i konkurencyjności, kapitału ludzkiego i rynku pracy, transportu, środowiska i energetyki oraz współpracy ponadnarodowej. Każdy z rozdziałów rozpoczyna się, krótkim wprowadzeniem dotyczącym diagnozy sytuacji wyjściowej. Następnie pokrótce odnosimy się do założeń i efektów wsparcia, aby na zakończenie przejść do prezentacji zmiany jaka zaszła w okresie wdrażania programów perspektywy finansowej 2007-2013. W każdym obszarze tematycznym staramy się wskazać, za jaką część zaobserwowanej zmiany odpowiadają dofinansowane projekty. Niemniej słabość systemów monitoringu oraz ograniczona liczba dostępnych opracowań nie zawsze pozwalają na taką analizę. Przy tej okazji warto zaznaczyć, że problem z danymi występuje nie tylko na poziomie analizy efektów interwencji, ale również na etapie analizy sytuacji wyjściowej. Braki w statystyce publicznej (głównie Eurostat) nie zawsze pozwalały na diagnozę stanu wyjściowego w każdym kraju.

2 Efekty makroekonomiczne

2.1 Punkt wyjścia

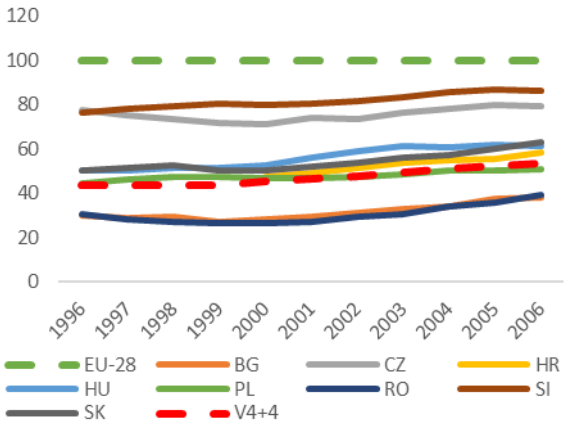
Dobrym punktem wyjścia do analiz wpływu realizacji polityki spójności na wskaźniki makroekonomiczne jest odtworzenie sytuacji gospodarczej w krajach V4+4 na początku perspektywy finansowej 2007-2013. Warto przy tym być świadomym, że mimo wielu wspólnych cech gospodarek analizowanych krajów, u progu realizacji programów operacyjnych na lata 2007-2013 ich sytuacja makroekonomiczna była istotnie zróżnicowana. Kraje należące do grupy V4+4 różniły się zarówno stopniem rozwoju gospodarczego, jak i sytuacją na rynku pracy czy stopniem rozwoju infrastruktury transportowej. Miało to wpływ na decyzje dotyczące wyboru priorytetów w ramach interwencji współfinansowanej ze środków UE, co z kolei przekładało się na dynamikę wskaźników makroekonomicznych obserwowaną w latach 2007-2013.

W ciągu dekady poprzedzającej rozpoczęcie perspektywy finansowej 2007-2013 wszystkie kraje grupy V4+4 stopniowo nadrabiały dystans rozwojowy do lepiej rozwiniętych krajów europejskich. Wciąż jednak w 2006 r. średnie PKB per capita stanowiło w nich jedynie ok. 56% średniej dla krajów UE-28. Kraje V4+4 dość istotnie różniły się również między sobą pod względem stopnia rozwoju gospodarczego. Można wśród nich było wyodrębnić 3 grupy:

- Czechy i Słowenię – zdecydowanie najbogatsze kraje w analizowanej grupie, których PKB per capita już w 1996 r. stanowił prawie 80% średniej dla krajów UE-28. W ciągu kolejnej dekady szybciej rozwijała się Słowenia, nadrabiając kolejnych 10 p.p. w stosunku średniej UE-28.
- Słowację, Węgry, Polskę i Chorwację – kraje o średnim poziomie rozwoju, w których PKB per capita stanowiło w 2006 r. od 51% do 63% średniej UE-28.
- Rumunię i Bułgarię – najbiedniejsze kraje grupy V4-4, których PKB per capita stanowił w 2006 r. 38-39% średniej UE-28. Przy czym kraje te należały do państw najszybciej redukujących dystans rozwojowy dzielący je od bogatszych państw europejskich.

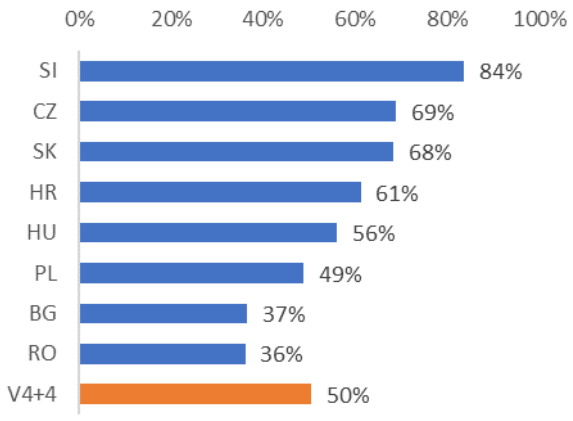
Oprócz niższego poziomu rozwoju gospodarczego, kraje grupy V4+4

Wykres 1. Konwergencja PKB per capita do przeciętnej w krajach UE-28 w latach 1996-2006



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat

Wykres 2. Produktywność pracy (na 1 h) w odniesieniu do średniej UE-28 w 2006 r.



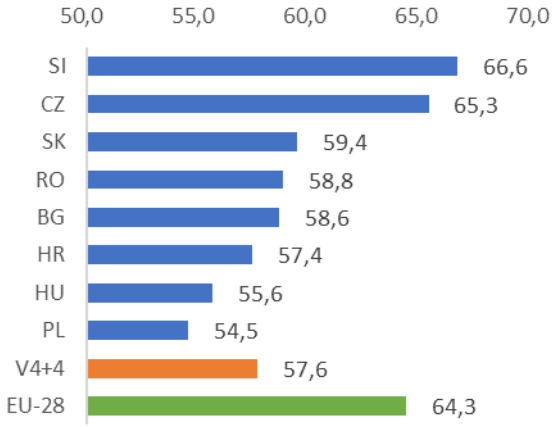
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat

charakteryzowały się generalnie wysoką stopą bezrobocia, przy czym sytuacja w poszczególnych krajach była mocno zróżnicowana. Najtrudniej o pracę było w Polsce i na Słowacji, w których mimo spadku bezrobocia obserwowanego po wstąpieniu do UE (ożywienie gospodarcze, masowa emigracja), bez pracy pozostawało wciąż ok. 14% aktywnych zawodowo mieszkańców. Natomiast w krajach takich jak Słowenia, Czechy, Rumunia czy Węgry, stopa bezrobocia była niższa niż średnio w całej Unii Europejskiej.

Negatywny wpływ na poziom zamożności społeczeństw krajów V4+4 miała również relatywnie niska stopa zatrudnienia. W większości państw nie przekraczała ona 60%, podczas gdy średnia dla krajów EU-28 wynosiła w tym czasie 64,3%. Było to związane przede wszystkim z niskimi wskaźnikami aktywności zawodowej kobiet oraz osób starszych.

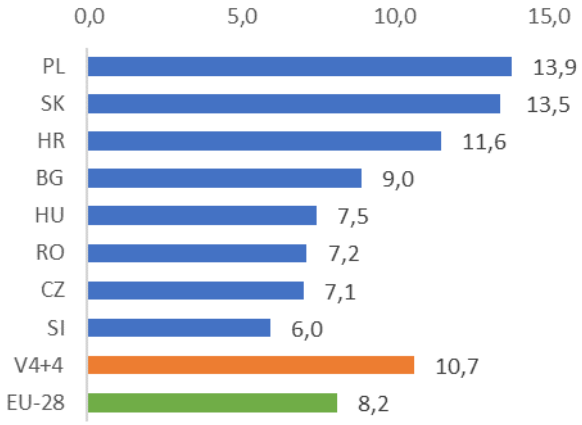
Znaczenie poszczególnych czynników wpływających na niższy poziom zamożności państw grupy V4+4 dobrze obrazuje dekompozycja luki PKB per capita w relacji do średniej UE-28. We wszystkich krajach jej dominującym składnikiem była niska produktywność pracy, wynikająca m.in. z niższej akumulacji kapitału produkcyjnego, gorszego wyposażenia gospodarki w infrastrukturę publiczną oraz dominacji branż o stosunkowo niskiej wartości dodanej i mało innowacyjnych. Drugim istotnym składnikiem luki było opisywane wcześniej niższe wykorzystanie zasobów pracy, związane zarówno z mniejszą aktywnością zawodową, jak i relatywnie wysoką stopą bezrobocia w części krajów. Natomiast w przeciwnym kierunku działała korzystna struktura demograficzna (wyższy odsetek osób w wieku produkcyjnym wśród ogółu populacji) oraz znacząco dłuższy czas pracy mieszkańców krajów V4+4. W Polsce każdy z pracowników przepracował średnio aż o 24% więcej godzin niż w krajach UE-28.

Wykres 3. Stopa zatrudnienia w 2006 r.

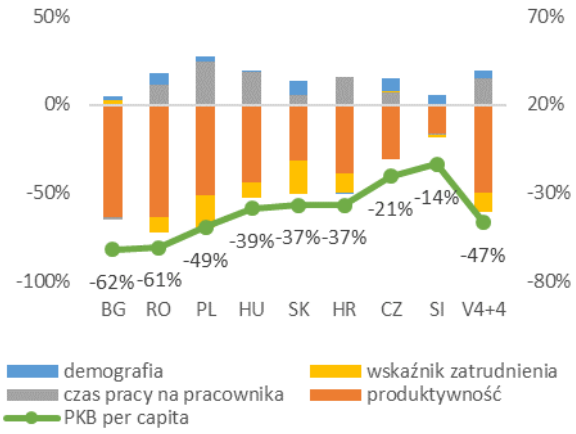


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat

Wykres 4. Stopa bezrobocia w 2006 r.



Wykres 5. Dekompozycja luki PKB w 2006 r.



Źródło: Opracowanie własne

2.2 Struktura interwencji

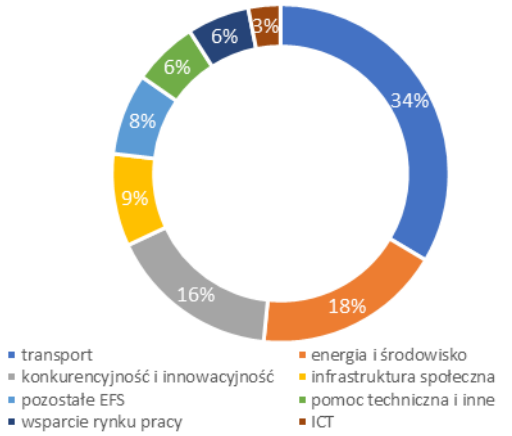
Łącznie w ramach polityki spójności perspektywy finansowej 2007-2013 do krajów V4+4 napłynęło ok. 157 mld euro. Była to pierwsza tak hojna dla nowych krajów członkowskich perspektywa finansowa. Z tego względu, już na etapie programowania, kluczowym aspektem było odpowiednie ukierunkowanie środków, tak by zrealizować najistotniejsze z punktu widzenia danego kraju inwestycje wspierające rozwój.

- Ogółem, zdecydowanie najwięcej środków kraje grupy V4+4 przeznaczyły na projekty w obszarze transportu. Było to spowodowane ciągłym niedoinwestowaniem infrastruktury transportowej wśród nowych członków UE, która nie odpowiadała rosnącym potrzebom społeczeństwa. W szczególności dotyczyło to infrastruktury drogowej – w krajach V4+4 brakowało autostrad i dróg ekspresowych, a liczba śmiertelnych wypadków znacznie przekraczała średnią dla krajów UE. Szczególnie dużo środków na projekty transportowe przeznaczyła Polska.

- Dużą część środków przeznaczono również na projekty w obszarze energetyki i ochrony środowiska. W ramach tej kategorii największy udział miały projekty poprawiające dostępność infrastruktury wodno-kanalizacyjnej, a także inwestycje w ochronę przeciwpowodziową i gospodarkę odpadami. Do krajów, które przeznaczyły szczególnie dużą część funduszy polityki spójności na projekty z zakresu ochrony środowiska należały Rumunia, Bułgaria oraz Słowenia.

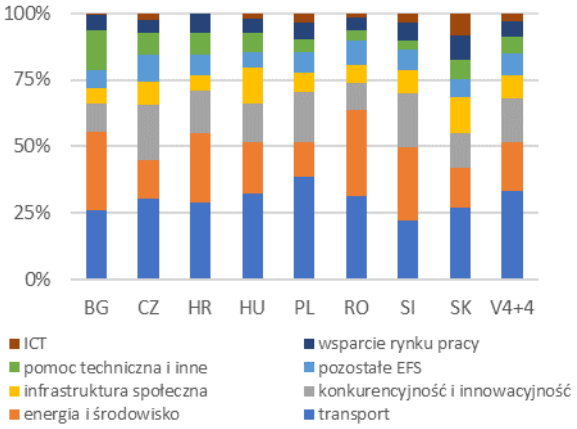
Istotną kategorią wsparcia były projekty zwiększające innowacyjność i konkurencyjność gospodarki. Obejmowały one zarówno bezpośrednie wsparcie

Wykres 6. Struktura polityki spójności w krajach V4+4 (podział na kategorie interwencji)



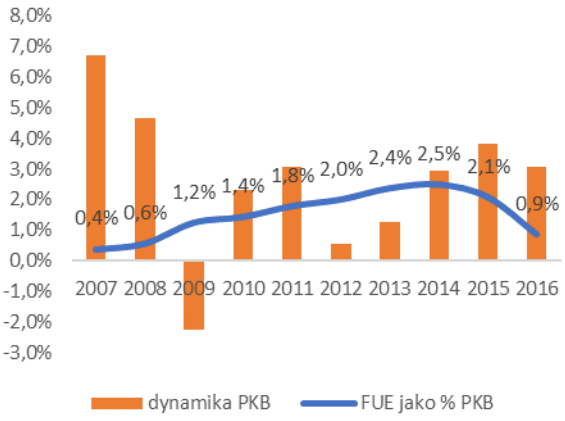
Źródło: Opracowanie własne

Wykres 7. Zróżnicowanie struktury polityki spójności w krajach V4+4



Źródło: Opracowanie własne

Wykres 8. Napływ środków w ramach polityki spójności a realny wzrost PKB w krajach V4+4



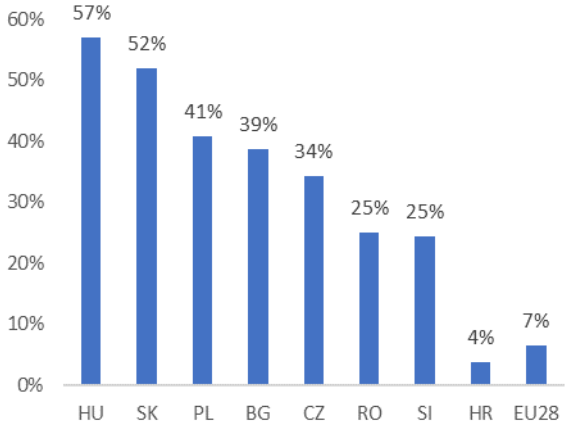
Źródło: Opracowanie własne

inwestycyjne przedsiębiorstw, jak i projekty zwiększające potencjał B+R firm i sektora nauki, a także wsparcie rozwoju instytucji otoczenia biznesu. Ta kategoria projektów była szczególnie mocno priorytetyzowana przez Czechy i Słowenię, a więc najbogatsze kraje grupy V4+4.

Skala napływu środków europejskich była na tyle znacząca, że wpływały one na poziom zagregowanego popytu w gospodarkach krajów V4+4. Było to szczególnie istotne w okresie recesji obserwowanej w większości państw regionu w 2009 r., a także spowolnienia gospodarczego w latach 2012-2013. Stabilnie rosnący strumień funduszy UE łagodził obserwowany silny spadek aktywności gospodarczej, stymulując szczególnie wrażliwe na wahania cyklu koniunkturalnego wydatki inwestycyjne. Należy przypuszczać, że bez środków UE recesja w krajach regionu byłaby silniejsza.

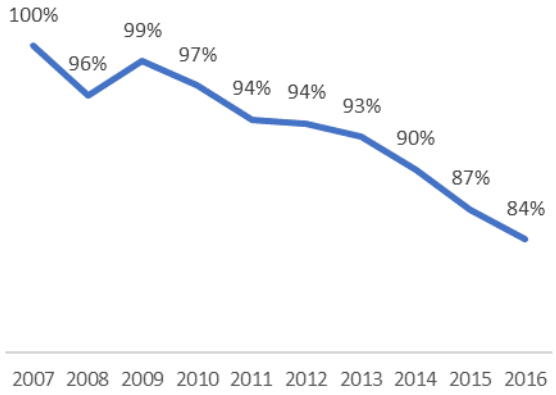
Jeszcze większe było znaczenie środków unijnych dla skali działań inwestycyjnych podejmowanych przez władze publiczne. Ich udział w łącznych wydatkach inwestycyjnych sektora publicznego w większości krajów V4+4 przekraczał 30%, a w przypadku Węgier i Słowacji stanowił ponad połowę nakładów inwestycyjnych. Pozwoliło to na istotne dokapitalizowanie infrastruktury publicznej, której modernizacja jest najczęściej odkładana przez władze publiczne w sytuacji ograniczenia wydatków np. w okresach spowolnienia gospodarczego.

Wykres 9. Przeciętny (przybliżony) udział polityki spójności w łącznych wydatkach inwestycyjnych sektora publicznego w latach 2007-2014



Źródło: Opracowanie własne

Wykres 10. Znaczenie ekonomiczne jednostki interwencji w relacji do PKB w V4+4 (po uwzględnieniu zmian cen)



Źródło: Opracowanie własne

Przy ocenie makroekonomicznych skutków polityki spójności należy dodatkowo pamiętać, że wraz ze wzrostem poziomu rozwoju gospodarczego maleje relatywne znaczenie ekonomiczne każdego wydatkowanego euro. Łączne PKB krajów V4+4 wyrażone w euro było w 2016 r. o ok. 16% wyższe niż w 2007 r., co oznacza, że, wartość 1 euro środków unijnych w relacji do PKB w 2016 r. była o 16% mniejsza, niż wartość 1 euro w relacji do PKB w 2007 r. W praktyce oznacza to, że 1 euro wydatkowane w 2007 r. miało o ok. 16% większe ekonomiczne znaczenie niż ta sama kwota wydatkowana 9 lat później.

2.3 Efekty interwencji

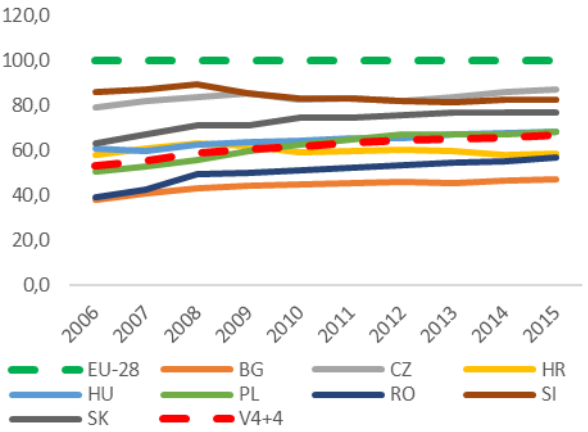
Gospodarki krajów grupy V4+4 rozwijały się w latach 2007-2015 znacznie szybciej niż przeciętnie cała UE. Średni roczny wzrost w tym okresie w krajach V4+4 wyniósł 2,4%, podczas gdy w całej Unii Europejskiej wyniósł on zaledwie 0,72%.

Spośród krajów V4+4, najdynamiczniejszy wzrost odnotowała w analizowanym okresie Polska, w której realny PKB per capita wzrósł z 50,6% do 68,5% średniej unijnej, oraz Rumunia (wzrost z 39,3% do 57,1%). Szczególnie warte uwagi jest znaczne przyspieszenie wzrostu w Rumunii, która w ostatnich latach intensywnie nadganiała dystans dzielący ją od pozostałych krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Do liderów wzrostu w regionie należała również Słowacja, która w ostatniej dekadzie rozwijała się znacznie szybciej niż startujące z podobnego poziomu Węgry. W rezultacie, w 2016 jej PKB per capita stanowił już 77,2% średniej unijnej, wskutek czego zbliżyła się ona do liderujących w regionie Słowenii i Czech.

Fundusze polityki spójności przyspieszały procesy konwergencji gospodarek krajów Europy Środkowo-Wschodniej do gospodarek krajów Unii Europejskiej. Z symulacji makroekonomicznych wynika, że dzięki napływowi środków unijnych perspektywy finansowej 07-13 realny PKB per capita był w krajach V4 w 2015 r. o ok. 4,5 p.p. wyższy, niż w alternatywnym scenariuszu bez funduszy europejskich. W całym okresie 2006-2015 kraje grupy V4 zredukowały dystans w poziomie rozwoju gospodarczego aż o 14,3 p.p., osiągając poziom 72,3% średniego PKB per capita krajów unijnych. Oznacza to, że napływ funduszy europejskich odpowiadał za ok. 31% obserwowanej konwergencji realnego PKB w krajach V4 w tym okresie.

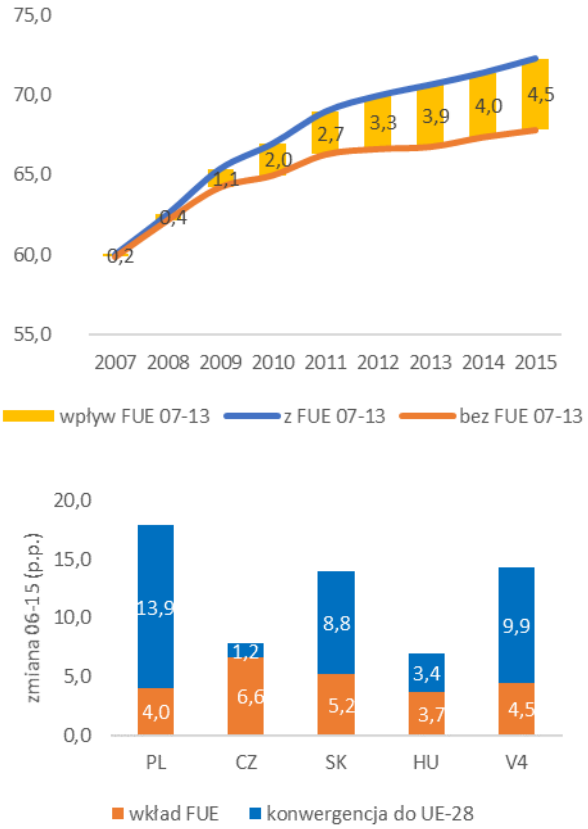
Relatywnie największy wpływ na tempo konwergencji miała interwencja w Czechach, w których odpowiadała ona za 6,6 p.p.

Wykres 11. Konwergencja PKB per capita w krajach V4+4 do przeciętnej w krajach UE-28 w latach 2006-2015



Źródło: Opracowanie własne

Wykres 12. Wpływ funduszy europejskich 2007-2013 na konwergencję PKB per capita w krajach V4 do PKB per capita w krajach UE-28 – model EUImpactMOD



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat i modelu EUImpactMOD

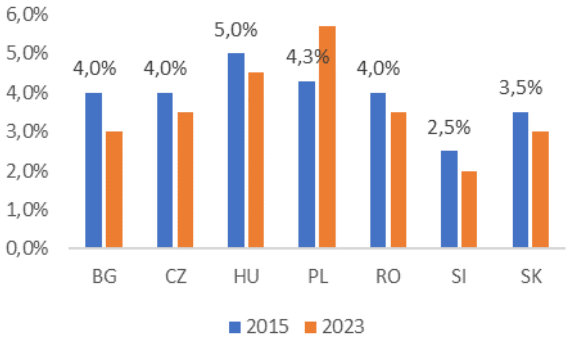
wzrostu realnego PKB w relacji do średniej UE-28 i stanowiła główny czynnik stymulujący tempo wzrostu gospodarczego. W pozostałych krajach Grupy Wyszehradzkiej udział funduszy UE w obserwowanej konwergencji realnego PKB do średniej UE-28 był mniejszy, ale znaczący – wynosił od 22% (4 p.p. wkład FUE, 17,9 p.p. zmiana ogółem) w Polsce do 52% (3,7 p.p. wkład FUE, 7,1 p.p. zmiana ogółem) na Węgrzech.[1]

Przeprowadzone symulacje za pomocą modeli Komisji Europejskiej wskazują, że fundusze unijne miały również znaczący wpływ na tempo wzrostu gospodarczego w pozostałych krajach grupy V4+4. Oszacowano, że realny poziom PKB w Bułgarii, Rumuni i Słowenii był na koniec 2015 r. o od 2,5% do 4,0% wyższy, niż w alternatywnym scenariuszu bez napływu środków UE.

Szczególnie istotny wpływ fundusze unijne odegrały w okresie drugiej fali kryzysu gospodarczego przypadającej na lata 2012-2013. Był to okres przyspieszenia w realizacji projektów dofinansowanych ze środków polityki spójności, przez co wartość wydatkowanych środków była prawie najwyższa z całego okresu realizacji perspektywy finansowej 2007-2013. Tak duży napływ funduszy unijnych w czasie znacznego spowolnienia lub nawet recesji obserwowanej w krajach V4+4 zwiększał zagregowany popyt w ich gospodarkach, łagodząc negatywne skutki kryzysu.

Warto zauważyć, że wpływ realizacji interwencji w ramach perspektywy finansowej 2007-2013 na PKB od 2015 nakłada się na efekty kolejnej perspektywy, 2014-2020. Przy czym przeprowadzone symulacje wskazują, że największy łączny efekt obu perspektyw będzie obserwowany w latach 2019-2020, gdy dzięki środkom polityki spójności poziom PKB będzie o ok.

Wykres 13. Wpływ funduszy europejskich 2007-2013 poziom PKB w krajach V4 na podstawie modelu QUEST III

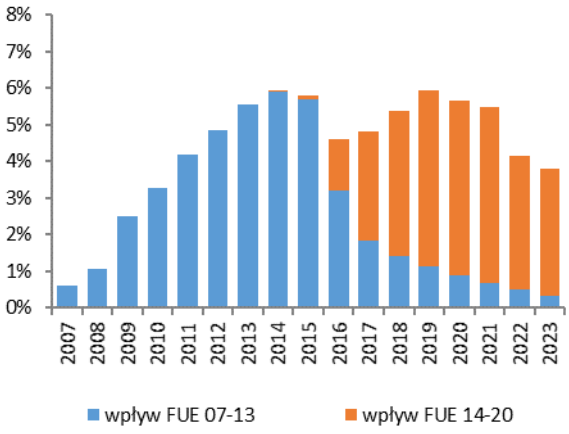


Źródło: Opracowanie własne na podstawie modelu Komisji Europejskiej QUEST III

zmiana 2006-15	wkład FUE
+14,3 pp. wyższy poziom PKB per capita w krajach V4 w relacji do UE-28 w 2015 r. (w porównaniu z 2006 r.)	**31%** udział funduszy UE w obserwowanej konwergencji realnego PKB per capita w krajach V4

Źródło: Opracowanie własne

Wykres 14. Wpływ kolejnych perspektyw finansowych na poziom PKB w krajach V4



Źródło: Opracowanie własne

[1] Wkład FUE oraz łączna zmiana PKB liczona w punktach procentowych, gdzie średnia UE-28 = 100%.

5,7-5,9% PKB wyższy niż w alternatywnym scenariuszu bez funduszy UE.

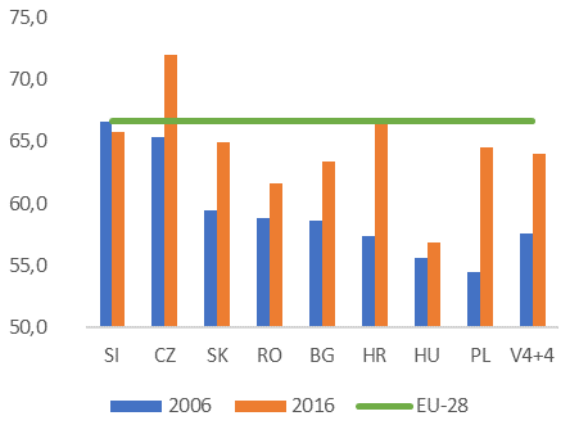
W latach 2006-2016 znacząco poprawiła się sytuacja na rynku pracy krajów V4+4. Stopa zatrudnienia zwiększyła się w tym okresie aż o 6,4 p.p. do poziomu 64%, niemal zrównując się ze średnią dla wszystkich krajów UE-28.

Tak duży wzrost wskaźnika zatrudnienia był rezultatem kilku nakładających się na siebie zjawisk. Przede wszystkim, dynamiczny wzrost gospodarczy w krajach Europy Środkowo-Wschodniej znacząco zwiększył zapotrzebowanie na pracowników, dzięki czemu powstało ponad 1,6 mln dodatkowych miejsc pracy (dotyczy to wszystkich miejsc pracy, nie tylko efektów projektów z PS). Przy czym dynamika obserwowanego wzrostu zatrudnienia była zależna od bieżącej koniunktury gospodarczej. Najszybciej rosło ono w okresie boomu gospodarczego lat 2007-2008, po którym nastąpił przejściowy spadek wynikający z kryzysu finansowego. Kolejna fala istotnego wzrostu zatrudnienia przypada dopiero na lata 2014-2016, kiedy państwa grupy V4+4 na dobre wydostały się ze spowolnienia gospodarczego i notowały ponownie duże dynamiki wzrostu PKB.

Oprócz przyrostu liczby miejsc pracy, szybki wzrost wskaźnika zatrudnienia wynikał również z innych powodów. W latach 2006-2016 w krajach grupy V4+4 o prawie 5 mln spadła liczba osób w wieku produkcyjnym, co stanowiło ok. 7% tej grupy osób. Zmiana ta wynikała zarówno z przybierających na sile negatywnych trendów demograficznych, jak i masowej emigracji, która nastąpiła po wstąpieniu krajów V4+4 do Unii Europejskiej.

Pozytywny wpływ na poziom wskaźnika zatrudnienia miała również zwiększona

Wykres 15. Zmiana wskaźnika zatrudnienia w latach 2006-2016 w krajach V4+4

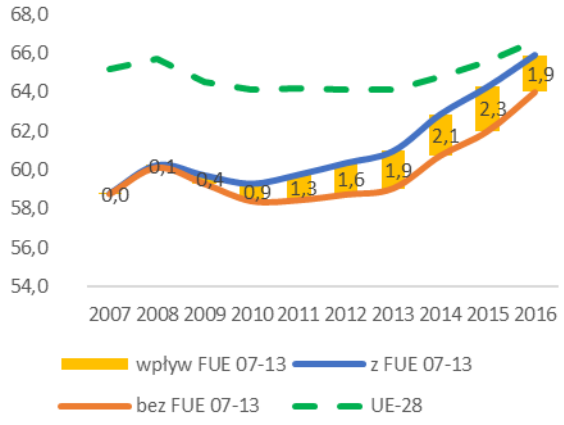


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat

zmiana 2006-16	wkład FUE
+6,4 pp. wyższy wskaźnik zatrudnienia w krajach V4+4 w 2016 r. (w porównaniu z 2006 r.)	**21%** Średni udział funduszy UE w obserwowanym wzroście wskaźnika zatrudnienia w krajach V4

Źródło: Opracowanie własne

Wykres 16. Wpływ funduszy europejskich 2007-2013 na wskaźnik zatrudnienia w krajach V4



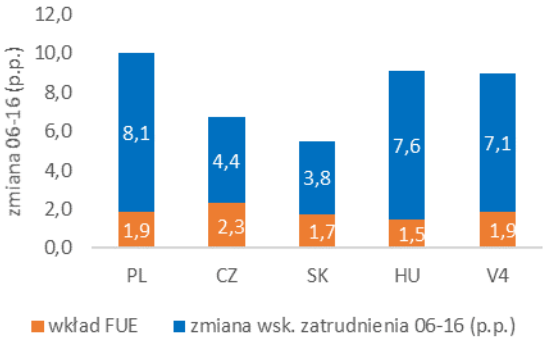
aktywność zawodowa osób starszych oraz kobiet. Wynikało to m.in. ze stopniowego ograniczania możliwości wczesnej dezaktywizacji zawodowej osób zbliżających się do osiągnięcia wieku emerytalnego. Jednocześnie, wskutek rosnącego zapotrzebowania na pracowników, osobom dotychczas nieaktywnym zawodowo łatwiej było znaleźć zatrudnienie.

Znacząca poprawa sytuacji na rynku pracy była również widoczna w znacznym obniżeniu stopy bezrobocia. W 2006 średnia stopa bezrobocia w krajach V4+4 wynosiła 10,7%. Do 2016 roku obniżyła się ona do 6,9. W rezultacie, obecnie jest ona niższa niż średnio w całej UE – sytuacja taka występuje po raz pierwszy od wstąpienia części krajów grupy V4+4 do Unii Europejskiej w 2004 r.

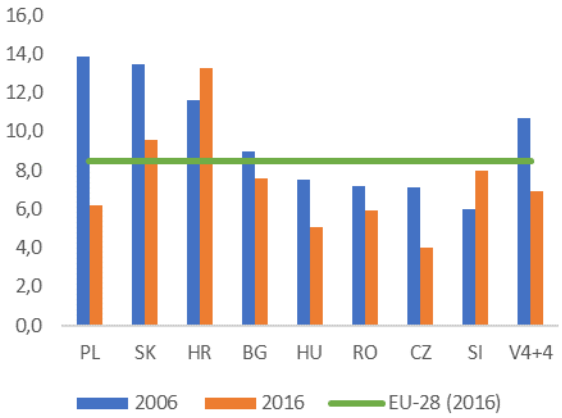
Istotną rolę w obserwowanej poprawie sytuacji na rynku pracy w krajach Europy Środkowo-Wschodniej odegrały programy operacyjne realizowane ze środków UE. Z symulacji makroekonomicznych wynika, że w 2016 wskaźnik zatrudnienia w krajach V4 był o 1,9 p.p. wyższy, a stopa bezrobocia o 1,6 p.p. niższa, niż w hipotetycznym scenariuszu bez środków polityki spójności. Oznacza to, że fundusze UE odpowiadają za ok. 21% wzrostu całkowitego wzrostu wskaźnika zatrudnienia i 28% spadku stopy bezrobocia w latach 2006-2016.

Szczególnie istotną rolę fundusze europejskie odegrały w okresie kryzysu gospodarczego. Realizacja zakontraktowanych projektów dofinansowanych ze środków UE powodowała zwiększone zapotrzebowanie na dobra inwestycyjne, a w konsekwencji – generowała dodatkowy popyt na pracowników. Dzięki temu średnia stopa bezrobocia w krajach V4 wzrosła maksymalnie do ok. 10%, podczas gdy w scenariuszu bez funduszy UE osiągnęłaby poziom 13%.

Spośród wszystkich krajów Grupy Wyszehradzkiej, fundusze polityki spójności



Wykres 17. Zmiana stopy bezrobocia w latach 2006-2016 w krajach V4+4

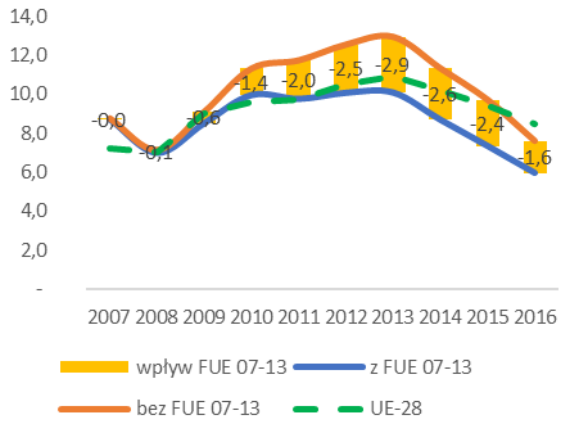


Źródło: Opracowanie własne

zmiana 2006-16	wkład FUE
-3,8 pp. niższa stopa bezrobocia w krajach V4+4 w 2016 r. (w porównaniu z 2006 r.)	**28%** Średni udział funduszy UE w obserwowanym spadku stopy bezrobocia w krajach V4

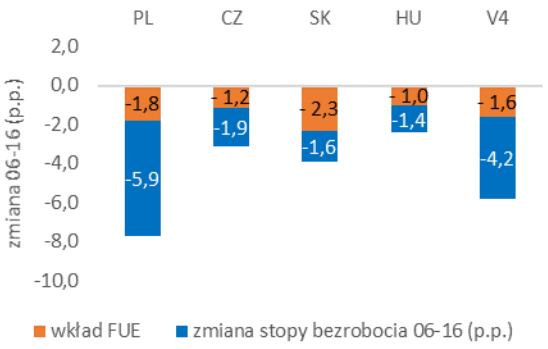
Źródło: Opracowanie własne

Wykres 18. Wpływ funduszy europejskich 2007-2013 na stopę bezrobocia w krajach V4

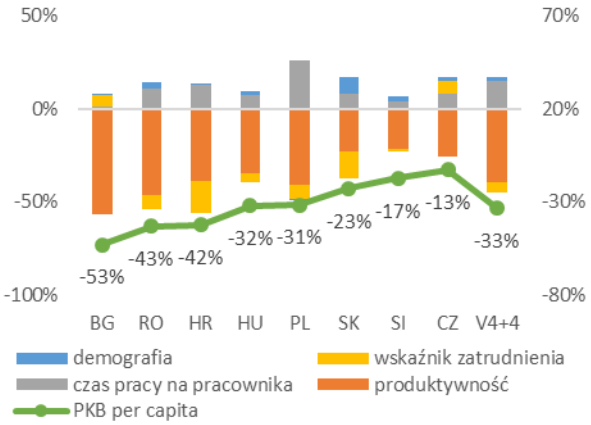


miały największy wpływ na poprawę sytuacji na rynku pracy na Słowacji. Łącznie odpowiadają one za ponad połowę spadku stopy bezrobocia oraz ok. 1/3 wzrostu wskaźnika zatrudnienia w tym kraju. Natomiast największą poprawę obserwowano w Polsce – wskaźnik zatrudnienia wzrósł z 54,5% do 64,5%, a stopa bezrobocia spadła z 13,9% do 6,2%.

Zmiany, jakie nastąpiły w sytuacji gospodarczej krajów V4+4 w latach 2006-2015 spowodowały zmniejszenie luki w PKB per capita względem średniej dla UE-28. Zmieniło się również znaczenie poszczególnych czynników. Pomimo wzrostu z 50% do 61% średniej UE-28, produktywność pracy wciąż pozostaje dominującym składnikiem obserwowanej luki. Dzięki poprawie na rynku pracy znacznie zmniejszył się negatywny wpływ wskaźnika zatrudnienia. Mieszkańcy krajów V4+4 nadal znacznie więcej pracują – szczególnie w Polsce, w której przeciętny czas pracy jest o ok. 26% dłuższy niż średnio w krajach wspólnoty. Natomiast wskutek znacznie mniej licznych roczników wchodzących na rynek pracy, kraje V4+4 utraciły przewagę demograficzną – dziś ich sytuacja w tym zakresie jest gorsza niż średnio w krajach UE-28.



Wykres 19. Dekompozycja luki PKB w 2015 r.



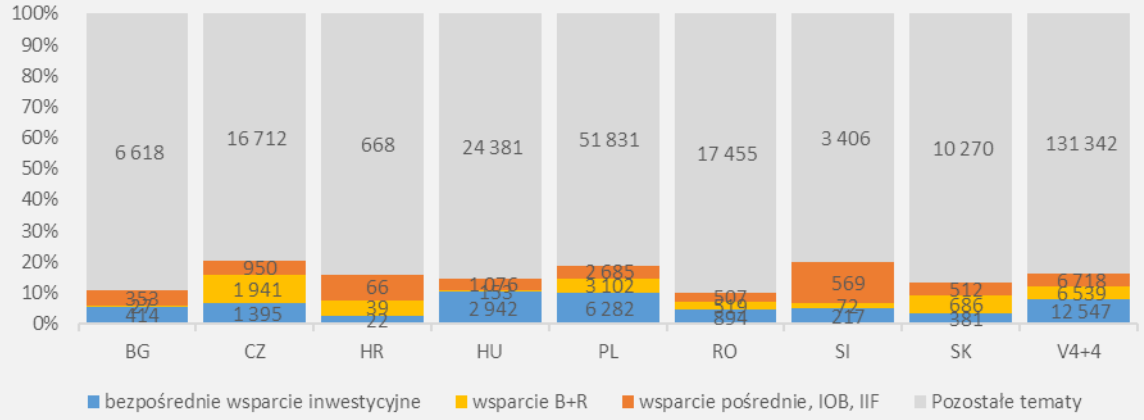
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat

3 Innowacyjność i konkurencyjność

Wsparcie innowacyjności i konkurencyjności gospodarki było po transporcie oraz ochronie środowiska i energetyce największym pod względem skali dofinansowania obszarem interwencji w ramach programów operacyjnych perspektywy finansowej 2007-2013. Łącznie na projekty tego typu przeznaczono 25,8 mld euro, co stanowiło 16,4% wszystkich środków polityki spójności dostępnych dla krajów V4+4. Około połowy tej kwoty skonsumowało bezpośrednie, dotacyjne wsparcie przedsiębiorstw. Jego celem było zwiększenie inwestycji przedsiębiorstw, w tym zwłaszcza tych jednoznacznie ukierunkowanych na wprowadzenie innowacyjnych produktów lub procesów oraz upowszechnienie korzystania z technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT). Pozostałe środki zostały rozdysponowane niemal po równo między wsparcie infrastruktury i działalności badawczo-rozwojowej jednostek publicznych a wsparcie szeroko pojętego otoczenia biznesu, w tym instytucji finansowych oferujących pożyczki i poręczenia dla przedsiębiorców.

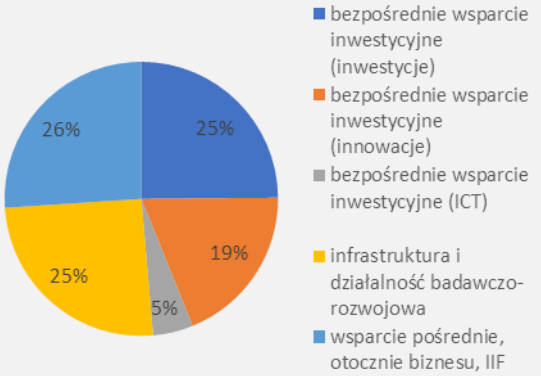
bezpośrednie wsparcie inwestycyjne:	w tym inwestycje	w tym innowacje	w tym ICT
12,5 mld €	**51%**	**39%**	**10%**
Wsparcie B+R:	w tym infrastruktura B+R	w tym projekty badawcze	
6,5 mld €	**74%**	**26%**	
wsparcie pośrednie, otocznie biznesu, instrumenty finansowe			
6,7 mld €			

Wykres 20. Udział dofinansowania UE przeznaczonego na innowacyjność i konkurencyjność w ramach programów perspektywy finansowej 2007-2013 w krajach V4+4 [mln Euro]



Czechy, Słowenia i Polska przeznaczyły na wsparcie innowacyjności i konkurencyjności swoich gospodarek relatywnie największe środki (po ok. 20%). Najmniejszy udział tego typu inwestycji widoczny był w Bułgarii i Rumunii (ok. 10%). W Czechach i na Słowacji najwięcej środków wykorzystano na wsparcie publicznej infrastruktury i działalności badawczo-rozwojowej. Z kolei w Chorwacji i Słowenii większy nacisk położono na rozwój instytucji otoczenia biznesu. W pozostałych krajach dominowało bezpośrednie wsparcie inwestycyjne przedsiębiorstw. Przy czym w Polsce silniej niż w innych krajach ukierunkowano je na zwiększenie

Wykres 21. Alokacja na poszczególne obszary wsparcia w grupie V4+4



Źródło: Opracowanie własne

innowacyjności firm.

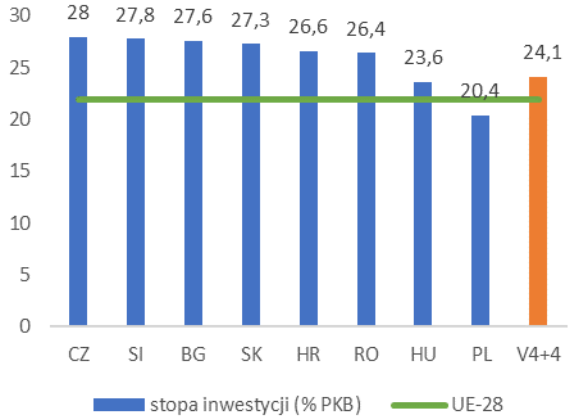
3.1 Punkt wyjścia i założenia interwencji

Cele strategiczne interwencji w obszarze wsparcia konkurencyjności i innowacyjności w ramach perspektywy finansowej 2007-2013 były określane w czasie wprowadzenia odnowionej Strategii Lizbońskiej. Stawiała ona w centrum uwagi rozwój innowacyjnej, opartej na wiedzy gospodarki, ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju sektora MŚP. Podobne zapisy znalazły się w programach operacyjnych poszczególnych krajów grupy V4+4. Interwencja współfinansowana ze środków UE miała przyczynić się do rozwoju i wzrostu konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw, przede wszystkim w oparciu o podniesienie poziomu ich innowacyjności.

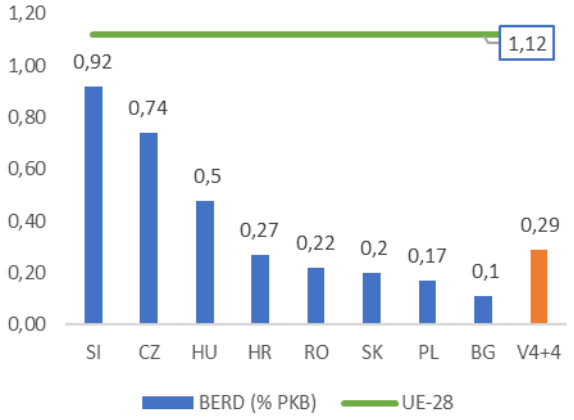
Cechą wyróżniającą kraje grupy V4+4 w przededniu rozpoczęcia poprzedniej perspektywy finansowej był wysoki udział nakładów inwestycyjnych w relacji do PKB przy bardzo niskich wydatkach na działalność badawczo – rozwojową. Stopa inwestycji we wszystkich krajach oprócz Polski wyraźnie przekraczała średnią unijną, osiągając poziom między 26 a 28% PKB. Dzięki temu kraje regionu mogły systematycznie zwiększać wyposażenie gospodarki w kapitał, co przyczyniało się do wzrostu produktywności pracy i wspierało proces konwergencji do krajów UE-28. Z drugiej strony, nakłady na działalność B+R w sektorze przedsiębiorstw były średnio ponad 3-krotnie niższe w krajach V4+4 niż w całej UE. W Bułgarii, Polsce, Słowacji, Rumunii i Chorwacji, ich udział w PKB nie przekraczał 0,3%, podczas gdy średnio w UE-28 wynosiła 1,12%.

Relatywnie lepiej kształtowały się wskaźniki dotyczące szerzej rozumianej innowacyjności. Udział przychodów ze sprzedaży produktów innowacyjnych w krajach V4+4 był zbliżony do średniej UE-28, a w kilku z nich wyraźnie ją przekraczał. Przy czym dosyć często innowacyjność produktów z krajów V4+4 ograniczała się do poziomu przedsiębiorstwa, a rzadko były to produkty nowe w skali rynku czy całego świata.

Wykres 22. Stopa inwestycji w 2006 r.



Wykres 23. Nakłady na działalność B+R w sektorze przedsiębiorstw (BERD) w 2006 r.



Wykres 24. Udział sprzedaży produktów innowacyjnych w przychodach ze sprzedaży w 2006 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat

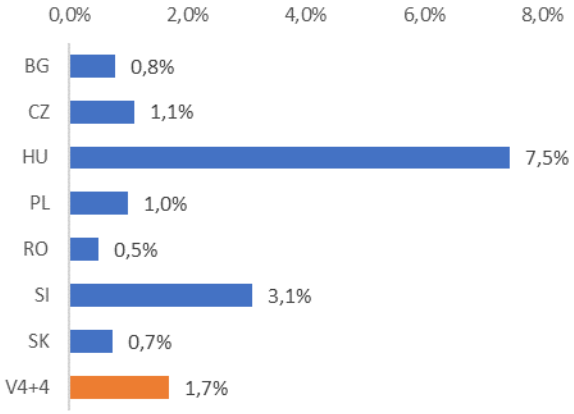
3.2 Charakterystyka i efekty interwencji

Bezpośrednim wsparciem dotacyjnym w krajach V4+4 zostało objętych ok. 83 tys. firm należących do sektora MŚP. Oznacza to, że spośród ok. 5 mln aktywnie działających małych i średnich przedsiębiorstw z dotacji skorzystało ok. 1,7%. Przy czym należy pamiętać, że udział firm korzystających ze środków polityki spójności był wyraźnie wyższy wśród firm mających strategiczne znaczenie dla rozwoju poszczególnych regionów. Dotyczy to zwłaszcza firm przemysłowych oraz firm świadczących zaawansowane usługi eksportowane do innych regionów. Zgodnie z dostępnymi szacunkami, ok. 7% firm przemysłowych skorzystało z bezpośredniego wsparcia w ramach polityki spójności, przy czym w przypadku małych firm było to już 15%, a średnich – 33%.

Odsetek firm korzystających z wsparcia dotacyjnego był zróżnicowany w poszczególnych krajach. Najwięcej firm objęto wsparciem na Węgrzech - ok. 7,5% wszystkich aktywnie działających przedsiębiorstw MŚP. W większości krajów udział ten wynosił od 0,5% do 1,1%.

Firmy wykorzystywały środki unijne przede wszystkim do sfinansowania wydatków inwestycyjnych, takich jak zakup nowoczesnych maszyn i urządzeń (w tym nowych linii produkcyjnych) czy szersze wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych (np. wdrożenia systemów zarządzania przedsiębiorstwem, wprowadzenie e-usług).

Wykres 25. Odsetek firm sektora MSP korzystających z dotacji ze środków UE



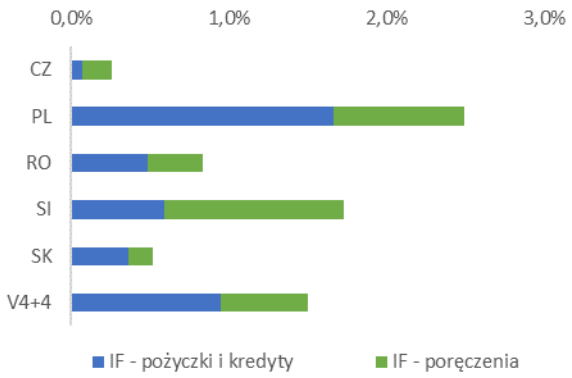
Źródło: Opracowanie własne

Bezpośrednie wsparcie inwestycyjne MŚP		
83 tys. przedsiębiorstw	**1,7% wszystkich firm MŚP[2]**	
W tym wsparcie firm przemysłowych:		
7% wszystkich firm przemysłowych	**15% małych**	**33% średnich**
Instrumenty finansowe		
38 tys. pożyczek 22 tys. poręczeń	**1,5% wszystkich firm MŚP[3]**	
Projekty B+R		
9 tys. projektów B+R	**2,5 tys. projektów współpracy biznesu z nauką**	

Wykres 26. Odsetek firm sektora MSP korzystających z instrumentów finansowych

[2] Dane nie obejmują Chorwacji
[3] Dane nie obejmują Bułgarii, Chorwacji i Węgier

Często ich efektem było wprowadzenie do oferty przedsiębiorstwa innowacyjnych produktów lub wdrożenie nowych procesów produkcyjnych. Ok. 9 tys. projektów obejmowało przeprowadzenie prac badawczo-rozwojowych, ukierunkowanych na wypracowanie nowej wiedzy i wdrożenie jej w działalności przedsiębiorstwa, np. w postaci nowych produktów niedostępnych wcześniej na rynku. 2,5 tys. spośród realizowanych projektów obejmowało również współpracę biznesu z instytucjami naukowymi.



Źródło: Opracowanie własne

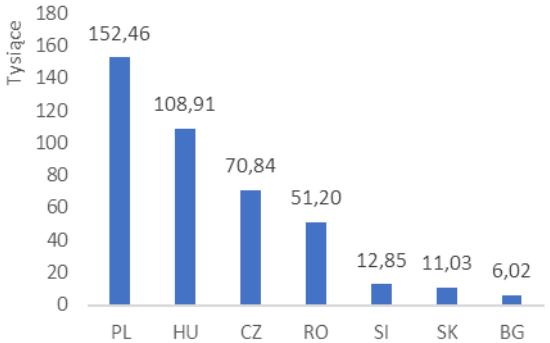
Oprócz wsparcia dotacyjnego, przedsiębiorstwa z krajów V4+4 korzystały z wprowadzonych na szeroką skalę w ramach perspektywy finansowej 2007-2013 instrumentów finansowych. Największą popularnością cieszyły się pożyczki oraz poręczenie kredytowe, z których skorzystało odpowiednio 38 tys. i 22 tys. przedsiębiorstw. Instrumenty finansowe były szeroko stosowane szczególnie w Polsce i na Słowenii, a znacznie rzadziej – w Czechach i na Słowacji. Inne rodzaje instrumentów finansowych, w tym m.in. wejścia kapitałowe były stosowane relatywnie rzadko.

Ocena efektów interwencji finansowanej ze środków polityki spójności w obszarze wsparcia konkurencyjności, innowacyjności i potencjału B+R przedsiębiorstw jest utrudniona. Problem ten wynika z faktu, że cele wsparcia nie zostały dobrze zoperacjonalizowane, a co za tym idzie na etapie programowania nie stworzono ram (wskaźników) pozwalających na ocenę efektywności podejmowanych działań i wpływu zrealizowanych projektów na sytuację beneficjentów i szerzej, poszczególnych gospodarek.

Dostępne dane i wnioski z przeprowadzonych ewaluacji koncentrują się zazwyczaj na skali interwencji i jedynie podstawowych wskaźnikach rezultatu (zazwyczaj powstałych miejsc pracy). Bardzo rzadko zawierają one bardziej pogłębioną analizę skuteczności wsparcia, w tym porównania skuteczności i efektywności różnych instrumentów. Niemniej tym co wyłania się z lektury dostępnych opracowań, w tym ewaluacji KE jest konkluzja, że środki polityki spójności pozwoliły na łagodzenie skutków kryzysu finansowego, który miał miejsce w początkowym okresie wdrażania interwencji.

Ze względu na znaczącą skalę wsparcia, interwencja w obszarze konkurencyjności i innowacyjności miała istotne znaczenie dla rozwoju przedsiębiorstw w krajach V4+4. Zgodnie z dostępnymi danymi dotyczącymi wartości wskaźników kluczowych, bezpośrednim rezultatem wsparcia w ramach polityki spójności było utworzenie ponad 413 tys. nowych miejsc pracy, z których zdecydowana większość została utworzona w ramach wsparcia sektora MŚP. Ze względu na skalę interwencji oraz liczbę zrealizowanych projektów najwięcej etatów powstało w Polsce, na Węgrzech, w Czechach i Rumunii.

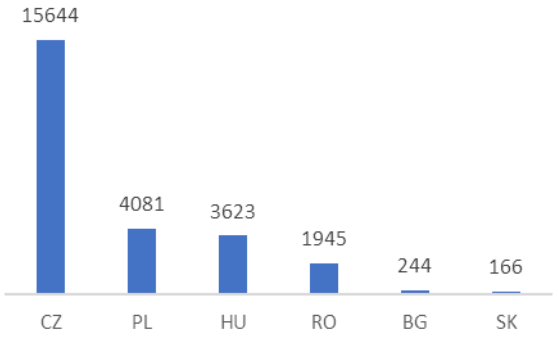
Wykres 27. Liczba utworzonych etatów (EFRR, FS ogółem)



Wykres 28. Liczba utworzonych etatów B+R

Polityka spójności pozwoliła również na

zwiększenie liczby etatów B+R. Zgodnie z danymi dotyczącymi poziomu realizacji wskaźników kluczowych, w krajach V4+4 powstało łącznie ponad 25,7 tys. takich etatów. W tym zestawieniu zdecydowanie górują Czechy, w których powstało ponad 60% tych etatów. Należy jednak pamiętać, że porównywalność tego wskaźnika między krajami jest ograniczona z powodu różnic metodologicznych; w części krajów obejmował on zarówno etaty utworzone w przedsiębiorstwach, jak i jednostkach naukowych, w innych natomiast był przypisany jedynie do projektów jednostek naukowych.



Źródło: Opracowanie własne

Większość środków w ramach analizowanego obszaru została przeznaczona na bezpośrednie, dotacyjne wsparcie inwestycyjne przedsiębiorstw, w szczególności należących do sektora MŚP. Istotnym efektem wsparcia było niwelowanie negatywnego efektu kryzysu gospodarczego poprzez zapewnienie dodatkowego źródła finansowania dla MŚP w okresie, gdy dostęp do finansowania komercyjnego był mocno ograniczony. Pozwoliło to firmom na dalszą realizację projektów inwestycyjnych, w tym na zwiększenie dostępnych mocy produkcyjnych poprzez zakup nowych maszyn i urządzeń. Wsparcie zapobiegło także silniejszym redukcjom zatrudnienia w okresie kryzysu.

Taki efekt widoczny był m.in. w Bułgarii, gdzie wsparte przedsiębiorstwa w czasie kryzysu praktycznie utrzymały dotychczasowe zatrudnienie (spadek o 1,2%), podczas gdy pozostałe firmy działające w tych samych sektorach przeciętnie zredukowały liczbę pracowników aż o 19%. W Czechach, firmy z sektora MŚP realizujące projekty dofinansowane ze środków UE utrzymały poziom inwestycji sprzed kryzysu, podczas gdy w pozostałych firmach odnotowano znaczący spadek.
Oprócz łagodzenia wpływu kryzysu finansowego

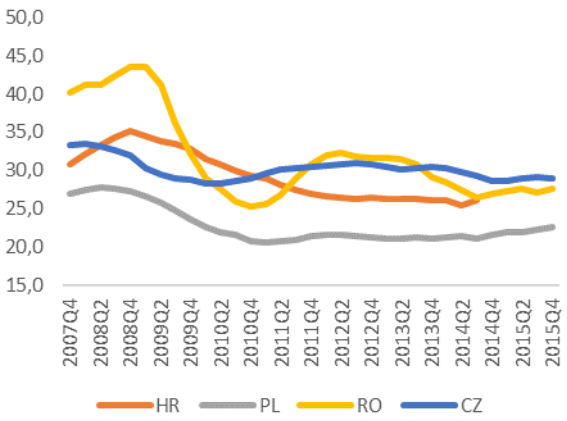
Efekty wsparcia dotacyjnego dla MŚP

√	łagodzenie skutków kryzysu finansowego
√	zapewnienie źródła finansowania inwestycji dla MŚP w czasie kryzysu
√	stymulowanie innowacyjności w sektorze MŚP
√	wprowadzenie zaawansowanych technologicznie metod produkcji, modernizacja parku maszynowego
√	wprowadzenie na rynek nowych produktów
√	poprawa pozycji konkurencyjnej wspartych firm i wyników finansowych (wzrost przychodów, zyskowności i eksportu
√	Zmiana behawioralna – zwiększenie skłonności do podjęcia ryzyka prowadzenia działalności innowacyjnej
√	Wzrost nakładów na B+R w sektorze przedsiębiorstw

Wykres 29. Stopa inwestycji przedsiębiorstw niefinansowych w latach 2007-2015 (średnia z 4 ostatnich kwartałów)

na przedsiębiorców, fundusze UE w dużym stopniu stymulowały innowacyjność i adaptację bardziej zaawansowanych technologicznie metod produkcji oraz rozwój nowych produktów. Wyniki ankiet wśród przedsiębiorców wskazują, że środki polityki spójności pozwoliły na podtrzymanie lub zwiększenie inwestycji MŚP, co przełożyło się na wzrost przychodów, zyskowności i eksportu.

W wielu przypadkach, projekty realizowane ze środków UE spowodowały zmianę behawioralną, zwiększając skłonność właścicieli i menedżerów MŚP do podjęcia ryzyka związanego z działalnością innowacyjną. Przykładowo, w Polsce 42% beneficjentów Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka nigdy wcześniej nie realizowało projektu B+R, a z ich deklaracji wynika, że rozpoczęcie prac badawczych w ich firmach było bezpośrednim skutkiem interwencji.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat

W części przypadków taka zmiana behawioralna rozprzestrzeniała się również na inne firmy, w szczególności, jeśli firmy uzyskujące wsparcie były członkami klastrów. Przy czym wsparcie przyniosło najlepsze efekty w firmach, które dysponowały odpowiednim potencjałem do wzrostu i innowacji już w momencie przystępowania do projektu. Przykładowo, w Polsce firmy które były już eksporterami bardziej skorzystały z wsparcia proinwestycyjnego i bardziej podniosły swoją konkurencyjność i eksport dzięki innowacjom.

Część pozytywnych efektów bezpośredniego wsparcia przedsiębiorstw została potwierdzona w analizach kontrfaktycznych na poziomie mikroekonomicznym, chociaż liczba dostępnych badań tego rodzaju pozostaje niewielka.

W badaniu wsparcia mikroprzedsiębiorstw w Rumunii wykazano pozytywny wpływ interwencji na zatrudnienie – 3 lata po zakończeniu realizacji projektu beneficjenci utworzyli średnio o 3 etaty więcej niż firmy z grupy kontrolnej. Efekt ten jest nieco mniejszy po 4 latach, po zakończeniu okresu trwałości, gdy firmy nie miały już obowiązku utrzymania utworzonych miejsc pracy. W tym okresie beneficjenci zatrudniali średnio o 2,5 pracownika więcej niż firmy z grupy kontrolnej, co jednak potwierdza trwałość uzyskanego rezultatu. Jednocześnie, uzyskane wsparcie nie miało statystycznie istotnego wpływu na wartość przychodów ze sprzedaży.

Na Słowacji, analiza kontrfaktyczna przedsiębiorstw spoza Bratysławy (głównie małych i średnich firm przemysłowych) wykazała pozytywny wpływ wsparcia na wypracowaną wartość dodaną netto. Jednocześnie, uzyskane

Analizy kontrfaktyczne

Rumunia (wsparcie mikroprzedsiębiorstw)	
Zmienna	**wpływ**
Zatrudnienie	+
Przychody ze sprzedaży	x

Słowacja (przedsiębiorstwa spoza Bratysławy)	
Zmienna	**wpływ**
Wartość dodana netto	+

wsparcie nie miało wpływu na wartość przychodów ze sprzedaży, a pozytywny wpływ na zatrudnienie był niewielki. Takie wyniki wskazują, że firmy korzystające z wsparcia, dzięki wdrożeniu nowych technologii i poprawie metod produkcyjnych stały się efektywniejsze kosztowo, natomiast uzyskane wsparcie nie miało wpływu na tempo wzrostu skali działalności.

W Polsce badanie beneficjentów osi 4 programu PO IG wykazało, że uzyskane wsparcie miało istotny wpływ na zwiększenie wydatków na B+R oraz podjęcie działalności innowacyjnej. Nie miało natomiast statystycznie istotnego wpływu na skalę działalności firmy (wielkość przychodów ze sprzedaży, zatrudnienie).

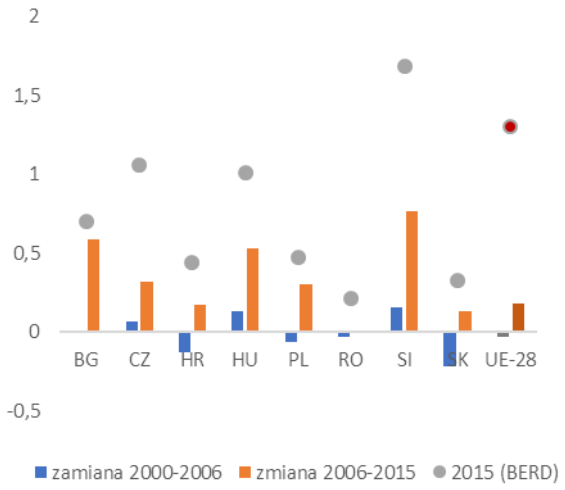
Zatrudnienie	+
Przychody ze sprzedaży	x
Polska (PO IG)	
Zmienna	**wpływ**
Przychody ze sprzedaży	x
Zatrudnienie	x
Wydatki B+R	+
Innowacyjność	+

„x" - wpływ nieistotny, „+" – wpływ statystycznie istotny

Część pomocy kierowanej do przedsiębiorstw była ukierunkowana na dofinansowanie projektów B+R. Taka forma pomocy była o tyle istotna, że poziom nakładów na działalność badawczo-rozwojową w sektorze przedsiębiorstw w relacji do PKB należał w krajach V4+4 do najniższych w Europie. Firmy niechętnie inwestowały w projekty badawcze z uwagi na wciąż istniejące możliwości zwiększania produktywności poprzez adaptację technologii opracowanych w najlepiej rozwiniętych państwach, duże ryzyko technologiczne projektów oraz bardzo ograniczone możliwości znalezienia finansowania na zasadach komercyjnych. Niemniej w okresie wdrażania perspektywy finansowej 2007-2013 widoczny jest wzrost nakładów przedsiębiorstw na B+R. Zmiana ta jest szczególnie widoczna na Słowenii, która ponosi relatywnie największe nakłady na ten cel wśród analizowanych państw i jako jedyna przekracza średnią dla UE-28. Również w Bułgarii i na Węgrzech obserwowany jest relatywnie duży wzrost nakładów.

Przynajmniej za część obserwowanej zmiany w krajach V4+4 odpowiadają środki polityki

Wykres 30. Zmiana nakładów BERD w latach 2000-2015 w krajach V4+4 i UE-28 (p.p.) I poziom nakładów BERD w 2015 r. (%PKB)

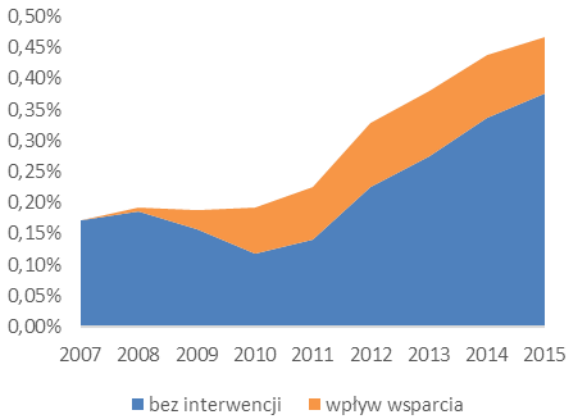


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat

Wykres 31. Wpływ polityki spójności na poziom nakładów sektora przedsiębiorstw na działalność B+R w relacji do PKB (BERD) w Polsce

spójności. W Polsce np. fundusze UE odpowiadały w 2013 r. za około 19% nakładów na B+R ponoszonych przez przedsiębiorstwa, we wcześniejszych latach znaczenie środków UE było jeszcze większe, w 2010 przekraczało 38%.

Co do zasady, dotacje przyznawane w ramach polityki spójności na projekty B+R charakteryzowały się wysokim stopniem dodatkowości, przy niskim ryzyku jałowej straty. Dzięki tym środkom część przedsiębiorców mogła zrealizować pierwsze projekty badawczo-rozwojowe i zdobyć doświadczenie w tej dziedzinie.

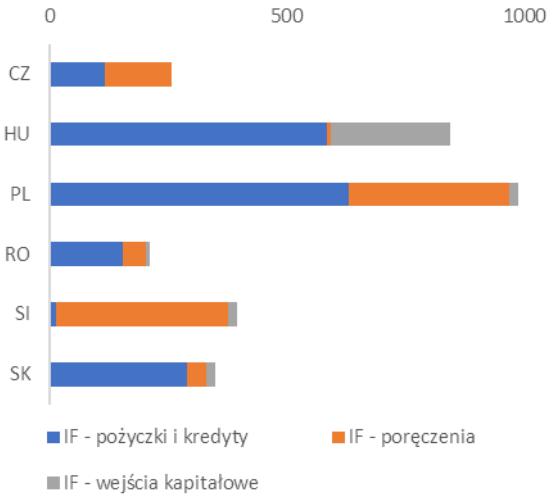


Źródło: Opracowanie własne

Znaczącą część wsparcia adresowanego do przedsiębiorców stanowiły wprowadzone w perspektywie finansowej 2007-2013 na szeroką skalę instrumenty finansowe. Odegrały one przynajmniej w części krajów szczególnie istotną rolę w okresie kryzysu finansowego, podczas którego banki znacząco ograniczyły dostęp do kredytu. W wielu przypadkach dostępność instrumentów zwrotnych finansowanych ze środków polityki spójności zapobiegała zamykaniu firm i zwolnieniom pracowników, szczególnie że pod pewnymi warunkami mogły z nich być finansowane nie tylko inwestycje, ale również kapitał obrotowy przedsiębiorstw. Zapotrzebowanie na taką formę pomocy mogło być jednak w dużej mierze tymczasowe i może ustać w momencie odblokowania akcji kredytowej przez banki. Wskazują na to m.in. trudności, jakie miały niektóre fundusze pożyczkowe w efektywnym przekazywaniu otrzymanych środków beneficjentom końcowym.

Najwięcej firm skorzystało z instrumentów finansowych w Polsce i na Słowenii, natomiast wartościowo ich skala była największa w Polsce i na Węgrzech. W Rumunii były one wprowadzone na relatywnie niewielką skalę, nie przeprowadzono również ich szczegółowej ewaluacji. W Bułgarii szczególnie dużym zainteresowaniem cieszyły się pożyczki i poręczenia wdrażane w ramach inicjatywy JEREMIE, jednakże brak szczegółowych danych nie pozwala oszacować wartości środków otrzymanych przez firmy.

Wykres 32. Wartość środków otrzymanych przez firmy korzystające z instrumentów finansowych utworzonych ze środków polityki spójności (mln euro)



Źródło: Opracowanie własne

Instrumenty finansowe były jednocześnie szczególnie istotnym narzędziem ograniczającym zjawisko luki finansowej, będącej jednym z objawów niedoskonałości rynku finansowego. Pozwalały one na dostęp do pożyczek i kredytów firmom, które np. z powodu zbyt krótkiego czasu istnienia (poniżej 2 lat) były pozbawione możliwości otrzymania finansowania na rynku komercyjnym. Badanie kontrfaktyczne efektów wykorzystania instrumentów finansowych dla Polski[4] potwierdziło, że firmy które skorzystały z

Efekt dźwigni finansowej w IF

czyli ile euro dla finalnych beneficjentów zostało

[4] W przypadku pozostałych krajów nie ma dostępnych wyników badań kontrfaktycznych dotyczących tego typu wsparcia.

pożyczek i poręczeń zwiększyły poziom zadłużenia istotnie mocniej, niż przedsiębiorstwa z grupy referencyjnej. Wskazuje to, że bez dostępu do instrumentów finansowych firmy te nie byłyby w stanie uzyskać odpowiednio wysokiego kredytu lub pożyczki na rynku komercyjnym.

Możliwość otrzymania poręczenia kredytu była natomiast szczególnie cenna dla przedsiębiorstw, które nie posiadały odpowiednich zabezpieczeń niezbędnych do otrzymania kredytu bankowego. Taka rola instrumentów finansowych może być z powodzeniem pełniona również w czasie poprawy sytuacji gospodarczej i nie jest ograniczona do czasu kryzysu.

Warto zauważyć, że większość środków przeznaczonych na instrumenty finansowe została wykorzystana na pożyczki i poręczenia, a nie na wejścia kapitałowe. Przy czym, w długoterminowej perspektywie, wsparcie kapitałowe może przynosić większą wartość dodaną, wspierając powstawanie i rozwój nowych, innowacyjnych przedsiębiorstw oraz rozwój lokalnego rynku funduszy venture capital.

wygenerowanych z 1 euro funduszy polityki spójności:			
Kraj (region)	Pożyczki	Poręczenia	Wejścia kapitałowe
Czechy	*2,2*	*9,0*	-
Polska*	*1,6*	*4,2*	-
Węgry	*1,3*	*2,4*	*1,7*

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ewaluacji ex-post Komisji Europejskiej

**dane dla Polski na podstawie obliczeń własnych*

Inwestycje vs. kapitał obrotowy w IF		
Kraj (region)	Inwestycje	Kapitał obrotowy
Polska (Małopolskie)	*~91%*	*~9%*
Węgry	*~92,5%*	*~7,5%*

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ewaluacji ex-post Komisji Europejskiej

3.3 Podsumowanie i ocena interwencji

Ze wsparcia na rzecz poprawy konkurencyjności i innowacyjności gospodarek poszczególnych krajów V4+4 skorzystało łącznie około 143 tys. firm z sektora MSP. Większość z nich (około 83 tys.) była beneficjentami wsparcia dotacyjnego. Około 60 tys. wykorzystało ofertę instrumentów finansowych. Oznacza to, że ze środków polityki spójności skorzystało ok. 3,2% wszystkich firm sektora MŚP w krajach objętych badaniem.

- Jednym z najważniejszych efektów bezpośredniego wsparcia przedsiębiorstw było **niwelowanie negatywnego efektu kryzysu gospodarczego.** Fundusze z polityki spójności stanowiły dodatkowe źródło finansowania w czasie, gdy dostęp do środków na rynku komercyjnym był bardzo ograniczony. Pozwoliło to firmom na dalszą realizację projektów inwestycyjnych, w tym na zwiększenie dostępnych mocy produkcyjnych poprzez zakup nowych maszyn i urządzeń. Istotną rolę w ograniczania skutków kryzysu odegrały w części krajów instrumenty finansowe. Zapewniały one alternatywne źródło finansowania zwrotnego w czasie, gdy banki znacznie ograniczyły dostęp do kredytu. W wielu przypadkach zapobiegało to zamykaniu firm i zwolnieniom pracowników.
- Fundusze UE w dużym stopniu **stymulowały innowacyjność i adaptację bardziej zaawansowanych technologicznie metod produkcji oraz rozwój nowych produktów.** Projekty realizowane ze środków UE w części przypadków spowodowały również zmianę behawioralną, zwiększając skłonność właścicieli i menedżerów MSP do podjęcia ryzyka związanego z działalnością innowacyjną.
- Wpływ wsparcia na wyniki finansowe przedsiębiorstw i poprawę ich konkurencyjności był generalnie pozytywny, ale brakuje rygorystycznych analiz ich efektywności, w tym tych wykorzystujących podejście kontrfaktyczne. Wg dostępnych badań, w firmach korzystających

ze wsparcia zazwyczaj **szybciej rosły zyski, zatrudnienie i wartość dodana, a skala działalności (przychody ze sprzedaży) nie różniły się istotnie od firm z grupy kontrolnej.** Wskazuje to na wzrost rentowności obrotu, co jest zgodne z celami prowadzenia działalności innowacyjnej.

- Interwencja przyczyniła się do **znaczącego zwiększenie skali działalności badawczo-rozwojowej w sektorze przedsiębiorstw.** W okresie realizacji perspektywy finansowej 2007-2013 udział nakładów na B+R realizowanych w przedsiębiorstwach wzrósł w krajach V4+4 z 0,29 do 0,57% PKB, a więc niemal dwukrotnie. Znaczący udział w tej zmianie miało wsparcie ze środków UE – wg szacunków dla Polski projekty dofinansowane w ramach polityki spójności stanowiły średnio ok. 29% wartości wszystkich nakładów na B+R w sektorze przedsiębiorstw.
- Wprowadzone w perspektywie finansowej 2007-2013 na szeroką skalę instrumenty finansowe stanowiły wartościową alternatywę dla dotacji. Pozwalały one na **istotne ograniczenie zjawiska luki finansowej, polegającej na braku dostępu do finansowania na rynku komercyjnym dla części przedsiębiorstw** (przede wszystkim z powodu braku odpowiedniej historii kredytowej i zabezpieczeń kredytu). Dużą zaletą instrumentów finansowych jest efekt dźwigni finansowej, dzięki któremu z każdego euro środków polityki spójności wygenerowano od 1,2 do 9 euro finalnych środków dla beneficjentów w krajach V4+4 (dzięki zaangażowaniu dodatkowych środków prywatnych i publicznych). Efekt jest ten szczególnie duży w przypadku poręczeń kredytowych. Inną zaletą instrumentów finansowych jest możliwość wielokrotnego wykorzystania tych samych środków (tzw. rewolwingu), jednak wg dostępnych danych jego skala w krajach V4+4 była niewystarczająca. Brakuje natomiast pogłębionych badań dotyczących wpływu instrumentów finansowych na wyniki finansowe i konkurencyjność korzystających z nich firm.

Przykłady skutecznych interwencji

- W Bułgarii szczególnie skuteczne było wsparcie dotacyjne dla MSP w ramach *Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Bułgarskiej Gospodarki*. Jego beneficjenci osiągnęli w latach 2008-2015 wyraźnie wyższy niż firmy z grupy referencyjnej wzrost przychodów ze sprzedaży (+49% vs. +23%). Jednocześnie, firmy korzystające z grantów zwiększyły w tym okresie zatrudnienie o 18%, podczas gdy w pozostałe przedsiębiorstwa w wyniku kryzysu zmniejszyły liczbę pracowników średnio o 6%.
- W Rumunii, dobre wyniki przyniosły projekty grantowe dla mikroprzedsiębiorstw. Wsparte firmy odnotowały wyraźnie wyższy wzrost zatrudnienia niż firmy z grupy kontrolnej (średnio o 3 etaty w 3 lata po zakończeniu projektu). Osiągnięty efekt był jednocześnie trwały – prawie wszystkie nowoutworzone etaty zostały utrzymane po zakończeniu okresu trwałości.
- Na Słowacji, firmy korzystające z dotacji na wprowadzenie innowacji produktowych lub procesowych wdrożyły nowe metody produkcyjne oraz unowocześniły swój park maszynowy. Dzięki temu poprawiły one efektywność produkcji, co przełożyło się na spadek kosztów i wzrost rentowności sprzedaży.
- W Chorwacji wzmocniono system transferu technologii między sektorem nauki i biznesem. W ramach 2 programów grantowych sfinansowano zakup sprzętu do badań naukowych, który został wykorzystany do wspólnych projektów badawczych instytucji naukowych i partnerów z sektora prywatnego.
- W Polsce, szczególnie duże znaczenie miały projekty wsparcia prac B+R w

przedsiębiorstwach. W 2006 r. nakłady BERD w całej gospodarce wynosiły zaledwie 0,17% PKB, do 2015 r. ich udział prawie się potroił. Projekty dofinansowane ze środków polityki spójności odpowiadały za ok. 29% wszystkich nakładów na B+R w latach 2010-2015, istotnie wpływając na obserwowaną zmianę w skali całej gospodarki. Efekty na poziomie makro zostały potwierdzone przez analizy kontrfaktyczne beneficjentów POIG, które wykazały istotny wpływ wsparcia na zwiększenie wydatków na B+R.

Na potrzeby przygotowania niniejszego rozdziału wykorzystano następujące opracowania:

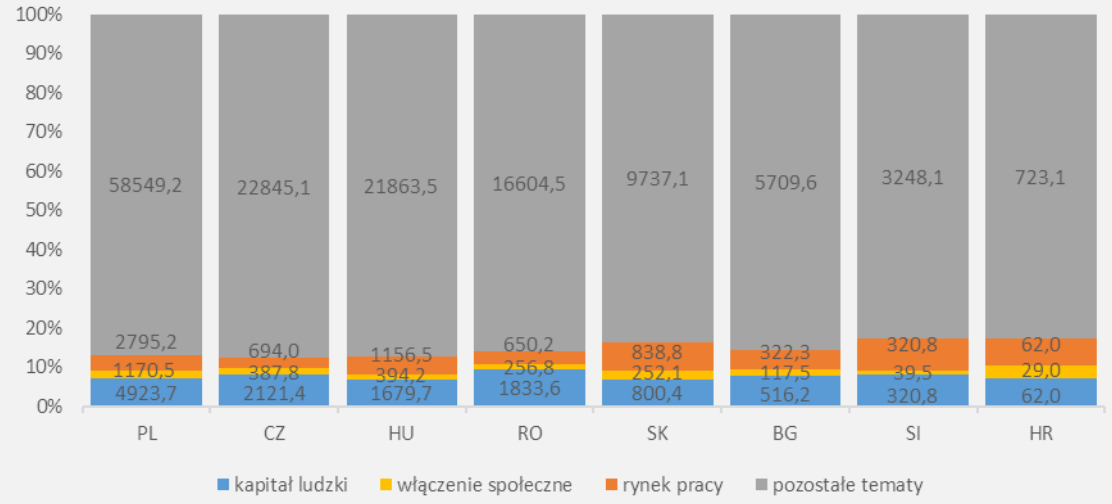
1. European Commission, Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF). WP1: Synthesis report, Brussels 2016
2. European Commission, Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF). WP2: Support to SMEs – Increasing Research and Innovation in SMEs and SME Development, Brussels 2016
3. European Commission, Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF). WP3: Financial Instruments for enterprise support, Brussels 2016
4. Imapp/IBS, Ewaluacja ex-post wpływu funduszy unijnych w ramach perspektywy finansowej 2007-2013 na podstawowe wskaźniki innowacyjności i działalności B+R, Warszawa 2017
5. SC ACZ Consulting SRL/ t33 SRL/IRIS SRL, The impact evaluation of the KAI 4.3. Support for the development of microenterprises, 2014
6. KPMG, Evaluation of Selected Structural Funds and Cohesion Fund Interventions Using Counterfactual Impact Evaluation Methods, Bratyslawa 2015
7. Hungarian Prime Minister's Office, Impact evaluation of direct enterprise support, Budapest 2016
8. World Bank, Supporting Innovation Through Operational Program Competitiveness 2007-2013 in Bulgaria, 2012
9. Ecorys, Evaluation of the effectiveness and efficiency of the Grant Schemes, Zagreb 2016
10. GUS, Ustalenie wartości wybranych wskaźników ekonomicznych dla beneficjentów Regionalnych Programów Operacyjnych, Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka oraz dla dobranych grup kontrolnych, Warszawa 2015
11. PAG, Ocena realizacji instrumentów inżynierii finansowej w ramach NSRO 2007-2013, Warszawa 2013

4 Kapitał ludzki oraz rynek pracy

W skali wszystkich krajów V4+4 ok. 13,8% środków polityki spójności przeznaczono na interwencję w kapitał ludzki i rynek pracy – od 11% na Węgrzech do 16% na Słowacji. W skali całej Grupy Wyszehradzkiej i krajów partnerskich na wparcie z Europejskiego Funduszu Społecznego w krajach V4+4 przeznaczono w perspektywie finansowej 2007-2013 ok. 24,5 mld euro.

Rynek pracy	w tym aktywne polityki rynku pracy i samozatrudnienie	w tym wzmacnianie instytucji
6,47 mld €	**91%**	**8%**
Kapitał ludzki:	w tym edukacja	w tym adaptacyjność
12,26 mld €	**73%**	**7%**
Integracja społeczna		
2,65 mld €		

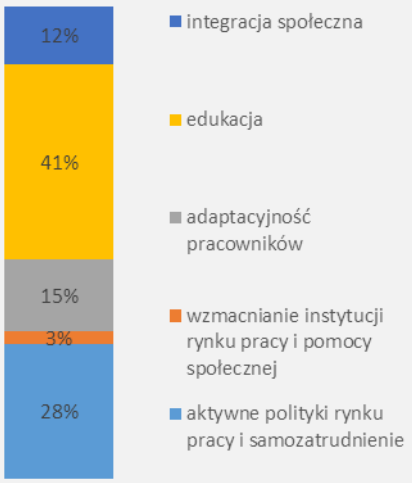
Wykres 33. Udział dofinansowania UE przeznaczonego na kapitał ludzki i rynek pracy w ramach programów perspektywy finansowej 2007-2013 w krajach V4+4 [mln Euro]



W wartościach bezwzględnych największe wsparcie w obszarze EFS dostępne było w Polsce (10 mld), w następnej w Czechach, na Węgrzech i w Rumunii (po ok. 3,6 mld). Zdecydowanie najmniejsze środki wydatkowano w Chorwacji (153 mln euro) co jednak jest pochodną późnego przystąpienia do UE, a nie małego znaczenia tego obszaru wsparcia w polityce spójności w tym kraju.

Łącznie we wszystkich krajach V4+ około połowy środków przeznaczono na wsparcie z zakresu kapitału ludzkiego (12,3 mld), a czwartą część na inicjatywy prozatrudnieniowe (6,5 mld). Pozostałe działania dofinansowano kwotą 5,5 mld (w tym ok. 2,6 mld na projekty w zakresie włączenia społecznego).

Wykres 34. Alokacja na poszczególne obszary wsparcia w grupie V4+4



Źródło: Opracowanie własne

4.1 Punkt wyjścia i założenia interwencji

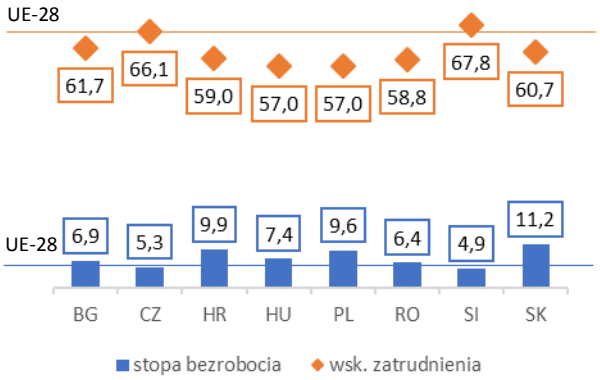
U progu perspektywy finansowej 2007-2013 kraje V4+4 były w wyraźnie trudniejszej sytuacji, niż pozostałe państwa członkowskie w obszarze kapitału ludzkiego i rynku pracy. Z danych Eurostat wynika, że dotyczyło to zarówno stopy bezrobocia, które było wyższe niż w UE28, jak i poziomu zatrudnienia który był niższy niż w UE28.

Najwyższy poziom bezrobocia obserwowany był na Słowacji oraz w Chorwacji i w Polsce. W tej ostatniej relatywnie najniższy poziom osiągał również wskaźnik zatrudnienia. Podobny poziom zatrudnienia widoczny był też na Węgrzech, które jednak notowały niższą stopę bezrobocia. Dobrą na tle pozostałych państw V4+4 obserwowano w Czechach i na Słowenii, których wskaźniki nie odbiegały od średniej dla UE28.

Innym poważnym problemem, na który pośrednio miało oddziaływać wsparcie z EFS, była sytuacja osób z grup defaworyzowanych, zagrożonych wykluczeniem społecznym. Sytuację w tym wymiarze charakteryzuje wskaźnik zagrożenia ubóstwem. Wartość tej miary w 4 z 8 krajów Grupy Wyszehradzkiej i państw partnerskich była istotnie wyższa, niż w UE27. W szczególnie trudnej sytuacji był co czwarty obywatel Rumunii, co piąty mieszkaniec Chorwacji i Bułgarii i co szósty Polak.

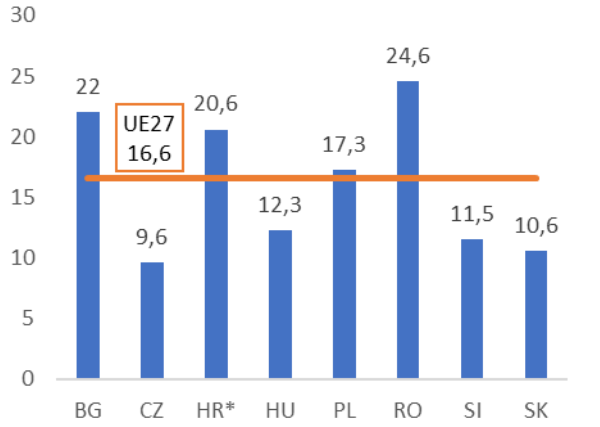
Obszar kapitału ludzkiego i edukacji może być charakteryzowany przez szereg zmiennych. Szczególną sytuację młodych pokazują dane opisujące odsetek osób w wieku 15-24 lata, które nie podnoszą swoich kwalifikacji a także nie pracują (NEET). Takich osób było najwięcej wśród młodych Bułgarów, Rumunów i Chorwatów. W pozostałych analizowanych krajach wskaźnik opisujący bierność osób młodych był na poziomie zbliżonym do ogólnoeuropejskiego. Natomiast kształcenie dorosłych (LLL) było zdecydowanie mniej powszechne w krajach V4+4, niż w pozostałych państwach członkowskich. Osoby powyżej 25 roku życia bardzo rzadko poświęcały swój czas na doskonalenie. Wyjątek stanowi tu jedynie Słowenia, w której odsetek osób korzystających z kształcenia ustawicznego

Wykres 35. Sytuacja na rynku pracy w 2007 r.



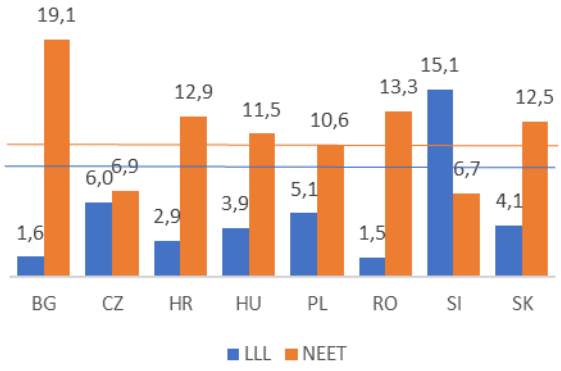
Źródło: Opracowanie własne

Wykres 36. Odsetek osób zagrożonych ubóstwem w 2007 r.



** Dane dla Chorwacji za 2010 r.*
Źródło: Opracowanie własne

Wykres 37. Sytuacja w obszarze kształcenia w 2007 r.



Źródło: Opracowanie własne

przekracza średnią UE.

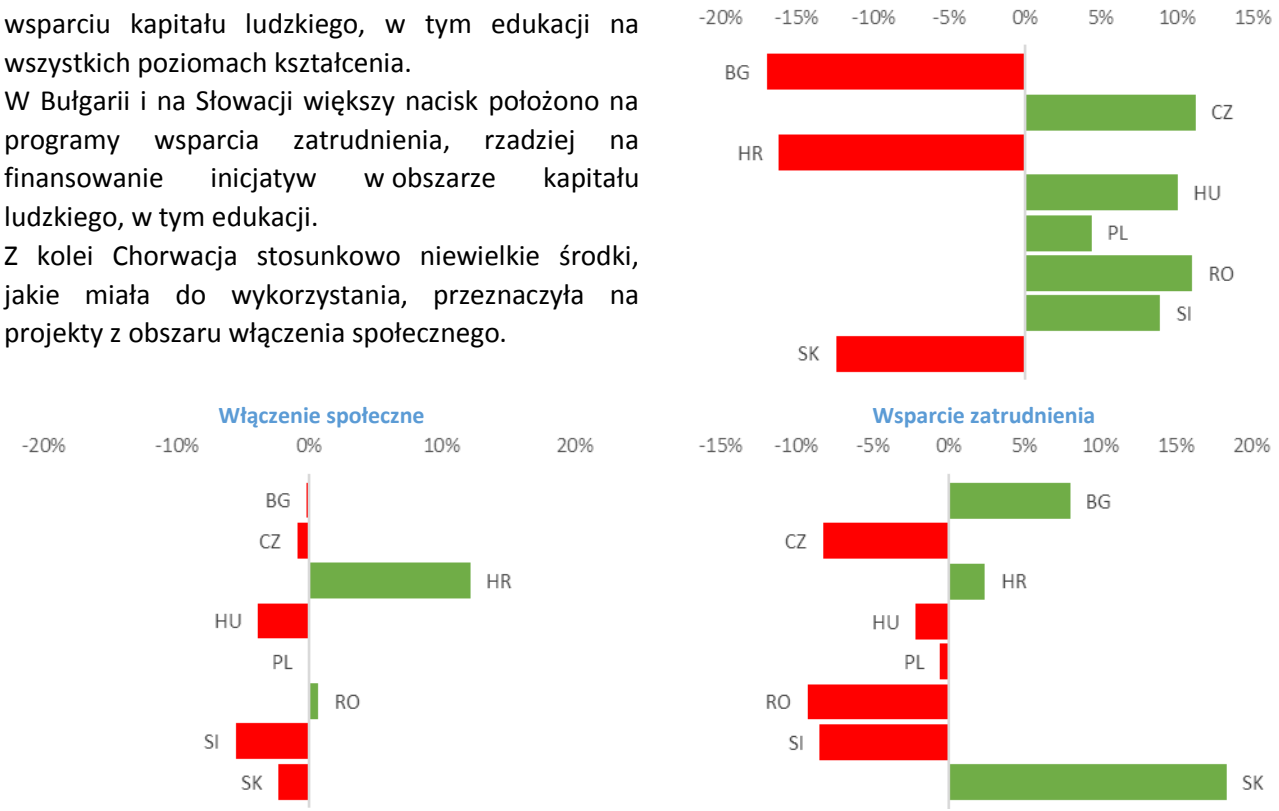
4.2 Charakterystyka i efekty interwencji

Koncentracja tematyczna w poszczególnych krajach V4+4 była zróżnicowana. Czechy, Węgry, Polska, Rumunia i Słowenia skoncentrowały środki na wsparciu kapitału ludzkiego, w tym edukacji na wszystkich poziomach kształcenia.

W Bułgarii i na Słowacji większy nacisk położono na programy wsparcia zatrudnienia, rzadziej na finansowanie inicjatyw w obszarze kapitału ludzkiego, w tym edukacji.

Z kolei Chorwacja stosunkowo niewielkie środki, jakie miała do wykorzystania, przeznaczyła na projekty z obszaru włączenia społecznego.

Wykres 38. Struktura polityki spójności w Polsce na tle krajów V4+4 (różnice w punktach procentowych)

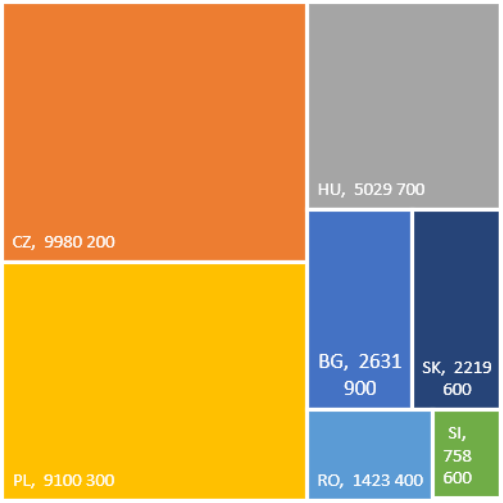


Źródło: Opracowanie własne

Zasięg interwencji z EFS najlepiej charakteryzują wskaźniki opisujące liczbę uczestników projektów. Przy czym należy je ostrożnie interpretować z uwagi na wątpliwości związane z wielokrotnym liczeniem osób objętych interwencją oraz uwzględnianie także tych, którzy tylko pośrednio byli odbiorcami wsparcia[5]. Dostępne statystyki pokazują, że łącznie z projektów współfinansowanych z EFS w V4+4 skorzystało ok. **31 mln. osób**, w tym po 9 mln w Polsce i Czechach oraz 5 mln na Węgrzech. Co istotne na poziomie całej UE co trzeci ostateczny odbiorca wsparcia z EFS w perspektywie finansowej 2007-2013 pochodził z jednego z krajów V4+4.

Uczestnicy stanowili istotny odsetek populacji osób dorosłych w swoich krajach. Poza Rumunią i Chorwacją ich liczba odpowiadała kilkudziesięciu

Wykres 39. Szacowana liczba uczestników projektów EFS



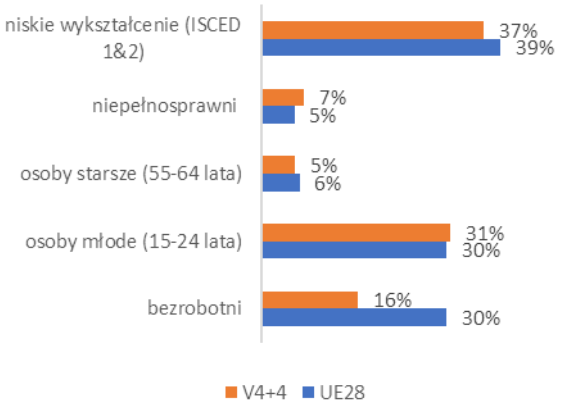
[5] Np. wszystkich studentów danego wydziału/uczelni/szkoły.

procentom ludności w wieku produkcyjnym.[6]

Interwencja z EFS była skierowana w znacznej części do osób w szczególnej sytuacji. Wśród uczestników dominowały osoby o niskim wykształceniu - (ISCED 1&2) – które stanowiły 37% wszystkich odbiorców wsparcia (najwięcej w Czechach i na Słowacji). Statystyki były zróżnicowane także względem zakresu interwencji. Na wysoki udział osób o niskim wykształcenie wpłynęła nie tylko koncentracja na tej grupie, ale także zakres projektów. Uczniowie szkół ponadgimnazjalnych mogli zawyżyć te statystyki. Z drugiej strony zaobserwowano (np. w Polsce) wyższy udział procentowy osób lepiej wykształconych w projektach skierowanych do osób bezrobotnych, niż w populacji zarejestrowanej w urzędach pracy. Osoby bezrobotne to tylko 16% wszystkich uczestników projektów z EFS– najmniejszy był ich udział w Czechach (5% ze wszystkich wspartych w CZ) a najwyższy na Słowacji (58%). Osoby młode to 31% wszystkich objętych wsparciem (między 20% wśród uczestników w SI i HR a 40% w HU), zaś niepełnosprawni ok. 7% (w porównaniu do ok. 13% osób w wieku produkcyjnym w populacji V4+4 jak i w UE-28).

Źródło: Opracowanie własne

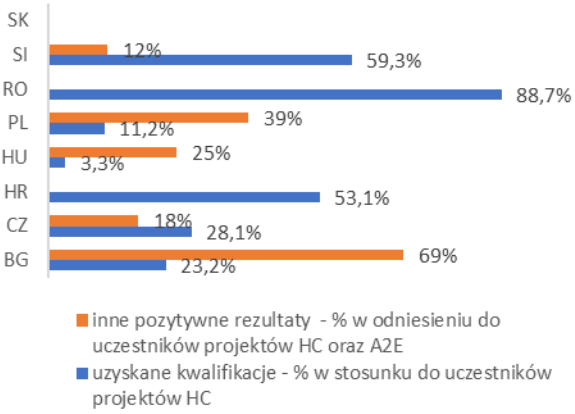
Wykres 40. Struktura uczestników projektów – grupy w szczególnej sytuacji



Źródło: Opracowanie własne

Jedną z głównych miar opisujących rezultaty interwencji były wskaźniki odpowiadające za nabyte kwalifikacje i certyfikaty. Szacuje się, że w wyniku wsparcia z EFS w krajach Grupy Wyszehradzkiej i państwach stowarzyszonych uzyskano ponad **3,8 mln kwalifikacji**[7] co oznacza, że mniej więcej **co piąty uczestnik projektów z obszaru kapitału ludzkiego nabył lub potwierdził swoje kwalifikacje**. Szacunki te nie uwzględniają nabytych (ale nie potwierdzonych) umiejętności, innych pozytywnych rezultatów czy faktu ukończenia projektów szkoleniowych. Szacuje się, że podobnych rezultatów było dodatkowo ok**. 6 mln** we wszystkich krajach V4+4 łącznie.

Wykres 41. Wskaźniki rezultatu dot. kwalifikacji i innych pozytywnych efektów w stosunku do liczby uczestników projektów *



Źródło: Opracowanie własne

[6] W Czechach ten wskaźnik wyniósł 137% z powodu istotnego przeszacowania liczby uczestników projektów z obszaru kapitału ludzkiego.

[7] Szacunki przygotowane na zlecenie KE na potrzeby ewaluacji EFS w UE. Ich autorzy starali się sklasyfikować wszystkie wskaźniki rezultatu z EFS w kilka większych kategorii. Jedną z nich były nabyte kwalifikacje. W ewaluacji EFS zliczono te kwalifikacje. Z uwagi na zastosowane uproszczenia metodologiczne należy przywołaną wartość interpretować z ostrożnością.

** brak danych dla Słowacji.*

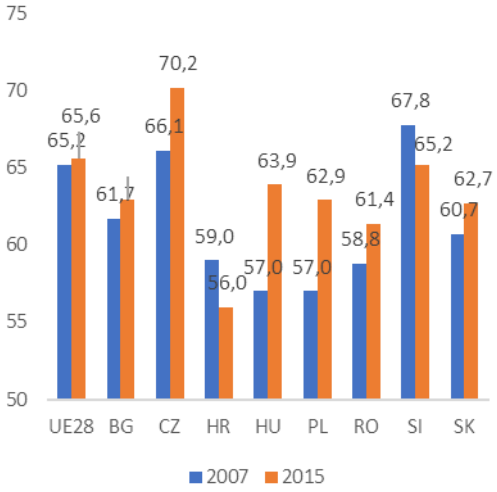
Głównym celem znacznej części działań finansowanych z EFS było wsparcie zatrudnienia. Zagregowane wskaźniki rezultatu wskazują na **zatrudnienie ok. 1,5 mln uczestników projektów zrealizowanych w krajach V4+4**. Efektywność zatrudnieniowa jest trudna do oszacowania (wskaźnik rezultatu nie był liczony w sposób jednakowy w poszczególnych państwach członkowskich). Dokładne szacunki, przeprowadzone dla Czech i Polski, pokazują, że efektywność zatrudnieniowa brutto jest zbliżona do 70% (PL: 67%-74%, CZ: 74%). Natomiast szacunki dla Węgier wskazują na efektywność wynoszącą ok. 38% w 6 miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie. Interwencja prozatrudnieniowa dedykowana tylko osobom niepełnosprawnym na Węgrzech osiągnęła efekt zatrudnieniowy na poziomie 29%.

Pracę znalazło ok. 1,5 mln uczestników projektów EFS

Szacowana efektywność zatrudnieniowa: ok. 38% - 74%

Zmiana na poziomie indywidualnym, odczuwana przez bezpośrednich odbiorców wsparcia, nie zawsze jest odzwierciedlona w ujęciu globalnym. Wskaźniki charakteryzujące sytuację na rynku pracy w dużej mierze pokazują zmiany wychodzące poza zakres interwencji z funduszy unijnych. Patrząc na różnicę pomiędzy 2007 a 2015 rokiem widać niepokojące zjawiska na rynku pracy, którym wsparcie z EFS nie przeciwdziałało lub przeciwdziałało w niewystarczającym zakresie. Chociaż ogólnie wzrasta aktywność zawodowa mieszkańców krajów V4+4, szczególnie na Węgrzech, w Polsce i w Czechach, to niepokojąco wyglądają statystyki dla Chorwacji i Słowenii, w których wyraźnie spadł odsetek osób aktywnych zawodowo. W Chorwacji, w której oddziaływanie EFS było najsłabsze ze względu na późne przyłączenie do UE, jest on teraz najniższy w całej grupie V4+4. W tych krajach w referencyjnym okresie istotnie także wzrosła stopa bezrobocia. Na Słowenii ponadto zaobserwowano duży, na tle innych krajów, wzrost odsetka osób zagrożonych ubóstwem (+2,5 p.p., brak danych dla Chorwacji).

Wykres 42. Zmiana wartości wskaźnika aktywności zawodowej mieszkańców pomiędzy 2007 a 2014 r.

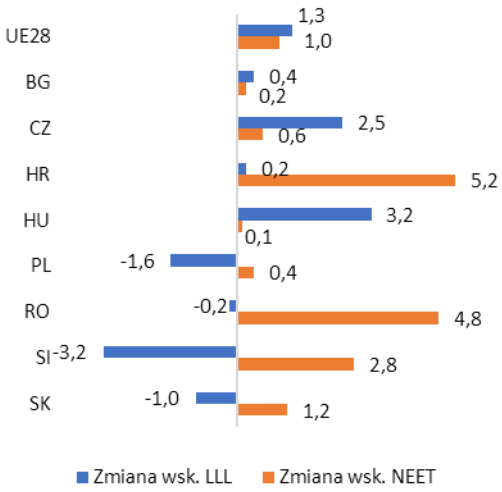


Źródło: Opracowanie własne

Wykres 43. Zmiana sytuacji w obszarze kształcenia 2007-2015 r. [różnica wyrażona w punktach procentowych]

Niepokojące są także dane dotyczące udziału dorosłych w uczeniu przez całe życie (LLL). Na Słowieni, w Polsce i na Słowacji mimo intensywnych inwestycji w kapitał ludzki, wskaźnik z niewysokich wartości zanotowanych na początku perspektywy finansowej, istotnie spadł w ostatnim roku jej wdrażania. Tylko na Węgrzech i w Czechach odnotowano wzrost udziału dorosłych kształcących się przez całe życie.

Z kolei odsetek osób młodych, które nie uczą się ani nie pracują (NEET) nie spadł w żadnym z krajów grupy V4+4 (podobnie jak w całej Unii), ale w Chorwacji, Rumunii i na Słowenii wzrósł niepokojąco wysoko, mimo intensywnych działań w obszarze edukacji, prowadzonych w dwóch ostatnich z tych krajów.



Źródło: Opracowanie własne

4.3 Podsumowanie i ocena interwencji

Interwencja z EFS była w różny sposób wdrażana w poszczególnych państwach członkowskich, a rozbieżności w sposobie monitorowania zasięgu i rezultatów wsparcia utrudniają wyciągnięcie jednoznacznych wniosków. Jednak analiza na wyższym poziomie pozwoliła na pewne uogólnienia. Przede wszystkim we wszystkich krajach V4+4, za wyjątkiem Węgier i Chorwacji, wsparcie finansowe w obszarach objętych interwencją stanowiło istotne uzupełnienie finansowania krajowego (na Węgrzech – średnie).

W obszarze kapitału ludzkiego przede wszystkim udało się wesprzeć instytucje zajmujące się kształceniem oraz ich uczestników, umożliwiając im uzyskanie nowych umiejętności potrzebnych do dalszego rozwoju edukacyjnego i zawodowego. Zyskali na tym zarówno uczniowie, studenci oraz osoby dorosłe chętne podnieść swoje kompetencje, jak też kadra instytucji objętych projektami. Projekty współfinansowane z EFS dodatkowo pozwoliły rozszerzyć i zintensyfikować zakres interwencji publicznej na grupy, które bez niego nie mogłyby liczyć na takie wsparcie. Szczególnie dotyczy to interwencji w kapitał ludzki w Polsce i Bułgarii oraz projektów z obszaru włączenia społecznego w Rumunii.

Ważnym uzupełniłem dla działań o charakterze miękkim były towarzyszące im projekty infrastrukturalne. Wpływ inwestycji w infrastrukturę edukacyjną szczególnie silnie widoczny był w Polsce i w Rumunii. W tej ostatniej badanie kontrfaktyczne potwierdziło, że poprawę warunków nauczania należy przypisywać interwencji ze środków unijnych, zwłaszcza w zakresie dostępu do szkół dla uczniów ze szczególnymi potrzebami edukacyjnymi. Podobnie interwencja w Bułgarii pozwoliła odpowiedzieć na potrzeby uczniów, w tym tych niepełnosprawnych i reprezentujących mniejszości narodowe. Na Słowacji, chociaż dzięki środkom z UE nie udało się istotnie obniżyć wskaźnika osób przedwcześnie kończących edukację, to sukcesem okazały się projekty z zakresu upowszechniania edukacji przedszkolnej, w tym także dzięki projektom modernizacyjnym w szkołach podstawowych łączonych z przedszkolnymi.

Projekty z EFS odegrały istotną rolę na rynku pracy. Pozwoliły zintensyfikować i rozszerzyć zakres pomocy dla osób pozostających bez zatrudnienia, a także skierować wsparcie na grupy w szczególnej sytuacji. Udział w projektach zmienił sytuację wielu uczestników, istotnie przyczyniając się do znalezienia przez nich pracy. Skuteczność wsparcia została dowiedziona tam, gdzie oszacowano efektywność netto. EFS odegrał także znaczącą rolę w promowaniu innowacyjnych rozwiązań,

wypracowanych lokalnie, na skalę krajową. W ten sposób udało się osiągnąć lepsze efekty w Bułgarii w programach prozatrudnieniowych.

W każdym z analizowanych państw członkowskich pewne obszary wsparcia charakteryzowały się większą skutecznością niż inne. Przykłady takich rozwiązań i sukcesów zaprezentowano poniżej.

Przykłady skutecznych interwencji

- Na Słowacji szczególnie efektywne okazały się programy wspierania edukacji zawodowej osób młodych, dzięki którym łatwiej było im znaleźć zatrudnienie.
- Mimo niewielkich środków przeznaczonych na wsparcie kapitału ludzkiego na Chorwacji i dość krótkiego czasu na ich wydatkowanie, także w tym państwie członkowskim interwencja przyczyniła się do ważnych zmian. Koncentracja funduszy na wsparciu w zakresie włączenia społecznego pozwoliła stworzyć system mentoringu - wyróżniającą innowację społeczną - wspierający powrót na rynek pracy osób długotrwale bezrobotnych, będących klientami pomocy społecznej (projekt EU WILCO). Zainicjowano także zmiany w obszarze deinstytucjonalizacji poprzez bezpośrednie wsparcie ekspertów i wymianę doświadczeń.
- Na Węgrzech projekty prozatrudnieniowe okazały się szczególnie skuteczne w odniesieniu do osób, które opuściły rynek pracy z uwagi na konieczność opieki nad osobą zależną, a także bezrobotnych powyżej 50. roku życia.
- W Czechach, dzięki wprowadzeniu uproszczonego systemu rozliczania środków przekazywanych do szkół, aż 90% szkół podstawowych i średnich wzięło udział w projektach z zakresu poprawy jakości nauczania. Projekty z EFS miały też wpływ na sytuację ich indywidualnych odbiorców wsparcia – 94% uczestników projektów prozatrudnieniowych, którzy ukończyli je, podjęło pracę lub kontynuuje podnoszenie kompetencji, a czego 68% przypisuje swoją sytuację właśnie udziałowi w projekcie.
- W Bułgarii szczególnie skuteczne były projekty z zakresu redukcji analfabetyzmu u osób dorosłych, a także projekty zwiększające dostępność szkół dla dzieci ze szczególnymi potrzebami edukacyjnymi. Dzięki temu ponad połowa wszystkich dzieci ze specjalnymi potrzebami została włączona do ogólnego systemu szkolnego w 450 instytucjach edukacyjnych.
- W Rumunii najlepsze efekty przyniosły projekty z obszaru włączenia społecznego, które koncentrowały się na grupach w szczególnej sytuacji. Intensywne i szeroko zakrojone wsparcie pozwoliło na najlepsze wykorzystanie przyznanych środków i osiągnięcie zadowalających efektów.

Wsparcie w obszarze kapitału ludzkiego i włączenia na rynek pracy wywarło pozytywny wpływ na sytuację we wszystkich krajach Grupy Wyszehradzkiej i partnerskich, choć nie zawsze jest on odpowiednio odzwierciedlony na poziomie wskaźników kontekstowych. Z pewnością EFS przyczynił się do zmian na poziomie makroekonomicznym badanych gospodarek (o tym więcej w rozdziale *Efekty makroekonomiczne*). Projekty miały też wpływ na sytuację uczestników, szczególnie tych którym udało się znaleźć lub utrzymać zatrudnienie dzięki uczestnictwu w projektach. Szeroki zakres interwencji, mierzony liczbą osób objętą projektami, pozwala wnioskować o istotnym znaczeniu, jakie odegrało wsparcie prozatrudnieniowe, poświęcone włączeniu społecznemu czy edukacji na wszystkich jej poziomach.

Na potrzeby przygotowania niniejszego rozdziału wykorzystano następujące opracowania:

12. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Polska – Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy I zatrudnienie, Narodowa Strategia Spójności, Warszawa, 2007 r.
13. Ex-post evaluation of the 2007-2013 ESF Programmes. Commission staff working document, EC, Bruksela, 2016.

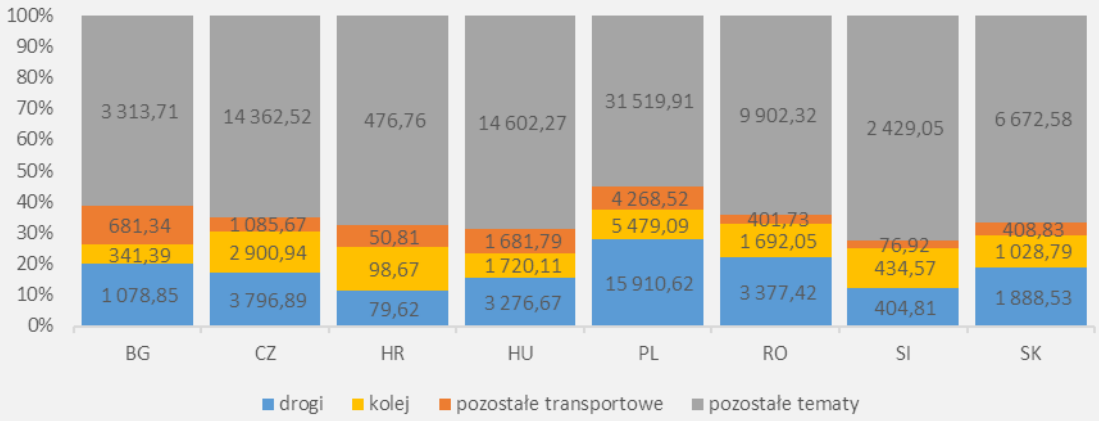
14. Panteia, Fondazione Giacomo Brodolini, Metis GmbH dla DG EMPL, ESF Ex-post Evaluation Synthesis 2007-2013. EU synthesis report – final version. 2016.
15. Ecorys Bulgaria, Impact evaluation of the interventions under Operational Programme Regional Development 2007-2013 and their contribution to the implementation of horizontal policies of the EU. Sofia, 2015.
16. Panteia, Fondazione Giacomo Brodolini, Metis GmbH dla DG EMPL, ESF Ex post Evaluation Synthesis 2007-2013. Country Report – Bulgaria. 2016.
17. Panteia, Fondazione Giacomo Brodolini, Metis GmbH dla DG EMPL, ESF Ex post Evaluation Synthesis 2007-2013. Country Report – Poland. 2016.
18. Panteia, Fondazione Giacomo Brodolini, Metis GmbH dla DG EMPL, ESF Ex post Evaluation Synthesis 2007-2013. Country Report – Romania. 2016.
19. Panteia, Fondazione Giacomo Brodolini, Metis GmbH dla DG EMPL, ESF Ex post Evaluation Synthesis 2007-2013. Country Report – Croatia. 2016.
20. Panteia, Fondazione Giacomo Brodolini, Metis GmbH dla DG EMPL, ESF Ex post Evaluation Synthesis 2007-2013. Country Report – The Czech Republic. 2016.
21. Panteia, Fondazione Giacomo Brodolini, Metis GmbH dla DG EMPL, ESF Ex post Evaluation Synthesis 2007-2013. Country Report – Slovakia. 2016.
22. Panteia, Fondazione Giacomo Brodolini, Metis GmbH dla DG EMPL, ESF Ex post Evaluation Synthesis 2007-2013. Country Report – Slovenia. 2016.
23. Panteia, Fondazione Giacomo Brodolini, Metis GmbH dla DG EMPL, ESF Ex post Evaluation Synthesis 2007-2013. Country Report – Hungary. 2016.
24. International Consulting Expertise, Impact evaluation of KAI 3.4:Rehabilitation/ modernisation/ development and equipping of pre-university, university education and continuous vocational training infrastructure. Final report. Bukareszt, 2015.
25. KPMG Slovakia. Government Office of the Slovak Republic. Pilot Project Education: Evaluation Report. Bratysława, 2015.
26. Századvég Economic Research Institute Ltd and Ernst & Young, Ex post evaluation of the Social Infrastructure Operational Programme - Summary.Budapeszt, 2016
27. Ecorys Bulgaria, Impact evaluation of the interventions under Operational Programme Regional Development 2007-2013 and their contribution to the implementation of horizontal policies of the EU. Sofia, 2015.
28. Századvég Economic Research Institute Ltd and Ernst & Young, Ex post evaluation of the Social Renewal Operational Programme - Summary.Budapeszt, 2016

5 Transport

Transport jest jednym z najsilniej wspieranych obszarów w budżecie Unii Europejskiej. W skali całej UE ok. 30,4% środków Polityki Spójności przeznaczono na interwencję w sektor transportu, przy czym wielkość alokacji różniła się w zależności od kraju członkowskiego – od 45% w Polsce do 0% w Luksemburgu i Danii. Kraje grupy V4+4 znajdują się w czołówce państw o najwyższej alokacji na transport. Przy czym warto zauważyć, że Chorwacja została włączona do Unii Europejskiej pod koniec perspektywy finansowej, przez co decyzje związane z wydatkowaniem otrzymanych środków nie są reprezentatywne dla polityki infrastrukturalnej tego kraju. W skali całej grupy V4+4 na transport przeznaczono ponad 52 mld Euro.

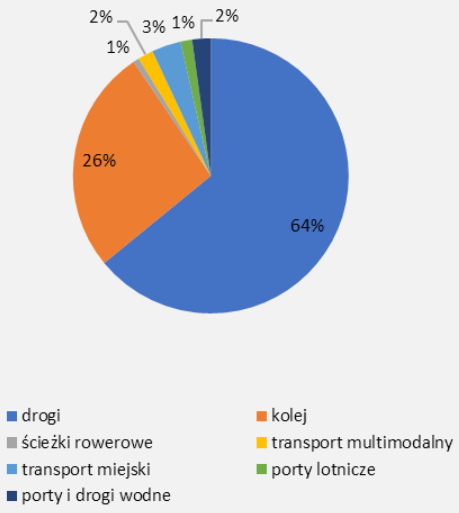
infrastruktura drogowa	w tym drogi krajowe/TEN-T		w tym drogi regionalne/lokalne
29,8 mld €	**76%**		**24%**
transport kolejowy:	w tym infrastruktura		w tym tabor
13,7 mld €	**90%**		**10%**
pozostałe projekty transportowe:	w tym transport miejski	w tym porty	w tym porty lotnicze
8,65 mld €	**30%**	**16%**	**14%**

Wykres 44. Udział dofinansowania UE przeznaczonego na transport w ramach programów perspektywy finansowej 2007-2013 w krajach V4+4 [mln Euro]



Wsparcie transportu drogowego skonsumowało łącznie 64% alokacji dostępnej we wszystkich krajach V4+4. Drugim z najpopularniejszych obszarów wsparcia, jednak zdecydowanie mniejszym pod względem dofinansowania był transport kolejowy (26%). Tendencja ta była widoczna w większości krajów, z wyjątkiem Chorwacji i Słowenii, w których więcej środków przeznaczono na kolej niż infrastrukturę drogową. Spośród pozostałych obszarów interwencji najwięcej środków wydatkowano na transport miejski (3%), multimodalny (2%) oraz porty i drogi wodne (2%). Dofinansowanie przeznaczone na drogi śródlądowe, porty i drogi wodne jest trudne do porównania w skali całej grupy V4+4, ponieważ obejmuje ona państwa pozbawione dostępu do morza oraz ze zróżnicowanymi warunkami nawigacyjnymi na rzekach.

Wykres 45. Alokacja na poszczególne obszary wsparcia w grupie V4+4



5.1 Punkt wyjścia i założenia interwencji

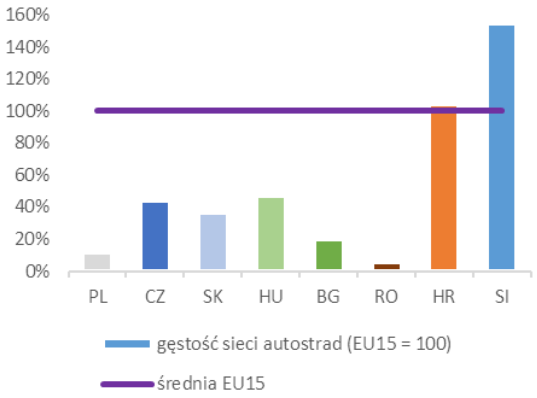
Infrastruktura transportowa państw Grupy V4+4 jest zróżnicowana. Wynika to z wielu czynników, w tym naturalnych (np. ukształtowanie terenu determinujące siatkę połączeń drogowych i kolejowych, złoża surowców, dostęp do morza czy rzeki o parametrach umożliwiających żeglugę) czy historyczno-politycznych (np. silne powiązania między Czechami a Słowacją czy efekty dawnej izolacji państw bloku wschodniego).

Jednocześnie państwa grupy V4+4 mają pewne cechy wspólne. Wszystkie wciąż wymagają wsparcia prowadzącego do zrównania warunków ekonomicznych i społecznych z resztą Unii Europejskiej, co stanowi cel nadrzędny podejmowanych interwencji. Wymaga to inwestycji także w sektor transportu, który został zaniedbany w okresie transformacji gospodarczej po 1989 roku. Wówczas wstrzymano wiele inwestycji rozwojowych, ograniczono koszty bieżącego utrzymania infrastruktury, zaś część przedsiębiorstw z branży transportowej utraciła po prywatyzacji swój potencjał.

W diagnozie systemów transportowych państw grupy V4+4 na potrzeby projektowania interwencji najwięcej uwagi poświęcano transportowi drogowemu. Na ogół zwracano uwagę, że istniejące połączenia drogowe nie odpowiadały zwiększającym się potrzebom. Cechowały się złym stanem nawierzchni, niewystarczającą przepustowością i parametrami technicznymi, brakiem rozwiązań mających na celu poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego. Istniejące sieci połączeń drogowych były niespójne, w wielu przypadkach stwierdzano nierównomierne zagęszczenie połączeń wokół dużych miast i niewystarczające powiązania z obszarami peryferyjnymi, niesprzyjające zwiększeniu dostępności regionalnej. Szczególnie istotna była słabo rozwinięta sieć autostrad w większości (poza Chorwacją i Słowenią) państw, znacznie mniej rozległa niż w krajach UE-15.

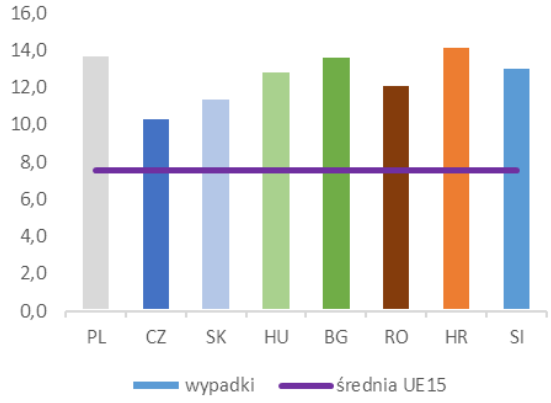
Priorytetem, nie tylko dla krajów grupy V4+4, ale także dla rozwoju całej Unii Europejskiej, było przy tym udrożnienie korytarzy sieci bazowej TEN-T, mających służyć koordynacji różnych projektów na szczeblu ponadnarodowym, rozwiązać problem wąskich gardeł infrastrukturalnych, zintensyfikować połączenia transgraniczne oraz poprawić wydajność i zrównoważony charakter systemu transportowego. W założeniach mają one także poprawiać spójność regionów UE poprzez lepszą współpracę terytorialną. Układ sieci TEN-T obejmuje sieć bazową, na której koncentrowały się działania unijne w pierwszym rzędzie (w niektórych przypadkach prace modernizacyjne były przeprowadzane na etapie przedakcesyjnym), oraz sieć kompleksową, zapewniającą dostępność i łączność wszystkich regionów.

Wykres 46. Gęstość autostrad w krajach grupy V4+4 względem średniej UE-15 w 2006 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat

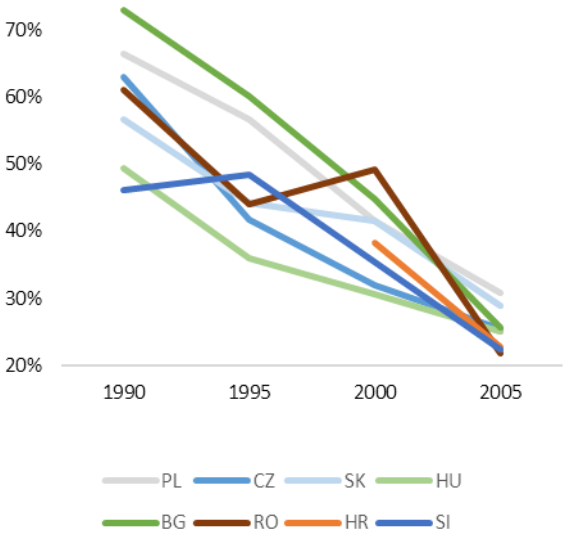
Wykres 47. Liczba ofiar śmiertelnych wypadków drogowych w krajach V4+4 w 2006 r. [os/100 tys. mieszkańców].



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat

Wsparcie konieczne było również w przypadku transportu kolejowego. Choć zagęszczenie sieci w większości krajów V4+4 było większe niż wynosi średnia UE-15, to we wszystkich z nich przewozy (zarówno pasażerskie, jak i towarowe) spadły wskutek gwałtownego rozwoju transportu drogowego i pogarszającego się stanu technicznego infrastruktury kolejowej. Aby przeciwdziałać tym negatywnym tendencjom, potrzebne było dofinansowanie pozwalające na modernizację przestarzałego systemu komunikacji kolejowej. Wymiany wymagał również wyeksploatowany i przestarzały tabor kolejowy, ograniczający potencjał modernizowanych linii i niespełniający oczekiwań pasażerów. Do zwiększenia konkurencyjności kolei niezbędny był także rozwój infrastruktury transportu intermodalnego.

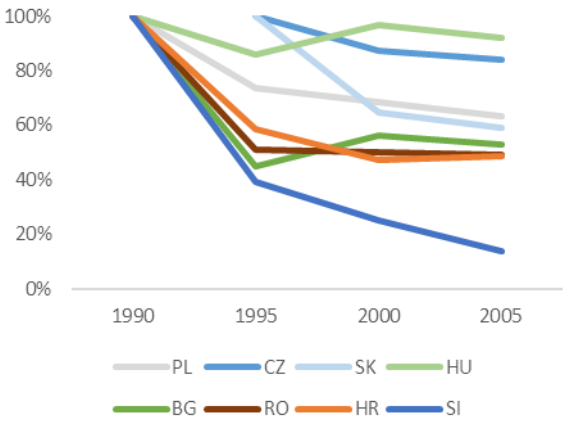
Wykres 48. Udział kolei w przewozach towarowych w krajach grupy V4+4.



Źródło: Opracowanie własne na podstwie EU Reference Scenario 2016

W odniesieniu do pozostałych gałęzi transportu kraje V4+4 różniły się podejściem. Większą uwagę potrzebom inwestycji w publiczny transport zbiorowy poświęcono w Bułgarii, Czechach, Polsce i na Węgrzech. W krajach tych podnoszono potrzebę odnowy taboru z naciskiem na wybór rozwiązań niskoemisyjnych i działań integrujących systemy transportu zbiorowego, szczególnie na obszarach metropolitalnych. Inicjatywy te pozwolić miały na zwiększenie popularności tego rodzaju komunikacji.

Wykres 49. Przewozy autobusami w krajach grupy V4+4 w ujęciu względnym (1990/1995 = 100%)



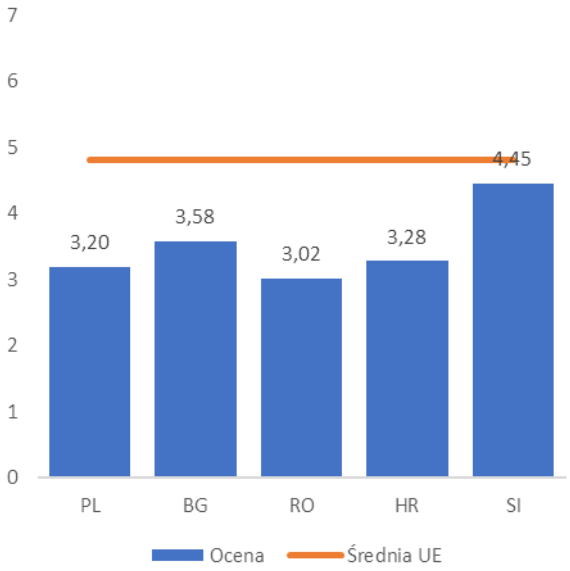
Źródło: Opracowanie własne na podstwie danych Eurostat

Zróżnicowane było także podejście do infrastruktury lotniczej. Na niedostosowanie infrastruktury portów lotniczych do rosnącego popytu oraz niewystarczające skomunikowanie portów lotniczych (w tym z koleją) zwrócono uwagę w Bułgarii, Czechach, Polsce i Rumunii.

W obszarze transportu morskiego, w krajach V4+4 dysponujących dostępem do morza zdiagnozowano różne problemy. W Polce wyzwaniem był brak zintegrowanych systemów połączeń portów morskich z inną infrastrukturą transportową oraz słaba dostępność portów od strony morza i lądu, jak również przestarzała infrastruktura portowa. W Słowenii wskazano na konieczność zwiększenia dostępności od strony lądu i zwiększenia przepustowości portów. W Bułgarii stan portów i zaplecza określono jako wystarczający, a w Chorwacji wręcz podkreślono, że istnieje dysproporcja wynikająca ze skupienia większości inwestycji infrastrukturalnych wokół portów. Mimo to, w 2007 r. jakość infrastruktury portowej we wszystkich nadmorskich krajach grupy V4+4 oceniano poniżej średniej dla Unii Europejskiej.

Bułgaria i Rumunia jako kraje intensywnie wykorzystujące żeglugę śródlądową dostrzegały ponadto konieczność modernizacji przestarzałych portów rzecznych i dostosowanie drogi wodnej na Dunaju do międzynarodowych wymogów.

Wykres 50. Jakość infrastruktury portowej w 2007 r. (1 = skrajnie zdegradowana, 7 = dobrze rozwinięta i efektywna zgodnie z międzynarodowymi standardami).



Źródło: Opracowanie własne na podstwie World Economic Forum, Global Competiveness Report.

5.2 Charakterystyka i efekty interwencji

5.2.1 Infrastruktura drogowa

Wsparcie polityki spójności wynoszące blisko 65% całości alokacji pozwoliło na modernizację i budowę wielu dróg. We wszystkich krajach V4+4 sieć drogowa wydłużyła się łącznie o 3402 km. Ze względu na skalę wsparcia największym beneficjentem w tym zakresie była Polska, na terenie której powstało blisko 1,9 tys. km nowych połączeń. W latach 2007-2013 długość dróg ogółem (w tym dróg szybkiego ruchu i lokalnych) na obszarze krajów V4+4 zwiększyła się łącznie o 44 tys. km (o 1,1%), jednakże wzrost ten nie był równomierny i dotyczył w największym stopniu Polski (9,6%) i Rumunii (5,9%), zaś w pozostałych krajach długość dróg pozostała na podobnym poziomie (np. Czechy +0,03%, Bułgaria +0,58%) lub spadła (np. Słowacja -1,15%, Słowenia -0,02%). Blisko 9% spadek długości dróg odnotowano w Chorwacji, która w momencie przystąpienia do UE 2013 r. posiadała rozwinięty system drogowy, a gęstość dróg szybkiego ruchu już 2006 r. była na poziomie średniej UE-15.

Ponad połowę (55%) z nowo wybudowanych dróg (1882 km) stanowiły odcinki tworzące sieć korytarzy transportowych TEN-T. Także w tym przypadku udział poszczególnych krajów w całości inwestycji nie był równy, co wynikało przede wszystkich z ich różnej powierzchni. Największy wzrost długości sieci TEN-T dotyczył krajów o najniższej gęstości autostrad w 2006 r., czyli Polski, Rumunii i Bułgarii.

Największy udział sieci dróg krajowych objęto interwencją polityki spójności w Polsce (39%), Słowacji (36%) i Czechach (31%), najmniej natomiast w Słowenii (ok. 1%) i Bułgarii (4%). Słowenia niemniej jako jedyna z krajów V4+4 zrealizowała całość planów modernizacji sieci bazowej TEN-T, przekraczając tym samym średnią dla UE-15.

Tabela 1. Efekty rzeczowe i rezultaty interwencji w obszarze transportu drogowego

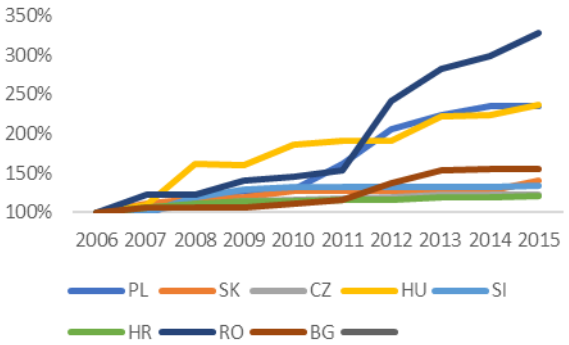
Efekt interwencji	łącznie	PL	SK	CZ	HU	SI	HR	RO	BG
długość nowych dróg	3 402	1 886	80	312	502	60	19	368	175
długość nowych dróg w sieci TEN-T	1 882	1 056	41	111	135	52	brak danych	314	173
długość przebudowanych dróg	16 325	7 216	1 626	2 018	2 521	11	brak danych	1 893	1 040

Źródło: opracowanie własne na podstawie Applica, Ismeri Europa, Cambridge Economic Associates, Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF), WP1: Synthesis report, Task 3 – raporty dla wymienionych krajów

Inwestycje drogowe realizowane w krajach V4+4 skróciły czas przejazdu w relacjach tranzytowych między krajami UE oraz głównymi miastami. Poprawiły również dostępność transportową tam, gdzie oczekiwania zmian były największe. Na Węgrzech skrócenie czasu podróży siecią dróg TEN-T o około godzinę pozwoliło znacznie zwiększyć zasięg 30 minutowego dojazdu do głównych miast zarówno samochodem, jak i autobusem.[8] Kluczowe inwestycje skomunikowały w oczekiwanym standardzie m.in. stolice Bułgarii czy Słowacji z regionami położonymi we wschodnich częściach tych państw. Poprawiła się także dostępność drogowa portów morskich w Polsce i nad Morzem Czarnym. Rozwój sieci drogowej poprawiły warunki życia mieszkańców miast poprzez wybudowane obwodnice, które przeniosły ruch tranzytowy poza gęsto zaludnione obszary.

Dynamika wzrostu gęstości sieci autostrad w krajach V4+4 była zróżnicowana, podobnie jak zróżnicowana była ich sytuacja wyjściowa. Największy przyrost wskaźnika widoczny jest w Rumunii, w Polsce i na Węgrzech, które u progu perspektywy finansowej 2007-2013 były w relatywnie gorszej sytuacji. Niemniej, pomimo wyraźnego przyrostu autostrad, kraje V4+4 poza Słowenią, Chorwacją i Węgrami cechuje zdecydowanie niższa (poniżej 10 km na 1000 km$^{2)}$ gęstość tych dróg niż kraje UE-15.

Wykres 51. Gęstość autostrad (km/1000 km^2; 2006=100%)



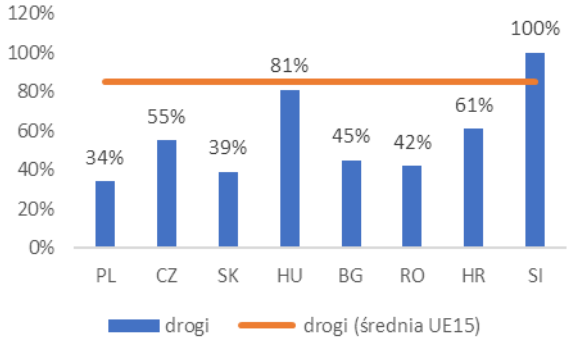
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat

Wykres 52. Poziom ukończenia drogowej sieci bazowej TEN-T w krajach grupy V4+4 w 2014 r.

Środki polityki spójności były jednym z głównych źródeł finansowania inwestycji

[8] Terra Studió Ltd., Comprehensive ex post evaluation of the Transport Operative Programme, 2016

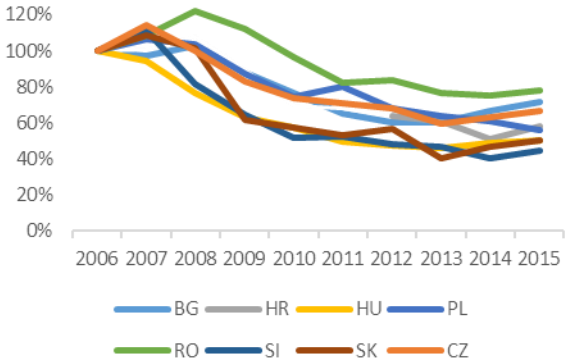
drogowych w sieci TEN-T. Jak wspomniano, Słowenia jest jedynym krajem spośród grupy V4+4, który w całości ukończył proces budowy drogowej sieci bazowej TEN-T. W pozostałych krajach konieczne są dalsze inwestycje. Przy czym najbliżej osiągnięcia tego celu są Węgry, w których zbudowano już 81% planowanych dróg. Dla porównania średnia UE-15 jedynie nieznacznie przekracza ten poziom. W pozostałych krajach stopień realizacji inwestycji w głównych korytarzach transportowych jest niższy niż 60%, a w Polsce nawet niż 40%.



Źródło: Opracowanie własne na podstwie danych DG MOVE TENtec

Zgodnie z założeniami w większości krajów V4+4 liczba ofiar w wypadkach drogowych w ostatnich latach znacząco spadła. Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego stanowiła jeden z celów realizacji projektów, zarówno na drogach szybkiego ruchu, jak i drogach lokalnych. Największe efekty w tym zakresie widoczne są na Słowacji i na Węgrzech, a relatywnie najsłabsze wyniki osiągnięto w Rumunii i Bułgarii. Częściowo wiąże się to ze stopniem zagęszczenia autostrad, które przenoszą największe natężenie ruchu pojazdów.

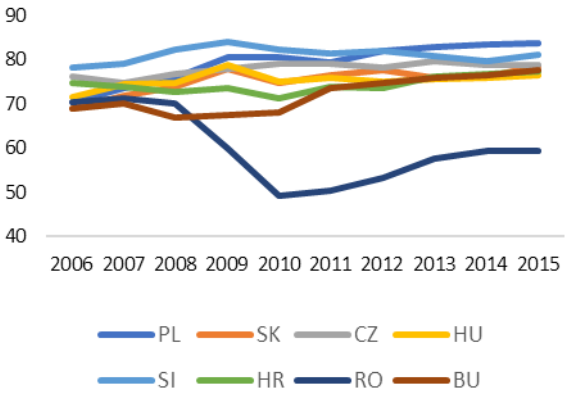
Wykres 53. Ofiary w wypadkach drogowych na 100 tys. mieszkańców (2006=100%)



Źródło: Opracowanie własne na podstwie danych Eurostat

W większości krajów V4+4 w latach 2006-2015 udział transportu drogowego w podziale zadań przewozowych w transporcie ładunków uległ zwiększeniu. Konkurencyjność transportu drogowego była wzmacniana poprzez inwestycje transportowe wspierane przez PS, co przy słabo rozwiniętej infrastrukturze kolejowej prowadziło do zmian w strukturze modalnej przewozów. Największy udział transportu drogowego w przewozach towarowych ma Polska, w której w przeciwieństwie do krajów takich jak Rumunia, Bułgaria, Węgry, marginalne znaczenie w transporcie posiada żegluga śródlądowa.

Wykres 54. Udział transportu drogowego w podziale zadań przewozowych w transporcie ładunków w latach 2006-2015



Źródło: Opracowanie własne na podstwie danych Eurostat

5.2.2 Transport kolejowy

Interwencja w obszarze infrastruktury kolejowej z reguły polegała na odtworzeniu i ulepszeniu zdegradowanej sieci kolejowej, bez nacisku na zwiększenie jej zasięgu. Wynika to częściowo ze stosunkowo rozległej, istniejącej sieci kolejowej w krajach grupy V4+4 na tle reszty Unii Europejskiej, jak i znacznej degradacji infrastruktury i taboru oraz zwiększeniem dostępności transportu samochodowego. Dostępne w ramach polityki spójności środki na modernizację transportu kolejowego w wielu przypadkach były jedyną możliwością realizacji projektów kolejowych, które w porównaniu z projektami drogowymi są trudniejsze technicznie, droższe i bardziej czasochłonne, szczególnie w przypadku prowadzenia prac na istniejącej sieci. Świadczy o tym średni wskaźnik absorpcji środków unijnych na inwestycje kolejowe – pod koniec 2014 r. w skali całej Unii Europejskiej wynosił on 68% w porównaniu z 93% dla infrastruktury drogowej. Wśród krajów o największych problemach z wydatkowaniem środków na projekty kolejowe wymieniono Polskę (poziom absorpcji 44%) i Rumunię (37%), podkreślając, że może to wynikać także z nieefektywności beneficjentów.[9] Trudności w realizacji projektów kolejowych skutkowały licznymi przesunięciami alokacji – największe nastąpiło w Chorwacji, która początkowo zakładała wydanie niemal wszystkich przyznanych środków na infrastrukturę kolejową, niemniej w trakcie perspektywy przesunięto tam znaczne środki na transport drogowy.

Tabela 2. Efekty rzeczowe i rezultaty interwencji w obszarze transportu kolejowego

Efekt interwencji	łącznie	PL	SK	CZ	HU	SLO	HR	RO	BG
długość nowych linii kolejowych	47	27	0	0	20	0	brak danych	0	0
długość zmodernizowanych linii kolejowych	2576	1462	64,31	369,06	216	89,46	19	122,26	234
w tym długość nowych lub zmodernizowanych linii w TEN-T	brak danych	brak danych	64,31	294	20	89,46	brak danych	21,8	234

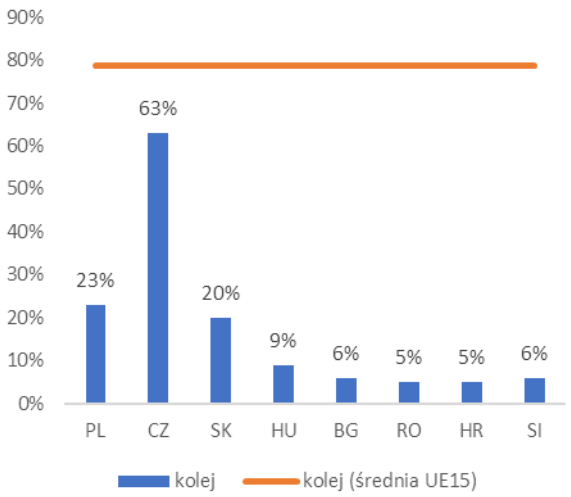
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego i danych KSI-SIMIK

Łącznie interwencją objęto ponad 2500 km linii kolejowych, z których ponad połowa znajduje się w Polsce, posiadającej najbardziej rozległą sieć w całej grupie V4+4. Z reguły projekty dotyczyły najważniejszych linii w kraju, wpisanych w sieć TEN-T. W Bułgarii, Słowenii i na Słowacji dotyczyło to wszystkich inwestycji, w Czechach zdecydowanej większości. Natomiast w Polsce, Rumunii i na Węgrzech więcej uwagi poświęcono liniom niewpisanym w sieć TEN-T (dla Polski brak aktualnych danych, ale na koniec 2013 r. 21% długości linii objętych interwencją dotyczyło sieci TEN-T).

[9] Finnegan J., Redfern R., Signorile J., Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF), Work Package 5, Transport, Final Report, Luksemburg, 2016 r., s. 31

Według respondentów z Polski i Węgier nacisk na sieć TEN-T nie wpływa korzystnie na niwelowanie różnic rozwojowych między regionami. Szczególnie Węgrzy zarówno na etapie programowania, jak i na etapie ewaluacji podkreślali potrzebę większego wsparcia projektów zwiększających dostępność peryferyjnych i gorzej rozwijających się regionów, pozbawionych dostępu do reszty kraju i sieci TEN-T[10]. Niezależnie od tego, we wszystkich krajach grupy V4+4 nadal widoczne są duże potrzeb inwestycyjne, aby ukończyć kolejową sieć bazową TEN-T. Do poziomu średniej dla krajów UE-15 (ok. 80%) zbliżają się jedynie Czechy (powyżej 60%), następne w kolejności Polska i Słowacja zrealizowały jak dotąd prace obejmujące zaledwie 20% sieci TEN-T. Pozostałe kraje nie przekroczyły nawet 10%.

Wykres 55. Poziom ukończenia kolejowej sieci bazowej TEN-T w krajach grupy V4+4 w 2014 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych DG MOVE TENtec

Łącznie środki polityki spójności pozwoliły zmodernizować ok. 4,5% sieci kolejowej w krajach V4+4. Interwencja objęła największą część sieci kolejowej w Słowenii i Polsce (powyżej 7%, przy czym Polska odnotowała znaczący wzrost wartości tego wskaźnika w porównaniu z 1,7% w 2013 r.), a także w Bułgarii (niemal 6%). W pozostałych krajach unijne środki wsparły inwestycje obejmujące zasięgiem od 0,73% (Chorwacja) do 3,86% (Czechy) sieci kolejowej.

Tabela 3. Udział polityki spójności w modernizacji sieci kolejowej

Efekt interwencji	łącznie	PL	SK	CZ	HU	SL	HR	RO	BG
długość sieci	58226	19231	3626	9566	7197	1209	2604	10770	4023
długość linii objętych interwencją	2623,09	1489	64,31	369,06	236	89,46	19	122,26	234
% sieci objętych interwencją	4,50%	7,74%	1,77%	3,86%	3,28%	7,40%	0,73%	1,14%	5,82%

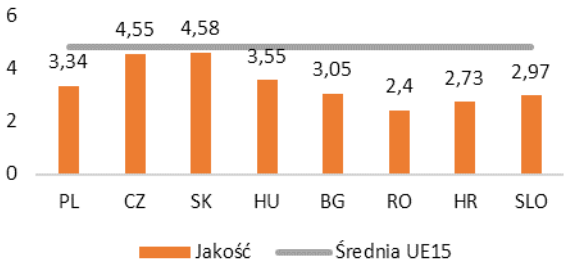
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego, danych KSI-SIMIK i Eurostat

Oprócz inwestycji w infrastrukturę kolejową w Polsce, Czechach, na Słowacji i Węgrzech część środków przeznaczono także na odnowę taboru, co znacząco wpłynęło na komfort podróżowania.

[10] Finnegan J., Redfern R., Signorile J., Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF), Work Package 5, Transport, Final Report, Luksemburg, 2016 r., s. 38 i 56.

Według cytowanego przez Komisję Europejską raportu World Economic Forum *The Global Competitiveness Report 2015-2016* pomimo dokonanych licznych inwestycji żaden z krajów V4+4 nie może pochwalić się infrastrukturą kolejową ocenianą powyżej średniej UE-15, choć najbliżej tego stanu znajdują się Czechy, Słowacja i Węgry. Oznacza to, że miniona perspektywa budżetowa nie zaspokoiła wszystkich potrzeb tej części sektora transportu i konieczne są dalsze inwestycje.

Wykres 56. Jakość infrastruktury kolejowej w krajach V4+4 w 2016 r. (1 = skrajnie zdegradowana, 7 = dobrze rozwinięta i efektywna zgodnie z międzynarodowymi standardami).



Źródło: World Economic Forum The Global Competitiveness Report 2015-2016

5.2.3 Pozostałe projekty transportowe

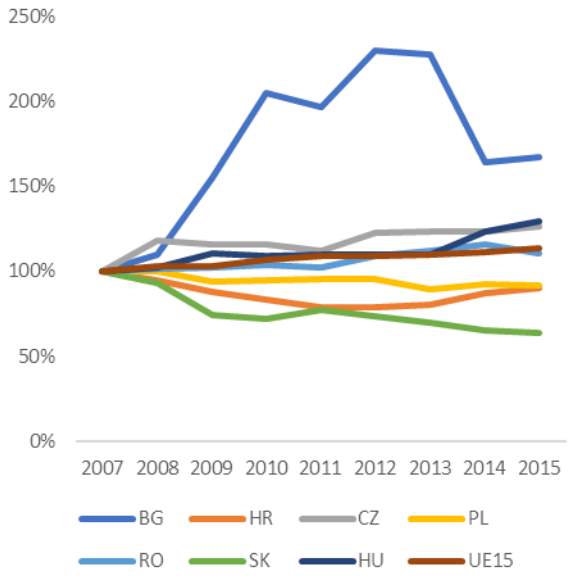
Z uwagi na brak wskazania bazowych wskaźników dla interwencji poza infrastrukturą drogową i kolejową nie jest możliwe dokonanie pełnego przeglądu produktów interwencji w zakresie transportu miejskiego, transportu multimodalnego, inteligentnych systemów transportowych, portów lotniczych, portów morskich i śródlądowych oraz śródlądowych dróg wodnych. Wynika to głównie ze znacznie większego niż w przypadku infrastruktury drogowej i kolejowej zróżnicowania działań w tej kategorii. W rezultacie istnieją grupy projektów, których przypisanie do obszaru tematycznego nie jest jednoznaczne. Ponadto w przypadku obiektów specyficznych, jak np. porty morskie lub porty lotnicze, liczba wspieranych projektów jest ograniczona i mają one indywidualny charakter, uniemożliwiający porównanie wskaźników produktowych. Dlatego omówienie pozostałych obszarów w skali całej grupy V4+4 możliwe jest jedynie w oparciu o przykłady.

Projekty wspierające transport miejski w Czechach objęły zakup ponad 500 nowych pojazdów i budowę lub modernizację 39 węzłów przesiadkowych. W Polsce dofinansowano zakup niemal 2200 pojazdów (w tym ok. 1500 autobusów, 600 tramwajów i 100 trolejbusów). Wśród dobrych praktyk wymienia się np. kompleksowy projekt unowocześnienia komunikacji miejskiej w Warnie w Bułgarii, w ramach którego odnowiono centralny dworzec autobusowy, utworzono korytarz dla szybkiego autobusu (BRT) wraz z zakupem 30 autobusów przegubowych i 20 solowych spełniających normy Euro 6 oraz 20 solowych autobusów z napędem CNG, wprowadzono zintegrowany system biletowy, a także wdrożono projekty mające na celu popularyzację transportu rowerowego (nowe drogi rowerowe, parkingi dla rowerów, wypożyczalnia oraz kampania promująca korzystanie z rowerów). Innym przykładem kompleksowego projektu komunikacji miejskiej jest inwestycja w rumuńskim Klużu, obejmująca modernizację 25 km linii tramwajowej wraz z zakupem taboru oraz uruchomieniem wypożyczalni rowerowej i budową 60 km dróg rowerowych.

Podobnie jak w przypadku transportu kolejowego polityka spójności wsparła duże, kompleksowe inwestycje, których samodzielne przeprowadzenie byłoby znacznie utrudnione lub nawet niemożliwe. Przykładem mogą być np. budowa nowego systemu tramwajowego w Olsztynie (11 km linii wraz z taborem, zapleczem i infrastrukturą towarzyszącą), rozbudowa sieci tramwajowych m. in. w niemal wszystkich miastach w Polsce z siecią tramwajową, a także w Budapeszcie, Debreczynie, Miszkolcu, Segedynie (Węgry), Bratysławie i Koszycach (Słowacja) oraz odcinków metra w większości stolic krajów V4+4.

Wskazywanie rezultatów interwencji w obszarze transportu miejskiego jest bardzo trudne, ponieważ na konkurencyjność transportu zbiorowego względem samochodowego wpływa szereg czynników – oprócz jakości taboru i infrastruktury powiązanej z komfortem podróżowania i czasem przejazdu interwencja obejmuje także atrakcyjność oferty przewozowej (częstotliwość kursowania, zasięg linii komunikacyjnych) oraz koszty podróży (oferta biletowa). Oprócz tego wiele inwestycji drogowych w rzeczywistości osłabia efekty interwencji w obszarze transportu zbiorowego. Miejski transport szynowy (tramwaje i metro) w ujęciu ogólnym notuje systematyczny wzrost przewozów – spadki względem poziomu z 2007 r. odnotowały jedynie Polska, Chorwacja i Słowacja, pomimo realizowanych w tych krajach licznych projektów dotyczących m. in. komunikacji tramwajowej.

Wykres 57. Przewozy miejskim transportem szynowym w krajach V4+4 i UE-15 w latach 2007-2015 w ujęciu względnym (2007 = 100%).



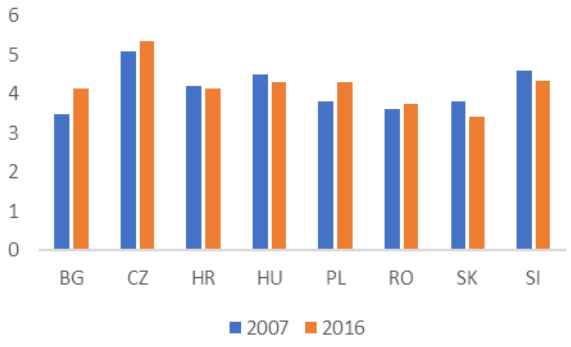
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat

Warto przy tym podkreślić, że wspierane przez politykę spójności inwestycje w tabor szynowy i komunikację miejską mają stosunkowo duże znaczenie dla przemysłu dwóch krajów grupy V4+4 – Polski i Czech, które wyspecjalizowały się w produkcji autobusów miejskich, tramwajów i pojazdów szynowych.

Istotną skalę środków polityki spójności wykorzystano do rozwoju portów lotniczych w Polsce, Czechach, Rumunii, Słowenii i Chorwacji. Polska była nawet jednym z największych beneficjentów wsparcia transportu lotniczego w skali całej Unii Europejskiej. Zrealizowane projekty unowocześniły istniejące porty lotnicze (np. Dubrownik) lub wykreowały nowe (jak np. lotnisko Olsztyn-Mazury). Pozwoliły także na lepszy przepływ oraz standard obsługi pasażerów oraz zwiększyły bezpieczeństwo. Do dobrych praktyk należą m. in. budowa nowego centrum kontroli ruchu lotniczego w Budapeszcie wraz z uruchomieniem systemu zarządzania ruchem lotniczym oraz przygotowanie dwóch dokumentów definiujących potrzeby rozwojowe lotniska Chopina w Warszawie.

Pomimo podjętych inwestycji kraje V4+4 w 2016 r. zyskały najniższe oceny spośród wszystkich krajów Unii Europejskiej. Najlepiej oceniana jest infrastruktura lotnicza w Czechach. W porównaniu z 2007 r. wzrosły oceny portów lotniczych w Bułgarii, Czechach, Polsce i Rumunii. Nieznaczne spadki odnotowano natomiast w Chorwacji, Słowenii oraz na Węgrzech i Słowacji. Z uwagi na ograniczenie finansowania rozbudowy regionalnych portów lotniczych ze środków polityki spójności w perspektywie 2014-2020 dalsza modernizacja będzie musiała opierać się o finansowanie własne.

Wykres 58. Jakość infrastruktury lotniczej w 2007 i 2016 r. (1 = skrajnie zdegradowana, 7 = dobrze rozwinięta i efektywna zgodnie z międzynarodowymi standardami).

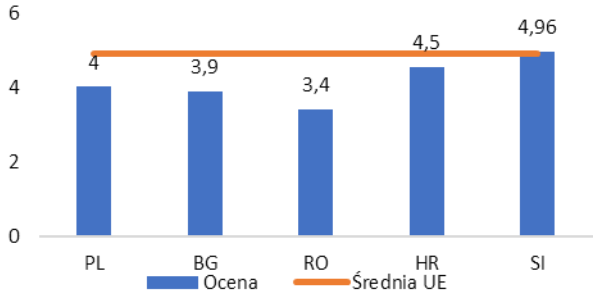


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat

Specyficznym obszarem wsparcia o zasięgu oddziaływania przekraczającym granice krajów-beneficjentów były porty morskie. W grupie V4+4 dostępu do morza nie mają Czechy, Słowacja, Węgry. Z ich punktu widzenia kluczowa jest atrakcyjna oferta najdogodniej skomunikowanych portów morskich w krajach sąsiednich, dających dostęp do dalekomorskiej wymiany handlowej. Porty morskie są także węzłem wejścia i wyjścia dla korytarzy TEN-T, dlatego wszystkie inwestycje zwiększające efektywność funkcjonowania korytarzy wzmacniają także pozycję najważniejszych dla całej Europy portów morskich. W ramach perspektywy 2007-2013 wsparto rozwój portów morskich w Polsce (ok. 637 mln Euro), Rumunii (99 mln Euro) i Słowenii (13 mln Euro). Projekty obejmowały remonty, modernizacje i budowę nowych nabrzeży, inwestycje zwiększające dostępność od strony lądowej (drogi, linie kolejowej) i wodnej oraz inwestycje w infrastrukturę przeładunkową. Zapewniły one sprawniejszą obsługę ładunków i zwiększyły przepustowość portów. Niektóre z krajów zainwestowały także w rozwój śródlądowych dróg wodnych, przy czym należy podkreślić, że nie wszystkie inwestycje miały duże znaczenie logistyczne – duża część projektów miała na celu popularyzację turystyki wodnej. Istotne znaczenie dla systemu transportowego miały zwłaszcza projekty na najważniejszej drodze wodnej na terenie krajów V4+4, tj. na Dunaju.

Średnia ocena infrastruktury portowej w nadmorskich krajach grupy V4+4 wzrosła z 3,51 w 2007 r. do 4,17 w 2015 r., przy znacznie mniej dynamicznym wzroście średniej oceny dla całej Unii Europejskiej (z 4,82 do 4,91). Wzrost odnotowały wszystkie nadmorskie kraje grupy V4+4, przy czym największą różnicę odnotowano w Polsce i Chorwacji. Ocena słoweńskiej infrastruktury portowej nieznacznie przekroczyła średnią unijną.

Wykres 59. Jakość infrastruktury portowej w 2015 r. (1 = skrajnie zdegradowana, 7 = dobrze rozwinięta i efektywna zgodnie z międzynarodowymi standardami).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych World Economic Forum, Global Competiveness Report.

5.3 Podsumowanie i ocena interwencji

Środki Polityki Spójności stanowiły zauważalne wsparcie sektora transportu w krajach grupy V4+4, nie zaspokoiły jednak wszystkich potrzeb w tym zakresie. Nastąpiła znacząca poprawa w porównaniu z rokiem 2007, jednakże nie udało się jeszcze osiągnąć poziomu rozwoju infrastruktury krajów UE-15. Niektóre projekty przyniosą większe efekty dopiero w dłuższej perspektywie czasowej, nadal jednak konieczne są dalsze inwestycje, szczególnie w ramach sieci TEN-T.

- Interwencja w obszarze transportu drogowego posiadała największy udział finansowy, dlatego też efekty projektów drogowych są najbardziej dostrzegalne. Poprawiono jakość dróg, w tym w szczególności korytarzy transportowych TEN-T, choć w większości krajów podstawowy układ drogowy wciąż pozostaje niekompletny. Należy pozytywnie ocenić zmiany zachodzące w bezpieczeństwie ruchu drogowego, którego poziom poprawił się we wszystkich krajach objętych analizą.
- Jakość infrastruktury kolejowej, choć uległa znaczącej poprawie względem 2007 r., wciąż we wszystkich krajach oceniana jest poniżej średniej dla UE-15. Najlepszy poziom w tym zakresie reprezentuje infrastruktura kolejowa w Czechach i na Słowacji.

- Transport miejski wymaga wdrożenia kompleksowych i spójnych polityk, obejmujących nie tylko inwestycje infrastrukturalne i taborowe, ale także lepszą ofertę przewozową i taryfową oraz rozwiązania ograniczające nadmierny ruch drogowy w miastach.
- Poza Czechami jakość infrastruktury lotniczej w krajach grupy V4+4 pozostaje najniższa spośród wszystkich krajów UE.
- Tylko infrastruktura portowa Słowenii (tj. port Piran) osiąga średni poziom UE-15. Pozostałe kraje V4+4 z dostępem do morza wymagają dalszych inwestycji w infrastrukturę portową, a także w rozwój korytarzy TEN-T, łączących je z pozostałą częścią kraju.

Na potrzeby przygotowania niniejszego rozdziału wykorzystano następujące opracowania:

1. Applica, Ismeri Europa, Cambridge Economic Associates, Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF), WP1: Synthesis report, Task 3 – Country Report Bulgaria, Luksemburg, 2016 r.
2. Applica, Ismeri Europa, Cambridge Economic Associates, Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF), WP1: Synthesis report, Task 3 – Country Report Czech Republic, Luksemburg, 2016 r.
3. Applica, Ismeri Europa, Cambridge Economic Associates, Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF), WP1: Synthesis report, Task 3 – Country Report Croatia, Luksemburg, 2016 r.
4. Applica, Ismeri Europa, Cambridge Economic Associates, Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF), WP1: Synthesis report, Task 3 – Country Report Hungary, Luksemburg, 2016 r.
5. Applica, Ismeri Europa, Cambridge Economic Associates, Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF), WP1: Synthesis report, Task 3 – Country Report Poland, Luksemburg, 2016 r.
6. Applica, Ismeri Europa, Cambridge Economic Associates, Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF), WP1: Synthesis report, Task 3 – Country Report Romania, Luksemburg, 2016 r.
7. Applica, Ismeri Europa, Cambridge Economic Associates, Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF), WP1: Synthesis report, Task 3 – Country Report Slovakia, Luksemburg, 2016 r.
8. Applica, Ismeri Europa, Cambridge Economic Associates, Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF), WP1: Synthesis report, Task 3 – Country Report Slovenia, Luksemburg, 2016 r.
9. Finnegan J., Redfern R., Signorile J., Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF), Work Package 5, Transport, Task 5 – Member State Studies, Luksemburg, 2016 r.
10. Finnegan J., Redfern R., Signorile J., Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF), Work Package 5, Transport, Task 3 - Major Project Case Studies, Luksemburg, 2016 r.
11. Finnegan J., Redfern R., Signorile J., Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF), Work Package 5, Transport, Final Report, Luksemburg, 2016 r.
12. Government of Rumunia, National Strategic Reference Framework 2007-2013, Bukareszt, 2006 r.
13. Ministerstvo pro místní rozvoj, National Strategic Reference Framework of the Czech Republic 2007-2013, Praga, 2007 r.
14. Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky, National Strategic Reference Framework of the Slovak Republic for 2007 – 2013, Bratysława, 2006 r.
15. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Polska – Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy I zatrudnienie, Narodowa Strategia Spójności, Warszawa, 2007 r.
16. Porter M., Schwab K. (red.), The Global Competitiveness Report 2006–2007, World Economic Forum, Genewa, 2006 r.

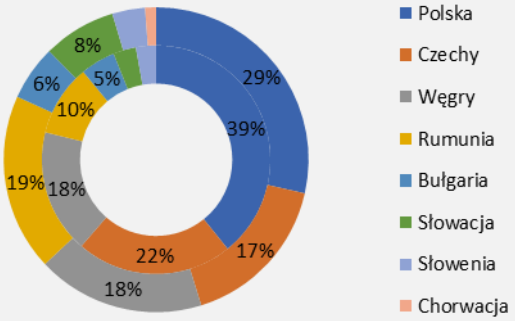
17. Republic of Bulgaria, National Strategic Reference Framework, Programming Period 2007-2013, Sofia, 2006 r.
18. Republic of Croatia, National Strategic Reference Framework, Zagrzeb, 2013 r.
19. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji wydatków strukturalnych (Dz.U. z 2010 r, poz. 255).
20. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1315/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej i uchylające decyzję nr 661/2010/UE
21. Sarmiento Y. V., Vandija I., Grsetic M., Transport and logistics in Croatia, invest-export.brussels
22. Schwab K. (red.), The Global Competitiveness Report 2016–2017, World Economic Forum, Genewa, 2016 r.
23. Terra Stúdió Ltd., Comprehensive ex post evaluation of the Transport Operative Programme, 2016
24. The Government of The Republic of Hungary, The New Hungary Development Plan, National Strategic Reference Framework of Hungary 2007-2013 – Emplyment and Growth, Budapeszt, 2007 r.
25. The Republic of Slovenia, Government Office for Local Self-Government and Regional Policy, National Strategic Reference Framework 2007-2013, Unnofficial translation of the NSRF, Lublana, 2007 r.

6 Środowisko i energetyka

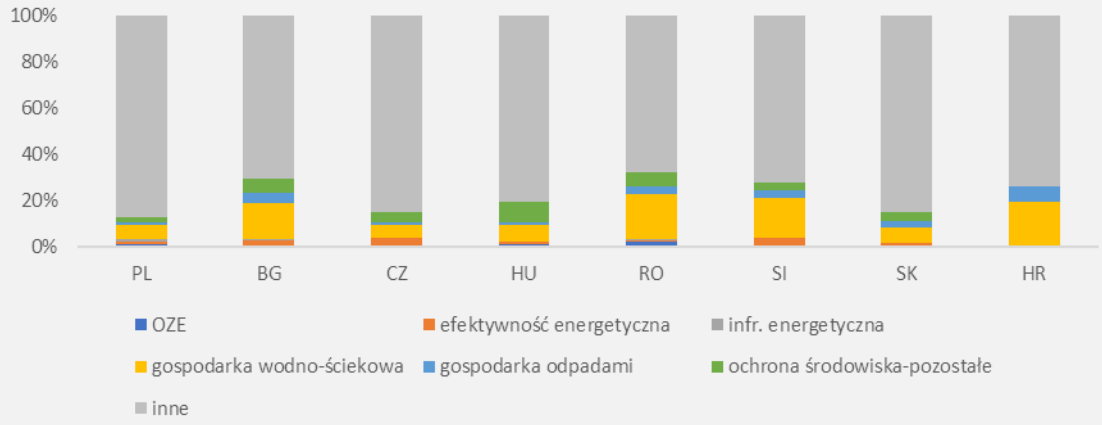
Ochrona środowiska stanowiła obok konkurencyjności i innowacyjności oraz transportu najsilniej wspierany obszar w ramach funduszy europejskich na lata 2007-2013. Inwestycje środowiskowe w państwach V4+4 miały większy udział niż w pozostałej części UE. Szczególnie wyróżniają się w tym zakresie Rumunia oraz Bułgaria, gdzie na wsparcie środowiska przeznaczono ponad 20% alokacji. Mniejszy udział środków na środowisko przeznaczyły Czechy, Słowacja (ok. 15%) i Polska. Na energetykę w ubiegłej perspektywie finansowej państwa V4+4 desygnowały ok. 4% środków. Największy udział nakłady na energetykę stanowiły w Czechach i Słowenii. W Chorwacji, która przystąpiła do UE w 2013 r. nie realizowano projektów energetycznych z funduszy europejskich.

Środowisko
23,6 mld €
Energetyka
6 mld €

Wykres 60. Udział danych państw w całości środków V4+4 na środowisko (koło zewnętrzne) i energetykę (koło wewnętrzne)



Wykres 61. Udział dofinansowania UE przeznaczonego na środowisko i energetykę w ramach programów perspektywy finansowej 2007-2013 w krajach V4+4 [mln Euro]



Źródło: Opracowanie własne

Państwa V4+4 różniły się tematyką wsparcia zarówno w obszarze środowiska, jak i energetyki. O ile we wszystkich krajach systemy oczyszczania ścieków i zaopatrzenia w wodę znalazły się na pierwszym miejscu, wysoki udział gospodrki odpadami wyróżnia Chorwację i Bułgarię. Węgry i Słowacja przeznaczyły dużą część środków na inwestycje przeciwpowodziowe. W obszarze energetyki Czechy i Słowenia posiadają relatywnie wysoki udział efektywności energetycznej; Rumunię wyróżnia wsparcie OZE, natomiast Polskę infrastruktura energetyczna.

Polityka spójności w obszarze energetyki i środowiska nie stanowiła jedynej istotnej interwencji. Równolegle w obszarze wodno-ściekowym i energetycznym rozwijane były krajowe systemy wsparcia, take jak np. narodowe i regionalne fundusze środowiskowe, natomiast znaczna część środków z zakresu gospodarki odpadami w państwach V4+4 pochodziła z kredytów udzielanych przez międzynarodowe banki inwestycyjne (EBI, EBRD).

6.1 Punkt wyjścia i założenia interwencji

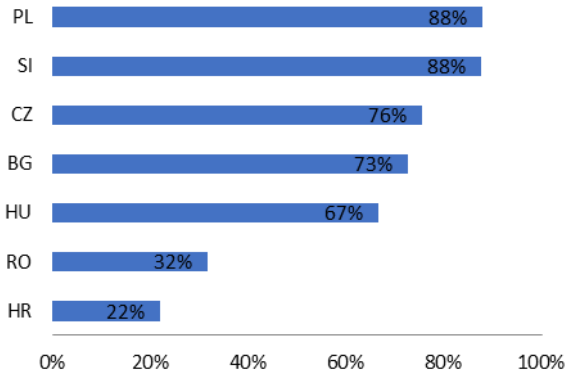
Interwencja w obszarze środowiska we wszystkich państwach V4+4 wynikała z niedoinwestowania infrastruktury komunalnej oraz konieczności dostosowania się do unijnego prawodawstwa. Energetyka była rzadziej postrzegana jako jeden z głównych elementów interwencji polityki spójności. Motywacje wsparcia były bardziej zróżnicowane w poszczególnych państwach: Polska podkreślała potrzebę wzmocnienia bezpieczeństwa, Bułgaria - inwestycji w sieci gazowe, a Słowacja - ochrony powietrza.

W 2006 roku państwa V4+4 charakteryzował niski - choć zróżnicowany - dostęp do infrastruktury wodno-kanalizacyjnej. O ile znaczna część mieszkańców Polski i Słowenii posiadała dostęp do kanalizacji, istotne niedobory występowały zwłaszcza w Rumunii (31%), a także Chorwacji (22%), która nie należała jeszcze wówczas do UE. Niewystarczająca liczba oczyszczalni ścieków w połączeniu z niedorozwojem sieci kanalizacyjnej i wodociągowej zwiększały presję na zasoby wód powierzchniowych, gruntowych oraz glebę. Brak infrastruktury istotnie obniżał warunki życia, szczególnie na obszarach wiejskich, gdzie inwestycje bez wsparcia publicznego nie miały szans realizacji.

U progu perspektywy 2007-2013 w państwach V4+4 sektor odpadowy był słabym elementem gospodarowania środowiskiem. Większość odpadów składowano na przestarzałych i nieekologicznych wysypiskach, a przetwarzaniu w najlepszym razie podlegało 37% odpadów w Bułgarii oraz 33% w Czechach. Infrastruktura gospodarowania odpadami wymagała doinwestowania zwłaszcza wobec konieczności osiągnięcia wskaźników selektywnej zbiórki, recyklingu oraz udziału przetwarzanych odpadów w 2020 roku.

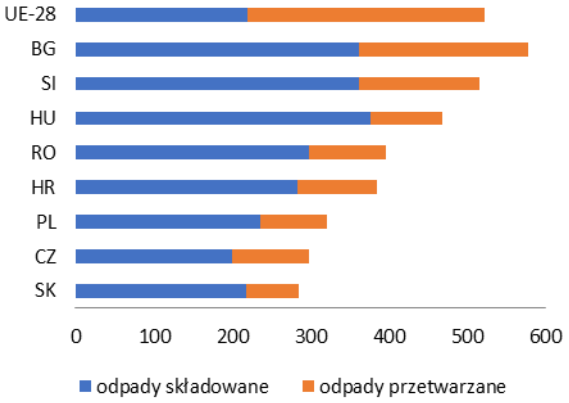
Także sektor energetyczny w 2006 roku był w państwach V4+4 mocno niedoinwestowany. Budynki mieszkaniowe i publiczne, tabor oraz infrastruktura przesyłu energii często pochodziły sprzed 1989 roku, co generowało duże straty. Istotny udział paliw stałych zarówno w energetyce zawodowej, jak i w gospodarstwach domowych skutkował wysoką emisyjnością oraz najbardziej zanieczyszczonym powietrzem w Europie. Odnawialne źródła energii - poza energetyką wodną w Chorwacji i Rumunii wykorzystywano w niewielkim stopniu.

Wykres 62. Udział populacji posiadającej dostęp do kanalizacji sanitarnej w krajach V4+4 w 2007 r.



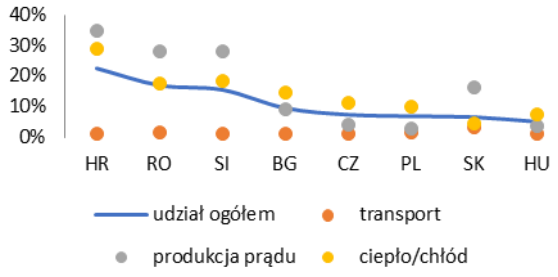
Źródło: opracowanie na podstawie Eurostatu

Wykres 63. Ilość produkowanych odpadów komunalnych na 1 mieszkańca w 2006 r. w państwach V4+4 (w kg)



Źródło: opracowanie na podstawie Eurostatu

Wykres 64. Udział OZE ogółem i w rozbiciu na poszczególne sektory w państwach V4+4 w 2006 roku



Źródło: opracowanie na podstawie Eurostatu

6.2 Charakterystyka i efekty interwencji

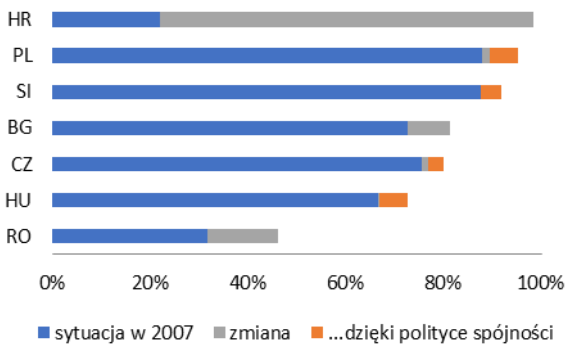
6.2.1 Środowisko

Polityka spójności stanowiła kluczowe źródło finansowania rozwoju systemów kanalizacji oraz zaopatrzenia w wodę. Interwencja odpowiadała za większość zmiany w Polsce (wskaźnik dzięki PS wzrósł o 5 p.p.), Słowenii (wzrost o 4 p.p.) oraz na Węgrzech (wzrost o 6 p.p.). Interwencja zwiększyła dostęp do systemów kanalizacji, poprawiła równowagę wodną oraz chemiczną wód powierzchniowych, gruntowych oraz ziemi, odnotowano także lepszą jakość wody w pobliżu miejsc inwestycji.

W krajowych programach wspierano m.in. wielkoskalowe inwestycje w aglomeracjach miejskich. Przykładem może być modernizacja oczyszczalni ścieków Czajka w Warszawie oraz porządkowanie systemu kanalizacji w Mikołowie i Dąbrowie Górniczej z największego w Europie PO IŚ. Każdy projekt dofinansowano kwotą ponad 200 mln zł z funduszy UE.

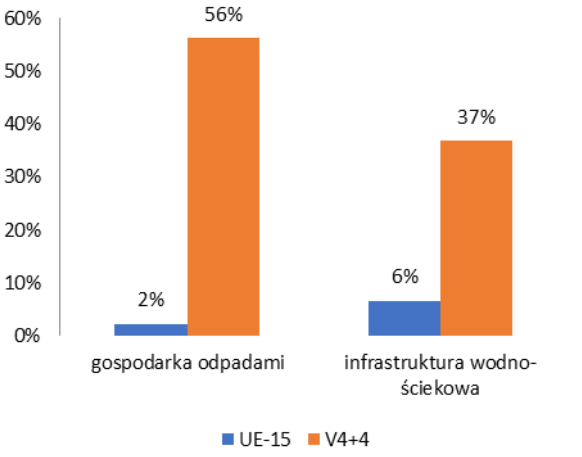
Na poziomie regionalnym interwencja objęła głównie tereny wiejskie, przez co zmniejszyły się różnice międzyregionalne warunków życia. Szczególnie dostrzeżono to m.in. na Słowacji i w Polsce, pomimo, że wystąpił tam problem z liczbą podłączeń, co wynikało z wyludniania się części obszarów interwencji. Niektóre projekty poprawiły jakość wody także w państwach UE-15 oraz pozaunijnych. Za przykład posłużyć mogą czeskie inwestycje wodno-ściekowe w górnym biegu rzeki Łaby, poprawiające jakość wody również na niemieckim odcinku rzeki lub oczyszczalnia ścieków w chorwackim Slavonskim Brodzie, dzięki której wzrosła bioróżnorodność dorzecza Sawy także w Bośni i Hercegowinie.

Wykres 65. Udział populacji podłączonej do oczyszczalni ścieków ze wskazaniem wkładu polityki spójności (dla 7 krajów V4+4) w 2013 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych od państw V4+4 i Eurostatu[11]

Wykres 66. Udział inwestycji polityki spójności na tle wszystkich inwestycji publicznych w danym obszarze dla państw V4+4 i UE-15 (dane średnioroczne, 2007-2014)



Źródło: opracowanie na podstawie ex-posta KE[12]

[11] Brak danych dot. populacji posiadającej dostęp do systemów kanalizacji na Słowacji; brak wskaźników rezultatu sprawozdanych przez część państw V4+4 (Chorwacji, Bułgarii, Rumunii).

[12] Z analiz wyłączono Chorwację, Austrię, Danię i Luksemburg ze względu na brak danych. W przypadku gospodarki odpadami wyłączono dodatkowo UK; infrastruktury wodno-ściekowej Finlandię i Szwecję.

Fundusze polityki spójności były istotnym źródłem finansowania infrastruktury w obszarze gospodarki odpadami, stanowiąc dopełnienie systemowych zmian dostosowania państw V4+4 do przesądzeń dyrektyw odpadowych. Fundusze polityki spójności odpowiadały aż za 56% wszystkich inwestycji w gospodarkę odpadami państw V4+4, przy czym wsparcie UE największy udział miało w Polsce, Czechach, na Słowacji i w Bułgarii. Inwestycje dotyczyły także rozwoju systemów recyklingu i mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów. Istotny udział w alokacji miały także duże inwestycje - np. spalarnie w pobliżu aglomeracji miejskich. Pozwoliło to zamknąć i zrekultywować część składowisk śmieci nie spełniających unijnych standardów, szczególnie w Czechach, na Węgrzech, Słowenii i w Polsce.

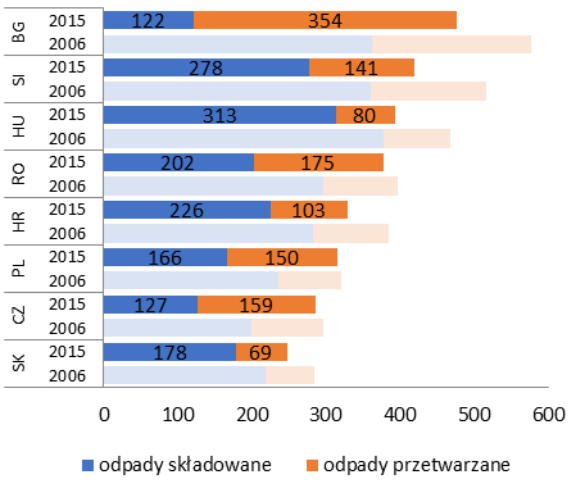
Tabela 4. Rezultaty wsparcia sektora gospodarki odpadami w wybranych państwach V4+4

Bułgaria	**52791**	ludność objęta zintegrowanym systemem gospodarki odpadami
Polska	**105/6**	nowe mechaniczno-biologiczne punkty przetwarzania odpadów/spalarnie
Rumunia	**0,96 mln**	populacja korzystająca ze zmodernizowanych systemów gospodarki odpadami
Słowacja	**133**	liczba nowych lub zmodernizowanych instalacji gospodarki odpadami

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych od państw V4+4

Zmiany sektorowe, uzupełniane przez fundusze europejskie widoczne są w ilości oraz strukturze produkowanych odpadów komunalnych. We wszystkich państwach V4+4 ilość odpadów komunalnych produkowanych przez 1 mieszkańca spadła, zmniejszył się także udział odpadów składowanych. Największy progres, jeśli chodzi o zmianę struktury zanotowały Polska i Czechy i Bułgaria; inne państwa, zwłaszcza Słowacja muszą znacząco przyspieszyć wdrażanie inwestycji w sektorze gospodarki odpadami, żeby osiągnąć pułap wymagany dyrektywą odpadową (50%) w 2020 roku.

Wykres 67. Zmiana ilości oraz struktury produkowanych odpadów komunalnych na 1 mieszkańca (w kg) między 2006 a 2016 r.



Źródło: opracowanie na podstawie ex-post KE

6.2.2 Energetyka

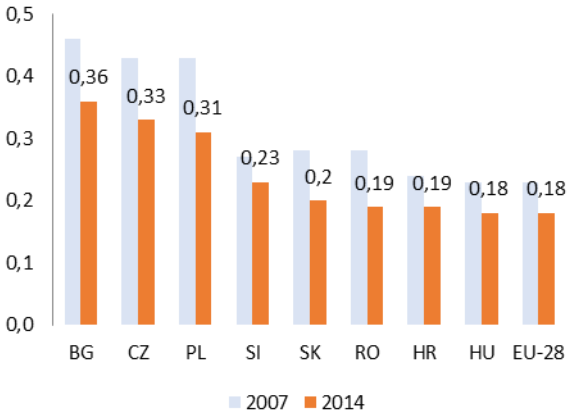
Państwa V4+4 dzięki polityce spójności poprawiły efektywność energetyczną. Skala poprawy ogółem wynika jednak z bardzo dużego potencjału redukcji strat energii i emisji CO2 w sektorze przemysłu. Największy spadek energochłonności gospodarki nastąpił w Bułgarii, Rumunii i Polsce, natomiast Węgry osiągnęły w tym zakresie nawet poziom średniej UE. Pozwala to stwierdzić, że państwa V4+4 powoli uniezależniają swój wzrost gospodarczy od rosnącego popytu na energię.

Modernizacja i rozbudowa sieci infrastrukturalnych - zwłaszcza ciepłowniczych, gazowych oraz sieci transportu elektromobilnego poprawiły jakość powietrza. Szczególnie pierwsza interwencja była ważna dla państw V4+4, gdzie w porównaniu z Europą Zachodnią sieci ciepłownicze obsługują duży udział populacji miejskiej, w tym największych aglomeracji (Bukareszt - 70%; Warszawa - 80%, Sofia 85%).

Istotnie zredukowano także straty energii w tkance urbanistycznej, zwłaszcza w budynkach publicznych; termomodernizacja budynków mieszkalnych poprawiła natomiast sytuację materialno-zdrowotną mieszkańców, niemniej większe znaczenie w tym zakresie miało w państwach V4+4 jednak wsparcie krajowe. Wszystkie wskaźniki ubóstwa energetycznego w okresie interwencji spadły, niemniej jego poziom, zwłaszcza w Bułgarii i na Węgrzech nadal pozostaje wysoki w porównaniu z państwami Europy Zachodniej i Czechami.

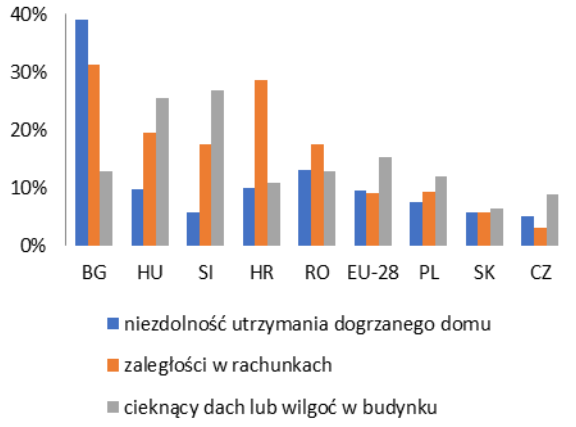
Państwa grupy V4+4 w okresie 2007-2014 nieznacznie zwiększyły swój udział w emisji dwutlenku węgla w UE. Wynika to między innymi z wolniejszej transformacji systemu w kierunku źródeł niskoemisyjnych. Za wzrost udziału emisji odpowiada głównie Polska. Udział emisji CO_2 z Polski wzrósł o 0,9 p.p. między 2007 a 2014 rokiem w przekroju całej UE. Rozwój OZE w państwach V4+4 pozostaje zróżnicowany, podobnie jak wkład interwencji polityki spójności. Część państw, np. Rumunia i Czechy z nawiązką przekroczyła próg pakietu energetyczno-klimatycznego dotyczący produkcji energii z OZE, niemniej niektóre - zwłaszcza Polska i Słowenia -

Wykres 68. Energochłonność gospodarki na jednostkę PKB w 2007 i 2014 r. [kg CO2/GDP wg PPP]



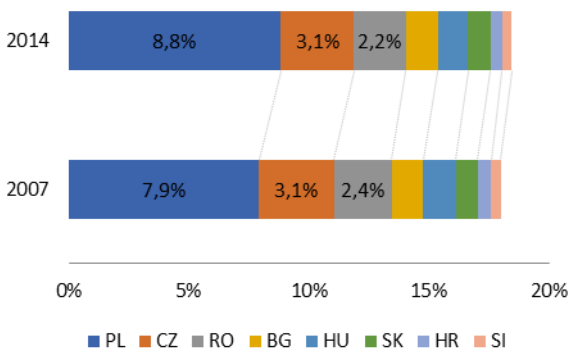
Źródło: opracowanie na podstawie danych IEA

Wykres 69. Udział gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem energetycznym w 2015 r. w państwach V4+4 [%]



Źródło: opracowanie na podstawie Dubois (2017)

Wykres 70. Zmiana struktury udziału emisji CO_2 krajów V4+4 na tle UE-28



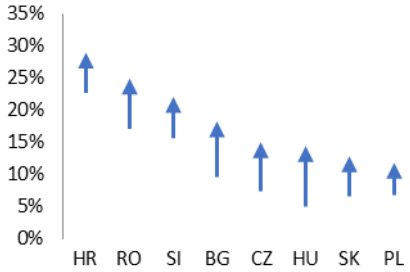
mają jeszcze istotne pole do nadrobienia w tej kwestii.

Różne tempo transformacji energetycznej widoczne jest także w poszczególnych sektorach. Odnawialne źródła energii w sektorze transportu najintensywniej wdrażały Czechy oraz Bułgaria, w ciepłownictwie Słowenia i Węgry, natomiast sama produkcja energii elektrycznej z OZE najbardziej wzrosła w Rumunii i Polsce.

Polityka spójności największy wkład w OZE wywołała w Słowenii i Słowacji, gdzie wyniósł on odpowiednio 52% oraz 31% zmiany zainstalowanej mocy w latach 2007-2013. W Czechach wzrost zainstalowanej mocy wynikał głównie z rozwoju elektrowni słonecznych i odbywał się z niewielkim udziałem polityki spójności, wspierającej w tym kraju głównie instalacje oparte na biomasie. W Polsce natomiast za ponad 1/5 przyrostu OZE z funduszy europejskich odpowiedzialne były głównie elektrownie wiatrowe. Z uwagi na brak wskaźników rezultatu trudno powiedzieć o wkładzie polityk spójności w pozostałych państwach, niemniej warto zauważyć, że na Węgrzech niemal potrojono, a w Bułgarii podwojono ilość zainstalowanej mocy OZE.

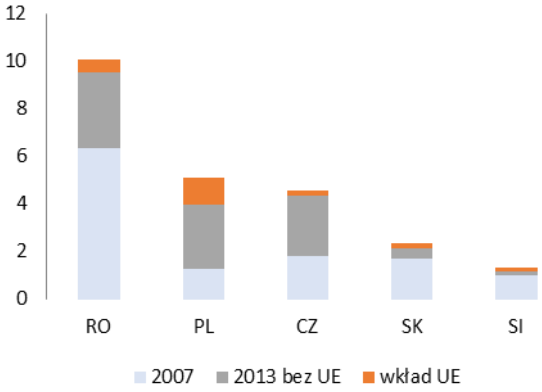
Źródło: opracowanie na podstawie danych IEA

Wykres 71. Udział OZE w V4+4 w 2013 (etykiety) z zaznaczoną dynamiką wzrostu od 2007 r.



Źródło: opracowanie na podstawie Eurostatu

Wykres 72. Przyrost mocy zainstalowanej (w tys. MW) w elektrowniach opartych o odnawialne źródła w wybranych państwach V4+4[13]



Źródło: opracowanie na podstawie danych uzyskanych od państw V4+4 oraz Eurostatu

Dzięki projektom współfinansowanym z funduszy europejskich państwa V4+4 poprawiły bezpieczeństwo energetyczne. Przykładem może być budowa połączenia elektroenergetycznego Polska-Litwa, a także terminalu LNG w Świnoujściu. Szczególnie ostatnia inwestycja otworzyła możliwość dywersyfikacji dostaw gazu ziemnego, a także swobodnego przepływu surowca między północą a południem Europy. Inwestycja ta pośrednio wpływa także na decyzje o wdrażaniu bardziej ekologicznych bloków gazowych w Polsce, co zmniejsza emisyjność całej gospodarki.

6.3 Podsumowanie i ocena interwencji

Środki polityki spójności w krajach grupy V4+4 stanowiły bardzo istotne wsparcie inwestycji środowiskowych, natomiast w obszarze energetyki miały mniejsze znaczenie. Nastąpiła znacząca poprawa w porównaniu z rokiem 2007, a w niektórych obszarach – np. infrastruktury kanalizacyjnej część państw zbliżyła się do poziomu rozwoju krajów UE-15. Na poziomie centralnym wspierano największe przedsięwzięcia infrastrukturalne, od systemów kanalizacyjnych i instalacji do

[13] Brak danych dotyczących wskaźników rezultatu dla Bułgarii, Węgier oraz Chorwacji.

zagospodarowania odpadów w dużych ośrodkach miejskich, przez kluczowe inwestycje energetyczne (m.in. sieci przesyłowe w infrastrukturze TEN-T), po działania na rzecz ograniczenia emisyjności kluczowych gałęzi przemysłu. Na poziomie regionalnym w większym stopniu wspierano rozwój infrastruktury wodno-ściekowej w mniejszych ośrodkach miejskich i na obszarach wiejskich oraz efektywność energetyczną.

- Infrastruktura wodno-kanalizacyjna, szczególnie w państwach bałkańskich wraz z transportem stanowiła główny element interwencji w obszarze środowiska. Poprawiła stan środowiska, jakość wody pitnej oraz warunki życia mieszkańców. Środki polityki spójności miały kluczowy udział w tej zmianie.
- W obszarze gospodarki odpadami udało się zmniejszyć udział odpadów składowanych, do czego istotnie przyczyniły się duże inwestycje (np. spalarnie odpadów), wpisujące się w zmiany systemowe (np. wprowadzenie systemów selektywnej zbiórki odpadów, likwidację niektórych składowisk). Środki polityki spójności, dodatkowo uzupełniane atrakcyjnymi kredytami międzynarodowych banków inwestycyjnych były dominującym źródłem realizacji inwestycji publicznych w tym zakresie. Potrzeba jednak dalszych zmian w celu pełnej realizacji postanowień dyrektywy odpadowej.
- W zakresie energetyki zarówno inwestycje wielkoskalowe, jak i punktowe poprawiły bezpieczeństwo i efektywność energetyczną, dywersyfikując kierunki importu energii oraz zmniejszając jej straty. Duże inwestycje w infrastrukturę przesyłową zmniejszały także emisyjność gospodarki, opartej w Polsce przede wszystkim o węgiel. Interwencja polityki spójności w okresie 2014-2020 jednak znacznie silniej adresuje ten temat.

Co do zasady inwestycje w obszarze ochrony środowiska pozwoliły poszczególnym państwom V4+4 na podniesienie jakości życia mieszkańców, szczególnie na obszarach, na których rozbudowano zbiorcze systemy kanalizacji, podłączając do nich kolejne gospodarstwa domowe. Przedsięwzięcia te służyły realizacji stosunkowo precyzyjnie zdefiniowanych celów (wyznaczonych m.in. przez dyrektywy UE), podobnych dla każdego z krajów V4+4. Większa różnorodność interwencji występowała w obszarze energetyki, w której bardziej ważyły specyficzne potencjały i potrzeby poszczególnych państw. Przykłady interwencji wyróżniających się w każdym z krajów zaprezentowane są poniżej.

Przykłady skutecznych interwencji

- **Czechy** wyróżniało duże oraz stosunkowo szybkie – w porównaniu z innymi krajami – inwestowanie w termomodernizację budynków publicznych. Inwestycje tego rodzaju wdrażano głównie w miastach, dzięki czemu zredukowano istotne straty energii i przygotowano samorządy do absorpcji wyższych środków w perspektywie 2014-2020. Szybkie rozpoczęcie termomodernizacji w sektorze publicznym dało impuls rozwoju rynku budownictwa energooszczędnego, a także przykład gospodarności podmiotom prywatnym.
- **Bułgaria** od początku perspektywy 2007-2013 jako jedno z niewielu państw wspierała termomodernizację budynków mieszkaniowych, co dobrze odpowiadało na najwyższy poziom ubóstwa energetycznego w krajach V4+4. Inwestycje w poprawę jakości budynków mieszkaniowych, stosunkowo rzadko wdrażane ze środków UE nie tylko redukowały straty energii, ale także poprawiały zdrowie oraz warunki życia.
- **Słowację** wyróżniają dobre praktyki w zakresie wprowadzenia biomasy do ciepłowni

opalanych węglem. Wprowadzenie biomasy obniżyło emisję CO_2 oraz straty przesyłu, zapewniło także zbyt lokalnemu surowcowi oraz miejsca pracy w mniejszych ośrodkach.

- W **Słowenii**, gdzie wkład UE w rozwój OZE był najwyższy spośród państw V4+4, jako przykład skutecznej interwencji można wskazać instalacje fotowoltaiczne na obszarach wiejskich. Dzięki tym projektom mieszkańcy wsi zyskali dodatkowe źródło dochodu, produkując prąd na własne potrzeby i przesyłając do sieci. Sukces inwestycji publicznych uruchomił także liczne inwestycje prywatne, dzięki czemu Słowenia już w 2012 r. przekroczyła poziom produkcji elektryczności ze Słońca zakładany na rok 2020.
- W **Polsce** przykładem skutecznej interwencji była budowa terminala LNG w Świnoujściu**.** Prognozy na 2018 r wskazują, że terminal wykorzysta ok. 60% możliwości przeładunkowych, co uczyni go najsilniej eksploatowanym tego typu obiektem w Europie.
- **Chorwacja** w okresie poprzedniej perspektywy uczyniła istotny progres w obszarze gospodarki odpadami. Przeglądy środowiskowe międzynarodowych instytucji podkreślają poprawę bezpieczeństwa składowania odpadów niebezpiecznych, a także poprawę jakości dokumentów zarządzania strategicznego.
- W **Rumunii** wśród najbardziej skutecznych interwencji w obszarze środowiska i energetyki należy wymienić projekty inwestycje wodno-ściekowe. Pomiędzy 2011 a 2015 rokiem udział wód o bardzo dobrej jakości zwiększył się czterokrotnie (z ok. 8% do 32%).

Na potrzeby przygotowania niniejszego rozdziału wykorzystano następujące opracowania:

1. Bouzarovski S., 2013, *Energy poverty in the European Union: landscapes of vulnerability*, Energy & Environment 3(3), 276-289.
2. COWI/Milieu/CSIL, *Ex post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2007-2013 Co-financed by the ERDF/CF. Work Package 6: Environment*, Bruksela, 2015 r.
3. Dubois U., 2017, *Energy poverty across the EU: main characteristics and the urgency of the issue (presentation)*, Sustainable Energy Week, 2017 r.
4. EC, EU Environmental Implementation Review: Highlight, Bruksela, 2017 r.
5. ETC/WMGE, *Country profiles on municipal waste management*, 2016 r.
6. Fundeko, *Wpływ polityki spójności 2007-2013 na środowisko naturalne w Polsce*, Warszawa, 2016 r.
7. Government Office of the Slovak Republic, *Evaluation of Contribution of Implementing Structural Funds and Cohesion Fund to Reduce Regional Disparities in Slovakia*. Bratysława, 2015.
8. IRENA, *Renewable Energy Action Plans and Regulations to Harmonise with EU Directives*, 2013 r.
9. imapp, IBS, *Jak państwa UE-15korzystają z realizacji polityki spójności w krajach Grupy Wyszehradzkiej?*, Warszawa, 2017 r.
10. KPMG, *EU Funds in CEE. Progress Report 2007-2015*, 2016 r.
11. KMPG, *Ucelené tematické hodnotenie ekonomických a sociálnych dopadov OP ŽP na podporované územie cieľa Konvergencia*. Bratysława, 2015 r.
12. Krzyczkowski W., *Wysoki stopień wykorzystania terminala LNG, Wysokie Napięcie* (1.07.2017), 2017 r.
13. OECD, OECD *Territorial Reviews: Slovenia*, Paryż, 2011 r.
14. Ramboll/IEEP, *Energy efficiency in public and residential buildings, Ex post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2007-2013 Co-financed by the ERDF/CF. Work Package 8: Energy efficiency in public and residential buildings*, Luksemburg, 2015 r.
15. UN Economic Commission for Europe, *Environmental Performance Reviews: Croatia*, 2014 r.

7 Współpraca terytorialna

7.1 Punkt wyjścia

Współpraca terytorialna jako jeden z trzech celów polityki spójności miała zniwelować bariery między państwami, a także uwolnić potencjał współpracy partnerów z różnych krajów, wpisując się w zrównoważony rozwój całej Unii Europejskiej. W okresie 2007-2013 współpraca terytorialna składała się z trzech komponentów - programów współpracy transgranicznej (CBC) finansowanych także z Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (IPA) oraz Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI), a także programów transnarodowych oraz międzyregionalnych. Programy współpracy transgranicznej wspierały zrównoważony rozwój obszarów na granicy przynajmniej 2 państw. Programy współpracy transnarodowej (TNC) miały na celu wzmocnienie spójności terytorialnej, promowanie wewnętrznej integracji oraz poprawę konkurencyjności każdego z 13 makroregionów europejskich, natomiast programy współpracy międzyregionalnej służyły wymianie doświadczeń (INTERREG IVC), realizacji wspólnych inicjatyw miejskich (URBACT II), analitycznych (ESPON) oraz świadczeniu pomocy technicznej (INTERACT II).

Tabela 5. Programy współpracy terytorialnej realizowane przez grupę V4+4 w latach 2007-2013

<table>
<tr><th rowspan="2">rodzaj granicy</th><th colspan="3">rodzaj programów współpracy terytorialnej</th></tr>
<tr><th colspan="2">programy współpracy transgranicznej</th><th>współpraca transnarodowa</th><th>współpraca międzyregionalna</th></tr>
<tr><td>wewnętrzna</td><td colspan="2">Południowy Bałtyk, PL-Brandenburgia PL-Meklemburgia, PL-Saksonia, Czechy-Saksonia, Czechy-Bawaria, Czechy-Austria, Słowacja-Austria, Węgry-Austria, Słowenia-Austria, Słowenia-Węgry, Bułgaria-Grecja, Litwa-Polska, Węgry-Rumunia, Słowacja-Czechy, Rumunia-Bułgaria, Słowenia-Węgry, Polska-Czechy, Polska-Słowacja, Węgry-Słowacja, Chorwacja-Węgry, Chorwacja-Słowenia</td><td>Region Morza Bałtyckiego
Europa Środkowa
Europa Południowo-Wschodnia
Region Morza Śródziemnego
Alpy</td><td>INTERACT II
URBACT II
ESPON
INTERREG IVC</td></tr>
<tr><td rowspan="2">zewnętrzna</td><td>IPA</td><td>Adriatyk, Bułgaria-Serbia, Bułgaria-Turcja, Bułgaria-Macedonia, Węgry-Serbia, Rumunia-Serbia</td><td colspan="2" rowspan="2"></td></tr>
<tr><td>ENPI</td><td>Basen Morza Czarnego, Węgry-Słowacja-Rumunia-Ukraina, Litwa-Polska-Rosja, Polska-Białoruś-Ukraina, Rumunia-Ukraina-Mołdawia</td></tr>
</table>

Źródło: opracowanie własne

Państwa V4+4 realizowały 22 programy współpracy transgranicznej w latach 2007-2013 na granicach wewnętrznych, przy czym 2 programy powołano dopiero w 2013 roku w następstwie akcesji Chorwacji do UE. Państwa V4+4 uczestniczyły także w 5 programach współpracy transnarodowej (Region Morza Bałtyckiego, Europa Środkowa, Europa Południowo-Wschodnia, Morze Śródziemne, Alpy), a także wszystkich programach współpracy międzyregionalnej. Z udziałem krajów V4+4 wdrażano również 6 programów finansowanych z pomocy przedakcesyjnej oraz 5 programów ze środków Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa wzdłuż granic zewnętrznych Unii Europejskiej.

Programy współpracy transgranicznej objęły łącznie 67% powierzchni państw V4+4, zamieszkiwanej przez 60% ich populacji.[14] Kraje te w różnym stopniu uczestniczyły w programach współpracy transgranicznej, co wynikało z ich wielkości oraz liczby sąsiadów - objęły np. całość Słowacji oraz niewiele ponad połowę powierzchni Rumunii. We wszystkich krajach poza Węgrami i Słowacją gęstość zaludnienia na terenach objętych EWT była niższa niż na pozostałym obszarze. W części programów wynikało to z celowego omijania lub jedynie warunkowego włączania stolicy do obszaru wsparcia (np. Bukareszt w Rumunii).

Tabela 6. Udział państw V4+4 w programach współpracy transgranicznej i transnarodowej[15]

państwo	współpraca transgraniczna (razem z programami IPA oraz ENPI)					współpraca transnarodowa
	powierzchnia	liczba ludności	liczba programów			
			CBC	IPA	ENPI	TNC
Polska	61%	52%	7	-	2	2
Czechy	85%	76%	5	-	-	1
Słowacja	100%	100%	4	-	1	2
Węgry	81%	86%	4	1	1	2
Chorwacja	91%	77%	2	1	-	1
Słowenia	86%	71%	3	1	-	4
Rumunia	52%	45%	2	1	3	1
Bułgaria	65%	46%	2	3	1	1
V4+4	**67%**	**60%**	**22**	**6**	**5**	**5**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej

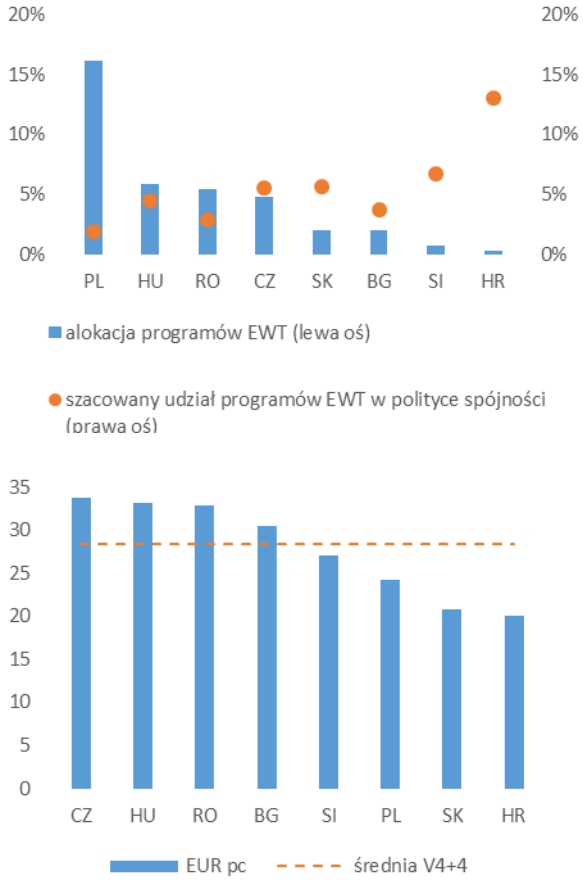
Wśród państw V4+4 to Polska realizowała najwięcej programów współpracy transgranicznej (9). Wynikało to m.in. z powołania 3 programów transgranicznych z Niemcami oraz uczestnictwa w programie Południowy Bałtyk, obejmującym granice morskie. Słowacja i Czechy realizowały 5 programów (w tym Czechy, podobnie jak Polska - więcej niż 1 z landami niemieckimi), 6 - Węgry, Rumunia i Bułgaria. W dwóch ostatnich państwach większy udział miały programy IPA oraz ENPI. Rumunia i Bułgaria wdrażały także program dedykowany Morzu Czarnemu (ENPI), zaś Chorwacja i Słowenia - Morzu Adriatyckiemu (IPA). Słowenia realizowała łącznie 4 programy współpracy transgranicznej, natomiast Chorwacja - jedynie 3.

Nieco inaczej niż w przypadku współpracy transgranicznej przedstawiał się natomiast udział państw V4+4 w programach transnarodowych. W przeciwieństwie do dużych krajów Europy Zachodniej i Południowej (np. Niemcy, Włochy) programy transnarodowe obejmowały obszar całych państw V4+4. Najczęściej państwa V4+4 brały udział w dwóch (Polska, Słowacja, Węgry) lub jednym programie. Wyjątek stanowiła najmniejsza Słowenia, która partycypowała aż w 4 programach transnarodowych (Europa Środkowa, Europa Południowo-Wschodnia, Alpy, Region Morza Śródziemnego). Dostęp do programów międzyregionalnych był natomiast otwarty dla wszystkich regionów europejskich z krajów UE bez stosowania preferencji obszarowych.

[14] Analizą objęto także tzw. regiony 20% oraz regiony włączone w ENPI/IPA.
[15] Przeliczono proporcjonalnie na podstawie danych dotyczących kwoty całości programów oraz liczby ludności danego obszaru przygranicznego.

Mapa 1. Programy współpracy transgranicznej oraz transnarodowej w krajach V4+4 (bez IPA/ENPI)

Wykres 73. Udział hipotetycznej alokacji programów CBC w całości FUE 2007-2013 (górny panel) oraz na mieszkańca obszaru przygranicznego[16] (dolny panel)



Źródło: opracowanie na podstawie danych Komisji Europejskiej

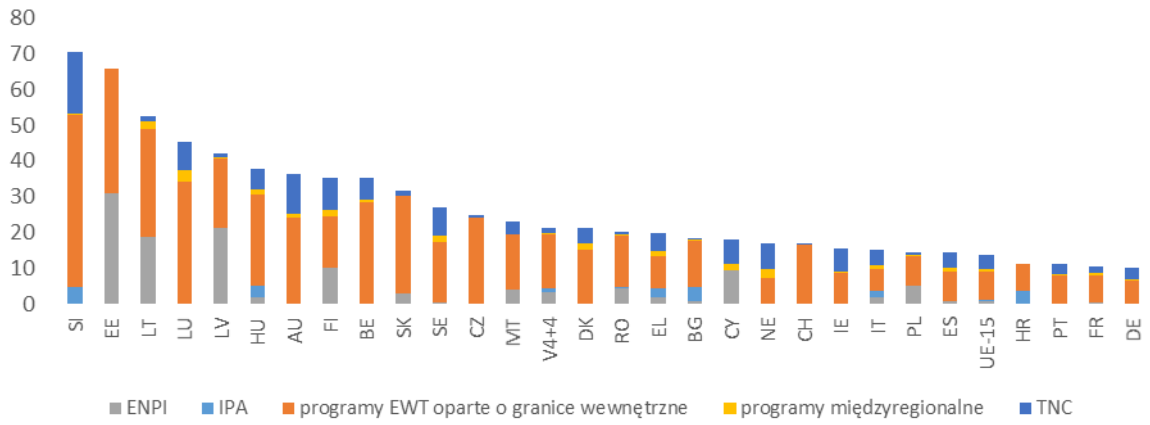
Programy współpracy transgranicznej opierały się na podregionach (NTS-3). Niektóre podregiony bardziej oddalone od granicy włączano do programu pod warunkiem nieprzekroczenia przez nie progu 20% unijnego wsparcia z programu. W państwach V4+4 wystąpiły podregiony, w których realizowano aż 3 programy transgraniczne. Były to m.in. węgierski podregion Zala, słoweński Pomurska oraz Trnavsky Kraj na Słowacji. Niższe niż przeciętne wsparcie per capita cechowało natomiast obszary współpracy transgranicznej w Chorwacji, Polsce i Słowacji, przy czym w powyższej analizie nie wzięto pod uwagę środków IPA/ENPI, które również w istotnej skali trafiały na obszar państw V4+4.

[16] Przy założeniu, że każdy mieszkaniec po obydwu stronach granicy wewnętrznej otrzyma tyle samo pieniędzy.

7.2 Charakterystyka i efekty interwencji

W państwach V4+4 większy udział w strukturze środków na współpracę terytorialną niż w krajach starej UE miały programy współpracy transgranicznej, następnie środki ENPI oraz IPA. Łącznie ze wszystkich programów współpracy transgranicznej 8 państw Europy Środkowo-Wschodniej pozyskało średnio 21 EUR per capita na mieszkańca, podczas gdy w państwach UE-15 kwota ta wyniosła 14 EUR, na co oczywiście miały wpływ uwarunkowania geograficzne, w tym większa gęstość granic.[17] Państwa UE-15 osiągnęły natomiast bezwzględnie lepszy wynik, jeśli chodzi o środki z programów transnarodowych – 3,8 EUR na 1 mieszkańca wobec 1,6 EUR w krajach V4+4. Udział współpracy międzyregionalnej w całkowitej alokacji współpracy terytorialnej był niewielki i porównywalny do państw UE-15.

Wykres 74. Środki na współpracę terytorialną w EUR per capita w 2007-2013

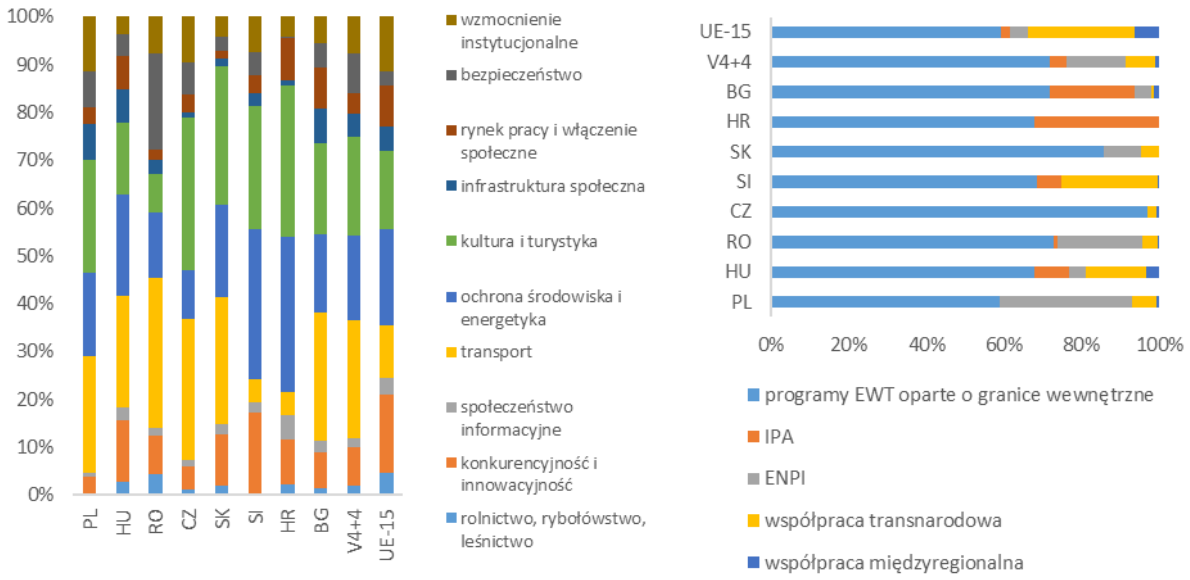


Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych KEEP INTERACT

We wszystkich krajach V4+4 najwyższy udział posiadały programy współpracy transgranicznej oparte o granice wewnętrzne - szczególnie w Czechach, które jako jedyne nie wdrażały programów IPA oraz ENPI. Z kolei programy IPA/ENPI miały istotny udział w Chorwacji, Rumunii i w Polsce. Liderem, jeżeli chodzi o skalę środków per capita na współpracę transnarodową została Słowenia, która uczestniczyła aż w 4 programach. Walnie przyczyniło się to także do zajęcia przez ten kraj pierwszego miejsca w Europie pod względem pozyskanych środków na współpracę terytorialną per capita. Powyżej średniej V4+4 znalazły się także Słowacja, Węgry oraz Czechy. Najmniej funduszy per capita trafiło natomiast do Polski, za którą wśród państw UE znalazły się m.in. Hiszpania, Francja oraz Niemcy. Należy jednak pamiętać, że państwa te posiadają dużą liczbę mieszkańców oraz znaczny obszar nieobjęty programami transgranicznymi, co tłumaczy ich relatywnie niewielkie wsparcie per capita na współpracę terytorialną ogółem.

[17] Dlatego też wykres opisujący skalę środków pozyskanych przez kraje w przypadku współpracy transgranicznej nie może być traktowany jako miara skuteczności beneficjentów z poszczególnych państw; obliczenia na podstawie projektów, w których lider pochodził z kraju V4+4.

Wykres 75. Środki na współpracę terytorialną w państwach UE-15 oraz V4+4 - struktura tematyczna i programowa[18]

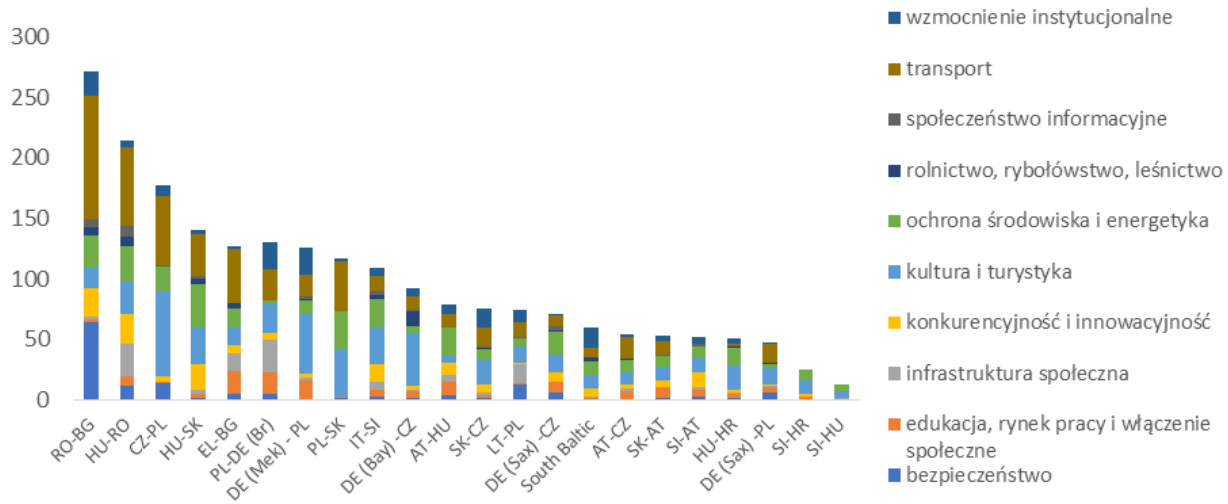


Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych KEEP INTERACT

Struktura tematyczna programów współpracy transgranicznej była bardzo zróżnicowana. W porównaniu do państw Europy Zachodniej, kraje V4+4 wyróżniały się wysokim udziałem transportu oraz kultury i turystyki, jednak wsparcie EWT było relatywnie mniej widoczne ze względu na bardzo dużą skalę interwencji z funduszy polityki spójności ogółem. Należy jednak zauważyć, że niektóre programy w państwach V4+4 istotnie akcentowały także inne tematy. Wydatki na konkurencyjność oraz innowacyjność przekroczyły średnią dla krajów UE w przypadku programów Słowacja-Austria oraz Czechy-Saksonia. W programie Grecja-Bułgaria istotnie więcej środków przeznaczono na rynek pracy, włączenie społeczne oraz infrastrukturę społeczną (28%), natomiast w programie Litwa-Polska na projekty związane z zapewnieniem bezpieczeństwa (18%). W programach Czechy-Słowacja oraz Południowy Bałtyk spożytkowano ponad 20% funduszy na wzmocnienie instytucjonalne, w tym wspólne projekty z zakresu planowania przestrzennego, dobrego zarządzania, ewaluacji oraz wzmacnianie partnerstw.

[18] Obliczenia na podstawie projektów, w których lider pochodził z kraju V4+4.

Wykres 76. Skala oraz struktura tematyczna programów współpracy transgranicznej krajów V4+4 na wewnętrznych granicach UE w latach 2007-2013 (w mln EUR)



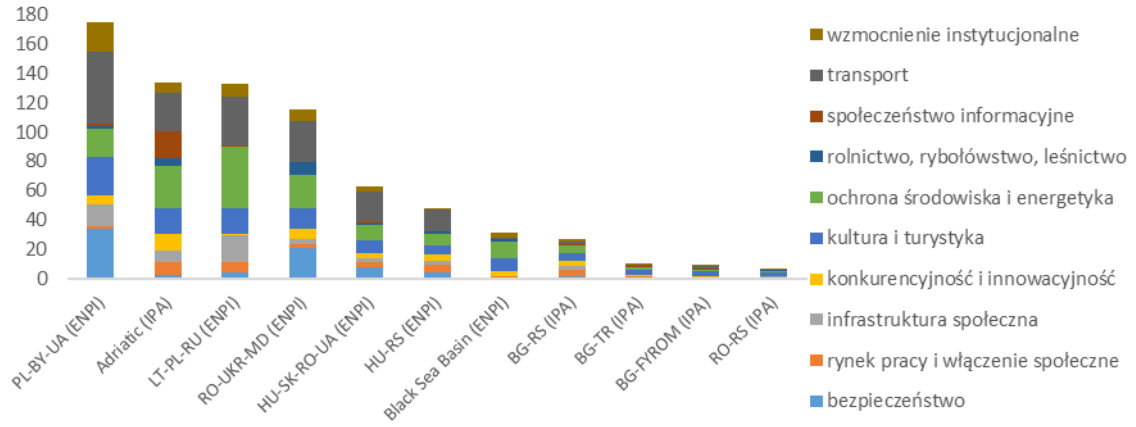
Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych KEEP INTERACT

Wśród innych regionalnych zróżnicowań struktury tematycznej należy podkreślić programy EWT z obecnością Czech, które mocno akcentowały turystykę oraz wsparcie biznesu. Wynikało to z przyczyn geograficznych, ponieważ tereny przygraniczne stanowią tam atrakcyjne turystycznie obszary górskie. W programie Czechy-Bawaria prawie połowę (48%) środków przeznaczono na turystykę i kulturę, co stanowiło najbardziej skoncentrowany wybór strategiczny wszystkich programów EWT z udziałem państw V4+4. Programy polsko-niemieckie wyróżniały się obecnością zagadnień z zakresu rynku pracy i infrastruktury społecznej. Duże programy transgraniczne wzdłuż granic rumuńskiej i bułgarskiej, gdzie zapóźnienia rozwojowe w tym zakresie były szczególnie duże z kolei silniej wspierały infrastrukturę podstawową.

Wysokość wsparcia programów transgranicznych per capita w poszczególnym podregionie wynikała po pierwsze z uczestnictwa w kilku programach transgranicznych, po drugie z wysokiej alokacji niektórych programów, po trzecie z gęstości zaludnienia. Pierwszy czynnik spowodował duże natężenie środków w takich miejscach jak pogranicze Węgier, Słowacji i Słowenii lub podregion zielonogórski w Polsce. Drugi czynnik natomiast odgrywał istotną rolę w przypadku podregionów wzdłuż granic rumuńskich i bułgarskich z Węgrami i Grecją.

Wysokie podobieństwo cechowało strukturę wsparcia programów transgranicznych na zewnętrznych granicach UE. Kultura i turystyka, ochrona środowiska, a także transport konsumowały ok. połowy funduszy w każdym z programów. Program bułgarsko-serbski wyróżniał się jednak wysokim udziałem infrastruktury społecznej, natomiast na inwestycje w bezpieczeństwo szczególnie stawiano na pograniczu polsko-białorusko-ukraińskim oraz rumuńsko-ukraińsko-mołdawskim. Najwięcej środków spośród 11 analizowanych programów trafiło na pogranicze polsko-białorusko-ukraińskie, następnie zaś do programu Adriatyk oraz wspólnego programu Polski, Litwy i Rosji.

Wykres 77. Struktura tematyczna programów współpracy transgranicznej krajów V4+4 na zewnętrznych granicach UE w latach 2007-2013



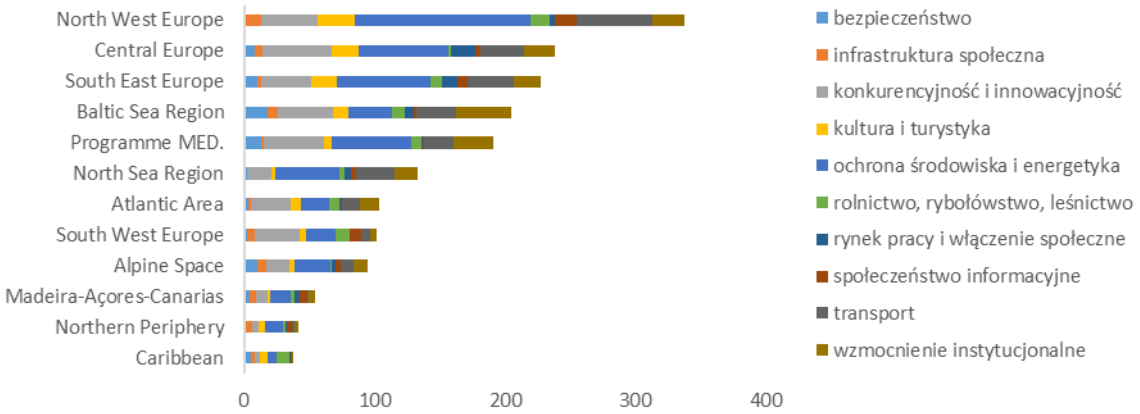
Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych KEEP INTERACT

Interesująco przedstawia się analiza partnerstw w programach transgranicznych. W zdecydowanej większości (10 na 12 programów) liderami projektów były instytucje z krajów UE-15. Ponad ¾ projektów wdrażano pod przywództwem partnerów niemieckich i austriackich w programach Polska-Meklemburgia oraz Słowacja-Austria. Sytuacja, w której większość partnerów znalazła się po stronie krajów V4+4 wystąpiła jedynie w przypadku programu Czechy-Saksonia oraz Czechy-Austria. Co więcej, projekty liderowane przez partnerów austriackich, niemieckich i włoskich zazwyczaj były też większe – co mogło rzutować na skalę strumienia środków trafiających do krajów V4+4. Państwa V4+4 odrabiały natomiast straty, dominując w 10 programach IPA oraz ENPI. W przypadku programu Polska-Białoruś-Ukraina, za ponad ¾ projektów bezpośrednio odpowiadały polskie instytucje. Jedynie w programie Węgry-Słowacja-Rumunia-Ukraina to ukraińscy partnerzy realizowali większość przedsięwzięć, choć spoglądając na wartość projektów większa kwota i tak znalazła się po stronie projektów animowanych przez instytucje słowackie.

W każdym z państw V4+4 nieco inaczej przedstawiała się struktura beneficjentów programów współpracy terytorialnej. Pierwsze pozycje pod względem uczestnictwa w projektach poszczególnych krajów V4+4 zajmowały uczelnie wyższe (Węgry, Rumunia, Słowenia - Uniwersytet w Szegedzie, Debreczynie oraz Oradei, także na czołowych miejscach w Europie pod względem liczby projektów), samorządy (np. Polska - przygraniczne miasto Gubin; Słowacja - Horne Srnie), parki narodowe (Czechy - PN Szumawa, Karkonoski PN) czy spółki rządowe (Chorwacja - Hrvastke Vode). Wynikało to ze wspomnianego zróżnicowania tematycznego programów, kwalifikowalności beneficjentów do programów w danym kraju, a także uwarunkowań geograficznych granicy.

Programy transnarodowe i międzyregionalne objęły głównie priorytety takie jak ochrona środowiska i energetyka, konkurencyjność i innowacyjność oraz wzmocnienie instytucjonalne. Największy udział kraje V4+4 stanowiły w programach Środkowa Europa oraz Południowo-Wschodnia Europa, które były odpowiednio 2 i 3 największym finansowo programem transnarodowym w UE. Podobnie jak w przypadku programów IPA/ENPI, nie można mówić o wyraźnej koncentracji czy wyborze strategicznym poszczególnego priorytetu. W programach obejmujących państwa Europy Środkowej i Wschodniej udział kultury i turystyki był jednak istotniejszy niż w strukturze programów państw zachodnioeuropejskich.

Wykres 78. Struktura tematyczna programów współpracy transnarodowej krajów V4+4 na zewnętrznych granicach UE w latach 2007-2013



Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych KEEP INTERACT

Zdecydowanie najczęściej udział w projektach transnarodowych brały organizacje ze Słowenii, która uczestniczyła aż w 4 programach. Stolicę kraju - Lublanę, można wręcz uznać za europejską stolicę realizacji projektów transnarodowych (zrealizowano tam aż 189 projektów, czyli więcej niż w np. w całych Czechach). Szczególnie istotną rolę odgrywały Uniwersytet w Lublanie oraz Rządowy Instytut Planowania Miejskiego. W innych krajach wyróżniały się instytucje otoczenia biznesu i nauki (Węgry - Pannon Business Network Association; Rumunia - Executive Agency for Higher Education; Bułgaria - Bułgarska Izba Handlu i Przemysłu), samorządy miejskie (Polska - Warszawa, Sopot; Słowacja - Koszyce, Bratysława; Czechy - Praga). W projektach transnarodowych szczególnie wyspecjalizowały się instytuty badawcze. W Polsce były to Instytut Morski, Główny Instytut Górnictwa oraz Instytut Logistyki i Magazynowania; w Rumunii Państwowy Instytut Meteorologiczny; w Słowenii Rządowy Instytut Planowania Miejskiego, natomiast w Chorwacji - Instytut Energetyczny Hrvoje Pozar. Pokazuje to, że udział w programach transnarodowych wymagał wysokich kompetencji organizacyjnych, językowych, a także specjalizacji.

Bardzo słabo państwa V4+4 wypadają jednak pod względem liczby partnerów wiodących projektów transnarodowych. Instytucje z badanych 8 krajów Europy Środkowej i Wschodniej koordynowały zaledwie 90 projektów współpracy transnarodowej. Jeszcze słabiej przedstawia się udział liderów przedsięwzięć międzyregionalnych (zaledwie 20, co stanowi 2,7% całości). Wszystkie państwa V4+4 znajdują się w tym zakresie poniżej średniej unijnej.

Tabela 7. Udział państw V4+4 w programach współpracy transnarodowej i międzyregionalnej

państwo	współpraca transnarodowa		współpraca międzyregionalna	
	liczba realizowanych projektów	liczba partnerów wiodących	liczba realizowanych projektów	liczba partnerów wiodących
Polska	363	16	182	4
Czechy	159	5	56	1
Słowacja	167	5	40	0
Węgry	343	33	141	11
Chorwacja	130	0	0	0
Słowenia	421	23	78	1
Rumunia	204	7	146	2
Bułgaria	156	1	91	1
V4+4	**1943**	**90**	**734**	**20**

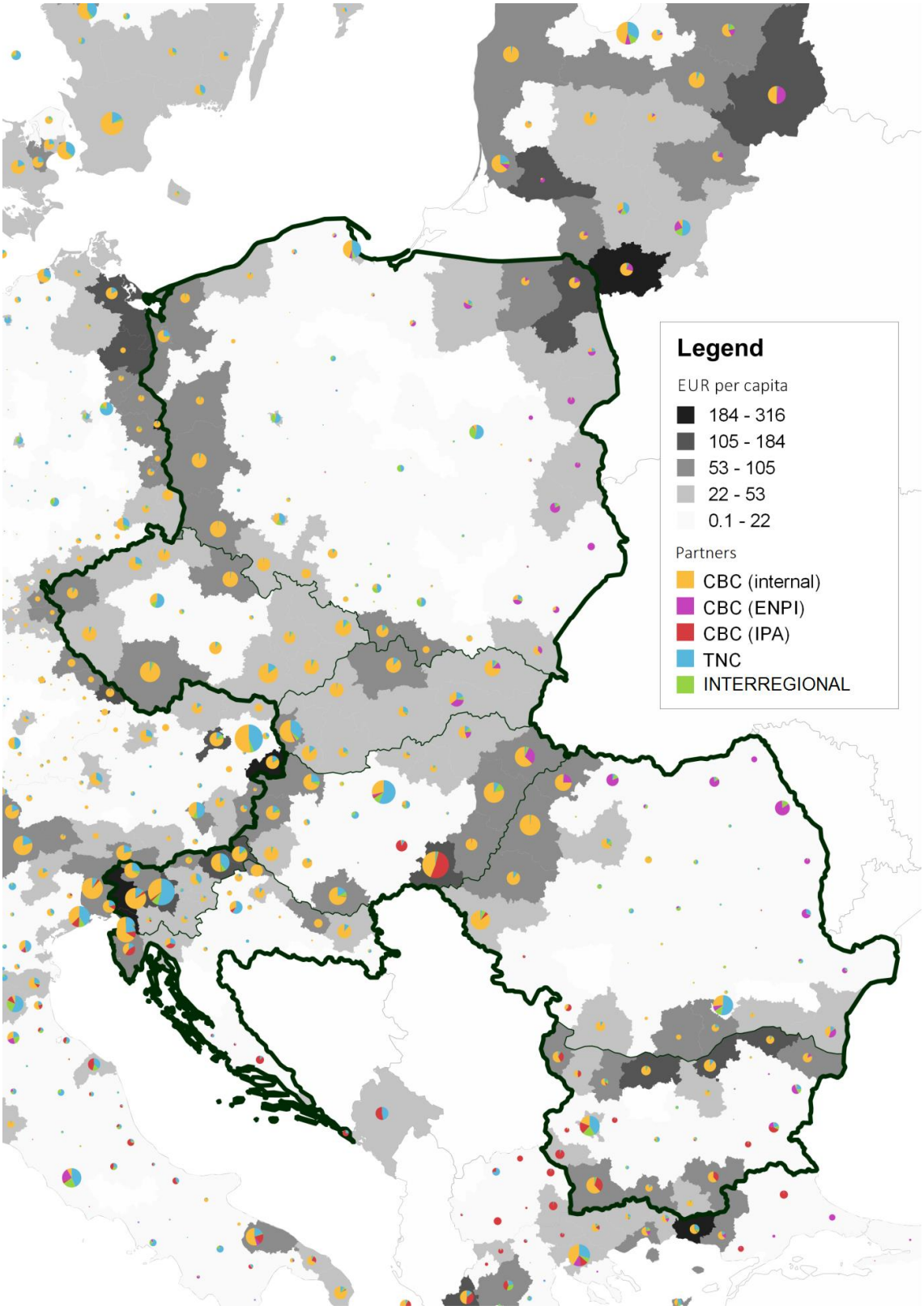
Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych KEEP INTERACT

Mniejsze zainteresowanie państw V4+4 liderowaniem oraz udziałem w programach transnarodowych mogło wynikać z dostępności innych środków polityki regionalnej. Znaczenie środków programów współpracy transgranicznej[19] na tle pozostałych funduszy było relatywnie niskie. Szacujemy, że ich udział w krajach V4+4 wyniósł ok 3,4%, przy czym wahał się on od niecałych 2% w Polsce do 6,7% w Słowenii i 13% w Chorwacji. Środki współpracy transgranicznej większą rolę odgrywały szczególnie na obszarach bez preferencyjnego wsparcia z programów krajowych (np. powiat nowotarski w Polsce, gdzie stanowiły ok. 24% wsparcia), a także w państwach o niewielkiej powierzchni, natomiast dużej liczbie sąsiadów. Projekty transnarodowe i międzyregionalne realizowano głównie w dużych miastach, gdzie znajdowały się instytucje dysponujące odpowiednim potencjałem usieciowienia oraz organizacji, takie jak wspomniane wcześniej instytuty badawcze. Co ciekawe, nie zawsze była to stolica państwa. W Polsce najwięcej projektów realizowano w Trójmieście, w Czechach - w Kraju Południowoczeskim, a na Węgrzech wyróżniał się Komitat Csongrad z bardzo aktywnymi instytucjami w Szegedzie.

Wsparcie z polityki spójności pozwoliło na realizację ponad 10,5 tys. projektów, których beneficjentem wiodącym lub partnerem były podmioty z krajów V4+4. Przedsięwzięcia te to niemal 24% wszystkich tego typu inicjatyw wspartych w perspektywie finansowej 2007-2013.

[19] Bez udziału IPA oraz ENPI.

Mapa 2. Liczba oraz struktura projektów realizowanych w danych podregionach oraz wsparcie per capita



Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych KEEP INTERACT

Ocena programów współpracy transgranicznej na wewnętrznych granicach UE jest umiarkowanie pozytywna. Większość projektów zrealizowała zakładane cele, wpisując się w dość szeroko sformułowany zakres programów. Tym samym można uznać, że kryterium skuteczności zostało spełnione. Istotne problemy zostały jednak zdiagnozowane już na poziomie założeń interwencji. Większość ewaluacji ex-post programów EWT w krajach V4+4 podkreśla:

- bardzo szeroki zakres tematyczny programów transgranicznych;
- niewystarczający system monitoringu – zbyt często ograniczający się do podstawowych wskaźników na poziomie projektów;
- słabą komplementarność projektów – szczególnie na obszarach przygranicznych o krótkiej tradycji wdrażania programów transgranicznych.

Przeprowadzone ewaluacje oraz ekspertyzy podkreślają także istotny wpływ kryzysu gospodarczego na wdrażanie programów EWT. Osłabił on potencjał finansowy beneficjentów, a co za tym idzie - ich gotowość do współpracy.

Programy EWT istotnie różniły się pod względem zasięgu wydawanych pieniędzy, rodzaju beneficjentów, a także procedur administracyjnych, związanych np. z organizowaniem konkursów. Można przykładowo wyróżnić programy, w których najwięcej środków absorbowały obszary położone stricte przy granicy (np. Czechy-Polska), jak również takie, gdzie dominowały duże miasta, leżące w odległości od granicy, ale posiadający wyższy potencjał organizacyjny obecnych tam beneficjentów (np. Słowenia-Austria).

Programy EWT charakteryzowały istotne różnice intensywności współpracy transgranicznej, a także duże zróżnicowanie tematyczne i sektorowe partnerów „węzłowych" – co wynikało zazwyczaj z potencjału administracyjnego i aktywności konkretnych organizacji w danym pograniczu. W przypadku polskiego pogranicza silnie reprezentowane były samorządy lokalne (co po części wynika z ustroju administracyjnego - np. na Słowacji nie było powiatów, ponieważ nie istnieje tam ten szczebel samorządu) – zwłaszcza w przypadku funduszu mikroprojektów, natomiast w Austrii i Słowenii – agencje rozwoju oraz jednostki naukowe. W programach EWT cały czas diagnozowano także „białe plamy" – czyli jednostki samorządu terytorialnego, których instytucje nadal nie posiadają doświadczeń współpracy transgranicznej.

Na podstawie syntezy danych monitoringowych, badań ewaluacyjnych oraz wyników badania Eurobarometru można wyróżnić cechy wspólne programów EWT, w zależności od stopnia zaawansowania współpracy. Pomimo wskazanych różnic, większość programów transgranicznych V4+4, szczególnie na wewnętrznych granicach krajów Grupy Wyszehradzkiej oraz na granicach z krajami UE-15 należy uznać za przejściowe, czyli wzmacniające już wcześniejsze, pierwsze doświadczenia współpracy. W programach przejściowych nadal struktura wsparcia istotnie foruje infrastrukturę, jakkolwiek infrastruktura transportowa nie dominuje już tak bardzo nad jej innymi rodzajami. Pojawiają się także projekty miękkie, np. ukierunkowane na transgraniczny rynek pracy oraz na badania i rozwój. Partnerstwa stają się także trwalsze i coraz bardziej różnorodne. Systemy monitoringu, a także mechanizmy komplementarności nadal pozostawiają duże pole do ulepszeń – jednocześnie rośnie zaufanie i złożoność projektów, stających się coraz ważniejszym elementem rozwoju lokalnego obszarów przygranicznych.

Tabela 8. Typologia programów współpracy transgranicznej w krajach V4+4

kryterium	programy „inicjalne”	programy „przejściowe"	programy „rozwinięte”
struktura sektorowa	dominacja infrastruktury transportowej i związanej z zarządzaniem ryzykiem	bardziej specyficzne wsparcie infrastrukturalne	obecność projektów dotyczących np. B+R oraz wspólnego rynku pracy
partnerstwa	pojedyncze (pionierzy) i jednorodne	różnorodne, bardziej zaawansowane	złożone, wielopoziomowe
zaufanie na obszarze transgranicznym	niskie	przeciętne	wysokie
monitoring w programie	podstawowe wskaźniki produktu (liczba projektów, liczba nawiązanych partnerstw, wydane pieniądze)	próba monitoringu rezultatów, opartych przeważnie o wskaźniki kontekstowe	zdefiniowane wskaźniki rezultatu
motywacje interesariuszy	komensalizm	protokooperacja	symbioza
komplementarność	zazwyczaj nieplanowana	najczęściej geograficzna i wewnątrz programowa	świadoma, dbałość o szerszy i faktyczny wkład np. w strategie transnarodowe
przykłady programów	programy z udziałem państw realizujących pierwszy raz programy transgraniczne	większość obszarów transgranicznych V4+4	Południowy Bałtyk oraz niektóre elementy innych programów
wsparcie per capita w programie	wysokie	średnie	niskie

Źródło: opracowanie własne na podstawie syntezy danych monitoringowych, badań ewaluacyjnych oraz wyników badania Eurobarometru

Wśród realizowanych programów stopniem zaawansowania strategicznego zdecydowanie wyróżniał się program Południowy Bałtyk. Pełnił on w regionie rolę katalizatora, utrwalającego i kanalizującego istniejącą współpracę. Ocena wskazywała na odpowiednio sformułowane rezultaty (wdrożone rozwiązania). Należy wyróżnić duże zaufanie pomiędzy partnerami, a także przeważający „miękki” charakter wsparcia, który wynikał ze specyfiki morskich granic. W programie główną rolę odgrywali liderzy posiadający doświadczenie we wdrażaniu zaawansowanych projektów z funduszy europejskich.

Na przeciwległym biegunie znalazły się programy, w których współpraca transgraniczna miała często charakter pionierski. Były one ukierunkowane głównie na projekty z zakresu infrastruktury transportowej i technicznej. Programy te cechowała niska jałowa strata (gdyby nie program EWT, nie doszłyby do skutku), a także szczątkowa komplementarność, wynikająca często z niewielkiej wielkości projektów w porównaniu z wielkoskalowymi inwestycjami z polityki spójności. System monitoringu uniemożliwiał próbę określenia zmiany wywołanej przez program, ponieważ ograniczał się zazwyczaj do sprawozdania wskaźników produktu na poziomie projektu oraz prostych wskaźników w postaci liczby zawiązanych partnerstw lub realizowanych projektów na poziomie programów.

Programy transnarodowe i międzyregionalne zostały natomiast ocenione pozytywnie, choć w programach transnarodowych dokonano kilku zasadniczych korekt, m.in. dotyczących granic makroregionów. W przypadku programu URBACT II projekty wpisywały się w cele programu, co

widoczne było także na płaszczyźnie wskaźników produktu i rezultatu. Pozytywnie oceniany jest także INTERACT, traktowany jako wsparcie eksperckie dla instytucji zajmujących się programami EWT.

Systemy monitoringu w tej odsłonie współpracy terytorialnej są bardziej zaawansowane – przykładowo można wskazać ponad 5500 dobrych praktyk oraz 210 wdrożonych planów działania dzięki programowi INTERREG IVC. On także został pozytywnie oceniony, szczególnie projekty kapitalizacji, które pozwoliły na wymianę dobrych praktyk między instytucjami wdrażającymi regionalne programy operacyjne. W programach międzyregionalnych podkreślano zaangażowanie wszystkich państw członkowskich, choć ewaluacje wskazywały także na niedoreprezentowany udział partnerów z „nowej" UE. Ewaluacje wskazały także występowanie nieplanowanych korzyści otworzenia się instytucji na nowe działalności, wygenerowania nowej wiedzy i partnerstw, a także namacalnych produktów (w postaci chociażby baz danych).

Ramka 1. Wnioski z ewaluacji programów 2007-2014 dla perspektywy 2014-2020

Ewaluacje ex-post programów EWT 2007-2013 rekomendowały silniejszą selektywność oraz priorytetyzację programów. Większość rekomendacji została uwzględniona przez zastosowanie wymogów stawianych wszystkim programom operacyjnym w perspektywie 2014-2020. Priorytety obecnych programów współpracy terytorialnej są podporządkowane celom tematycznym i priorytetom inwestycyjnym WRS na lata 2014-2020. Nowe programy współpracy transgranicznej są tym samym bardziej selektywne, silniej koncentrując się zwłaszcza na priorytetach Strategii Europa 2020, szczególnie na zagadnieniach związanych z innowacyjnością, gospodarką niskoemisyjną oraz ochroną środowiska. Podobnie sytuacja wygląda w przypadku programów transnarodowych.

Prócz tych zmian dokonano także niewielkich korekt zasięgów programów transgranicznych, zazwyczaj polegających na włączeniu lub wyłączeniu danego podregionu. Wśród programów transgranicznych najpoważniejsza zmiana zaszła w przypadku obszaru programu Europa Południowo-Wschodnia, który podzielono na 3 niezależne programy: Dunaj, Bałkańsko-Śródziemnomorski oraz Adriatycko-Joński. Część programów powiązano silniej ze strategiami makroregionalnymi.

Cały czas należy jednak pamiętać, że nie wszystkie bieżące wyzwania współpracy terytorialnej zostały wystarczająco zaakcentowane we Wspólnych Ramach Strategicznych. Do tego rodzaju wyzwań należą m.in. kryzys migracyjny czy działania dedykowane wspólnemu rynkowi energii. Często brakuje także współpracy na polu dużych projektów, realizowanych niekiedy wyłącznie jednej stronie granicy, które niekiedy mają kluczowe znaczenie dla kondycji całego obszaru transgranicznego. Osoby mieszkające na obszarach przygranicznych podkreślają także brak mniejszych, ale bardziej systemowych działań, np. nauki języka sąsiadów w szkołach, przez co na większości pograniczy państw V4+4 bariera językowa cały czas jest pozostaje jedną z najistotniejszych we wdrażaniu programów współpracy transgranicznej.

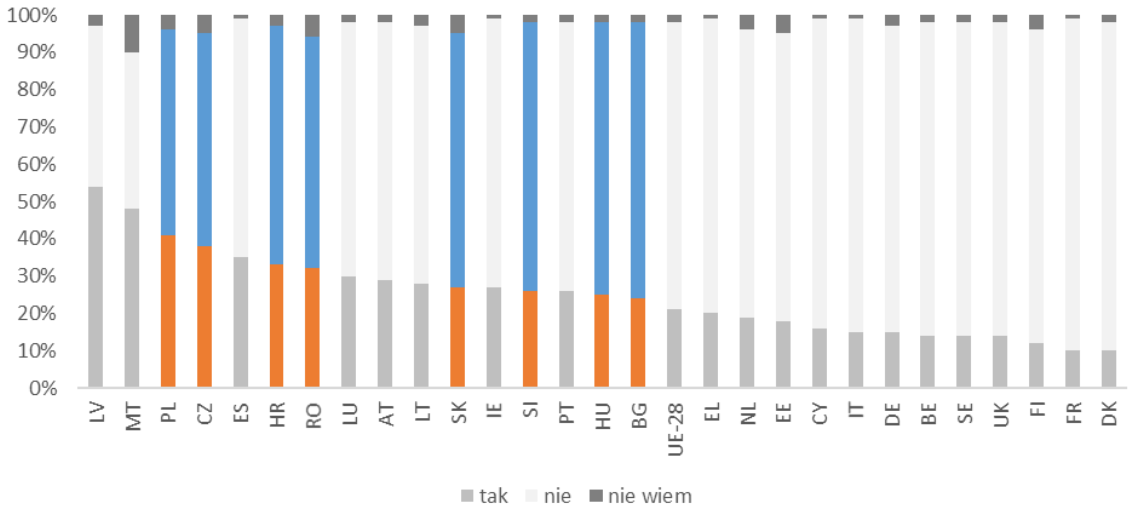
Źródło: Opracowanie własne

Z uwagi na wskazane wcześniej ułomności systemu monitoringu, bardzo trudno jest wskazać zmianę, jaką wywołały programy współpracy terytorialnej. Dokumenty programowe najczęściej nie wskazywały poziomów bazowych, jak również wskaźników rezultatu programu, natomiast cele – z uwagi na swój szeroki zakres – często uniemożliwiały przypisanie takowych na etapie późniejszych ewaluacji. Interesujące informacje kontekstowe wskazują jednak sondaże przeprowadzane przez Eurobarometr – zarówno na poziomie kraju, jak i na poziomie wszystkich obszarów transgranicznych

w 2015 roku. Pozwalają one na wyprowadzenie kilku przesłanek na temat pośredniego oddziaływania programów EWT.

We wszystkich państwach V4+4 istnieje większa świadomość mieszkańców w zakresie istnienia programów EWT niż w przypadku mieszkańców krajów UE-15. Zjawisko to jest obserwowane zarówno na poziomie danych krajów, jak i poszczególnych pogranicz.[20] Różnice w tym zakresie były niekiedy bardzo duże – przykładowo dla programu Czechy-Bawaria sięgały one aż 27 punktów procentowych. Może to świadczyć o tym, że zmiany wywołane przez programy współpracy transgranicznej zawsze były bardziej dostrzegalne po stronie obszarów słabiej rozwiniętych.

Wykres 79. Świadomość wykorzystania środków polityki spójności do celów współpracy transgranicznej w krajach Unii Europejskiej[21]



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurobarometru (2015)

Najwyższa świadomość w zakresie istnienia programów EWT cechowała mieszkańców Czech, Węgier i Słowenii. Po drugiej stronie natomiast znajdowali się mieszkańcy Rumunii, co może wynikać zarówno z długości, jak i słabej przepuszczalności granicy. Na wewnętrznych granicach państw V4+4 zastanawiająco wysoka różnica pojawia się w przypadku Polski oraz Czech i Słowacji. Zdecydowanie wyższą świadomość programów EWT posiadali Czesi i Słowacy, co może wiązać się także z większą częstotliwością przekraczania polskiej granicy.

Na pograniczu między państwami UE-15 i V4+4 udział osób przekraczających granicę z „nowych" państw członkowskich zawsze był wyższy. Można tym samym założyć, że państwa UE-15 silniej korzystają z zainteresowania sąsiadów dokonujących zakupów, odwiedzających rodziny lub turystów, choć oczywiście nie można powiedzieć nic więcej o wkładzie samych programów. Im dalej jednak w kierunku wschodnim, tym rzadziej mieszkańcy pogranicz odwiedzali swych sąsiadów.

Interesujących wyników dostarcza porównanie poziomu zaufania[22] na poszczególnych granicach państw V4+4. Zdecydowanie najwyższe zaufanie, przekraczające poziom średniej UE (82%) charakteryzuje pogranicze czesko-słowackie, a także współpracę słoweńsko-włoską i słoweńsko-austriacką. Koreluje się ona także z wysoką przenikalnością granicy.

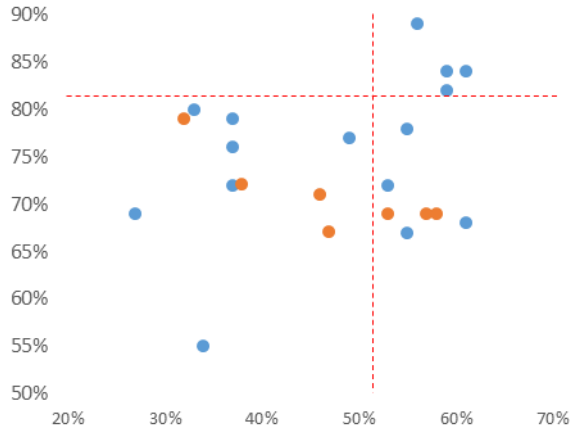
[20] Wyjątkiem jest program Południowy Bałtyk, w którym świadomość istnienia programu była wyższa po stronie polskiej niż szwedzkiej, duńskiej i niemieckiej.

[21] Pytanie: Are you aware of cooperation between different regions because of EU regional funding?

[22] Pytanie: Would you personally feel comfortable or uncomfortable about having a citizen from a neighbouring country as your neighbour/work colleague/family member/manager?

Wykres 80. Zaufanie a częstość przekraczania granicy na obszarach poszczególnych programów EWT

Korelacja: poziom zaufania (oś y) a częstość przekraczania granicy (oś x); czerwona oś przerywana - średnia UE; czerwona kropka - programy z udziałem PL



częste przekraczanie granicy, wysokie zaufanie
SL-AU, SL-IT, SK-CZ, HU-AU, SK-AU

częste przekraczanie granicy, niskie zaufanie
PL-DE, CZ-DE, CZ-AU

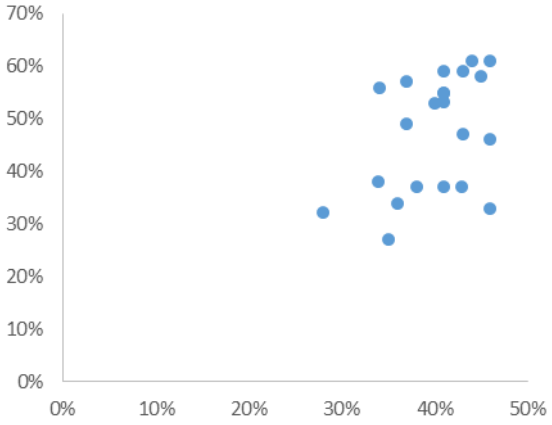
rzadkie przekraczanie granicy, wysokie zaufanie
Południowy Bałtyk, SL-HU, SK-HU

rzadkie przekraczanie granicy, niskie zaufanie
BG-GR, LT-PL, HU-RO, RO-BG, PL-CZ, PL-SK

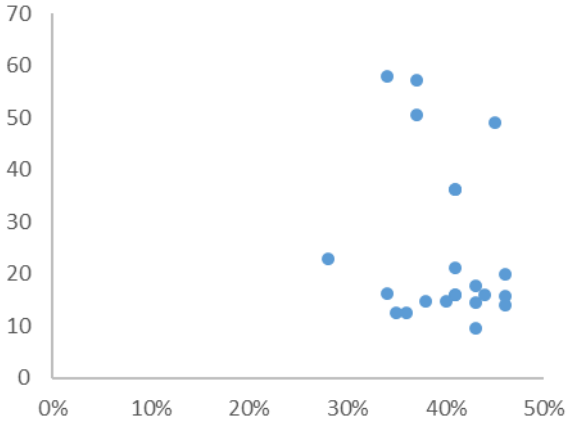
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurobarometru

Podobnie pod względem przenikalności, lecz odwrotnie pod względem zaufania wypada pogranicze polsko-niemieckie położone w dolnym biegu Odry. Mieszkańcy Meklemburgii oraz województwa zachodniopomorskiego relatywnie często przekraczają granicę, jakkolwiek poziom zaufania jest tam niższy. Niski poziom przenikalności przy wysokim poziomie zaufania cechuje pogranicze austriacko-węgierskie i słoweńsko-węgierskie, a także relacje między partnerami w programie Południowy Bałtyk. Obydwa parametry wypadły natomiast słabo w przypadku granic rumuńsko-bułgarskiej oraz bułgarsko-greckiej.

Wykres 81. Przekraczanie granicy (oś y) a świadomość istnienia programów EWT (oś x)



Wykres 82. Wysokość wsparcia EUR per capita (oś y) a świadomość istnienia programów EWT (oś x)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurobarometru (2015)

Analiza danych Eurobarometru wskazuje, że im częściej mieszkańcy obszarów przygranicznych przekraczają granicę, tym bardziej są świadomi istnienia programów transgranicznych. Jednocześnie częstsze przekraczanie granicy słabo koreluje się ze wzajemnym zaufaniem, co pokazuje omówiony wcześniej przykład granicy polsko-niemieckiej. Nie występuje także związek pomiędzy wysokością wsparcia per capita a świadomością istnienia programów EWT – co może być wynikiem tego, że najwyższe wsparcie otrzymały także obszary o dość dużej powierzchni (np. pogranicze rumuńsko-węgierskie). Wyższe wsparcie per capita cechuje natomiast obszary transgraniczne o niskim zaufaniu, co może wskazywać na trafność przyjętych założeń (więcej pieniędzy przeznaczono na obszary, które

bardziej potrzebują silniejszych więzów współpracy). Nie ma jednak dowodów na to, że przyjęta w tych programach struktura wsparcia jest formą interwencji najlepiej wpływającą na zwiększenie zaufania. Zaleca się tym samym powtórzenie badań ankietowych obszarów transgranicznych w 2020 roku, a także po zakończeniu okresu programowania, aby w ten sposób zaobserwować potencjalne zmiany.

7.3 Podsumowanie i ocena interwencji

Współpraca terytorialna stanowiła w latach 2007-2013 istotne narzędzie realizacji projektów międzypaństwowych w krajach V4+4. Programy współpracy transgranicznej objęły łącznie 67% powierzchni państw V4+4, zamieszkiwanej przez 60% ich populacji. Państwa V4+4 w różnym stopniu uczestniczyły w programach współpracy transgranicznej, co wynikało z ich wielkości oraz liczby sąsiadów. W Europie Środkowej i Wschodniej nieco większy udział we wsparciu miały programy współpracy transgranicznej, następnie środki ENPI oraz IPA. Słabiej natomiast w porównaniu do Europy Zachodniej państwa V4+4 korzystały z programów transnarodowych i międzyregionalnych. Struktura tematyczna programów współpracy transgranicznej była bardzo zróżnicowana, natomiast programów ENPI/IPA oraz transnarodowych dość zbliżona, z większym udziałem kultury i turystyki oraz wsparcia infrastrukturalnego.

Ocena programów współpracy terytorialnej jest umiarkowanie pozytywna, pomijając zbyt szeroki zakres tematyczny programów oraz niewystarczający system monitoringu rezultatów. W części państw, zwłaszcza Europy Wschodniej programy współpracy transgranicznej dały możliwość zdobywania pierwszych lub cementowania krótkich relacji z partnerami zagranicznymi, które na pewno zaowocują bardziej zaawansowanymi przedsięwzięciami w perspektywie 2014-2020. Konieczne jest jednak także zwiększenie aktywności instytucji państw V4+4 na polu transnarodowym oraz międzyregionalnym.

Na potrzeby przygotowania niniejszego rozdziału wykorzystano następujące opracowania:

1. ADE - Analysis for Economic Decisions, 2016, Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF), Brussels.
2. Böhme K., Hummelbrunner R., 2010, INTERACT Joint summary – thematic and operational aspects of cross-border cooperation in Central and South-Eastern Europe, Wiedeń.
3. Buiskool B.J., Stumm T., Trofin L., 2010, The Intermediate evaluation of the Interregional Cooperation Programme INTERREG IVC, Zoetermeer.
4. Dołzbłasz S., 2017, Sieci współpracy transgranicznej na pograniczach Polski, Rozprawy Naukowe Instytutu Geografii i Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Wrocławskiego 40, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław.
5. Ecorys, 2013, Update Mid-term evaluation of INTERREG IVC Programme, Rotterdam.
6. Ernst&Young SRL-GEA Strategy & Consulting SA, 2010, Interim Evaluation of the Romania-Bulgaria Cross-Border Cooperation Programme 2007-2013, Bucharest.
7. Envirodual/Logframe, 2015, Ex-post Evaluation of the Operational Programme of Cross-Border Cooperation Slovenia-Austria 2007-2013, Maribor/Pecs.
8. Eurobarometer, 2015, Cross-Border Cooperation in the EU - Summary, Flash Eurobarometer 422.
9. Feier F., Badulescu A., 2016, The HU-RO Cross-Border Cooperation Programme 2007-2013: Insights related to the effectiveness of using the European Funds, Oradea Journal of Business and Economics 1(1), Oradea.
10. Fuksiewicz A., 2013, Podsumowanie polsko-czeskiej współpracy przygranicznej 2007-2013, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
11. Geoprofit/WYG PSDB, 2015, Efekty realizacji Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Polska (Województwo Lubuskie) -Brandenburgia 2007-2013, Warszawa.
12. HBH Euroconsulting, 2014, On-going Programme Evaluation of the Hungary - Croatia Cross-border Co-operation Programme 2007-2013: Summary of results and recommendations.
13. imapp, IBS, 2015, Efekty realizacji Programu Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska -

Republika Słowacka 2007-2013, Warszawa.
14. MK Projekt, 2016, Evaluation of the Operational Programme Cross-border Cooperation Slovenia-Croatia 2007–2013, Ljublana.
15. Pawera R., Domonkos L., Hakszr R., 2017, Impact Analysis of Slovak-Hungarian Cross Border Cooperation Projects, International Journal of Management Science and Business Administration 3(3), 7-16.
16. Rajcakova E., Svecova A., 2013, Cross-Border Cooperation in Slovak-Czech Border Region under EU Programmes, European Countryside 2, 133-145.
17. Stawicki M., 2016, Transnational cooperation in the Baltic Sea Region Programme 2007-2013 and its influence on rural areas' environment, Proceedings of the2016 International Conference "Economic Science for Rural Development" 42, 164-170.
18. Stumm T., 2015, Looking back on 25 years of INTERREG and preparing the future of territorial cooperation, Luxemburg Council Presidency, Luksemburg.
19. WYG PSDB/Geoprofit, 2016, Wpływ polityki spójności na rozwój przygranicznej i ponadnarodowej współpracy terytorialnej polskich regionów w perspektywie 2007--2013, Warszawa.