

prof. dr hab. Jacek Szlachta
Szkoła Główna Handlowa (SGH) w Warszawie

Programy strukturalne i redukcja dysproporcji. Marzenia czy rzeczywistość

Konferencja podsumowująca 10 lat wdrażania Szwajcarsko-Polskiego Programu
Współpracy 2007-2017, Warszawa, 19 maj 2017

Znaczenie programów strukturalnych dla rozwoju Polski w latach 2004-2014

1. Około 50% inwestycji publicznych w Polsce jest finansowane ze środków zewnętrznych, przede wszystkim Unii Europejskiej, ale także Norwegii, Szwajcarii

2. Polska w porozumieniu z donorami przyjęła relatywnie zdecentralizowany model zarządzania tą interwencją strukturalną, blisko 50% ogółu środków jest zarządzane na poziomie regionalnym lub lokalnym

3. Ze względu na fakt, że podstawowym donorem jest Unia Europejska najbogatszy zestaw analityczny dotyczący mierzenia efektów został zbudowany w przypadku europejskiej polityki spójności. Są to modele makroekonomiczne: HERMIN, QUEST, RHOMOLO oraz ewaluacja przede wszystkim w układzie ex post. Jako podstawowy miernik przyjmuje się produkt krajowy brutto na mieszkańca według parytetu siły nabywczej. Dzięki tym analizom wyceniono wpływ środków Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych UE na ponad 1 punkt procentowy dodatkowego wzrostu PKB średniorocznie.

Jaka była podstawowa misja funduszu szwajcarskiego?

I. Zmniejszanie dysproporcji rozwojowych w relacji Polska versus inne kraje

II. Zmniejszanie dysproporcji rozwojowych wewnątrz Polski

Jak mierzyć te różnicowania?

- Podstawowy miernik to produkt krajowy brutto na mieszkańca według parytetu siły nabywczej
- Ze względu na ograniczenia wartości poznawczej tego miernika pojawiają się propozycje zastosowania innych mierników (beyond GDP). Problemem jest ich diagnostyczność i możliwość zestawienia na poziomie regionalnym.

Zmniejszanie dysproporcji rozwojowych

Przykłady takich mierników proponowanych w ostatnich latach:

1. Wskaźnik liczby lat życia w zdrowiu;
2. Wskaźnik szczęścia;
3. Wielkość majątku narodowego przypadająca na mieszkańca;
4. Human Development Indeks (HDI) i jego modyfikacje;
5. Wskaźnik regionalnego postępu społecznego. Zaproponowany został przez Unię Europejską. Składa się z 50 wskaźników cząstkowych dotyczących: podstawowych potrzeb człowieka (wyżywienie i podstawowa opieka medyczna, woda i urządzenia sanitarne, mieszkanie, bezpieczeństwo publiczne); podstaw dobrego samopoczucia (dostęp do podstawowej edukacji, dostęp do informacji i komunikacji, zdrowie i dobre samopoczucie, jakość środowiska); a także możliwości jednostki (prawa człowieka, wolność osobista i możliwości wyboru, tolerancja i włączenie społeczne, dostęp do zaawansowanej edukacji).

Zmniejszanie dysproporcji rozwojowych

6. Jednym ze sposobów jest próba oceny efektów interwencji strukturalnej w Polsce, które polegają m.in. na:

Zbudowaniu nowoczesnej polityki rozwojowej w naszym kraju prowadzonej w oparciu o wieloletnie dokumenty programowe;

Kreowaniu potencjału niezbędnego do prowadzenia polityki rozwojowej, także na poziomie regionalnym i lokalnym, co umożliwiło znaczącą decentralizację tej polityki;

Ograniczeniu, a czasami nawet eliminacji różnorodnych deficytów w tym administracyjnych oraz kulturowych i politycznych dotyczących społeczeństwa obywatelskiego, co umożliwiło instytucjonalizację polityki rozwojowej;

Lepszym wykorzystaniu endogenicznych potencjałów rozwojowych całego kraju i poszczególnych regionów poprzez ich udostępnienie i zagospodarowanie;

Ograniczeniu różnorodnych braków w zakresie podażowych czynników produkcji, w tym dotyczących infrastruktury, siły roboczej, otoczeniu biznesu itp.;

Pozytywnym wpływaniu na stan koniunktury gospodarczej, co stało się możliwe dzięki znaczącym wydatkom ponoszonym w ramach tej polityki;

Sprawnym rozpowszechnianiu najlepszych światowych i europejskich praktyk regionalnej polityki rozwojowej w różnych jej aspektach;

Wprowadzeniu podejścia projektowego, monitoringu, ewaluacji, audytu oraz certyfikacji jako powszechnie stosowanych rozwiązań i praktyk.

Zmniejszanie dysproporcji rozwojowych

Jak zmieniła się sytuacja Polski ze względu na skalę dysproporcji i różnicowań rozwojowych w ostatnich dziesięciu?

I. Polska niewątpliwie zmniejszyła dystans rozwojowy względem lepiej rozwiniętych krajów

II. Polityki publiczne w Polsce okazały się nieskuteczne w zakresie zmniejszania dysproporcji rozwojowych wewnątrz kraju w układach regionalnych i lokalnych

Tab. 1 PKB na mieszkańca według parytetu siły nabywczej UE28=100

województwo	2004	2008	2014	zmiana
Mazowieckie	77	89	109	32
Śląskie	57	61	71	14
Wielkopolskie	55	59	73	18
Dolnośląskie	52	60	76	24
Pomorskie	50	53	65	15
Zachodniopomorskie	47	51	57	10
Łódzkie	47	52	64	17
Kujawsko-Pomorskie	45	49	55	10

Tab. 1 PKB na mieszkańca według parytetu siły nabywczej UE28=100

województwo	2004	2008	2014	zmiana
Lubuskie	45	48	57	12
Opolskie	44	48	55	11
Małopolskie	43	49	61	18
Warmińsko- Mazurskie	39	42	49	10
Świętokrzyskie	39	45	50	11
Podlaskie	38	41	49	11
Podkarpackie	35	39	48	13
Lubelskie	35	39	47	12

Tab. 2 Produkt krajowy brutto na mieszkańca w podregionach typu NUTS 3 według parytetu siły nabywczej w latach 2004-2014, UE 28=100

Podregion	2004	2014	Zmiany 2004-2014
Warszawa	144	199	+55
Poznań	104	135	+31
Wrocław	72	112	+40
Kraków	78	110	+32
Trójmiasto	75	94	+19
Łódź	61	85	+24
Chełmsko-zamojski	30	37	+7
Ełcki	33	39	+6
Łomżyński	38	44	+6
Polska	56	68	+12

Dystanse rozwojowe Polski w roku 2014 UE28=100

Produkt krajowy brutto na mieszkańca według parytetu siły nabywczej - 68% (w 2015 70% UE28)

Produkt krajowy brutto na mieszkańca w EUR – 39,2%

Koszty pracy na mieszkańca w EUR – 36,7%

Płace i inne świadczenia na mieszkańca w EUR – 34,1%

Skumulowany majątek narodowy na dorosłego mieszkańca w USD według Credit Suisse:
Polska 24 tys., Niemcy 177 tys., Czechy 42 tys.





W najbliższych latach wyższy wzrost w Polsce będą w coraz mniejszym stopniu generowały zmiany strukturalne (zmniejszenie się udziału rolnictwa) oraz możliwa poprawa relacji EUR/PLN. Konieczność szerszego wykorzystania nowych czynników.

- Czy sprawdzą się optymistyczne prognozy dynamiki PKB (około 4% średniorocznie), czy pesymistyczne (około 2% średniorocznie)?
- Czy wpadamy jako kraj w pułapkę średniego rozwoju?

Jaka była rola i znaczenie Funduszu Szwajcarskiego w realizacji tych dwu misji (1)

Skala programu jest ograniczona, szczególnie w porównaniu ze środkami EFSI UE, które obecnie wynoszą około 10 mld EUR średniorocznie, podczas gdy wartość wsparcia w ramach Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy wyniosła w sumie 489 miliony franków szwajcarskich w ciągu 10 lat.

Niewątpliwie pozytywnie należy ocenić ukierunkowanie interwencji ze względu na dokonany wybór obszarów tematycznych. Były to:

-  środowisko i infrastruktura (zagospodarowanie odpadów niebezpiecznych, transport publiczny, efektywność energetyczna i bioróżnorodność)
-  rozwój społeczny i zasobów ludzkich (wzmocnienie potencjału naukowego, profilaktyka zdrowotna, poprawa poziomu usług pomocy społecznej)
-  bezpieczeństwo, stabilność i wsparcie reform (rozwój regionalny obszarów peryferyjnych i słabo rozwiniętych; wzmacnianie samorządów lokalnych, sieci i partnerstwa; ochrony granic i migracji)
-  sektor prywatny, w tym małe i średnie przedsiębiorstwa, poprawa otoczenia biznesu oraz wdrożenie społecznej odpowiedzialności biznesu

Jaka była rola i znaczenie Funduszu Szwajcarskiego w realizacji tych dwu misji (2)

Bardzo korzystne dla budowania potencjałów rozwojowych było podejście projektowe. W sumie zrealizowano 58 dużych projektów oraz udzielono wsparcia dla około 1700 mniejszych projektów. Uruchomiono specjalny Fundusz na Przygotowanie Projektu

Bardzo silnie ukierunkowano wsparcie na poziom lokalny, co sprzyjało rozwojowi regionalnemu i lokalnemu, a także promowaniu zasady subsydiarności

Zdecydowano, że przynajmniej 40% ogółu środków zostanie przeznaczone dla czterech województw: lubelskiego, małopolskiego, podkarpackiego i świętokrzyskiego, wszystkie zaliczane są do regionów najslabiej rozwiniętych

Zaakcentowano eksportowe wartości polityki rozwojowej Szwajcarii jakimi są: rozwój lokalny, podejście subsydiarne, środowiskowe ukierunkowania polityki rozwojowej. Służył temu m.in. Grant Blokowy dla Organizacji Pozarządowych i Polsko-Szwajcarskich Regionalnych Projektów Partnerskich

Wyzwania kształtowania polityki rozwoju regionalnego stojące przed Polską (1)

1. Wzrost zróżnicowań regionalnych w układzie metropolie – reszta kraju, międzyregionalnych i wewnątrzregionalnych

2. Rzeczywisty priorytet dla współpracy transgranicznej. Skuteczne podjęcie kwestii rozwoju obszarów położonych wzdłuż zewnętrznych granic UE, współpracy z partnerami spoza UE

3. Sposób uwzględnienia polityki wobec miast oraz szersze wprowadzanie narzędzi służących spójności terytorialnej

4. Integracja polityki regionalnej, polityki miejskiej i polityki rozwoju obszarów wiejskich

Wyzwania kształtowania polityki rozwoju regionalnego stojące przed Polską (2)

5. Konsekwentne wdrażanie zasad związanych z subsydiarnością poziomów regionalnego i lokalnego

6. Równoczesne uwzględnienie konieczności wspierania wzrostu konkurencyjności, ale także spójności (solidarność) oraz zakończenia likwidowania luk cywilizacyjnych

7. Potrzeba szerszego uwzględnienia finansowania sfer związanych ze zmianami klimatycznymi, środowiskiem przyrodniczym oraz tak zwaną gospodarką okrężną (circular economy)

Dziękuję za uwagę

prof. dr hab. Jacek Szlachta
Szkola Główna Handlowa w Warszawie
jacek.szlachta@sgh.waw.pl