

Znaczenie Funduszy Europejskich dla rozwoju gospodarczego Polski

Wprowadzenie

Polska, wstępując do Unii Europejskiej w maju 2004 r., przyłączyła się do realizacji wspólnotowej polityki spójności, mającej na celu promowanie harmonijnego rozwoju całego terytorium ówczesnej UE-25 dzięki działaniom prowadzącym do zmniejszania dysproporcji w poziomach rozwoju jej regionów, a tym samym do wzmocnienia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Wspólnoty. Poprzez odpowiednie ukierunkowanie działań realizowanych w ramach polityki spójności oraz dzięki wsparciu finansowemu Funduszy Europejskich¹ Polska ma szansę na odrobienie zaległości rozwojowych oraz na znaczne przyspieszenie procesów zmierzających do osiągnięcia konwergencji z innymi krajami Wspólnoty².

Celem artykułu jest próba oceny znaczenia projektów realizowanych w ramach wybranych Programów Operacyjnych współfinansowanych z Funduszy Europejskich, przedstawienie głównych kierunków interwencji oraz jej beneficjentów, a także omówienie oddziaływania tych projektów na rozwój gospodarczy Polski³.

W ramach debaty publicznej dotyczącej sposobów przeciwdziałania spowolnieniu gospodarczemu często pada stwierdzenie, iż głównym mechanizmem pobudzania ko-

¹ Jeśli nie wskazano inaczej, pojęcie Funduszy Europejskich w niniejszym opracowaniu obejmuje: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnych, Finansowy Instrument Wspierania Rybołówstwa oraz Fundusz Spójności.

² *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007, s. 4.

³ Zawarte w opracowaniu charakterystyki i oceny odnoszą się do głównych obszarów gospodarczych, obejmujących: 1) makroekonomiczną sytuację Polski i podstawowe wskaźniki w tym zakresie; 2) konkurencyjność przedsiębiorstw; 3) sferę badawczo-rozwojową i społeczeństwo informacyjne; 4) rynek pracy i rozwój zasobów ludzkich; 5) stan infrastruktury społecznej, transportowej, środowiskowej i energetycznej.

niunktury gospodarczej powinny stać się Programy Operacyjne finansowane ze środków Unii Europejskiej⁴. Jednym z najważniejszych wyzwań stojących przed Polską na początku XXI w. jest zatem optymalne wykorzystanie jej potencjału rozwojowego, aby zapewnić trwałą i zrównoważony rozwój oraz zwiększyć konkurencyjność gospodarki w kontekście nowych problemów globalnych. Do problemów tych należą zmiany klimatyczne i energetyczne, starzenie się społeczeństwa oraz kryzys finansowy i gospodarczy.

Realizacja tych celów będzie możliwa dzięki optymalnemu wykorzystaniu krajowych zasobów oraz poprzez przyciągnięcie zasobów zewnętrznych ukierunkowanych na rozwiązanie działań o największym potencjale wzrostu. Nie do przecenienia pozostają również właściwe relacje instytucjonalne dotyczące najważniejszych polityk publicznych, instrumentów i podmiotów.

Do fundamentalnych czynników rozwoju gospodarczego Polski należą zatem zasoby (tzn. ich dostępność, alokacja i produktywność) oraz czynniki instytucjonalne, które przyczyniają się do rozwoju regionalnych struktur gospodarczych.

Kategoria zasobów determinujących rozwój gospodarczy kraju obejmuje⁵:

1. kapitał ludzki i społeczny – charakteryzowany przez: strukturę wiekową populacji; wielkość i jakość zasobów pracy; dostosowanie kwalifikacji pracowników do zapotrzebowania zgłaszanego przez pracodawców; powiązania sieciowe między podmiotami lokalnymi i regionalnymi; tradycje kulturowe i normy zachowań społecznych oraz postawy sprzyjające współpracy;
2. wiedzę i innowacyjność – w budowie gospodarki opartej na wiedzy (tj. poziom prac badawczo-rozwojowych, współpracę jednostek naukowych z przedsiębiorstwami, stopień wynalazczości i zaawansowania technologicznego produkcji) oraz społeczeństwo informacyjne;
3. kapitał trwały i finansowy – opisywany przez jego poziom i strukturę; dostępność źródeł finansowania; bezpośrednie inwestycje zagraniczne;
4. zasoby materialne – w postaci właściwego zagospodarowania i ład przestrzennego w infrastrukturze techniczno-ekonomicznej i komunalnej, jak również w ochronie środowiska i lokalizowaniu inwestycji zapewniających dostępność komunika-

⁴ Ł. Hardt, *Czy Fundusze Europejskie mogą stać się czynnikiem przeciwdziałającym spowolnieniu gospodarczemu?*, [w:] *Gospodarka Polski. Prognozy i opinie*, K. Bartosik (red.), PAN, Warszawa 2009, s. 55.

⁵ *Rozwój regionalny w Polsce. Raport 2009*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009, s. 23.

cyjną regionu i jego dogodne powiązanie z krajową i międzynarodową siecią transportową.

Do czynników instytucjonalnych warunkujących rozwój gospodarczy kraju zaliczono:

1. poziom jakości i sprawności działania administracji publicznej, tj. poziom świadczonych usług, warunki do prowadzenia działalności gospodarczej, metody pobudzania przedsiębiorczości i otoczenie biznesu;
2. zdolność do zarządzania rozwojem przez instytucje – polegającą na umiejętnym planowaniu, wdrażaniu i rozliczaniu polityk, programów, strategii i projektów.

W warunkach rosnącej otwartości gospodarki oraz nasilających się procesów globalizacyjnych i integracyjnych, gospodarka Polski podlega wpływom otoczenia zewnętrznego, chociaż równocześnie cechuje ją stabilność makroekonomiczna.

Pomimo osłabienia dynamiki wzrostu gospodarczego w Polsce w 2008 r., spowodowanego gwałtownym załamaniem koniunktury gospodarczej w USA i w strefie euro, jako następstwa globalnego kryzysu finansowego, dane statystyczne instytucji międzynarodowych wykazały, że Polska była jedynym krajem europejskim, który odnotował wzrost gospodarczy⁶ w latach 2008–2009. Do czynników stabilizujących sytuację gospodarczą i zapobiegających recesji w Polsce należy zaliczyć⁷:

1. relatywnie małą otwartość gospodarki mierzoną poziomem udziału obrotów handlu zagranicznego w PKB, co w mniejszym stopniu uzależnia ją od eksportu;
2. duży i stabilny rynek wewnętrzny, który amortyzuje wpływ obniżającego się popytu zewnętrznego;
3. umiarkowany – w stosunku do innych krajów – poziom długu publicznego oraz względnie niską wartość kredytów zaciąganych przez przedsiębiorców i gospodarstwa domowe;
4. osłabienie wartości polskiej złotówki, polepszające opłacalność eksportu i zwiększające konkurencyjność krajowych towarów na rynku wewnętrznym;

⁶ Wzrost gospodarczy Polski miał miejsce we wszystkich kwartałach z wyjątkiem IV kwartału 2008 r., kiedy nastąpił nieznaczny spadek PKB o 0,1% w porównaniu z III kwartałem 2008 r.

⁷ *Sytuacja społeczno-gospodarcza kraju i województw w I półroczu 2009 r.*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009, s. 3.

5. napływ Funduszy Europejskich, pozwalający zwiększyć skalę finansowania inwestycji publicznych i prywatnych.

Głównym czynnikiem wzrostu gospodarczego w Polsce w 2008 r. był wzrost konsumpcji prywatnej (o 5,4% w stosunku do 5% w 2007 r.), będący rezultatem korzystnej sytuacji na rynku pracy i wysokiej dynamiki dochodów do dyspozycji w gospodarstwach domowych. Czynnikiem ten miał decydujący wpływ na wzrost PKB o 4,9% (wobec wzrostu o 6,7% w 2007 r.)⁸.

Wpływ Funduszy Europejskich na gospodarkę Polski w latach 2004–2007

Badanie wpływu polityki rozwoju w Polsce na wybrane wskaźniki makroekonomiczne polega na określeniu stopnia, w jakim zmiana danego wskaźnika wynika jedynie z realizacji programów, które współfinansowano z Funduszy Europejskich. Dzięki uzupełnieniu dostępnych danych statystycznych dotyczących najważniejszych wskaźników makroekonomicznych o szacunki oparte na modelach ekonometrycznych możliwa jest ocena efektów prowadzonej polityki w makroskali⁹.

Przedstawione poniżej wyniki oparte są na prognozach opracowanych przy użyciu dwóch modeli makroekonomicznych: modelu HERMIN¹⁰ i modelu Ma-

⁸ Należy to uznać za korzystny wynik, biorąc pod uwagę, że w krajach UE-27 przez pięć kolejnych kwartałów następował spadek PKB w latach 2008–2009. Na tle krajów UE-15 Polska (łącznie z Czechami, Słowacją i Słowenią) w latach 2008–2009 w mniejszym stopniu odczuwała skutki światowego spowolnienia gospodarczego.

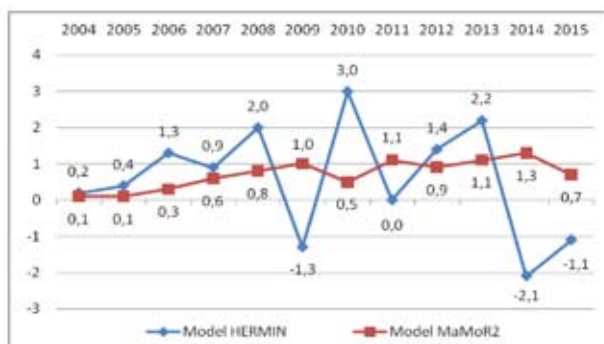
⁹ Modele dostarczają istotnych spostrzeżeń na temat konsekwencji polityki spójności, ponieważ uwzględniają efekt substytucji, efekt wypierania, efekt mnożnikowy, jak również efekt dynamiczny polityki spójności, dzięki czemu możliwe jest oszacowanie efektów netto w aspekcie długoterminowym.

¹⁰ Makroekonomiczny model Hermin został zaprojektowany przez dra Johna Bradleya z ośrodka *Economic Modelling and Development Strategies (EMDS)* w Dublinie. HERMIN uwzględnia elementy neoklasyczne, jak i keynesowskie, pozwalając analizować jednocześnie zarówno oddziaływanie krótkookresowe (po stronie popytu), jak i długookresowe (po stronie podaży). Założenia modelu opierają się na kluczowych aspektach gospodarki, uwzględniających: 1) stopień jej otwarcia na handel światowy; 2) relacje i zakres zmian między sferami gospodarki, które podlegają lub nie podlegają wpływom wolnego handlu; 3) determinanty poziomu cen i płac; 4) elastyczność i mechanizmy rozwoju rynku pracy; 5) znaczenie sektora i długu publicznego oraz 6) interakcje między sferą publiczną i niepubliczną. Model tworzą trzy bloki: podażowy, absorpcji i dystrybucji przychodów. Obejmuje on zintegrowany układ równań opisujących zależności między składowymi i umożliwia ocenę oddziaływania funduszy unijnych na gospodarkę kraju oraz na gospodarki poszczególnych województw.

MoR2¹¹. Jakkolwiek ogólna tendencja zmian wartości i tempa PKB w obu modelach jest zbieżna, to jednak krzywe, stanowiące obraz graficzny zachodzących zmian w poziomie PKB i jego tempie wzrostu w modelu HERMIN oraz MaMoR2, wyraźnie różnią się od siebie. Różnice w prognozach, które pociągają za sobą konieczność posługiwania się ocenami pochodzącymi z obu oszacowań, są w głównej mierze wynikiem zróżnicowanej konstrukcji i różnych teorii ekonomicznych, stanowiących podstawy metodologiczne tych modeli. Niemniej, chociaż szczegółowe wyniki w każdym z modeli są zróżnicowane, obydwa modele jednoznacznie dowodzą, że prowadzona w Polsce polityka rozwoju wywiera pozytywny wpływ na poziom PKB i krajowy rynek pracy.

W pierwszych latach członkostwa Polski w Unii Europejskiej (2004–2006) wpływ Funduszy Europejskich na gospodarkę Polski był nieznaczny, chociaż już w 2007 r. zaobserwowano silną korelację między inwestycjami finansowanymi z funduszy unijnych a głównymi wskaźnikami makroekonomicznymi. Przeprowadzone badania wskazują (rys. 1), że w wyniku wykorzystania środków pochodzących z Funduszy Europejskich wzrost PKB w 2007 r. był wyższy od 0,6 pkt % (model MaMoR2) do 0,9 pkt % (model

Rysunek 1. Wpływ Funduszy Europejskich na tempo wzrostu PKB w Polsce w latach 2004–2015 [pkt %]



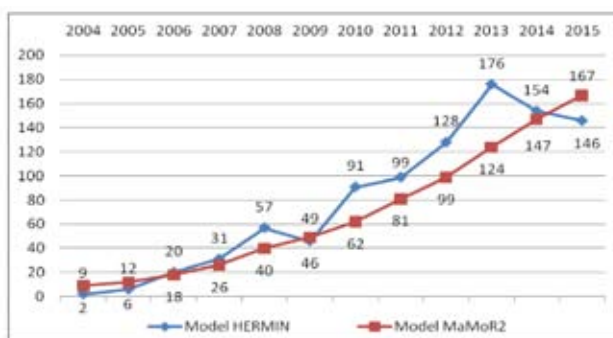
Źródło: Obliczenia przy wykorzystaniu modeli MaMoR2 oraz HERMIN

¹¹ Model MaMoR2 opracował dr Tomasz Kaczor reprezentujący Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową. Model służy do obliczania równowagi ogólnej (*computable general equilibrium model, CGE*), pozwalając zbadać różnorodne aspekty gospodarcze w ujęciu regionalnym. Model umożliwia prognozowanie: 1) procesów tworzenia produktu; 2) rozmiarów strumieni i zasobów, dotyczących spożycia, inwestycji i zasobów kapitału; 3) wpływu sytuacji panującej w danym regionie na inne regiony; 4) podziału produkcji między popyt krajowy a eksport; 5) stopnia zaspokojenia popytu krajowego. Model ten nie jest prostym złożeniem 16 modeli odzwierciedlających rozwój gospodarczy w poszczególnych województwach, lecz uwzględnia sytuację i procesy zachodzące w pozostałych częściach kraju. Model ma charakter dynamiczny, pozwalając określić optymalizację zachowań podmiotów gospodarczych zarówno w jednym okresie, jak i na przestrzeni lat.

HERMIN). Oszacowano, że największy wzrost dynamiki PKB przypadnie na lata 2010–2014, ponieważ realizacja programów współfinansowanych z funduszy unijnych spowoduje wzrost PKB od 1,3 pkt % (model MaMoR2) do 3 pkt % (model HERMIN).

W latach 2004–2007 zaobserwowano również pozytywny wpływ Funduszy Europejskich na wartość PKB (rys. 2). W 2007 r. wartość PKB była wyższa o od 26 mld zł (model MaMoR2) do 31 mld zł (model HERMIN) niż w przypadku braku realizacji wspólnotowej polityki rozwoju. Prognozy wskazują, że wzrost wartości PKB będzie występować w kolejnych latach i osiągnie poziom 176 mld zł (według modelu HERMIN) w 2013 r. oraz 167 mld zł (według modelu MaMoR2) w 2015 r.

Rysunek 2. Wpływ polityki rozwoju na wartość PKB w Polsce w latach 2004–2015 [mld zł]



Źródło: Obliczenia przy wykorzystaniu modeli MaMoR2 oraz HERMIN

Biorąc pod uwagę korelację między środkami pochodzącymi z Funduszy Europejskich a poziomem PKB per capita zauważono, że dzięki utrzymanemu wsparciu poziom ten w 2007 r. zwiększył się o 0,6 pkt % (model MaMoR2) lub 1,5 pkt % (model HERMIN). Kolejne lata, które będzie cechował zwiększony napływ środków unijnych, przyczynią się do dynamicznego rozwoju polskiej gospodarki. Prognozy wskazują, że brak realizacji polityki rozwoju spowodowałby, że poziom PKB per capita w 2013 r. byłby mniejszy o 6 pkt % (w przypadku modelu HERMIN) lub 4,7 pkt % (w przypadku modelu MaMoR2).

Dzięki wsparciu z Funduszy Europejskich w latach 2005–2007 nastąpił wzrost nakładów brutto na środki trwałe (o 2,4 pkt % – model HERMIN – lub 3,4 pkt % – model MaMoR2). Interwencje współfinansowane ze środków unijnych będą wywierały w tym

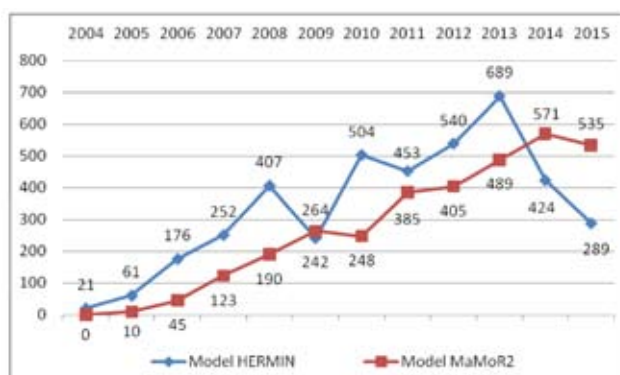
zakresie najsilniejszy wpływ w latach 2010–2011 (wzrost o 3,4 pkt % – model MaMoR2 w 2011 r. – oraz 8,9 pkt % – model HERMIN w 2010 r.).

Sytuacja gospodarcza w Polsce poprawiła się również na rynku pracy. Środki z Funduszy Europejskich współfinansujących realizację Programów Operacyjnych w tym zakresie przyczyniły się do wzrostu wskaźnika zatrudnienia w 2007 r. (o od 0,5 pkt % – model MaMoR2 – do 1,0 pkt % – model HERMIN). Prognozy wskazują, że najbardziej widoczny wpływ realizacji polityki rozwoju na wskaźnik zatrudnienia wystąpi w latach 2013–2014 (wzrost o 2,2 pkt % – model MaMoR2 – do 2,7 pkt % – model HERMIN), osiągając w 2020 r. poziom 70%.

Analiza wpływu Funduszy Europejskich na wzrost liczby zatrudnionych wskazuje, że w 2007 r. wsparcie to doprowadziło do stworzenia od 123 tys. (model MaMoR2) do 252 tys. (model HERMIN) nowych miejsc pracy (rys. 3). Prognozowana tendencja wzrostowa utrzyma się do roku 2013–2014, kiedy liczba nowych miejsc pracy zwiększy się o dodatkowe 689 tys. (model HERMIN) lub 571 tys. (model MaMoR2).

Dzięki Funduszom Europejskim nastąpił również spadek stopy bezrobocia, która w wyniku rozdysponowanych na walkę z bezrobociem środków obniżyła się w 2007 r. średnio o 1,1 pkt %. Największy wpływ w tym zakresie będzie widoczny w latach 2013–2014, gdyż prognozowana stopa bezrobocia będzie wówczas mniejsza średnio o 3,2 pkt %, aniżeli w sytuacji niewykorzystania środków pochodzących z Funduszy Europejskich (tab. 1).

Rysunek 3. Wpływ polityki rozwoju na liczbę nowo utworzonych miejsc pracy w Polsce w latach 2004–2015 [tys. osób]



Źródło: Obliczenia przy wykorzystaniu modeli MaMoR2 oraz HERMIN

W pierwszych latach członkostwa Polski w Unii Europejskiej nie nastąpił zauważalny wzrost wydajności pracy, ponieważ koncentrowano się głównie na tworzeniu nowych miejsc pracy. Kolejne lata, odznaczające się zwiększonymi inwestycjami w kapitał ludzki i rzeczowy, niewątpliwie przełożą się na wzrost tej wydajności w Polsce od 4 pkt % w 2015 r. do poziomu 86% średniej unijnej w 2020 r.

Tabela 1. Wpływ polityki rozwoju na spadek stopy bezrobocia w Polsce w latach 2004–2015 [pkt %]

Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Model HERMIN	-0,1	-0,4	-1,1	-1,5	-2,5	-1,5	-3,0	-2,7	-3,3	-4,2	-2,6	-1,7
Model MaMoR2	0,2	-0,1	-0,3	-0,7	-1,1	-1,5	-1,4	-2,2	-2,3	-2,8	-3,3	-3,0

Źródło: Obliczenia przy wykorzystaniu modeli MaMoR2 oraz HERMIN

Sektorowy Program Operacyjny – Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw

Sektorowy Program Operacyjny – Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw (SPO-WKP)¹² jest adresowany w głównej mierze do sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Przyjęta strategia realizacji jego celu zdefiniowana została jako poprawa pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstw działających na terenie Polski w warunkach Jednolitego Rynku Europejskiego. Strategia ta wyznaczyła dwa priorytety, dotyczące: a) rozwoju przedsiębiorczości i wzrostu innowacyjności poprzez wzmocnienie instytucji otoczenia biznesu oraz b) bezpośredniego wsparcia przedsiębiorstw¹³.

Wielkość środków alokowanych na program, wliczając środki Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, krajowe środki publiczne i przewidywany wkład sektora

¹² Program realizowany jest przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP), powołanej na mocy ustawy z dnia 09.11.2000 r. (Dz.U. z 2007 r., nr 42, poz. 275), której misją jest działanie na rzecz rozwoju gospodarczego Polski. Do najważniejszych celów PARP należy wspieranie polskiej przedsiębiorczości poprzez wdrażanie programów pomocowych, służących wykorzystaniu innowacyjnych rozwiązań i technologii, rozwojowi zasobów ludzkich, eksportu, czy też rozwojowi regionalnemu. Agencja realizuje swoje zadania poprzez wdrażanie programów finansowanych ze środków funduszy strukturalnych, programów wieloletnich Komisji Europejskiej oraz ze środków budżetu krajowego.

¹³ K. Rutkiewicz, *Wpływ udzielania pomocy publicznej na wzrost konkurencyjności polskich przedsiębiorstw*, [w:] M. Winiarski (red.), *Nowe idee początku XXI wieku*, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Seria: e-monografie, nr 2, Wrocław 2009, s. 79–102.

prywatnego, umożliwiły realizację projektów o łącznej wartości blisko 3 mld euro, przy czym niemal 60% tej puli stanowić miały środki publiczne.

W latach 2004–2007¹⁴ większość projektów wspierających konkurencyjność przedsiębiorstw w Polsce dotyczyła małych i średnich przedsiębiorców. Udział dofinansowania unijnego w ogólnej wartości projektów wyniósł 36,9% dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz 14,3% dla dużych przedsiębiorstw (tab. 2). W kategorii wydatków odnoszących się do małych i średnich przedsiębiorstw dominują inwestycje w kapitał rzeczowy (64,1%) przy dofinansowaniu unijnym sięgającym 2,1 mld zł. Duże znaczenie odgrywa również wsparcie otoczenia biznesu w postaci poręczeń, mikropożyczek i funduszy kapitału zaangażowanego (22,7% przy dofinansowaniu unijnym przekraczającym 1,1 mld zł).

Tabela 2. Interwencje wspierające konkurencyjność przedsiębiorstw w Polsce w latach 2004–2007

Kategoria wydatków	Wartość projektów [mln zł]	Struktura wartości projektów [%]	Dofinansowanie unijne [mln zł]	Udział dofinansowania unijnego [%]
I. Wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw	10 556	100,0	3 891	36,9
Inwestycje w kapitał rzeczowy	6 766	64,1	2 075	30,7
Technologie przyjazne środowisku	137	1,3	43	31,3
Doradztwo	549	5,2	225	41,0
Parki przemysłowe i naukowo-technologiczne	703	6,7	422	60,0
Rozbudowa systemu poręczeń, mikropożyczek i funduszy kapitału zaangażowanego	2 401	22,7	1 127	46,9
II. Wsparcie dla dużych przedsiębiorstw	4 446	100,0	636	14,3
Inwestycje w kapitał rzeczowy	2 189	49,2	137	6,3
Technologie przyjazne dla środowiska	2 240	50,4	494	22,0
Doradztwo	16	0,4	5	28,4
Montaż finansowy	1	0,0	0	31,0
RAZEM	15 002	-	4 527	30,2

Źródło: Opracowanie na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego

W dużych przedsiębiorstwach największa część dofinansowania unijnego (prawie 0,5 mld zł) przypada na technologie przyjazne dla środowiska¹⁵. Drugi obszar in-

¹⁴ W badanym okresie do kategorii beneficjentów Funduszy Europejskich będących małymi lub średnimi przedsiębiorstwami zaliczono niemal 15 tys. firm, a w przypadku przedsiębiorstw dużych – 800 firm. Realizowane inwestycje w niewielkim stopniu miały związek z zasobami ludzkimi czy infrastrukturą. Ponadto marginalne znaczenie odgrywały środki udzielone na cele rolnicze.

¹⁵ 78% środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przeznaczonych dla dużych przedsiębiorstw wykorzystywano na projekty dostosowujące prowadzoną działalność do wymogów ochrony środowiska.

terwencji mających spowodować wzrost konkurencyjności dużych przedsiębiorstw w badanym okresie stanowiły inwestycje w kapitał rzeczowy (137 mln zł unijnego dofinansowania).

Badania przeprowadzone w Instytucie Nauk Ekonomicznych PAN¹⁶ wykazały, że Fundusze Europejskie stanowią ważny stymulator jakościowych i proinnowacyjnych przemian sfery rozwojowej przedsiębiorstw. 23% przedsiębiorców korzystających ze wsparcia unijnego potwierdziło wzrost konkurencyjności prowadzonej działalności. Realizacja projektów przyczyniła się do: wzrostu nakładów inwestycyjnych (w 22% badanych firm), zwiększenia zatrudnienia (16%) i poprawy innowacyjności (15%).

Szczególne znaczenie Fundusze Europejskie odegrały w finansowaniu inwestycji przedsiębiorstw średnich i dużych. W przedsiębiorstwach średnich udział nakładów inwestycyjnych zwiększył się z 9% w 2003 r. do 20% w 2005 r., natomiast w dużych wzrósł z 5% do 31%. W populacji wszystkich badanych przedsiębiorstw (z dominacją mikrofirm) udział ten zwiększył się z 0,6% do 3,7%.

Realizacja wsparcia w ramach SPO-WKP dla przedsiębiorstw dokonujących nowych inwestycji mających służyć poprawie konkurencyjności produktowej i technologicznej, objęła 34 duże przedsiębiorstwa oraz 268 małych i średnich przedsiębiorstw. Wsparcie przyczyniło się do powstania 5970 nowych miejsc pracy. Korzystano z usług doradczych (2221 firm), którymi objęto 333 przedsiębiorstwa wdrażające nowe technologie¹⁷.

¹⁶ J. Kotowicz-Jawor (red.), *Adaptacja polskich przedsiębiorstw do rynku Unii Europejskiej*, INE PAN, Warszawa 2008.

¹⁷ Wyniki badań ewaluacyjnych dotyczących konkurencyjności polskich przedsiębiorstw dowiodły, że: 1) przedsiębiorcy są bardziej zainteresowani dotacjami aniżeli usługami doradczymi. Dopiero realizacja potrzeb inwestycyjnych skłania ich do strategicznego rozwoju firmy i poszukiwania usług doradczych; 2) interwencje w mikroprzedsiębiorstwach przyczyniły się do: a) wzrostu zatrudnienia (w 80% firm), b) wzrostu przychodów (w 60% firm), c) wystąpienia efektu dźwigni (w 80% firm zaangażowanie wkładu własnego było wyższe niż kwota wymagana); d) wystąpienia efektu mnożnikowego (w 60% firm podjęto dodatkowe działania inwestycyjne, których wsparcie nie obejmowało); 3) efektywność interwencji była stosunkowo niska, ponieważ przedsiębiorcy zrealizowaliby dany projekt inwestycyjny nawet w sytuacji nieprzyznania wsparcia (tzw. *efekt deadweight*); 4) największy wpływ interwencji związany był z usługami mającymi na celu wdrożenie nowych technologii (w 86% przypadków rozwinęto lub udoskonalono istniejące usługi) oraz promocją nowych i technologicznie zaawansowanych rozwiązań organizacyjnych opartych na tzw. kanale dyfuzji wiedzy (79% firm rozwinęło lub udoskonało swoje usługi w tym obszarze); 5) najmniejsza skuteczność wsparcia dotyczyła rozwoju i doskonalenia usług wynikających z tzw. innowacyjnej współpracy między przedsiębiorcą a jednostką naukowo-badawczą (jedynie 4% firm zrealizowało ten cel). P. Czyż, D. Dec, T. Klimczak, A. Kowalczyk, K. Pylak, M. Zub, *Instytucje otoczenia biznesu wspierane w ramach SPO-WKP, lata 2004–2006: Określenie wpływu programu na ofertę usługową oraz poziom jakości świadczenia usług*, Warszawa 2007.

Poprawa konkurencyjności przedsiębiorstw związana była ściśle z projektami skierowanymi na wzmocnienie instytucji wspierających ich działalność. Wsparcie udzielono 74 instytucjom otoczenia biznesu oraz 7 sieciom takich instytucji. Środki unijne przyczyniły się do zewnętrznego wsparcia przedsiębiorstw dla 53 funduszy mikropożyczkowych, 39 funduszy poręczeń kredytowych i 6 funduszy *seed capital*. Dzięki tym zabiegom udzielono przedsiębiorcom 8839 pożyczek i 7496 poręczeń.

Istotne znaczenie SPO-WKP polegało także na pobudzaniu aktywności polskich przedsiębiorców na arenie międzynarodowej. Dofinansowano 5514 projektów dotyczących udziału polskich przedsiębiorstw w zagranicznych targach i wystawach oraz 1021 gospodarczych misji wyjazdowych.

W obszarze badawczo-rozwojowym SPO-WKP przyczynił się do budowy i modernizacji 78 laboratoriów, z czego 51 powstało w 2007 r. Utworzonych zostało 19 aktywnych inkubatorów technologicznych. Wsparcie otrzymały parki przemysłowe (27 przypadków) i parki naukowo-technologiczne (17). Ponadto udzielana była pomoc doradcza (dotycząca technicznych studiów wykonalności, biznes planów i ocen oddziaływania na środowisko), którą otrzymały 44 podmioty zarządzające parkami przemysłowymi i naukowo-technicznymi oraz inkubatorami przedsiębiorczości. Laboratoria badawcze i specjalistyczne zaoferowały swoje usługi 1120 przedsiębiorstwom. W wyniku wsparcia podmiotów środkami programu wprowadzono na rynek 17 nowych produktów i technologii z czego ponad połowę zrealizowano w 2007 r.

Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich

Do końca 2007 r. podejmowane w Polsce działania z obszaru rynku pracy i zasobów ludzkich, które pociągały za sobą transfer środków z Funduszy Europejskich, obejmowały 7387 projektów (tab. 3). Ich całkowita wartość wyniosła łącznie prawie 8,75 mld zł¹⁸, co stanowiło 9,4% wartości wszystkich realizowanych w Polsce projektów.

Tabela 3. Struktura ilościowa, wartościowa i dofinansowania projektów z obszaru zasobów ludzkich w Polsce

Kategoria interwencji	Liczba projektów		Wartość projektów		Dofinansowanie unijne	
	[ilość]	[%]	[mln zł]	[%]	[mln zł]	[%]
Zasoby ludzkie	6	0,1	4,9	0,1	3,7	74,4
Polityka rynku pracy	1 568	21,2	2 198,2	25,1	1 597,0	72,7

¹⁸ Dofinansowanie unijne wyniosło ponad 6,16 mld zł (70,4% wartości projektów).

Przeciwdziałanie zjawisku wykluczenia społecznego	507	6,9	501,3	5,7	360,9	72,0
Rozwój kształcenia i szkolenia zawodowego niezwiązanego ze szczególnym sektorem (przedsiębiorstwami lub osobami) oraz specjalistyczne doksztalcanie zawodowe w dziedzinie turystyki	2 821	38,2	3 206,7	36,7	2 340,4	73,0
Potencjał adaptacyjny pracowników, przedsiębiorczość, innowacyjność, technologie komunikacyjne i informacyjne	2 171	29,4	2 516,3	28,8	1 611,3	64,0
Działania na rzecz kobiet na rynku pracy	314	4,2	321,2	3,6	249,9	77,8
Ogółem	7 387	100,0	8 748,6	100,0	6 163,2	70,4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Ministerstwa Rozwoju Regionalnego

Największa liczba (2821) projektów dotyczyła rozwoju kształcenia i szkoleń zawodowych niezwiązanych ze szczególnym sektorem¹⁹, co stanowiło 36,7% wartości wszystkich realizowanych projektów. Na drugim miejscu znalazły się projekty wykorzystujące Fundusze Europejskie ukierunkowane na tworzenie potencjału adaptacyjnego pracowników, przedsiębiorczość, innowacyjność, technologie komunikacyjne i informacyjne (2171 projektów, których udział w ogólnej wartości projektów stanowił 28,8%). Na trzecim miejscu pod względem liczby (1568) i udziału (25,1%) w ogólnej wartości projektów znalazły się projekty dotyczące polityki rynku pracy. Pozostałe 11,2% projektów stanowiły projekty mające na celu przeciwdziałanie zjawisku wykluczenia społecznego (6,9%), wspierające kobiety na rynku pracy (4,2%) oraz inne projekty z obszaru zasobów ludzkich (0,1%).

Liczba zakończonych w Polsce projektów w obszarze zasobów ludzkich w 2007 r. wyniosła 3974 (54%), a ich wartość stanowiła ponad 2,61 mld zł. 1735 projektów (o wartości 0,7 mld zł) obejmowało rozwój kształcenia i szkolenia zawodowe niezwiązane ze szczególnym sektorem. Z kolei ponad 1,21 mld zł przeznaczono na projekty związane z działaniami z zakresu polityki rynku pracy.

Na podstawie przeprowadzonych badań symulacyjnych, wykorzystujących makroekonomiczne modele Hermin i MaMoR2 stwierdzono, że wykorzystanie funduszy unijnych przyczyniło się do powstania od 123 tys. do 250 tys. nowych miejsc pracy²⁰. Nale-

¹⁹ Największe projekty w tej grupie dotyczyły zaopatrzenia szkół w pracownie komputerowe (1,19 mld zł) oraz zakupu sprzętu mającego ułatwić naukę uczniów o specjalnych potrzebach edukacyjnych (0,37 mld zł).

²⁰ Badania ewaluacyjne dowiodły stworzenia nawet 320 tys. nowych miejsc pracy. *Badanie beneficjentów ostatecznych Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004–2006. Raport zbiorczy z I, II i III sesji ankietowania osób objętych wsparciem jako niepracujące*, ABR Opinia Sp. z o.o., Warszawa 2007.

ży zatem podkreślić fakt, że fundusze unijne miały wpływ na powstanie od 15 do 20% nowych miejsc pracy.

Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich (SPO-RZL) w latach 2004–2006 obejmował: 1) współfinansowanie pochodzące ze środków budżetu państwa; 2) środki funduszy celowych (np. Funduszu Pracy, PFRON-u) oraz 3) będące w dyspozycji (budżetach) środki jednostek samorządu terytorialnego. Dodatkowo przewidziano nieznaczny wkład środków prywatnych, który wymagany jest od ostatecznych odbiorców (beneficjentów) pomocy.

W stosunku do lat wcześniejszych w 2007 r. realizacja priorytetów SPO-RZL w ramach tzw. aktywnej polityki rynku pracy oraz rozwoju społeczeństwa opartego na wiedzy spowodowała: 1) wzrost liczby zatrudnionych osób przy robotach publicznych²¹ i 2) wzrost liczby osób, które skorzystały z różnych form szeroko pojętej aktywizacji (szkolenia, staże, przygotowania zawodowe)²².

W strukturze osób objętych wsparciem do zakończenia 2007 r. dominowały osoby bezrobotne (47,3%) oraz osoby zatrudnione (34,2%), zasadniczo odbywające szkolenia (tab. 4). Samozatrudnieni stanowili 1,3%, a poszukujący pracy zarejestrowani w PUP – 0,4% ogółu ostatecznych beneficjentów pomocy.

Analiza form wsparcia beneficjentów, które wykorzystywano w ramach SPO-RZL, wskazuje, że do najpopularniejszych spośród nich należały: 1) pomoc w poszukiwaniu pracy (42,6%); 2) usługi poradnictwa zawodowego (36,8%) i pośrednictwa pracy (33,2%). Ponadto 37,4% beneficjentów objęto szkoleniami; 15,3% realizowało staże; 5,9% angażowało się w przygotowanie zawodowe, a 4,3% subsydiowano zatrudnienie.

Tabela 4. Struktura osób objętych wsparciem według statusu na rynku pracy [%]

Bezrobotni	Zatrudnieni	Inni	Samozatrudnieni	Osoby zarejestrowane w PUP	Uczący się
47,3	34,2	16,7	1,3	0,4	0,1

Źródło: *Raport z postępu wdrażania SPO-RZL 2004–2006 w 2007 r.*, MRR, Warszawa 2008

²¹ Jest to rezultat zwiększenia nakładów inwestycyjnych samorządów, które zgłaszały zapotrzebowanie na siłę roboczą.

²² Od początku realizacji programu do końca 2007 r. wsparciem objęto blisko 1,44 mln ostatecznych beneficjentów.

Realizacja działań z zakresu rozwoju i modernizacji instrumentów oraz instytucji rynku pracy do końca 2007 r. pozwoliła na wsparcie dla ponad 55 tys. ostatecznych odbiorców pomocy, z których 78% stanowiły kobiety, a 22% – mężczyźni²³. W przypadku tworzenia nowych perspektyw dla młodzieży, program objął ponad 341 tys. beneficjentów²⁴.

Biorąc pod uwagę przeciwdziałanie i zwalczanie długotrwałego bezrobocia, które realizowano za pośrednictwem Wojewódzkich Urzędów Pracy, należy podkreślić, iż wsparciem objęto prawie 290 tys. ostatecznych odbiorców²⁵.

Integracja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych w programach realizowanych do końca 2007 r. dotyczyła ponad 64 tys. ostatecznych odbiorców, z których 39% stanowiły osoby posiadające znaczny lub umiarkowany stopień niepełnosprawności. Wykorzystywano tutaj wsparcie w postaci szkoleń i pomocy w poszukiwaniu zatrudnienia. W przypadku 21,2 tys. ostatecznych odbiorców wydatki poniesione na zatrudnienie u przedsiębiorcy były subsydiowane.

Promowanie działań aktywnej polityki społecznej polegającej na wsparciu grup szczególnego ryzyka objęło do końca 2007 r. 5,5 tys. osób, z których 95% ukończyło realizowane projekty. Wsparcie trafiło do osób: 1) które opuściły zakłady karne; 2) bezdomnych; 3) uzależnionych od alkoholu i narkotyków, które poddały się leczeniu; 4) samotnie wychowujących dzieci i objętych świadczeniami systemu pomocy społecznej; 5) uchodźców zmagających się z problemami integracji.

Analiza liczby i wartości²⁶ zawartych w ramach SPO-RZL umów wskazuje, że do końca 2007 r. najwięcej umów realizowało województwo mazowieckie (660 umów o wartości 967,2 mln zł). Na drugim miejscu znalazło się województwo wielkopolskie (382 umowy o wartości 215,9 mln zł). Na kolejnych miejscach uplasowały się województwa śląskie (337 umów o wartości 259,9 mln zł) oraz dolnośląskie (257 umów o wartości 225,4 mln zł).

²³ Dodatkowo 11,5 tys. osób uczestniczyło w studiach podyplomowych.

²⁴ Ze staży i przygotowania zawodowego w miejscu pracy skorzystało ponad 216 tys. osób; 15 tys. osób planujących otworzyć własną działalność gospodarczą otrzymało pomoc w formie usług doradczych lub bezzwrotnej pożyczki na jej rozpoczęcie. Z kolei prawie 284 tys. beneficjentów, uczestnicząc w różnych formach wsparcia, doprowadziło do podniesienia swoich kwalifikacji zawodowych.

²⁵ Dominowali tutaj beneficjenci należący do osób długotrwale bezrobotnych (56,5%). Wsparcie trafiło także do 3 tys. osób niepełnosprawnych i 79 tys. osób pochodzących z terenów wiejskich.

²⁶ Podana wartość stanowi kwotę dofinansowania.

Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego

Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR) jest największym spośród wszystkich siedmiu Programów Operacyjnych, które realizowano w latach 2004–2006. Jego główne zadanie polega na tworzeniu warunków sprzyjających wzrostowi konkurencyjności regionów oraz przeciwdziałaniu marginalizacji niektórych obszarów w taki sposób, aby doprowadzić do długofalowego rozwoju gospodarczego Polski, jej spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej oraz integracji z Unią Europejską²⁷.

Tworzenie i rozwój sieci współpracy w zakresie innowacji między sektorem badawczo-rozwojowym, przedsiębiorcami oraz innymi podmiotami zaangażowanymi w transfer know-how i technologii realizowano w ramach projektów wynikających z Działania 2.6 ZPORR. W rezultacie do końca 2007 r. 645 podmiotów podpisało porozumienia o współpracy ze szkołami wyższymi i jednostkami naukowo-badawczymi, 3062 przedsiębiorców realizowało Regionalne Strategie Innowacyjne, a jedna trzecia z nich wdrożyła innowacje do 18 miesięcy od chwili zakończenia uczestnictwa w projektach.

W zakresie budowy infrastruktury społeczeństwa informacyjnego w ramach ZPORR do końca 2007 r. wybudowano 443 Publiczne Punkty Dostępu do Internetu oraz 319 węzłów sieci szerokopasmowej. Podłączenie do szerokopasmowego Internetu uzyskało 260 jednostek publicznych. Ponadto wdrożono 137 systemów zarządzania przeznaczonych dla administracji publicznej oraz zakończono 93 projekty modernizacji (lub instalacji) sieci LAN w urzędach.

W ramach działań sprzyjających rozwojowi zasobów ludzkich dominowały projekty, których celem była organizacja szkoleń na poziomie lokalnym i regionalnym zwłaszcza dla pracowników zagrożonych bezrobociem oraz przekwalifikowanie osób odchodzących z rolnictwa. W zakończonych do końca 2007 r. 4329 projektach uczestniczyło 548 tys. osób, a łącznie z nadal realizowanymi blisko 1,1 mln osób²⁸. Praktykę przeznaczoną dla uczniów i studentów odbyło 6160 osób. Z doradztwa dla dorosłych skorzysta-

²⁷ ZPORR jest współfinansowany z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Europejskiego Funduszu Społecznego. W latach 2004–2006 na realizację projektów w ramach ZPORR przeznaczono kwotę stanowiącą ok. 4 mld euro. Stanowi to 36% wartości wszystkich funduszy, które przyznano Polsce na lata 2004–2006. *ZPORR 2004–2006. Informacja o realizacji programu*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009, s. 2.

²⁸ W projektach tych 60% uczestników stanowiły kobiety, a 40% mężczyźni. Blisko dwie trzecie wszystkich ostatecznych beneficjentów stanowiły przy tym osoby młode.

ło 71,5 tys., a ze szkoleń 43,7 tys. osób. Udział uczniów i studentów, którzy brali udział w projektach stypendialnych, wyniósł 92%.

Realizacja projektów dotyczących budowy regionalnej infrastruktury społecznej doprowadziła do: 1) wsparcia 259 obiektów badawczych i dydaktycznych oraz zwiększenia ich łącznej powierzchni do poziomu przekraczającego 136 tys. m²; 2) zakupu 2079 sztuk sprzętu medycznego wykorzystywanego w zakładach opieki zdrowotnej²⁹.

W ramach efektów wynikających z realizacji budowy lokalnej infrastruktury społecznej należy wymienić: 1) zakup 1885 sztuk sprzętu medycznego dla 271 zakładów opieki zdrowotnej; 2) odrestaurowanie i wyremontowanie 14 obiektów historycznych o łącznej powierzchni 7244 m² oraz 87 obiektów tworzących infrastrukturę kulturalną, rekreacyjną, sportową lub służących aktywnym formom wypoczynku (ponad 165 tys. m²); 3) zaadaptowanie 11 zabytkowych obiektów na cele turystyczne i kulturalne oraz organizację 3318 imprez lub wydarzeń kulturalnych; 4) zwiększenie powierzchni terenów parków narodowych i krajobrazowych oraz innych form przyrody o 8,4 ha.

Realizacja projektów ZPORR z zakresu infrastruktury transportowej umożliwiła do końca 2007 r. modernizację 3147,5 km dróg gminnych, powiatowych i wojewódzkich. Na ogólną długość dróg poddanych modernizacji 1307,5 km stanowiły drogi regionalne, a 1839,9 km – drogi lokalne.

Biorąc pod uwagę efekty rzeczowe w infrastrukturze ochrony środowiska w 2007 r. ZPORR przyczynił się do wybudowania 2830 km wodociągów oraz 3204 km kanalizacji. Dodatkowo do użytku oddano 107 oczyszczalni ścieków i 79 stacji uzdatniania wody. Zakończono 49 projektów w zakresie selektywnej zbiórki, składowania i recyklingu odpadów, jak również gospodarki odpadami komunalnymi.

Sektorowy Program Operacyjny Transport

Celem Sektorowego Programu Operacyjnego Transport (SPOT) jest realizacja Podstaw Wsparcia Wspólnoty na lata 2004–2006³⁰. SPOT określa działania, priorytety i kie-

²⁹ Średni udział sprzętu medycznego, który zakupiono ze środków pomocy publicznej ZPORR, w całkowitej liczbie sprzętu medycznego wykorzystywanego w zakładach systemu opieki zdrowotnej w 2007 r. wynosił 14%.

³⁰ Dokument programowy stanowiący podstawę planowania poszczególnych dziedzin interwencji strukturalnych oraz zintegrowanych wieloletnich Programów Operacyjnych o charakterze horyzontalnym i regionalnym. Dokument ten zawiera wskazanie celów, działań oraz wielkości interwencji, ukierunkowanych na zmniejszanie dysproporcji w poziomie rozwoju gospodarczego pomiędzy krajem członkowskim a Unią Europejską. Rozporządzenie Rady Ministrów z 22 czerwca 2004 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006, Dz.U., nr 149, poz. 1567 z późn. zm.

runki oraz wysokość środków finansowych przeznaczonych na rozwój transportu³¹.

W ramach SPOT pomoc publiczna może być przyznawana na:

1. zakup i modernizację urządzeń dźwigowych oraz służących do przeładunku, których okres użytkowania będzie przekraczał 5 lat;
2. zakup, modernizację i wdrożenie systemów teleinformatycznych oraz dotyczących wyposażenia logistycznego, w tym na potrzeby transportu intermodalnego;
3. budowę, rozbudowę, przebudowę i nabycie praw do gruntów obejmujących:
 - place składowe i przeładunkowe, parkingi, zaplecze techniczne mające służyć obsłudze taboru, dróg wewnętrznych i dojazdowych oraz przejść podziemnych i magazynów;
 - tory dojazdowe, przeładunkowe i podsuwnicowe, jak również przejazdy i rozjazdy kolejowe oraz urządzenia do sterowania ruchem kolejowym;
4. projekty prac i opracowanie dokumentów dotyczących inwestycji wskazanych powyżej;
5. promocję projektów.

Do końca lipca 2009 r. podpisano 150 umów i decyzji, których wartość przekroczyła 5,7 mld zł³² (tab. 5). Udział umów podpisanych w ramach Priorytetu I. stanowił 35,1% całkowitej wartości umów dotyczących wszystkich Priorytetów SPOT. Ponad 25% wartości wszystkich rozdysponowanych środków przeznaczono na modernizację linii kolejowych w relacjach między aglomeracjami miejskimi (Działanie 1.1.). Prawie dwie trzecie (64,2%) wartości podpisanych w SPOT umów związane było jednak z Priorytetem II, w którym najwięcej środków przeznaczono na budowę i przebudowę dróg krajowych (Działanie 2.1. stanowiące 35% ogólnej wartości pomocy SPOT) oraz usprawnienie przejazdu drogami krajowymi przez miasta na prawach powiatu (Działanie 2.2., którego udział w wartości SPOT wyniósł 27,5%).

³¹ Realizacja projektów w ramach SPOT jest współfinansowana z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i obejmuje do 75% kosztów kwalifikowanych. Pozostała część kosztów jest pokrywana ze środków krajowych.

³² W kwocie tej 5149,51 mln zł stanowi równowartość bezwarunkowego dofinansowania projektów, a 583,83 mln zł – dofinansowanie warunkowe uzależnione od dostępności wolnych środków Programu.

Tabela 5. Liczba, wartość [zł] i struktura [%] podpisanych umów i decyzji w ramach SPOT 2004–2006

Priorytet/Działanie	Wartość alokacji	Liczba umów	Wartość umów	Struktura
Priorytet I. Zrównoważony gałęziowo rozwój transportu	1 750 067 440,05	32	2 012 476 973,63	35,1
1.1. Modernizacja linii kolejowych w relacjach między aglomeracjami miejskimi i w aglomeracjach	1 291 614 772,42	19	1 471 257 175,71	25,7
1.2. Poprawa infrastruktury dostępu do portów morskich	430 080 494,64	10	513 947 118,64	9,0
1.3. Rozwój systemów intermodalnych	28 372 172,99	3	27 272 679,28	0,4
Priorytet II. Bezpieczniejsza infrastruktura drogowa	2 551 721 423,25	86	3 679 708 684,03	64,2
2.1. Budowa i przebudowa dróg krajowych	1 269 742 849,68	16	2 007 557 260,77	35,0
2.2. Usprawnienie przejazdu drogami krajowymi przez miasta na prawach powiatu	1 181 379 387,09	57	1 574 624 337,19	27,5
2.3. Wdrażanie i monitoring środków poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego	100 599 186,49	13	97 527 086,07	1,7
Priorytet III. Pomoc techniczna	37 052 246,70	32	41 159 721,67	0,7
3.1. Wsparcie efektywnego zarządzania SPOT	31 822 664,59	29	35 877 446,41	0,6
3.2. Informacja i promocja SPOT	5 229 582,11	3	5 282 275,26	0,1
Ogółem	4 338 841 110,00	150	5 733 345 379,33	100

Źródło: *Informacja o realizacji Sektorowego Programu Operacyjnego Transport na dzień 31.07.2009*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009, s. 3

Należy podkreślić znaczny postęp rzeczowy w realizacji SPOT. Do końca lipca 2009 r. zakończono łącznie 65 projektów. Do największych zrealizowanych projektów należały: 1) modernizacja elektrycznych zespołów trakcyjnych zmierzająca do usprawnienia transportu pasażerskiego między aglomeracjami, obniżenia jego kosztów i zwiększenia poziomu zadowolenia klientów; 2) budowa i przebudowa 145,9 km dróg krajowych i autostrad (w tym drogi krajowej nr 7 na odcinku Elbląg–Jazowa oraz autostrady A6 na odcinku Kijewo–Klucz; 3) przebudowa 65,4 km linii kolejowych; 4) zakup i modernizacja 190 szynobusów i składów kolejowych; 5) modernizacja 1130 m nabrzeży portowych i falochronów; 6) zakup urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego (tj. fotoradarów, wideorejestраторów, narkotestów i alкотestów) oraz wyposażenia przeznaczonego dla jednostek straży pożarnej i policji.

Pomoc publiczna udzielana w ramach Programów Operacyjnych nowej perspektywy finansowej 2007–2013

Realizacja interwencji publicznych służących osiągnięciu celów rozwoju gospodarczego w Polsce prowadzona jest głównie w ramach wspólnotowej polityki spójności.

Zakres i wartość podejmowanych interwencji wydają się być bez precedensu. W latach 2007–2013 przeznaczono ze środków budżetu Unii Europejskiej na finansowanie polskich Programów Operacyjnych ponad 67 mld euro. Biorąc pod uwagę współfinansowanie krajowe, prognozowaną wartość interwencji oszacowano na ponad 85 mld euro. W Programach Operacyjnych na lata 2007–2013 przewidziano udzielanie pomocy publicznej o znacznej wartości na działania dla przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w wymiarze wspólnotowym.

Występowanie pomocy publicznej w perspektywie finansowej 2007–2013 zidentyfikowano w ramach wszystkich Programów Operacyjnych. W większości przypadków będzie to pomoc regionalna na nowe inwestycje, a także pomoc horyzontalna, przeznaczona w szczególności na zatrudnienie i szkolenia, ochronę środowiska, prace badawczo-rozwojowe i innowacje, wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz kapitał podwyższonego ryzyka. W sektorze transportu przyznawana będzie głównie pomoc na ułatwienie rozwoju niektórych działań gospodarczych³³. Choć przewidziano kontynuację działań określonych w Programach Operacyjnych 2004–2006³⁴, to jednak większość środków udostępnianych jest w ramach omówionych poniżej Programów Operacyjnych, dotyczących nowej perspektywy finansowej 2007–2013.

Pomoc publiczna przyznawana w ramach Programów Operacyjnych nowej perspektywy finansowej 2007–2013 zasadniczo jest pomocą horyzontalną mającą na celu pobudzanie innowacyjności i konkurencyjności polskich przedsiębiorstw. Ważnym instrumentem dla realizacji tych zamierzeń są fundusze kapitału zaangażowanego. Biorąc pod uwagę istniejącą lukę kapitałową, rząd zobowiązał się do dofinansowania funduszy *venture capital*, które inwestują w małe i średnie przedsiębiorstwa. Wsparcie to zapoczątkowano już w ramach SPO WKP i na szerszą skalę wykorzystywane jest obecnie w Programie Operacyjnym Innowacyjna Gospodarka (PO IG).

Udzielana w ramach PO IG pomoc publiczna promuje innowacyjne przedsięwzięcia, obejmujące: 1) prowadzenie prac badawczo-rozwojowych i wdrażanie ich wyników; 2) środki na nowe inwestycje oraz na doradztwo i szkolenia niezbędne do realizacji inwestycji. Wsparcie obejmuje także przedsiębiorstwa produkcyjno-usługowe, które za-

³³ *Pomoc publiczna w programach współfinansowanych z unijnych funduszy w latach 2007–2015. Informacja prasowa*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 26.06.2007.

³⁴ Okres kwalifikowania wydatków w programach operacyjnych dotyczących funduszy strukturalnych przeznaczonych na lata 2004–2006 upłynął 30.06.2009 r. Po tym terminie nadal trwały prace związane z końcowym rozliczaniem projektów.

mierzają realizować inwestycje związane z wysokim potencjałem innowacyjnym oraz mikro- i małe przedsiębiorstwa uruchamiające nowe usługi w formie elektronicznej.

Podnoszenie konkurencyjności przedsiębiorstw wynikające z inwestycji w kapitał ludzki oraz poprawa jakości i dostępności usług szkoleniowych i doradczych są realizowane w ramach działań wynikających z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL). Dążąc do zwiększania możliwości podejmowania i trwałości zatrudnienia, wprowadzono zachęty mające promować prowadzenie własnej działalności gospodarczej oraz działania z obszaru szeroko pojętej przedsiębiorczości.

Pomoc publiczną dla projektów związanych z ochroną środowiska przewidziano w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (PO IŚ). Wsparcie obejmuje przede wszystkim inwestycje w zakresie tzw. najlepszych dostępnych technik (*Best Available Techniques*, BAT), odnawialnych źródeł energii, gospodarki wodno-ściekowej i odpadami, ochrony powietrza, jak również systemów zarządzania środowiskowego.

Wspieranie innowacyjności i przedsiębiorczości ma miejsce także w ramach szesnastu Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO). Szczególny nacisk położono tutaj na zwiększanie innowacyjności przedsiębiorstw, m.in. poprzez ułatwianie dostępu do kapitału za pomocą alternatywnych instrumentów finansowych, wzmacnianie potencjału badawczo-rozwojowego przedsiębiorstw oraz stymulowanie rozwoju powiązań kooperacyjnych i sieciowych między instytucjami badawczymi a przedsiębiorstwami.

Tabela 6. Liczba i wartość złożonych wniosków, podpisanych umów oraz poziom wykorzystania alokacji w Programach Operacyjnych w ramach perspektywy 2007–2013 według stanu na koniec 2009 r.

Program Operacyjny	Wnioski o dofinansowanie po ocenie formalnej		Wnioski o dofinansowanie zatwierdzone		Umowy o dofinansowanie				Wnioski o płatność		
	Liczba	Wartość [tys. zł]	Liczba	Wartość [tys. zł]	Liczba	Wartość wydatków kwalifik.	Wartość dofinan. [tys. zł]	Poziom wykorzyst. alokacji	Wartość wydatków kwalifik.	Wartość dofinan. [tys. zł]	Poziom wykorzyst. alokacji
PO IG	8 361	46 618 212	3 098	20 225 813	2 222	20 493 598	13 215 403	37,6%	1 849 366	1 116 187	3,2%
PO IIS	1 615	59 366 100	577	30 424 205	449	22 640 879	17 787 951	15,0%	4 392 743	3 692 783	3,1%
PO KL	62 772	56 617 916	24 246	22 898 822	13 122	14 407 476	11 928 476	28,9%	4 406 369	3 681 475	8,9%
PO PT	141	669 044	130	593 254	127	721 597	613 357	27,9%	293 216	249 234	11,3%
PO RPW	101	3 094 347	86	2 582 235	59	2 996 843	2 291 677	23,7%	346 161	305 779	3,2%
PO EWT	236	1 217 524	105	577 906	82	555 396	461 369	26,6%	8 593	6 866	0,4%
Razem											
Krajowe	73 226	167 583 142	28 242	77 302 234	16 061	61 815 789	46 298 233	22,2%	11 296 449	9 052 322	4,3%

Znaczenie Funduszy Europejskich dla rozwoju gospodarczego Polski

Razem Regionalne	22 648	53 649 103	10 985	26 369 176	7 417	27 824 183	17 319 897	24,6%	6 310 710	4 353 203	6,2%
Razem NSRO	95 874	221 232 244	39 227	103 671 409	23 478	89 639 972	63 618 130	22,8%	17 607 159	13 405 525	4,8%

Źródło: Wykorzystanie środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006 oraz Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007–2013. Informacja miesięczna za listopad 2009 r., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009, s. 6–7

Zgodnie z danymi Ministerstwa Rozwoju Regionalnego od początku uruchomienia Programów Operacyjnych w ramach perspektywy 2007–2013 do końca listopada 2009 r. złożono prawie 95,9 tys. wniosków na całkowitą kwotę dofinansowania przekraczającą 221,2 mld zł. Jednocześnie zatwierdzono do realizacji ponad 39 tys. wniosków, których wartość dofinansowania przekroczyła 103,6 mld zł. Ostatecznie podpisano z beneficjentami blisko 23,5 tys. umów o dofinansowanie z Unii Europejskiej na łączną kwotę ponad 63,6 mld zł. Wartość wydatków uznanych za kwalifikowane we wnioskach o płatność przekroczyła 17,6 mld zł przy dofinansowaniu wspólnotowym wynoszącym 13,4 mld zł.

Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka

PO IG jest programem związanym z Narodowymi Strategicznymi Ramami Odniesienia, stanowiącym instrument polskiej polityki rozwoju i określającym zakres interwencji pomocy publicznej w obszarze gospodarki³⁵. Do celów szczegółowych, sformułowanych w ramach PO IG, mających służyć rozwojowi polskiej gospodarki należą: 1) zwiększenie innowacyjności przedsiębiorstw; 2) wzrost konkurencyjności polskiej nauki oraz zwiększenie jej roli w rozwoju gospodarczym; 3) wzrost poziomu innowacyjności polskich produktów na rynku międzynarodowym; 4) stworzenie lepszych i trwalszych miejsc pracy; 5) rozwój technologii informacyjnych i komunikacyjnych w gospodarce³⁶.

³⁵ Opracowanie dotyczące rodzajów działalności gospodarczej wykluczonych z możliwości ubiegania się o dofinansowanie w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007–2013, wynikających z zakazu udzielania pomocy publicznej w określonych sektorach działalności gospodarczej w ramach zidentyfikowanego rodzaju pomocy publicznej, Warszawa 2008.

³⁶ Realizacja celów szczegółowych uwzględnia dziewięć osi priorytetowych PO IG określonych jako: 1) Badania i rozwój nowoczesnych technologii; 2) Infrastruktura sfery badawczo-rozwojowej; 3) Kapitał dla innowacji; 4) Inwestycje w innowacyjne przedsięwzięcia; 5) Dyfuzja innowacji; 6) Polska gospodarka na rynku międzynarodowym; 7) Społeczeństwo informacyjne – budowa elektronicznej administracji; 8) Społeczeństwo informacyjne – zwiększanie innowacyjności gospodarki; 9) Pomoc techniczna.

Oprócz wsparcia przedsiębiorstw działających na terenie Polski, budowy gospodarki opartej na wiedzy i wzmacniania sektora badawczo-rozwojowego PO IG ma za zadanie pobudzać przedsięwzięcia na ich początkowych etapach wzrostu, wprowadzać innowacyjne rozwiązania technologiczne i organizacyjne oraz wzmacniać współpracę między przedsiębiorcami a instytucjami otoczenia biznesu i jednostkami naukowymi. Z tego powodu większość instrumentów odnosi się wyłącznie lub w szczególności do małych i średnich przedsiębiorstw.

Całkowita wartość środków finansowych przeznaczonych na realizację PO IG w latach 2007–2013 przekracza 9,7 mld euro, z czego ponad 8,2 mld euro stanowią środki publiczne pochodzące z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, a 1,5 mld euro stanowią środki krajowe³⁷.

Od chwili uruchomienia PO IG złożono 4891 ocenionych pozytywnie wniosków o dofinansowanie na łączną kwotę 29,5 mld zł. Z kwoty tej 83% środków przeznaczono na prace badawczo-rozwojowe w zakresie nowoczesnych technologii oraz na inwestycje o wysokim potencjale innowacyjnym. Najwięcej złożonych wniosków odnotowano w województwie mazowieckim (1065) oraz małopolskim (679), wielkopolskim (489) i śląskim (453). Najmniej wniosków złożono w województwie lubuskim (67), świętokrzyskim (68) i opolskim (89). W całkowitej wartości dofinansowania przodowało również województwo mazowieckie (972,5 mln zł), przed małopolskim (838,3 mln zł) i dolnośląskim (529,9 mln zł). Z kolei najmniejszą kwotę przyznano beneficjentom z województwa lubuskiego (68,5 mln zł).

Według danych pochodzących z Ministerstwa Rozwoju Regionalnego całkowita wartość pomocy publicznej w Polsce przyznanej w ramach wybranych działań PO IG od chwili jego uruchomienia do połowy 2009 r. wyniosła ponad 107 mln zł, z czego 85% stanowiły środki wspólnotowe, a 15% środki krajowe (tab. 7).

Tabela 7. Wartość pomocy publicznej udzielonej w ramach poszczególnych Działań PO IG 2007–2013

Działanie	Przeznaczenie pomocy	Wartość pomocy przekazanej beneficjentom od początku uruchomienia PO IG				Udział poszczególnych przedsiębiorstw w całości przyznanej pomocy [%]		
		I. ze środków wspólnotowych		II. ze środków krajowych		małe	średnie	duże
		[zł]	udział [%]	[zł]	udział [%]			
Działanie 1.4	prace B+R oraz innowacje z przeznaczeniem na badania przemysłowe	1 709 380,40	1,9	301 655,37	1,9	57	43	-

³⁷ PO IG realizuje cel określony w działaniu 1.11 Krajowego Programu Reform, ukierunkowując pomoc publiczną na cele horyzontalne w ramach realizowanych programów. *Sprawozdanie roczne z wdrażania Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007–2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009, s. 2–3.

Znaczenie Funduszy Europejskich dla rozwoju gospodarczego Polski

Działanie 3.3	doradztwo w zakresie opracowania dokumentacji i analiz w celu pozyskania dofinansowania innowacji	466 081,73	0,5	82 249,71	0,5	61	39	-
Działanie 4.2	pomoc regionalna na inwestycje oraz na usługi doradcze dla MSP, szkolenia specjalistyczne i pomoc de minimis	22 745 187,22	25,0	4 013 856,38	25,0	16	51	33
Działanie 4.4	pomoc regionalna na inwestycje, szkolenia specjalistyczne i pomoc de minimis	58 003 382,77	63,6	10 235 891,09	63,6	26	51	23
Działanie 4.5	pomoc regionalna na nowe inwestycje, szkolenia specjalistyczne i doradztwo	627 457,21	0,7	110 727,75	0,7	100	-	-
Działanie 5.4	pokrycie kosztów realizacji ochrony praw własności przemysłowej	108 438,48	0,1	19 316,21	0,1	91	9	-
Działanie 8.1	pomoc de minimis dla mikro- i małych przedsiębiorstw	2 194 366,49	2,4	387 241,14	2,4	100	-	-
Działanie 8.2	pomoc dla MSP*	5 320 496,28	5,8	938 938,14	5,8	64	36	-
Razem		91 174 790,58	100,0	16 089 875,79	100,0	-	-	-
Razem I. + II.		107 264 666,37	85,0%	-	15,0%	-	-	-

* Pomoc: 1) regionalna na inwestycje z przeznaczeniem na nabycie wartości niematerialnych i prawnych oraz zakup środków trwałych; 2) na nabycie analiz przygotowawczych oraz doradczych usług eksperckich związanych z projektem; 3) na zakup szkoleń specjalistycznych; 4) de minimis w zakresie prowadzenia działań informacyjno-promocyjnych oraz na wynagrodzenia dla osób realizujących projekt.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Sprawozdanie okresowe z realizacji Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007–2013 za I półrocze 2009 r.*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009, s. 80–81 oraz *Vademecum dla beneficjentów pomocy publicznej w zakresie działalności gospodarczej przedsiębiorcy udzielanej w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007–2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009, s. 113–117

Ponad 68,2 mln zł (64% wartości środków) przeznaczono na regionalną pomoc inwestycyjną oraz na szkolenia specjalistyczne i usługi doradcze dla małych i średnich przedsiębiorstw. Pomoc ta wynikała z Działania 4.4, w którym 50% wartości środków trafiło do przedsiębiorstw średnich, a po jednej czwartej do przedsiębiorstw małych i dużych³⁸.

Na drugim miejscu pod względem wartości udzielonej pomocy znalazło się Działanie 4.2, na które przeznaczono 25% środków PO IG. Oprócz wymienionych powyżej przeznaczeń obejmowało ono również pomoc de minimis dla dużych przedsiębiorstw z przeznaczeniem na doradztwo. Dwie trzecie wartości pomocy otrzymały tutaj łącznie małe (16%) i średnie (51%) przedsiębiorstwa, a 33% środków trafiło do przedsiębiorstw dużych.

³⁸ Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z 07.04.2008 r. w sprawie udzielania przez PARP pomocy finansowej w ramach PO IG, 2007–2013, Dz.U., nr 68, poz. 414.

Zaledwie 6% wartości pomocy publicznej w PO IG stanowiła pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw, która wynikała z Działania 8.2. Dwie trzecie tej pomocy otrzymały przedsiębiorstwa małe, a jedną trzecią przedsiębiorstwa średnie.

Pozostałe działania (1.4, 3.3, 4.5, 5.4 i 8.1) realizowane w ramach PO IG wykorzystywane były w niewielkim stopniu, a ich łączna wartość nie przekroczyła 5,6% wartości środków pomocy publicznej w tym programie.

Osiągnięte w PO IG rezultaty sprowadzają się do: 1) wzrostu wartości regionalnej pomocy inwestycyjnej oraz na usługi doradcze i szkolenia dla MSP; 2) zwiększenia udziału prac badawczo-rozwojowych powiązanych z potrzebami przedsiębiorców; 3) zwiększenia udziału inwestycji w innowacyjne przedsięwzięcia oraz liczby firm opartych na nowoczesnych rozwiązaniach; 4) wzmocnienia systemu instytucji finansujących inwestycje przedsiębiorstw oraz ich powiązań kooperacyjnych; 5) wzrostu liczby zgłoszeń patentowych; 6) podniesienia poziomu konkurencyjności polskich ośrodków badawczych; 7) zwiększenia sprzedaży i liczby nowych miejsc pracy we wspieranych przedsiębiorstwach.

Program Operacyjny Kapitał Ludzki

Program Operacyjny Kapitał Ludzki (PO KL) realizuje główny cel horyzontalny NSRO 2007–2013, tj. poprawę jakości kapitału ludzkiego i wzrost spójności społecznej. Zamierzeniem PO KL jest ponadto usprawnienie funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowa mechanizmów partnerstwa opartego na wspieraniu przedsiębiorstw i podnoszeniu kwalifikacji ich pracowników. Program służy także przeciwdziałaniu marginalizacji regionów w zakresie rozwoju społecznego oraz zakłada wsparcie obszarów wiejskich³⁹.

PO KL w 85% finansowany jest z Europejskiego Funduszu Społecznego, a w 15% ze środków krajowych. Na jego realizację przewidziano kwotę ponad 11,4 mld euro,

³⁹ Do celów strategicznych PO KL zaliczono: 1) podnoszenie poziomu aktywności zawodowej oraz zdolności do zatrudnienia osób bezrobotnych i biernych zawodowo; 2) zmniejszanie obszarów wykluczenia społecznego; 3) poprawę zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw w zakresie zachodzących zmian gospodarczych; 4) upowszechnianie edukacji społeczeństwa na wszystkich etapach kształcenia przy jednoczesnym zwiększaniu jakości usług edukacyjnych, silnie związanych z aktualnymi potrzebami gospodarki opartej na wiedzy; 5) zwiększanie potencjału administracji publicznej w obszarze formułowania polityk i świadczenia wysokiej jakości usług w ramach wzmocniania mechanizmów partnerstwa; 6) wzrost spójności terytorialnej. *Sprawozdanie roczne z wdrażania Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013 za 2008 r.*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009, s. 4.

z czego środki wspólnotowe stanowią 9,7 mld euro. Alokacja obejmuje 10 Priorytetów, z których pierwszych pięć wykonywanych jest na poziomie centralnym, a pozostałe na poziomie regionalnym⁴⁰.

Od początku realizacji PO KL do połowy 2009 r. zatwierdzono prawie 15,7 tys. wniosków o łącznej wartości wydatków kwalifikowanych wynoszących 2,3 mld zł (tab. 8), co stanowiło 4,4% alokacji na lata 2007–2013. W ramach komponentu centralnego (którego wartość wyniosła 198,8 mln zł) najwyższy poziom finansowania osiągnięto w obrębie Priorytetu II – 82,7 mln zł; natomiast w ramach komponentu regionalnego (o łącznej wartości 1,9 mld zł) najwyższy poziom wydatkowania osiągnięto w ramach Priorytetu VI. – 1,3 mld zł.

Tabela 8. Stopień realizacji prognozy finansowej PO KL na I i II kwartał 2009 r.

Priorytet	Wartość zrealizowanych płatności [zł]		Stopień realizacji prognozy [%]
	Prognoza na I i II kwartał 2009 r.	Wykonanie prognozy	
I.	93 895 210	41 498 286	44
II.	122 040 071	82 658 626	68
III.	69 302 000	14 822 996	21
IV.	108 311 000	22 751 062	21
V.	62 596 662	37 049 736	59
VI.	777 390 399	1 302 727 948	168
VII.	417 333 753	298 149 948	71
VIII.	302 028 986	154 411 564	51
IX.	183 867 549	146 570 813	80
X.	11 900 000	177 449 164	1 491
Razem	2 148 665 629	2 278 090 143	106

Źródło: *Sprawozdanie okresowe z realizacji Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009, s. 22

W ramach PO KL zrealizowano płatności dla beneficjentów na poziomie 106%. Najniższy stopień realizacji prognozy finansowej (po 21%) osiągnięto w Priorytetach

⁴⁰ Ustalono następujące Priorytety: I) Zatrudnienie i integracja społeczna; II) Rozwój zasobów ludzkich i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw oraz poprawa stanu zdrowia pracujących; III) Wysoka jakość systemu oświaty; IV) Szkolnictwo wyższe i nauka; V) Dobre rządzenie; VI) Rynek pracy otwarty dla wszystkich; VII) Promocja integracji społecznej; VIII) Regionalne kadry gospodarki; IX) Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach; X) Pomoc techniczna.

III. i IV⁴¹. Z kolei wysoki stopień realizacji prognozy w Prioryecie X. wynikał z błędnej wartości prognozy dla niego.

Całkowita wartość pomocy publicznej przyznanej w ramach wszystkich Priorytetów PO KL⁴² od początku jego funkcjonowania do połowy 2009 r. wyniosła ponad 368 mln zł.

Tabela 9. Wartość pomocy publicznej udzielonej w ramach PO KL 2007–2013

Priorytet/ Województwo	Wartość pomocy przekazanej beneficjentom od początku uruchomienia programu				Udział poszczególnych przed- sięwzięć w całości przyzna- nej pomocy [%]		
	ze środków wspólnotowych [zł]	ze środków krajowych [zł]	razem [zł]	udział [%]	małe	średnie	duże
I. Zatrudnienie i integracja społeczna	-	-	-	-	-	-	-
II. Rozwój zasobów ludzkich	27 666 117,76	4 882 256,07	32 548 373,83	8,8	80,5	10,5	9
III. Wysoka jakość systemu oświaty	-	-	-	-	-	-	-
IV. Szkolnictwo wyższe i nauka	-	-	-	-	-	-	-
V. Dobre rządzenie	-	-	-	-	-	-	-
VI. Rynek pracy otwarty dla wszystkich	280 770 791,66	49 547 786,76	330 318 578,42	89,7	99,5	0,3	0,2
dolnośląskie	25 916 428,77	4 573 487,43	30 489 916,20	8,3	b.d.	b.d.	b.d.
kujawsko-pomorskie	19 540 032,32	3 448 241,00	22 988 273,32	6,2	99,7	0,3	-
lubelskie	-	-	-	-	-	-	-
lubuskie	-	-	-	-	-	-	-
łódzkie	31 045 230,28	5 478 570,05	36 523 800,33	9,9	99,9	0,1	-
małopolskie	25 938 053,03	4 577 303,48	30 515 356,51	8,3	b.d.	b.d.	b.d.
mazowieckie	9 874 749,20	1 742 602,80	11 617 352,00	3,2	99,9	0,1	-
opolskie	9 526 431,81	1 681 135,02	11 207 566,83	3,1	99,5	0,5	-
podkarpackie	25 668 904,74	4 529 806,72	30 198 711,46	8,2	97,5	2,2	0,3
podlaskie	-	-	-	-	-	-	-
pomorskie	26 388 412,73	4 656 778,72	31 045 191,45	8,4	99,7	0,3	-
śląskie	45 435 690,46	8 018 063,02	53 453 753,48	14,5	99,8	0,1	0,1
świętokrzyskie	8 977 164,05	1 584 205,42	10 561 369,47	2,9	100	-	-
warmińsko-mazurskie	25 938 767,71	4 577 429,60	30 516 197,31	8,3	b.d.	b.d.	b.d.
wielkopolskie	26 520 926,55	4 680 163,51	31 201 090,06	8,4	99,9	0,1	-
zachodniopomorskie	-	-	-	-	-	-	-
VII. Promocja integracji społecznej	-	-	-	-	-	-	-

⁴¹ Nieosiągnięcie zakładanych w prognozie postępów finansowych było wynikiem przedłużającej się oceny merytorycznej wniosków oraz opóźnień w przekazywaniu płatności na rzecz beneficjentów, którzy popełniając liczne błędy w rozliczaniu płatności wydłużali czas weryfikacji wniosków o płatność.

⁴² *Zasady udzielania pomocy publicznej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009 s. 21 i n.

Znaczenie Funduszy Europejskich dla rozwoju gospodarczego Polski

VIII. Regionalne kadry gospodarki	4 400 157,29	776 498,35	5 176 655,64	1,5	64,2	31,4	4,4
dolnośląskie	-	-	-	-	-	-	-
kujawsko-pomorskie	179 310,20	31 642,98	210 953,18	0,1	74,0	25,0	1,0
lubelskie	-	-	-	-	-	-	-
lubuskie	-	-	-	-	-	-	-
łódzkie	2 031 966,87	358 582,39	2 390 549,26	0,6	-	50,0	50,0
małopolskie	1 820 880,18	321 331,80	2 142 211,98	0,6	13,9	65,4	20,7
mazowieckie	-	-	-	-	-	-	-
opolskie	180 414,12	31 837,79	212 251,91	0,1	-	-	100
podkarpackie	143 937,56	25 400,75	169 338,31	0,1	77,9	7,7	14,4
podlaskie	-	-	-	-	-	-	-
pomorskie	43 648,35	7 702,65	51 351,00	0,0	90,9	9,1	-
śląskie	-	-	-	-	-	-	-
świętokrzyskie	-	-	-	-	-	-	-
warmińsko-mazurskie	-	-	-	-	-	-	-
wielkopolskie	-	-	-	-	-	-	-
zachodniopomorskie	-	-	-	-	-	-	-
IX. Rozwój wykształcenia w regionach	-	-	-	-	-	-	-
Ogółem PO KL	312 837 066,71	55 206 541,18	368 043 607,89	100,0	-	-	-

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Sprawozdanie okresowe z realizacji Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009, s. 71–72

Prawie 90% rozdysponowanych środków stanowiła pomoc związana z Priorytetem VI. – Rynek pracy otwarty dla wszystkich⁴³. Biorąc pod uwagę wartość regionalnych wydatków dotyczących ww. Priorytetu, najwięcej pomocy trafiło do województw: śląskiego (14,5%), łódzkiego (9,9%), wielkopolskiego i pomorskiego (po 8,4%), dolnośląskiego, małopolskiego i warmińsko-mazurskiego (po 8,3%) oraz podkarpackiego (8,2%). Najmniej pomocy otrzymali przedsiębiorcy z województw mazowieckiego (3,2%), opolskiego (3,1%) i świętokrzyskiego (2,9%), a w lubelskim, lubuskim, podlaskim i zachodniopomorskim nie przyznano jej wcale.

W strukturze beneficjentów pomocy Priorytetu VI. 99,5% stanowiły przedsiębiorstwa małe, przy minimalnym udziale przedsiębiorstw średnich i dużych, wynoszącym odpowiednio 0,3% i 0,2%.

⁴³ Wsparciem objęto ponad 250 tys. osób bezrobotnych (93% wszystkich uczestników projektu), 12,3 tys. osób nieaktywnych zawodowo (łącznie z osobami uczącymi się) oraz 5,5 tys. zatrudnionych. Przedsiębiorstwa otrzymały z tego tytułu pomoc w postaci subsydiowanego zatrudnienia, doposażenia stanowisk pracy oraz szkoleń i kursów. Do końca 2008 r. z projektów realizowanych w ramach Priorytetu VI. skorzystało 485 przedsiębiorstw, w tym: 368 mikro-, 88 małych, 27 średnich i 2 duże.

W przypadku Priorytetu II. – Rozwój zasobów ludzkich⁴⁴ udział pomocy publicznej stanowił 8,8% całkowitej jej wartości. Pomoc w tym zakresie w ponad 80% trafiła do przedsiębiorstw małych, w 10% – do średnich, a w 9% – do dużych.

Ostatnim Priorytetem PO KL, w którym wystąpiła pomoc publiczna, jest Priorytet VIII. – Regionalne kadry gospodarki⁴⁵, stanowiący jedynie 1,5% całkowitej wartości pomocy publicznej przyznawanej w Programie. Ten rodzaj pomocy udzielany był tylko w siedmiu województwach i w ponad 64% dotyczył przedsiębiorstw małych, w 31% – średnich, a w ponad 4% – dużych.

Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko

Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ) przyjęto decyzją Komisji Europejskiej z 7 grudnia 2007 r. Za jego główny cel uznano podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej Polski oraz jej regionów poprzez rozwój infrastruktury technicznej, ochronę stanu środowiska, zachowanie tożsamości kulturowej i wzrost spójności terytorialnej.

Poprawa atrakcyjności inwestycyjnej Polski ma być osiągnięta za pośrednictwem inwestycji w sześciu obszarach obejmujących: transport, środowisko, energetykę, kulturę, ochronę zdrowia i szkolnictwo wyższe. Przewidziano przy tym realizację następujących celów szczegółowych POIiŚ⁴⁶: 1) budowy infrastruktury gwarantującej zachowanie i poprawę stanu środowiska; 2) powiązania najważniejszych ośrodków gospodarczych w Polsce siecią autostrad i dróg ekspresowych; 3) zapewnienia bezpieczeństwa energe-

⁴⁴ Udział w projektach Priorytetu II. rozpoczęło prawie 72 tys. osób, z czego 82% stanowiły osoby zatrudnione, 14% – bezrobotni, a 4% – nieaktywni zawodowo. Projekty dotyczyły poprawy zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw, wsparcia rozwoju przedsiębiorczości i innowacji, poprawy jakości usług szkoleniowych, jak również opracowania kompleksowych programów zdrowotnych, doskonalenia kadr medycznych i poprawy zarządzania w służbie zdrowia. Struktura przedsiębiorstw biorących udział w ww. projektach obejmowała 54% mikroprzedsiębiorstw, 27% firm małych, 14% – średnich i 5% – dużych.

⁴⁵ Do połowy 2009 r. w projektach Priorytetu VIII. uczestniczyło ponad 58 tys. osób, z których 98% stanowiły osoby zatrudnione, 1,5% – nieaktywni zawodowo, a 0,5% – bezrobotni. Oprócz wspierania rozwoju kwalifikacji zawodowych i doradztwa dla przedsiębiorstw realizowane projekty dotyczyły badań i analiz aktualnej sytuacji, trendów rozwojowych i prognozowania zmian gospodarczych zachodzących w regionach. W projektach wzięło udział 508 przedsiębiorstw, w tym 204 mikro-, 167 małych, 100 średnich i 37 dużych przedsiębiorstw.

⁴⁶ *Sprawozdanie okresowe z realizacji Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko za I półrocze 2009 r.*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009, s. 3.

tycznego Polski dzięki dywersyfikacji dostaw, zmniejszenia energochłonności gospodarki i rozwoju odnawialnych źródeł energii; 4) wykorzystania potencjału dziedzictwa kulturowego Polski dla zwiększenia jej atrakcyjności w Europie i na świecie; 5) utrzymania dobrej kondycji zdrowotnej krajowych zasobów pracy; 6) rozwoju ośrodków akademickich i kształcenia specjalistów z zakresu nowoczesnych technologii.

Całkowitą wartość środków zaangażowanych w realizację POIiŚ na lata 2007–2013 oszacowano na ponad 37,5 mld euro, z czego blisko 28 mld euro stanowić będą środki wspólnotowe. Poszczególne sektory POIiŚ otrzymają: transport – 19 424 mln euro (70% środków), środowisko – 4 846 mln euro (17%), energetyka – 1 722 mln euro (6%), pomoc techniczna – 581 mln euro (2%), szkolnictwo wyższe – 500 mln euro (2%), kultura – 490 mln euro (2%), zdrowie – 350 mln euro (1%).

Oprócz środków publicznych wynoszących ponad 7,3 mld euro w realizację POIiŚ zaangażowano także środki prywatne o łącznej wartości 2,3 mld euro. Dodatkowo wydzielono środki w postaci pożyczek Europejskiego Banku Inwestycyjnego windykacyjnej wysokości 2 mld euro.

Udzielana w ramach POIiŚ pomoc publiczna dotyczyć będzie trzech obszarów: środowiska, transportu i energetyki. W sektorze środowiska celem pomocy publicznej jest zminimalizowanie negatywnego wpływu działalności przemysłowej na środowisko oraz dostosowanie przedsiębiorstw do regulacji wspólnotowych. Realizacja projektów obejmie gospodarkę wodno-ściekową i odpadami, rekultywację oraz poprawę bezpieczeństwa ekologicznego. W sektorze transportu wsparcie przeznaczono na inwestycje w transporcie intermodalnym, kolejowym, drogowym i miejskim w obszarach metropolitalnych. Natomiast w sektorze energetycznym pomoc ma sprzyjać poprawie efektywności energetycznej Polski.

W latach 2008–2009 Komisja Europejska przyjęła dokumenty notyfikacyjne związane z udzielaniem pomocy publicznej przeznaczonej na: rozwój sieci lotniczej TEN-T⁴⁷ (Działanie 6.3) i transportu intermodalnego (Działanie 7.4); wytwarzanie biopaliw ze źródeł odnawialnych (Działanie 9.5); budowę systemów dystrybucji gazu ziemnego na

⁴⁷ TEN-T – Transeuropejska sieć transportowa. Program dotyczący Działania 6.3 Komisja zatwierdziła 11.02.2009 r., dzięki czemu uwolniono z Funduszu Spójności 353 mln euro na realizację projektów infrastrukturalnych w portach lotniczych.

terenach niegazyfikowanych (Działanie 10.2); rozwój przemysłu dla OZE⁴⁸ (Działanie 10.3) oraz rozwój tzw. inteligentnych systemów transportowych (Działanie 8.3).

Jednocześnie trwały prace nad regulacjami warunków przyznawania pomocy publicznej ukierunkowanej na: transport miejski w obszarach metropolitalnych⁴⁹ (Działanie 7.3); wysokosprawne wytwarzanie energii (Działanie 9.1) i wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych (Działanie 9.4).

Regionalne Programy Operacyjne

Na lata 2007–2013 przewidziano realizację szesnastu Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO). Udzielanie pomocy publicznej w ramach tych programów ma być instrumentem przyczyniającym się do wzrostu konkurencyjności i innowacyjności regionów oraz stymulującym tworzenie nowych miejsc pracy. Jej celem jest również poprawa spójności gospodarczej i terytorialnej poszczególnych regionów.

Tabela 10. Płatności na rzecz beneficjentów wg RPO [zł] oraz ich struktura [%]

RPO	a. Płatności II półrocze 2008	b. Płatności I półrocze 2009	Razem a. + b.	Struktura
1. Dolnośląskie	7 998 077	8 442 054	16 440 131	2,3
2. Zachodniopomorskie	154 866	1 716 071	1 870 937	0,3
3. Kujawsko-pomorskie	11 771 930	15 636 037	27 407 967	3,8
4. Podkarpackie	6 494 163	11 350 750	17 844 913	2,5
5. Pomorskie	4 134 275	10 563 526	14 697 801	2,0
6. Warmińsko-mazurskie	9 244 387	16 082 168	25 326 555	3,5
7. Opolskie	5 797 329	15 925 271	21 722 600	3,0
8. Mazowieckie	1 254 701	14 351 146	15 605 847	2,1
9. Lubelskie	8 675 728	25 457 664	34 133 392	4,7

⁴⁸ OZE – odnawialne źródła energii, do których zalicza się: 1) biomasę – będącą najstarszym znanym źródłem energii; 2) energię wody – dostarczającą światu ok. 20% elektryczności; 3) energię wiatru – wykorzystywaną już przed czterema tysiącami lat; 4) energię Słońca – trudną do akumulacji, ale tysiącrotnie przekraczającą globalne zapotrzebowanie; 5) część odpadów komunalnych i przemysłowych, np. odpady organiczne i ścieki. Zarówno w Polsce, jak i na świecie najczęściej wykorzystywanym źródłem energii odnawialnej jest energia biomasy. Udział biomasy w strukturze OZE w Polsce w 1999 r. wynosił 98%. *Serwis poświęcony zmianom klimatycznym i odnawialnym źródłom energii*, www.biomasa.org (data dostępu 14.12.2009).

⁴⁹ Po uzgodnieniach przewidziano 2 mld euro z Funduszu Spójności na realizację Działania 7.3.

Znaczenie Funduszy Europejskich dla rozwoju gospodarczego Polski

10. Podlaskie	4 388 013	21 755 258	26 143 271	3,6
11. Lubuskie	3 309 769	21 555 381	24 865 150	3,4
12. Łódzkie	0	20 744 327	20 744 327	2,9
13. Świętokrzyskie	4 034 307	29 321 943	33 356 250	4,6
14. Śląskie	275 815	34 943 845	35 219 660	4,9
15. Małopolskie	42 619 434	125 009 167	167 628 601	23,1
16. Wielkopolskie	9 782 116	233 181 670	242 963 786	33,3
Razem	119 934 910	606 036 278	725 971 188	100,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Sytuacja społeczno-gospodarcza kraju i województw w I półroczu 2009 r.*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009, s. 22

Całkowitą wartość pomocy publicznej, która będzie przyznana w ramach wszystkich RPO, oszacowano na 6,5 mld euro, z czego 5,5 mld stanowić będą środki wspólnotowe, a 1 mld euro – środki krajowe.

Do planowanych rezultatów wprowadzanych działań w RPO zaliczono: zwiększenie liczby przedsiębiorstw i nowych miejsc pracy; podnoszenie kwalifikacji zawodowych przez pracowników; poprawę innowacyjności przedsiębiorstw oraz powszechniejszy dostęp przedsiębiorstw do informacji i doradztwa.

Od połowy 2008 r. do połowy 2009 r. w ramach wszystkich RPO udzielono płatności o łącznej wartości prawie 726 mln zł (tab. 10). Najwięcej środków rozdysponowano w województwach wielkopolskim (33,3% ogólnej wartości w kraju) oraz małopolskim (23,1%). Na kolejnych miejscach uplasowały się województwa śląskie (4,9%), lubelskie (4,7%) i świętokrzyskie (4,6%), w których odnotowano duży wzrost płatności w 2009 r.

Większość płatności w 2008 r. była związana z projektami dotyczącymi rynku pracy, w szczególności z podwyższaniem zdolności adaptacyjnej pracowników i przedsiębiorstw, poprawą dostępu do zatrudnienia czy też integracją społeczną osób w trudnej sytuacji życiowej. Zmiany, które zaszły w pierwszej połowie 2009 r., polegały na realizacji większych wartościowo płatności w obszarze związanym z transportem, pracami badawczo-rozwojowymi, innowacjami i przedsiębiorczością oraz poprawą jakości kapitału ludzkiego.

Zakończenie

Fundusze Europejskie wywierają korzystny wpływ na rozwój gospodarczy Polski⁵⁰. Zaobserwowano silną korelację między inwestycjami finansowanymi ze środków publicznych a głównymi wskaźnikami makroekonomicznymi. Przeprowadzone badania ekonometryczne dowiodły, że dzięki środkom publicznym tempo wzrostu PKB w 2007 r. było wyższe o 0,6–0,9 pkt %⁵¹.

Sytuacja gospodarcza w Polsce poprawiła się również na rynku pracy. Środki publiczne współfinansujące realizację programów w tym zakresie przyczyniły się do wzrostu wskaźnika zatrudnienia w 2007 r. o 0,5–1,0 pkt %⁵². Analiza wpływu Funduszy Europejskich na wzrost liczby zatrudnionych wskazuje, że w 2007 r. wsparcie to doprowadziło do stworzenia od 123 tys. do 252 tys. nowych miejsc pracy⁵³. Oznacza to, iż 20% nowych miejsc pracy jest zasługą przyznanych środków publicznych. Dzięki Funduszom Europejskim nastąpił również spadek stopy bezrobocia, która w wyniku rozdysponowanych na walkę z bezrobociem środków obniżyła się w 2007 r. średnio o 1,1 pkt %⁵⁴.

Bezpośrednie wsparcie przedsiębiorstw środkami finansowymi wynikającymi z realizacji projektów dotyczących poszczególnych Programów Operacyjnych, przyczyniło się do poprawy wyników finansowych polskich przedsiębiorstw, pociągając za sobą wzrost ich konkurencyjności na wspólnotowym rynku. Projekty służące rozwojowi zasobów ludzkich i podnoszeniu kwalifikacji pracowników przełożyły się na wzrost ich wartości na europejskim rynku pracy.

Chociaż w wielu przypadkach właściwie wykorzystane środki stanowią ważny stimulator jakościowych i proinnowacyjnych przemian sfery rozwojowej przedsiębiorstw,

⁵⁰ Założony cel generalny, w postaci realnej konwergencji gospodarki Polski do średniego poziomu 42–43% PKB na mieszkańca w krajach UE-15, został osiągnięty (44,7%) już w pierwszym roku realizacji Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006.

⁵¹ Oszacowano, że największy wzrost dynamiki PKB przypadnie na lata 2010–2014, ponieważ realizacja programów współfinansowanych z funduszy unijnych spowoduje wzrost PKB o 1,3–3,0 pkt %.

⁵² Prognozy wskazują, że najbardziej widoczny wpływ realizacji polityki rozwoju na wskaźnik zatrudnienia wystąpi w latach 2013–2014 (wzrost o 2,2–2,7 pkt %), osiągając w 2020 r. poziom 70%.

⁵³ Prognozowana tendencja wzrostowa będzie obserwowana do roku 2013–2014, kiedy liczba nowych miejsc pracy zwiększy się o dodatkowe 571–689 tys.

⁵⁴ Największy wpływ w tym zakresie będzie widoczny w latach 2013–2014, gdyż prognozowana stopa bezrobocia będzie wówczas mniejsza średnio o 3,2 pkt %, aniżeli w sytuacji niewykorzystania funduszy unijnych.

to jednak przeprowadzone badania wskazują, że polska gospodarka na tle innych krajów członkowskich cechuje się niskim udziałem wydatków na badania i rozwój, wynoszącym 0,56% PKB, przy średniej unijnej 1,84% PKB. Dodatkowo niemal 60% wszystkich nakładów ponosi budżet państwa. Wpływa to na dużo niższą efektywność wydatkowania środków oraz niekorzystną z punktu widzenia potrzeb gospodarki strukturę rodzajową prowadzonych w Polsce prac badawczo-rozwojowych.

Zauważa się koncentrację przestrzenną rozdysponowanych funduszy w najsilniejszych ekonomicznie województwach o największym potencjale wytwórczym (mazowieckie, dolnośląskie i wielkopolskie). Najwięcej środków na projekty związane z infrastrukturą przeznacza się w województwach: śląskim, wielkopolskim oraz mazowieckim. Z kolei w dziedzinie wsparcia sektora produkcyjnego przoduje województwo mazowieckie przed wielkopolskim i zachodniopomorskim. Na rozwój zasobów ludzkich najwięcej środków udziela się w województwach: mazowieckim, dolnośląskim, wielkopolskim i śląskim. Świadczy to o istnieniu bardzo istotnych rozpiętości w terytorialnym rozmieszczeniu pomocy publicznej, która skoncentrowana jest głównie w kilku (wymienionych powyżej) województwach, charakteryzujących się najwyższym stopniem atrakcyjności inwestycyjnej, zróżnicowaną strukturą gospodarki, lepszą dostępnością komunikacyjną, wyższymi zasobami i jakością kapitału ludzkiego. Na przeciwnym krańcu plasuje się pięć województw tzw. Polski Wschodniej, tj. lubelskie, podkarpackie, podlaskie, warmińsko-mazurskie oraz świętokrzyskie. Zasadniczo województwa te nie dysponują wzmiankowanymi atutami, a ponadto wyróżnia je ich niekorzystne peryferyjne położenie.

Chociaż udzielane środki powodują istotne impulsy rozwojowe, nie są jednak w stanie zastąpić endogenicznych czynników rozwoju. Należy zatem kompleksowo tworzyć warunki, które dynamizować będą własne możliwości wzrostu, zwracając uwagę na czynniki sprzyjające absorpcji środków przyciągających inwestorów zainteresowanych rozwijaniem działalności gospodarczej zwłaszcza w peryferyjnych regionach i poprawiających jakość życia ich mieszkańców.

Fundusze Europejskie nie tylko odgrywają szczególną rolę w budowie i modernizacji, wciąż niewystarczającej, infrastruktury społecznej, transportowej, środowiska oraz energetyki, ale również istotnie łagodzą spowolnienie gospodarcze związane z ogólnoswiatowym kryzysem. Rozbudowa sieci drogowej stopniowo poprawia dostępność komunikacyjną Polski, podnosząc konkurencyjność gospodarki oraz zwiększając jej możliwości rozwoju.

Z punktu widzenia polskiej gospodarki konieczna jest intensyfikacja środków prowadzących do unowocześnienia jej potencjału w procesie budowy gospodarki opartej na

wiedzy, stworzenie warunków umożliwiających finansowe wsparcie współpracy przedsiębiorstw i nauki oraz wzmocnienie zdolności administracji publicznej dla skutecznej obsługi beneficjentów pomocy.

Abstract

The main purpose of this article is an evaluation of the projects which has been executing in the frames of selected Operational Programmes co-financed from the European Funds. The author presents the most important intervention trends, their beneficiaries and concerns the influence of this projects on the economic development of Poland.