

Monika Filipiuk

NOWA PERSPEKTYWA FINANSOWA, NOWE OBSZARY WSPARCIA, NOWE MOŻLIWOŚCI

[słowa kluczowe: strategia, „Europa 2020”, Umowa Partnerstwa, rozporządzenie ramowe, budżet Unii Europejskiej, polityka spójności, inteligentny i zrównoważony rozwój, włączenie społeczne, programy operacyjne, obszary wsparcia cele tematyczne, nastawienie na rezultaty, zmiany i uproszczenia]

Streszczenie

Nowa perspektywa finansowa 2014-2020 stwarza dla Polski nowe, większe możliwości rozwoju i nawiązuje w sposób bezpośredni do założeń strategii „Europa 2020”. Cele do osiągnięcia w tej perspektywie to inteligentny i zrównoważony wzrost gospodarczy, sprzyjający włączeniu społecznemu, z ukierunkowaniem na tworzenie nowych miejsc pracy i ograniczanie ubóstwa. W nowej perspektywie finansowej zasadniczo zmieni się europejski system programowania i wykonania budżetu UE. Najważniejsza zmiana polega na przyjęciu do finansowania 11 celów tematycznych, które ukierunkowane są na rezultaty. Również zasady pozyskiwania wsparcia nakierowane są na rezultaty. Okres programowo-finansowy 2014-2020 będzie dla Polski trudniejszy od poprzedniego, szczególnie na poziomie wdrażania. Otrzymamy bowiem więcej środków na wsparcie ważnych procesów rozwojowych niż w okresie 2007-2013. Dwukrotnie więcej środków otrzymają polskie regiony, a sam proces aplikowania i pozyskiwania unijnego wsparcia (w założeniach), ma być mniej zbiurokratyzowany i uproszczony.

* * *

Wprowadzenie

Kryzys gospodarczy i finansowy ujawnił słabości strukturalne wielu państw członkowskich, zwłaszcza tych, które niekonsekwentnie wdrażały niezbędne reformy gospodarcze, w tym rynku pracy, finansów państwa czy reformy społeczne. Wymusił też działania prowadzące do dalszych zmian oraz ujawnił odmienne zapatrywania na dalsze modele rozwoju czy sposobów jego finansowania pomiędzy krajami UE. Kryzys stał się po raz kolejny impulsem do modyfikacji procesów

integracyjnych. Ujawnił się też w zaostrzeniu warunków finansowania działań prowadzonych na terenie UE. Zaostrzanie tych warunków widoczne jest nie tylko w postulatach wzmocnionej kontroli wydatkowania środków, ale też w dążeniu do większej racjonalności oraz efektywności wydawanych pieniędzy czy we wprowadzaniu warunkowości przy rozdziale środków z budżetu unijnego. Jedną z faz zarządzania kryzysowego zakłada tworzenie systemu zachęt i restrykcji finansowych oraz właściwe wykorzystanie zasobów¹.

W niniejszym opracowaniu prześledzono podstawowe unijne dokumenty odnoszące się do nowej perspektywy finansowej UE 2014-2020: postarano się odpowiedzieć na następujące pytania badawcze:

1. Na jakie cele będą skierowane środki w nowej perspektywie finansowej ?
2. Czy obszary wsparcia zaproponowane w programach operacyjnych w nowej perspektywie będą kontynuacją obszarów problemowych ujętych w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia w perspektywie 2007-2013?
3. Czy zalecone przez Komisję Europejską zmiany i uproszczenia odciążą polskich beneficjentów aplikujących o unijne wsparcie?

1. Instrumenty wsparcia pokryzysowego

W wyniku działań pokryzysowych zwiększyła się też ilość instrumentów oraz obszarów wsparcia pokryzysowego. Wśród nich znalazły się:

- Europejski Fundusz Stabilizacji Finansowej, Europejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej,
- pożyczki na wsparcie bilansu płatniczego krajów spoza strefy euro,
- pomoc makrofinansowa dla państw trzecich na podstawie art. 212 i 213 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,
- gwarancje dla pożyczek i inwestycji Europejskiego Banku Inwestycyjnego w państwach trzecich (przez Wspólnotowy Fundusz Gwarancyjny),
- Europejski Fundusz Rozwoju,
- Europejski Plan Naprawy Gospodarczej,
- Europejski Pakiet Stabilizacji Finansowej,
- wydatki państw członkowskich na politykę klimatyczną (wynik Umowy Kopenhaskiej z 2009 r.),

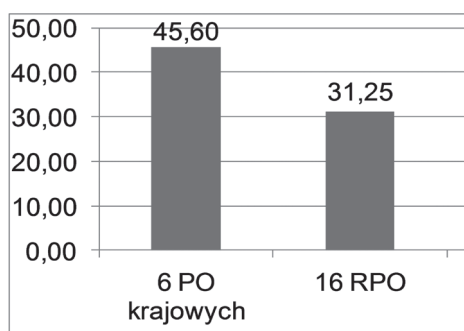
¹ W. Lidwa, *Zarządzanie sytuacjach kryzysowych*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2010.

- wydatki państw członkowskich w ramach wspólnych projektów badawczo-rozwojowych (w ramach Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych CERN, Europejskiej Agencji Kosmicznej ESA, europejskiej platformy finansowania badań naukowych i rozwoju EUREKA)².

Powyższe uwarunkowania wywarły istotny wpływ na założenia nowej perspektywy finansowej 2014-2020. Nowa perspektywa nawiązuje w sposób bezpośredni do założeń strategii „Europa 2020”, a celem jej jest osiągnięcie wzrostu gospodarczego, który jest:

- inteligentny – dzięki bardziej efektywnym inwestycjom w edukację, badania naukowe i innowacje,
- zrównoważony – dzięki zdecydowanemu przesunięciu w kierunku gospodarki niskoemisyjnej i konkurencyjnego przemysłu,
- sprzyjający włączeniu społecznemu, ze szczególnym naciskiem na tworzenie nowych miejsc pracy i ograniczanie ubóstwa.

Strategia koncentruje się na pięciu obszarach tj.: zatrudnienia, badań naukowych, edukacji, ograniczenia ubóstwa oraz w zakresie klimatu i energii. Dla realizacji tych założeń w latach 2014-2020 Polska zainwestuje 82,5 mld euro z unijnej polityki spójności³. Na tę kwotę złożyły się: wsparcie dla bezrobotnej i nie uczącej się młodzieży – ponad 252 mln euro, ok. 76,9 mld euro dostępnych w programach operacyjnych, ok. 700 mln euro dostępnych w programach Europejskiej Współpracy Terytorialnej (rys. 1.).



Rysunek 1.
Podział środków na programy krajowe i regionalne (w mld. euro)

Źródło:
Opracowanie własne na podstawie Umowy Partnerstwa zatwierdzonej przez Komisję Europejską 23 maja 2014 r.

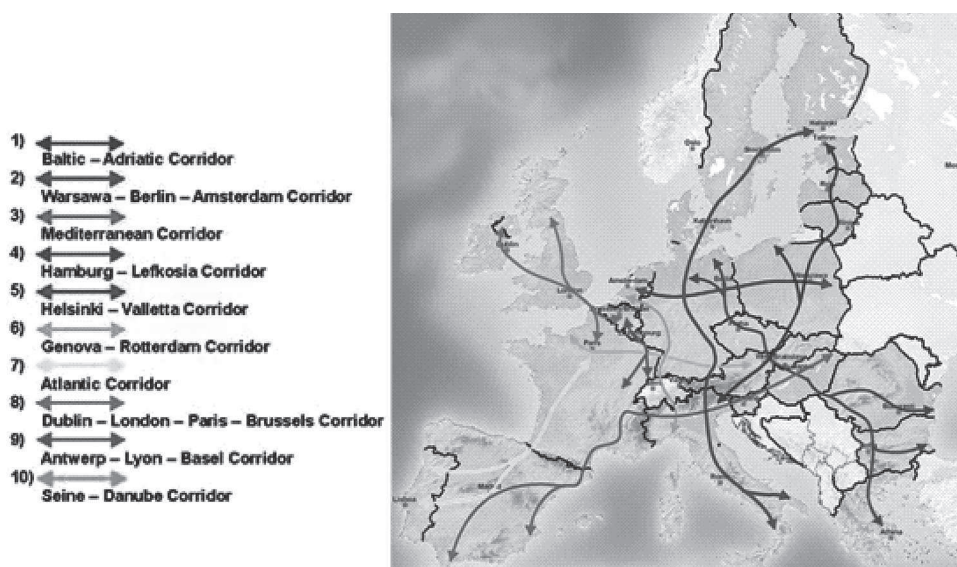
² *Extra-budgetary commitments and guarantees covered by the EU budget*, materiały robocze komisji ds. wyzwań politycznych w Parlamencie Europejskim, europa.eu, [data dostępu: 20.10.2014].

³ Dane i informacje zawarte w tej publikacji dotyczące głównie obszarów wsparcia w ramach poszczególnych programów operacyjnych pochodzą z Umowy Partnerstwa, najważniejszego dokumentu określającego strategię inwestowania Funduszy Europejskich w nowej perspektywie, zatwierdzonej przez Komisję Europejską 23 maja 2014 r.

Niezależnie od powyższych Polska otrzyma 4,1 mld euro na projekty infrastrukturalne o znaczeniu europejskim w obszarze transportu, energetyki i technologii informacyjnych w ramach instrumentu „Łącząc Europę”.

Ukierunkowane na kluczową infrastrukturę inwestycje pomogą w tworzeniu nowych miejsc pracy i poprawią konkurencyjność Europy w czasach, kiedy najbardziej tego potrzebuje. Instrument „Łącząc Europę” będzie finansował projekty, dzięki którym uzupełnione zostaną brakujące połączenia w europejskiej strukturze energetycznej, transportowej i cyfrowej (rys. 2.).

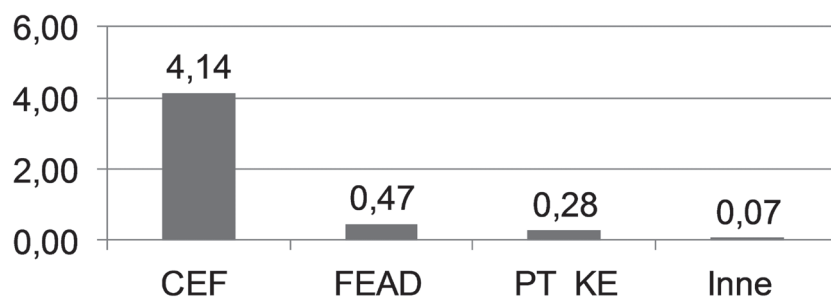
Rysunek 2. Mapa inwestycji infrastrukturalnych w ramach instrumentu finansowego „Łącząc Europę”



Źródło: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1200_pl.htm (pobrano 24.10.2014 r.)

W ramach pozostałych instrumentów Polsce przydzielona została kwota ok. 473 mln euro z Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD) na programy, które zapewnią żywność dla osób najbardziej potrzebujących oraz odzież i inne podstawowe artykuły osobom bezdomnym oraz dzieciom w trudnej sytuacji materialnej, ok. 287 mln z zarządzanej przez KE ogólnej puli przeznaczonej na pomoc techniczną oraz ok 71 mln euro na działania innowacyjne związane z rozwojem obszarów miejskich (rys. 3.).

Rysunek 3. Podział środków na inicjatywy wspólnotowe nowej perspektywy finansowej 2014-2020



- FEAD** – Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym
PT z KE – Pomoc Techniczna z KE – kwota przybliżona nie została potwierdzona przez KE
Inne – Działania innowacyjne z inicjatywy KE w dziedzinie zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich Łącząc Europę.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie http://bwc.org.pl/?page_idz2693 (pobrano w dniu 10.12.2014 r.)

Środki te będzie można zainwestować m.in. w badania naukowe i ich komercjalizację, kluczowe połączenia drogowe (autostrady, drogi ekspresowe), rozwój przedsiębiorczości, transport przyjazny środowisku (kolej, transport publiczny), cyfryzację kraju (szerokopasmowy dostęp do Internetu, e-usługi administracji) czy włączenie społeczne i aktywizację zawodową (rys. 4.).

Rysunek 4. Fundusze Europejskie 2014-2020.



Źródło: http://www.mir.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie_2014_2020/strony/start.aspx (data dostępu 21.11.2014 r.)

Podstawowym założeniem dla planowanych kierunków interwencji do 2020 roku jest konieczność przebudowy finansów publicznych tak, by wzrost wydatków na działania rozwojowe nie był finansowany deficytem budżetowym. Wydatki rozwojowe (edukacja, zdrowie, infrastruktura transportowa, komunikacyjna, środowiskowa, badania i rozwój, kultura) do roku 2020 mają wzrosnąć (z 16,4% do 17,6% PKB) przy ograniczonym deficycie sektora instytucji rządowych i samorządowych (*general government deficit*)⁴. Zakłada się podjęcie szeregu działań na rzecz równoważenia finansów publicznych, modernizacji struktury wydatków w kierunku zwiększenia środków na działania prorozwojowe oraz poprawy ich efektywności, a także poszukiwania i lepszego wykorzystania pozabudżetowych źródeł finansowania rozwoju. Należy tutaj wymienić przede wszystkim wypracowanie i wprowadzenie w życie rozwiązań prowadzących do stopniowego wydłużania i zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, działania na rzecz ograniczenia specyficznych uprawnień w podsystemach branżowych systemu emerytalnego czy zwiększenie efektywności świadczeń społecznych, w tym świadczeń zdrowotnych⁵.

Wsparcie z budżetu UE na kolejne lata ma być przeznaczone, jak już wcześniej zaznaczono, na realizację strategii Europa 2020, a w jej ramach:

- wsparcie wiedzy na rzecz wzrostu (np. badania i innowacje, kształcenie i uczenie się przez całe życie, rynek wewnętrzny);
- spójność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia (polityka spójności i osiąganie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej oraz polityka społeczna);
- zarządzanie zasobami naturalnymi i trwały rozwój (polityka rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, rybołówstwa, ochrony środowiska, zmiany klimatu, energetyki i transportu);
- obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość (m.in. polityka kulturalna, młodzieży, komunikacji oraz praw podstawowych, wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości);
- globalny wymiar Europy (polityka zagraniczna, sąsiedztwa i rozwoju);
- administrację⁶.

⁴ Zgodnie z Programem konwergencji. Aktualizacja 2012. Przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 25 kwietnia 2012 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych sięgać będzie w 2015 r. 0,9% PKB.

⁵ W czerwcu 2012 r. znowelizowano ustawę emerytalną o zapisy zakładające m.in. wydłużenie wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn do 67 lat oraz ograniczenie specjalnych uprawnień służb mundurowych.

⁶ S. Garriga-Polledo, *Sprawozdanie w sprawie inwestowania w przyszłość – nowe wieloletnie ramy finansowe (WRF) na rzecz Europy konkurencyjnej, zrównoważonej i sprzyjającej integracji społecznej*, Parlament Europejski 2010/2211 (INI).

Celem rozwojowym kraju wskazanym w Strategii Rozwoju Kraju 2020 (SRK) jest wzmocnienie i wykorzystanie gospodarczych, społecznych i instytucjonalnych potencjałów zapewniających szybszy i zrównoważony rozwój kraju oraz poprawę jakości życia ludności⁷. Wskazane w SRK 2020 interwencje są spójne z „Krajowym Programem Reform” (KPR) i realizują zalecenia Rady (przygotowywane przez Komisję Europejską) dla poszczególnych państw członkowskich (*country-specific recommendations*)⁸.

W obszarze **Sprawne i efektywne państwo**, podejmowane działania służyć będą przede wszystkim poprawie jakości działania instytucji publicznych w sferze zarządzania rozwojem i komunikacji z obywatelem oraz rozwojowi kapitału społecznego.

W obszarze **Konkurencyjna gospodarka**, działania zmierzać będą do zapewnienia stabilności makroekonomicznej oraz wypracowania nowych przewag opartych na wiedzy, kapitale intelektualnym oraz rezultatach impetu cyfrowego, przy jednoczesnym likwidowaniu istniejących barier rozwojowych. Celem jest wzrost gospodarczy zapewniający Polsce 74-79% poziomu PKB per capita UE w 2020 roku.

Cele szczegółowe koncentrują się na wzmocnieniu stabilności makroekonomicznej, wzroście wydajności i zwiększeniu innowacyjności gospodarki, rozwoju kapitału ludzkiego, zwiększeniu wykorzystania technologii cyfrowych, bezpieczeństwie energetycznym i środowiska oraz zwiększaniu efektywności transportu. Istotnym czynnikiem poprawy konkurencyjności gospodarki będą skutecznie przeprowadzone zmiany strukturalne.

2. Programy na lata 2014-2020

23 maja 2014 r. Komisja Europejska zatwierdziła Umowę Partnerstwa – najważniejszy dokument określający strategię inwestowania nowej puli środków europejskich w naszym kraju⁹. Umowa Partnerstwa¹⁰, wyznacza główne kierunki

⁷ Osiągnięcie tego strategicznego celu będzie realizowane w ramach 3 obszarów:

- a. sprawne i efektywne państwo,
- b. konkurencyjna gospodarka,
- c. spójność społeczna i terytorialna.

⁸ Zalecenie Rady z dnia 10 lipca 2012 r. w sprawie krajowego programu reform Polski z 2012 r. (2012/C 219/19), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 24.7.2012

⁹ Polska jest jednym z pierwszych krajów UE, który zakończył negocjacje Umowy Partnerstwa.

¹⁰ „Umowa Partnerstwa” – dokument przygotowany przez państwo członkowskie z udziałem partnerów zgodnie z podejściem opartym na wielopoziomowym sprawowaniu

wsparcia z Funduszy Europejskich w latach 2014-2020 i zakłada m. in. realizację krajowych i regionalnych programów operacyjnych. Jednym z nich jest program dotyczący gospodarki niskoemisyjnej, ochrony środowiska, przeciwdziałania i adaptacji do zmian klimatu, transportu i bezpieczeństwa energetycznego. Środki unijne przeznaczone zostaną także na inwestycje w obszary ochrony zdrowia i dziedzictwa kulturowego. Powyższe obszary będą wspierane z **Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 (POIiŚ)**, któremu przypisane zostały największe środki (podobnie jak w poprzedniej perspektywie). Program, podobnie jak jego poprzednik POIiŚ 2007-2013, ma przede wszystkim wspierać rozwój infrastruktury technicznej kraju, co w efekcie przyczyni się do zrównoważonego rozwoju gospodarki oraz zwiększenia jej konkurencyjności.

Dotychczas POIiŚ wsparł realizację ponad 2 tys. projektów w najważniejszych sektorach gospodarki (transport, środowisko, energetyka, szkolnictwo wyższe, kultura, zdrowie). Środki unijne, które zostały przyznane z obecnego Programu to prawie 101 mld złotych. Pieniądze z Unii trafiły już do przedsiębiorców i samorządów. Skorzystały z nich również instytucje kultury i sztuki, ochrony zdrowia, a także uczelnie wyższe¹¹. Główne kierunki inwestycji określone w obecnym programie będą kontynuowane w POIiŚ 2014-2020. Projekty infrastrukturalne, które otrzymają dofinansowanie z nowego programu, nie tylko wzmocnią rozwój gospodarczy kraju, ale też powinny wpłynąć na różne obszary życia codziennego mieszkańców i na zmiany zachodzące w ich najbliższym otoczeniu.

Podstawowym celem POIiŚ 2014-2020 będzie wsparcie gospodarki efektywnie korzystającej z zasobów i przyjaznej środowisku oraz sprzyjającej spójności terytorialnej i społecznej¹². Zaproponowany cel główny wynika z jednego z priorytetów Strategii "Europa 2020", który oznacza budowanie silnej, stabilnej i konkurencyjnej gospodarki, sprawnie i efektywnie korzystającej z dostępnych zasobów, tj. jednocześnie uwzględnia wymiar środowiskowy i gospodarczy pro-

rządów, który określa strategię państwa członkowskiego, jego priorytety i warunki efektywnego i skutecznego korzystania z funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych w celu realizacji unijnej strategii na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu, i który został zatwierdzony przez Komisję w następstwie oceny i dialogu z państwem członkowskim; Art. 2 ust. 18 Rozporządzenia Ogólnego PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY (UE) NR 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.

¹¹ https://www.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Documents/rimi_003.pdf (dostęp 21.11.2014).

¹² Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, 2014-2020, (projekt).

wadzonych inwestycji. Dlatego w porównaniu do realizowanego jeszcze na poziomie krajowym POIiŚ 2007-2013, w ramach POIiŚ 2014-2020 zostanie położony większy nacisk na wsparcie gospodarki skutecznie korzystającej z dostępnych zasobów, przez co sprzyjającej środowisku i jednocześnie bardziej konkurencyjnej ekonomicznie¹³.

Najważniejszymi beneficjentami POIiŚ 2014-2020 będą podmioty publiczne (w tym jednostki samorządu terytorialnego) oraz podmioty prywatne (przede wszystkim duże przedsiębiorstwa). Głównym źródłem finansowania POIiŚ 2014-2020 będzie Fundusz Spójności (FS), którego podstawowym celem jest wspieranie rozwoju europejskich sieci transportowych oraz ochrony środowiska w krajach UE. Dodatkowo przewiduje się wsparcie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR).

Kolejny Program nowej perspektywy to **Program Operacyjny Inteligentny Rozwój (PO IR)**, mający za zadanie wspieranie prowadzenia badań naukowych, rozwój nowych, innowacyjnych technologii oraz działania na rzecz podnoszenia konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw. Jego głównym celem będzie pobudzenie innowacyjności polskiej gospodarki, poprzez zwiększenie nakładów prywatnych na B+R oraz kreowanie popytu przedsiębiorstw na innowacje i prace badawczo-rozwojowe¹⁴.

Przewidziane w Programie obszary wsparcia to:

- budowa nowych i wzmacnianie istniejących powiązań między sektorem nauki a przedsiębiorstwami,
- rozwój innowacyjności przedsiębiorstw,
- wzmocnienie jakości badań oraz pozycji krajowych jednostek naukowych w ramach Europejskiej Przestrzeni Badawczej.

Dofinansowanie kierowane będzie zwłaszcza na wsparcie całego procesu powstawania innowacji od fazy inkubacji pomysłu, poprzez działalność B+R, prototypowanie, aż po wdrażanie wyników badań. Szczególny nacisk położony zostanie na współpracę w ramach konsorcjów naukowych oraz jednostek naukowych i przedsiębiorstw. Istotne znaczenie będzie miało wspieranie obszarów określonych jako inteligentne specjalizacje (krajowe i regionalne). Ze względu na wysokie ryzyko związane z realizacją innowacyjnych projektów, finansowanie badań naukowych i innowacyjności w ramach PO IR będzie opierać się, w dużej mierze, na wsparciu dotacyjnym.

¹³ *jp/pap*, www.funduszeuropejskie.gov.pl, (data dostępu 17.11.2014 r.).

¹⁴ MIR, Program Operacyjny Inteligentny Rozwój 2014-2020, Warszawa, styczeń 2014 r.

Wsparcie adresowane będzie do: przedsiębiorstw (w szczególności MŚP), jednostek naukowych, klastrów, instytucji otoczenia biznesu (takich jak: parki naukowo-technologiczne, centra transferu technologii, sieci aniołów biznesu, fundusze kapitałowe). W ramach tego programu nastąpi zwiększenie decentralizacji – 60 proc. funduszy strukturalnych zarządzanych będzie regionalnie. Koncentracja tematyczna będzie ukierunkowana na wsparcie celów wskazanych w Strategii “Europa 2020”. Większy nacisk zostanie położony na rezultaty oraz uwzględnianie wymiaru terytorialnego.

Środki publiczne z budżetu Unii Europejskiej, wzorem poprzedniej perspektywy, zostaną skierowane także na kapitał ludzki. **Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER)** powstał w odpowiedzi na potrzeby reform w obszarach zatrudnienia, włączenia społecznego, edukacji, szkolnictwa wyższego, zdrowia i dobrego rządzenia. Będzie też wspierał innowacje społeczne i współpracę ponadnarodową w wymienionych obszarach oraz wdrażanie w Polsce Inicjatywy na rzecz zatrudnienia osób młodych. PO WER będzie wspierać następujące obszary:

- zatrudnienie i mobilność pracowników,
- włączenie społeczne i walkę z ubóstwem,
- inwestowanie w edukację, umiejętności i uczenie się przez całe życie,
- wzmacnianie sprawności i efektywności państwa¹⁵.

Dziś internet dociera już do 70% polskich domów, ale regularnie korzysta z niego tylko 59% Polaków. Korzystającym z internetu często brakuje też bardziej zaawansowanych kompetencji cyfrowych, by w pełni mogli wykorzystać potencjał nowych technologii w życiu prywatnym i zawodowym. Cyfryzacja jest także potrzebna, by usprawnić kontakty obywateli z urzędami – na razie jednak tylko co trzeci urząd w Polsce udostępnia e-usługi¹⁶. Dlatego też w nowej perspektywie utworzony został **Program Operacyjny Polska Cyfrowa (PO PC)**. Jest to nowy program krajowy (w stosunku do poprzedniej perspektywy finansowej 2007-2013). W ramach tego programu wspierane będą następujące inwestycje:

- poszerzanie dostępu do sieci szerokopasmowych,
- rozwój produktów i usług opartych na technologiach informacyjno-komunikacyjnych,
- zwiększenie zastosowania technologii komunikacyjno-informacyjnych w usługach, np. e-administracja, e-integracja, e-kultura, e-zdrowie.

¹⁵ PO WER będzie finansowany z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS).

¹⁶ <https://mac.gov.pl/polska-cyfrowa-po-pc>.(data dostępu 17.11.2014 r.).

Celem głównym PO PC jest wzmocnienie cyfrowych fundamentów dla społeczno-gospodarczego rozwoju kraju. Zgodnie z Umową Partnerstwa, za fundamenty te przyjęto: szeroki dostęp do szybkiego internetu, efektywne i przyjazne użytkownikom e-usługi publiczne oraz stale rosnący poziom kompetencji cyfrowych społeczeństwa. Beneficjentami programu będą: jednostki administracji rządowej oraz jednostki im podległe, jednostki naukowe, państwowe organizacje kultury, organizacje pozarządowe, przedsiębiorstwa.

Mimo skutecznego wykorzystania funduszy dostępnych w perspektywie 2007-2013, poziom rozwoju gospodarczego pięciu polskich regionów – województwo lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie – wciąż utrzymuje się poniżej średniej UE, czyli indeksu 28.

Biorąc pod uwagę syntetyczny indeks konkurencyjności regionów UE-27, z polskich województw najmniej konkurencyjnym jest województwo warmińsko-mazurskie, które – z wartością indeksu 29 (w skali od 0 do 100) – plasuje się na 233 miejscu wśród wszystkich 271 regionów. Niewiele lepiej wypadają pozostałe województwa Polski Wschodniej, które uzyskując wartości indeksu od 31 (świętokrzyskie) do 37 (podkarpackie) znajdują się odpowiednio na pozycjach od 230 do 211. Dochodzenie do średniej unijnej wg kryterium konkurencyjności czy też PKB *per capita* postępuje wolniej niż w przypadku pozostałych polskich regionów, znajdujących się w lepszej kondycji społeczno-gospodarczej¹⁷.

W Polsce Wschodniej występuje koncentracja negatywnych zjawisk społeczno-gospodarczych, takich jak, słabość gospodarcza ośrodków miejskich, niska produktywność będąca wynikiem między innymi tradycyjnej struktury gospodarki, a także niskiego poziomu innowacyjności przedsiębiorstw i ośrodków badawczo-rozwojowych, oraz niska dostępność terytorialna (układ komunikacyjny – drogi i koleje).

Biorąc pod uwagę powyższe uwarunkowania w Umowie Partnerstwa został nakreślony ten obszar wsparcia w ramach **Programu Operacyjnego Polska Wschodnia (PO PW)**. Ten program będzie uzupełnieniem i wzmocnieniem działań prowadzonych w ramach regionalnych i krajowych programów europejskiej polityki spójności, z których finansowane będą zasadnicze przedsięwzięcia rozwojowe.

Głównym celem tego programu jest wzrost konkurencyjności i innowacyjności makroregionu Polski Wschodniej. Cel ten będzie realizowany poprzez koncentrację działań programu na:

¹⁷ Annoni P., Kozowska K., *EU regional competitiveness index (RCI) 2010*, Joint Research Centre EC; 2) *A New Regional Competitiveness Index: Theory, Methods and Findings*, DG Regio Working Paper, 2/2011.

- wsparciu w obszarze innowacyjności i B+R,
- wsparciu konkurencyjności przedsiębiorstw w szczególności w obszarze internacjonalizacji,
- wsparciu w zakresie poprawy efektywności układów transportowych miast wojewódzkich i ich obszarów funkcjonalnych,
- wsparciu w zakresie zwiększenia spójności wewnętrznej makroregionu.

Podstawę wyboru obszarów objętych wsparciem stanowi zaktualizowana Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020¹⁸, wpisująca się w najważniejsze uwarunkowania krajowe i europejskie. Cele i zakres tego programu są jednocześnie odpowiedzią na wybrane wyzwania rozwojowe nakreślone w Umowie Partnerstwa (UP) w odniesieniu do pięciu województw makroregionu. Głównymi beneficjentami programu będą: przedsiębiorcy, inicjatywy klastrowe, ośrodki innowacji, jednostki samorządu terytorialnego oraz PKP S.A.

W nowej perspektywie zagwarantowane zostały również środki finansowe na obsługę procesu wdrażania polityki spójności Unii Europejskiej w latach 2014-2020 w Polsce. **Program Pomoc Techniczna (PO PT)** zapewni środki na budowę potencjału systemu instytucji zaangażowanych w administrowanie Funduszami Europejskimi oraz na wsparcie instytucji odpowiedzialnych za realizację projektów. W ramach programu podejmowane będą też działania służące odpowiedniej promocji i informowaniu o Funduszach Europejskich możliwych do pozyskania przez Polskę w latach 2014-2020. Głównym celem programu jest zapewnienie sprawnego i efektywnego wdrażania polityki spójności w latach 2014-2020. Środki PO PT skierowane będą w szczególności do podmiotów sektora finansów publicznych, jednostek samorządu terytorialnego, partnerów społeczno-gospodarczych i organizacji pozarządowych. Do udziału w konsultacjach społecznych zaproszeni są wszyscy zainteresowani, w szczególności przedstawiciele instytucji, do których skierowane są działania programu.

Działania przyszłych programów współpracy terytorialnej (w ramach **Europejskiej Współpracy terytorialnej i europejskiego instrumentu sąsiedztwa**) będą wspierać rozwój gospodarczo-społeczny danego geograficznego obszaru poprzez m.in. wymianę *knowhow* oraz promowanie gospodarki opartej na wiedzy i działaniach innowacyjnych, inwestowanie w kapitał ludzki (działania *people-to-people*), ochronę środowiska naturalnego, wykorzystanie potencjału turystycznego, wspólne działania edukacyjne oraz kulturalne dla celów rozwojowych, współpracę instytucjonalną i wymianę doświadczeń. Priorytetem będą również działa-

¹⁸ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020 (Monitor Polski-2-Poz. 641), Warszawa 2013.

nia zmierzające do poprawy konkurencyjności obszarów, na których realizowane są programy (np. poprzez wspieranie MŚP, współpracę w ramach tzw. potrójnej helisy (ang. triple helix) – przedsiębiorcy, ośrodki naukowe badawcze oraz władze publiczne). Wspierane będą także działania z zakresu rozwoju transgranicznej infrastruktury lokalnej. Dodatkowo, we wszystkich programach transgranicznych Europejskiej Współpracy Terytorialnej oraz Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa (EIS) istnieje duża potrzeba wspierania małych projektów promujących i ułatwiających kontakty społeczności lokalnych w zakresie m.in. wspólnego dziedzictwa kulturowego, nauki oraz mniejszości narodowych¹⁹.

Nominalnie wciąż najwięcej będziemy inwestować w infrastrukturę transportową (drogową i kolejową), ale **największy wzrost wydatków dotyczyć będzie innowacyjności i wsparcia przedsiębiorców**. Dzięki szerszej ofercie zwrotnych instrumentów finansowych (m.in. pożyczek, poręczeń) będzie można wesprzeć więcej projektów realizowanych przez małe i średnie przedsiębiorstwa. Nadal finansowane będą inwestycje w ochronę środowiska i energetykę, także projekty m.in. z dziedziny kultury, zatrudnienia, edukacji czy przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.

Samorządy województw będą zarządzać większą niż dotąd pulą europejskich pieniędzy. W latach 2014-2020 niemal 40 proc środków będzie wykorzystana przez samorządy różnych szczebli. Nowy budżet to również inwestycje w miasta. Wsparcie otrzymają projekty związane z kompleksową rewitalizacją (w tym rewitalizacją społeczną), ekologicznym transportem miejskim, gospodarką niskoemisyjną. Ponadto, miasta wojewódzkie wraz z okalającymi je gminami będą realizować wspólne projekty, m.in. związane z dostępnością komunikacyjną.

Jak wynika z diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej obszarów wiejskich, zidentyfikowanej w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego wiele obszarów wiejskich nie jest w dostatecznym stopniu włączona w procesy rozwojowe kraju i procesy rozwoju regionalnego. Wynika to zarówno z uwarunkowanej historycznie struktury gospodarczej tych obszarów – na znacznym obszarze Polski, w szczególności Polski centralnej, wschodniej i południowo-wschodniej.

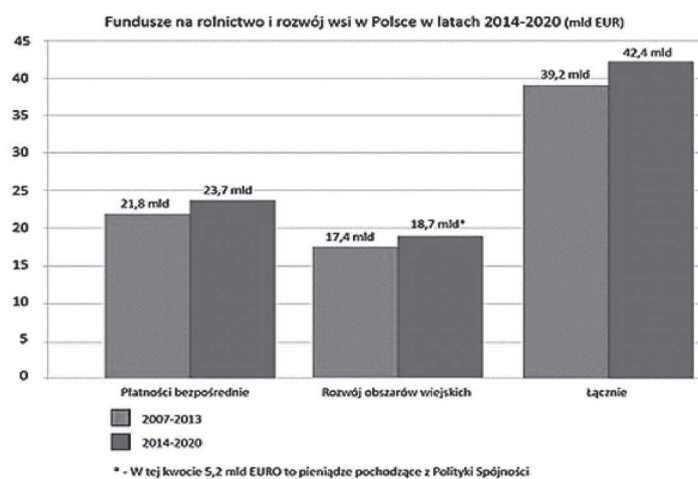
Wiele obszarów wiejskich w Polsce odczuwa negatywne tendencje w zakresie rozwoju gospodarczego i społecznego, które często wiążą się z problemami oddalenia od centrów rozwoju lokalnego i niskiego poziomu jakości życia. Występują znaczne rozpiętości w dostępie do usług publicznych²⁰.

¹⁹ http://www.ewt.gov.pl/2014_2020/documents/projekt_programu_cz_pl_2014_2020.pdf, (data dostępu 12.12.2014 r.)

²⁰ Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020 – Umowa Partnerstwa, Warszawa, 23 maja 2014 r.

W ramach środków dla rolnictwa i obszarów wiejskich dla naszego kraju przypadnie największa pula tan 42,4 mld euro i będzie to więcej niż dostaliśmy w kończącej się perspektywie, bo dotychczas na rolnictwo Polska otrzymała do dyspozycji 39,2 mld euro. Na dopłaty bezpośrednie w nowym finansowaniu przypadnie 23,7 mld euro, na **Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) 2014-2020** – 13,5 mld euro. Do tego trzeba doliczyć 5,2 mld euro na realizację polityki spójności, która po raz pierwszy, aż w takiej skali, przyjdzie finansowo w sukurs obszarom wiejskim i znacząco wpłynie na ich rozwój cywilizacyjny (rys. 5.)²¹.

Rysunek 5. Fundusze unijne na rolnictwo i obszary wiejskie na lata 2014-2020



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 oraz Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 zatwierdzonym w dniu 12.12.2014 r.

W ramach wdrażania polityki spójności na obszarach wiejskich 1,7 mld euro zostanie przeznaczone na inwestycje w infrastrukturę wodno-kanalizacyjną i gospodarkę wodną. Kolejne 1,5 mld euro ma wspomóc rozwój przedsiębiorczości na terenach wiejskich, a pozostałe 2 mld euro mają posłużyć rewitalizacji społecznej i infrastrukturalnej wsi²².

²¹ Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, Warszawa, 12.12.2014 r.

²² Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, Warszawa, 12.12.2014 r.

Rybołówstwo i obszary morskie będą wspierane ze środków programu operacyjnego **„Rybacktwo i Morze”**, którego celem jest podnoszenie konkurencyjności sektora rybołówstwa i akwakultury, ochrona środowiska naturalnego i wspieranie efektywności wykorzystania zasobów oraz wsparcie w zakresie wdrażania unijnego systemu kontroli, inspekcji i egzekwowania.

W ramach poszczególnych obszarów (celów) tematycznych środki z EFMR koncentrować się będą na wzroście produktywności i konkurencyjności sektora rybackiego (modernizacja i wzrost innowacyjności sektora rybackiego), wzroście jakości kapitału ludzkiego, społecznego i zatrudnienia oraz przedsiębiorczości sektora rybackiego, ochronie środowiska i adaptacji do zmian klimatu (ochrona jakości wód). Z Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego przyznano Polsce ponad 531 mln euro, co wraz z wkładem z budżetu krajowego (ok. 179 mln euro) daje ok. 710 mln euro. Oznacza to, że nasz kraj jest w czołówce państw, które otrzymały najwięcej środków – alokacja ta stanowi jedną z 4 najwyższych w Unii Europejskiej. Polska plasuje się tuż za Hiszpanią, Francją i Włochami²³.

Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR) wspierał będzie cele nowej wspólnej polityki rybołówstwa (WP Ryb) oraz zintegrowanej polityki morskiej (IMP). Oba fundusze (rolny i rybacki) wspierać będą, podobnie jak obecnie, nie tylko sektor rolny i rybacki, lecz również działania środowiskowe oraz szeroko pojęty rozwój lokalny na obszarach wiejskich i zależnych od rybactwa, obejmujących – dywersyfikację gospodarczą, przedsiębiorczość, ograniczenie ubóstwa itd. Nastąpi zwiększenie dopasowania terytorialnego tych działań poprzez zapewnienie wpływu władz regionalnych na programowanie i wdrażanie tych działań. Z poziomu krajowego zasadniczo będą realizowane działania dotyczące bezpośrednio sektora rolnego i rybackiego.

W nowym okresie programowania dużą wagę przywiązywać się będzie do rozwoju terytorialnego. Dotyczy to głównie lepszego wykorzystania ukrytych zasobów (w tym także zasobów ludzkich). Zakłada się wielopoziomowe zarządzanie, współpracę partnerów, ich sieciowanie oraz decentralizację środków. Szczególnie istotny stał się w nowej perspektywie wymiar terytorialny prowadzonych działań oraz tworzenie własnych strategii rozwoju, zakładających wykorzystanie potencjałów każdego regionu, w tym tych związanych z inteligentną specjalizacją/ inteligentnymi specjalizacjami (ang. smart specialization (s)). Można stwierdzić, że podejście terytorialne (regionalne) powinno dominować nad sektorowym w nadchodzących latach 2014-2020. Wprowadzony został również kontrakt terytorialny zawierany pomiędzy rządem i samorządem.

²³ <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/uchwala-w-sprawie-przyjecia-projektu-programu-operacyjnego-rybacktwo-i-morze.html>, (data dostępu 12.11.2014 r.).

W okresie programowania 2014-2020 w Polsce występują dwie kategorie regionów: Mazowsze, jako region lepiej rozwinięty (*more developed region*) oraz pozostałych 15 województw, jako regiony słabiej rozwinięte (*less developed region*). Podział polskich regionów na te dwie kategorie wynika wprost z zasad rozporządzenia ramowego – 1303/2013, ustanawiającego – w zależności od poziomu PKB na mieszkańca w relacji do średniej unijnej – odmienne zasady programowania, tj. odmienne poziomy koncentracji tematycznej, różne poziomy dofinansowania UE na poziomie osi priorytetowych czy też inne zasady ustalania alokacji. Dodatkowo, zgodnie z przyjętymi w 2013 r. wytycznymi KE ws. pomocy regionalnej w latach 2014-2020 (ang. *RAG*), w nowym okresie programowania województwo mazowieckie opuści kategorię regionów „a” i w związku z tym zaostreniu ulegną zasady udzielania w tym województwie pomocy regionalnej.

Zaliczenie województwa mazowieckiego do najlepiej rozwiniętych regionów UE ma jedynie charakter statystyczny wynikający z dominującej w skali całego kraju pozycji stolicy tego województwa, tj. Warszawy, będącej jednocześnie stolicą całego kraju. Mając na względzie rzeczywistą sytuację rozwojową województwa mazowieckiego na tle kraju, największe zróżnicowania rozwojowe w tym województwie i jednocześnie znaczący potencjał rozwojowy samej metropolii warszawskiej Rząd Rzeczypospolitej Polskiej zdecydował, na podstawie art. 93 rozporządzenia ramowego, o zminimalizowaniu negatywnych skutków zakwalifikowania tego regionu do regionów lepiej rozwiniętych poprzez zwiększenie jego alokacji o pełne 3%²⁴. Zwiększona decentralizacja w nowej perspektywie znalazła potwierdzenie w podziale środków na programy krajowe i regionalne (rys. 6.).

Jak wynika z powyższego samorządy województw będą zarządzać większą niż dotąd pulą europejskich pieniędzy. W latach 2007-2013 ok. 25% wszystkich środków było wdrażanych przez samorządy, obecnie będzie to niemal 40%. Nie oznacza to jednak całkowitej decentralizacji, ponieważ nadal istnieje uzasadnienie dla interwencji z poziomu krajowego, dotyczy to m.in. reform systemowych czy infrastruktury o znaczeniu lub zasięgu krajowym.

²⁴ Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020 – Umowa Partnerstwa, Warszawa, 23 maja 2014 r., s. 50.

Rysunek 6. Mapa podziału środków dla polskich regionów w perspektywie 2014-2020



* Mazowsze jako region przejściowy otrzyma 2,08 mld euro w ramach programu regionalnego. Ponadto 1,7 mld euro dostępne będzie dla beneficjentów z tego województwa w programach krajowych. Będą oni mogli także korzystać ze środków Funduszu Spójności, które są zarządzane z poziomu krajowego.

Źródło: <https://www.google.pl/search?q=mapa+podzia%C5%82+%C5%9Brod%C3%B3w+unijnych+na+regiony+w+Polsce&biw=1024&bih=509&tbn=isch&tbo=u&source=univ&sa=X&ei=Sg2OVM-0IZLW7AbExIHYAQ&ved=0CB8QsAQ>,
(data dostępu 12.12.2014 r.)

3. Zmiany i uproszczenia nowej perspektywy

Obszary strategicznej interwencji ujęte w dokumentach programowych nowej perspektywy to²⁵:

- miasta wojewódzkie i ich obszary funkcjonalne,
- średniej wielkości miasta wymagające rewitalizacji,
- obszary wiejskie o najniższym poziomie dostępu mieszkańców do dóbr i usług koniecznych do rozwoju,
- Polska Wschodnia,
- obszary przygraniczne,

²⁵ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2022, Regiony, miasta, obszary wiejskie, dokument przyjęty przez Radę Ministrów dnia 13 lipca 2010 r.

- obszary narażone na ryzyko powodzi,
- Żuławy,
- strefa przybrzeżna.

Wsparciem z budżetu 2014-2020 zostanie objęte 18 miast wojewódzkich wraz ze swoimi obszarami funkcjonalnymi, stanowiących centra rozwoju gospodarczego kraju i regionów²⁶. Ośrodki pełnią także ważne funkcje metropolitalne: administracyjne, społeczne, naukowe, kulturalne i inne. Są one również centrami przyciągającymi kapitał materialny i ludzki. Międzynarodowa ranga najważniejszych ośrodków miejskich jest istotnym miernikiem ogólnej pozycji kraju w skali kontynentu, jak i w skali globalnej. Pod tym względem polskie miasta i otaczające je obszary w znacznej mierze ustępują miastom i regionom europejskim, zwłaszcza krajów Europy Zachodniej i Północnej. Na ich tle główne ośrodki miejskie w Polsce cechuje niedostatek rozwoju funkcji metropolitalnych. Według klasyfikacji ESPON²⁷ żadne z polskich miast nie zasłużyło na miano „lokomotywy Europy” czy też „silnego MEGA”. Jedyne Warszawa została sklasyfikowana jako „potencjalne MEGA” a siedem innych miast jako „słabe MEGA”. Problemem największych ośrodków miejskich Polski jest ponadto brak lub słaba koordynacja zarządzania na miejskich obszarach funkcjonalnych, w szczególności tych największych. Problem ten pogłębia rosnąca migracja ludności.

Nowy budżet to również inwestycje w miasta średniej wielkości. Wsparcie otrzymają projekty związane z kompleksową rewitalizacją (w tym rewitalizacją społeczną), ekologicznym transportem miejskim, gospodarką niskoemisyjną.

Nowością nowej perspektywy jest ujęcie w jednym dokumencie²⁸ (w celu lepszej koordynacji), funduszy polityki spójności, Wspólnej Polityki Rolnej oraz Wspólnej Polityki Rybołówstwa. Zgodnie z Umową Partnerstwa fundusze zostaną zainwestowane w te obszary, które w największym stopniu przyczynią się do rozwoju Polski.

²⁶ zgodnie z *KSRR* w 2007 obszary funkcjonalne miast wojewódzkich generowały ok. 51% krajowego PKB.

²⁷ Atlas Europejskiej Sieci Obserwacyjnej Rozwoju Terytorialnego i Spójności Terytorialnej (ESPON), Struktura terytorium Europy, październik 2006.

²⁸ Tym dokumentem jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006.

Najbliższa dekada będzie kluczowa dla rozwoju społeczno-gospodarczego Polski. Konieczne będzie przeprowadzenie niezbędnych reform związanych z polityką równoważenia finansów publicznych i zwiększania oszczędności, przy jednoczesnym wsparciu działań prorozwojowych. Przesunięty zostanie środek ciężkości z działań skierowanych przede wszystkim na likwidowanie największych barier rozwojowych – tj. odrabianie zaległości infrastrukturalnych, na działania wspierające rozwój oparty na innowacyjności, edukacji i impecie cyfrowym.

Biorąc pod uwagę analizowane wyżej uwarunkowania, wynikające zarówno z poziomu europejskiego, jaki krajowego, celem konsekwentnie realizowanym w ramach nowej perspektywy finansowej 2014-2020 powinno stać się oparcie rozwoju na innowacyjności, impecie cyfrowym i edukacji, przy jednoczesnym likwidowaniu istniejących barier rozwojowych: Sprzyjać tym założeniom będzie 11 celów tematycznych, które będzie realizowała Polska.

Opis interwencji w ramach celów tematycznych opiera się na wypracowanej w procesie ewaluacji *ex ante* dokumentu, logice opartej o rezultaty. W ramach każdego celu tematycznego zdefiniowano cel szczegółowy interwencji oraz oczekiwane rezultaty pierwszego i niższych rzędów, odpowiadające na zidentyfikowane w części diagnostycznej wyzwania.

Te cele tematyczne to²⁹:

- badania i działalność innowacyjna,
- technologie informacyjno-komunikacyjne,
- konkurencyjność małych i średnich przedsiębiorstw (MSP),
- przejście na gospodarkę niskoemisyjną,
- dostosowanie do zmian klimatycznych oraz zapobieganie ryzyku i zarządzanie nim,
- ochrona środowiska i efektywne wykorzystywanie zasobów,
- zrównoważony transport oraz usuwanie wąskich gardeł w kluczowych infrastrukturach sieciowych,
- promowanie zatrudnienia i wspieranie mobilności siły roboczej,
- integracja społeczna i zwalczanie ubóstwa,
- edukacja, poszerzanie umiejętności i ustawiczne kształcenie,
- kreowanie możliwości instytucjonalnych oraz efektywna administracja publiczna³⁰.

²⁹ Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020 – Umowa Partnerstwa, Warszawa 23 maja 2014 r.

³⁰ Elementy wspólnych ram strategicznych na lata 2014-2020 Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju. Obszarów Wiejskich oraz Europejski Fundusz Morski i Rybacki, SWD (2012) 61 final.

W porównaniu z systemem Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia, większy jest poziom złożoności koordynacji w ramach systemu UP, co wynika z kilku czynników³¹:

- objęcie Umową Partnerstwa trzech polityk unijnych: poza polityką spójności również polityki rozwoju obszarów wiejskich w ramach WPR oraz WPRyb, a także innych unijnych polityk i instrumentów;
- istnienie nowego pełnego systemu dokumentów strategicznych odnoszących się do krajowej polityki rozwoju, z którymi UP jest ściśle powiązana;
- wprowadzenie do systemu UP nowych elementów takich jak:
 - * mechanizm warunkowości, oznaczający powiązanie finansowania w ramach UP z realizacją właściwych przedsięwzięć w ramach odpowiednich polityk krajowych,
 - * dwufunduszowe programy regionalne, wymagające odpowiedniej koordynacji pomiędzy funduszami w ramach RPO oraz pomiędzy RPO i programem(-ami) krajowym w ramach EFS i EFRR,
 - * wskaźniki dotyczące (wybranych) efektów rzeczowych interwencji, z którymi powiązane są, wynikające z regulacji, konsekwencje finansowe (zwłaszcza podział rezerwy wykonania); co oznacza konieczność koordynacji pomiędzy programami zaangażowanymi w osiąganie danych wskaźników.

Na podstawie dostępnych dokumentów można stwierdzić, że kierunki wsparcia w nowej perspektywie finansowej 2014-2020 w znacznej części będą kontynuacją okresu programowania (2007-2013). Zmiany dotyczą przygotowywania dokumentów programowych i ich wdrażania oraz współfinansowania z budżetu UE najważniejszych polityk w tym Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), Wspólnej Polityki Rybołówstwa (WPRyb) i Polityki Spójności (PS).

Na poziomie wdrażania, zasadniczą zmianą w stosunku do obecnego okresu programowania jest wprowadzenie tzw. Wspólnych Ram Strategicznych dla Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR), Funduszu Spójności finansujących Politykę Spójności, Wspólną Politykę Rolną i Wspólną Politykę Rybacką. Zakłada się wspólne: planowanie, programowanie, monitorowanie, ewaluację oraz realizację celów tematycznych

³¹ Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020 – Umowa Partnerstwa, Warszawa, 23 maja 2014 r.

ukierunkowanych na rezultaty. Kwestie te reguluje, wspomniane już wcześniej, rozporządzenie Komisji Europejskiej 1303/2013, w skrócie nazywanym rozporządzeniem Wspólnych Ram Strategicznych (WRS).

Kolejnym nowym elementem programowania będzie możliwość łączenia kilku celów tematycznych i funduszy na poziomie osi priorytetowych do wysokości 20% wkładu unijnego do programu tzw. wielofunduszowość. Nowym rozwiązaniem będzie także wprowadzenie wymogu przeznaczania określonych środków finansowych na poszczególne obszary tematyczne. tzw. *ring fencing*, który jest powiązany z podstawowymi wskaźnikami Strategii "Europa 2020"³².

Środki, które będą dostępne dla Polski w ramach funduszy WRS w latach 2014-2020 zostaną przeznaczone nie tylko na inwestycje o długofalowym charakterze (tworzących podstawy pod zrównoważony i długotrwały rozwój, konkurencyjność i innowacyjność gospodarki czy kreatywność społeczeństwa). Ze względu na wciąż odczuwalne negatywne efekty kryzysu finansowo-ekonomicznego, konieczne będzie również wsparcie w zakresie krótkookresowych czynników wzrostu (odpowiedź na kryzys czy niwelujących wahania cyklu koniunkturalnego). W nowym okresie programowania, zdecydowanie większy nacisk położony zostanie na zintegrowane interwencje ukierunkowane terytorialnie (*place-based approach*). Zintegrowane podejście terytorialne dotyczy lepszego wykorzystania ukrytych lub niewłaściwie wykorzystywanych zasobów (w tym także zasobów ludzkich) oraz specjalizacji terytoriów w regionach o różnym poziomie rozwoju.

W nowej perspektywie podatek VAT, w projektach dofinansowanych z Funduszy Europejskich, będzie kosztem kwalifikowalnym, co oznacza utrzymanie możliwości jego refundacji. Utrzymany zostanie także poziom dofinansowania unijnego w wysokości 85 proc. (dla regionów mniej rozwiniętych) oraz 80 proc. dla Mazowsza.

Należy pamiętać, że oczekiwania wobec perspektywy finansowej 2014-2020, pod kątem osiągania zaplanowanych rezultatów, są dużo większe niż w ramach poprzednich perspektyw. Kryzys finansowo-ekonomiczny oraz słabsze, od oczekiwań, efekty Strategii Lizbońskiej sprawiły, że duży nacisk został położony na wartość dodaną inwestycji współfinansowanych z budżetu unijnego i ich zna-

³² Pułapy finansowe (*ring fencing*) przedstawione w projektach rozporządzeń oznaczają m.in:

* zwiększenie wsparcia na badania i rozwój, przedsiębiorczość i gospodarkę niskiemisyjną -50% środków EFRR,

* zwiększenie wsparcia na działania związane z włączeniem społecznym i ograniczeniem ubóstwa -20% środków EFS. Jest to około 32% środków polityki spójności.

czenie w osiąganiu wspólnych celów rozwojowych. Fundusze WRS są obecnie postrzegane jako główne unijne instrumenty realizacji nowej strategii na rzecz wzrostu i zatrudnienia "Europa 2020"³³.

Główne elementy Strategii "Europa 2020" wyrażone są za pomocą 5 wskaźników, które mają być realizowane w ramach 7 inicjatyw przewodnich³⁴. Każde państwo członkowskie zobowiązało się do ich realizacji (cele unijne zostały przełożone na cele wyznaczone indywidualnie dla każdego państwa) wykorzystując do tego polityki unijne, jak i krajowe.

Jednym z głównych założeń przedstawionych przez KE jest zmniejszenie obciążeń administracyjnych dla beneficjentów, poprzez zdecydowane odejście od dokumentów papierowych na rzecz e-zarządzania, szerszy dostęp do uproszczonej struktury kosztów, ograniczenie ilości kontroli i audytów dla projektów mniej ryzykownych, prostsze i bardziej zharmonizowane kryteria kwalifikowalności oraz krótsze okresy przechowywania dokumentacji³⁵.

Okres programowo-finansowy 2014-2020 będzie dla Polski trudniejszy od poprzedniego, szczególnie na poziomie wdrażania. Otrzymamy bowiem więcej środków na wsparcie ważnych procesów rozwojowych niż w okresie 2007-2013.

W nowej perspektywie finansowej zasadniczo zmieni się europejski system programowania i wykonania budżetu UE. Najważniejsza zmiana polega na przyjęciu do finansowania 11 celów tematycznych, ustalonych na podstawie Strategii „Europa 2020”, która ukierunkowana jest na rezultaty. Również zasady pozyskiwania wsparcia w nowej perspektywie finansowej dla różnych kierunków wsparcia, w tym w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych, nakierowane są na rezultaty³⁶.

³³ Komisja Europejska, Bruksela, 3.3.2010 kom (2010) 2020 wersja ostateczna, Komunikat Komisji Europa 2020, strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu.

³⁴ W ramach inteligentnego wzrostu gospodarczego mamy więc Europejską agendę cyfrową, Unię innowacji oraz Mobilną młodzież. Zrównoważony wzrost gospodarczy będzie realizowany przez dwie inicjatywy: Europa efektywnie korzystająca zasobów oraz Polityka przemysłowa w erze globalizacji. Wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu ma być realizowany przez Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia oraz Europejski program walki z ubóstwem.

³⁵ Komisja Europejska, Uproszczenie Polityki Spójności na lata 2014-2020, luty 2012.

³⁶ Komisja Europejska, Uproszczenie Polityki Spójności na lata 2014-2020, luty 2012.

Podsumowanie

Nastawienie na rezultaty oraz zalecone przez Komisję Europejską zmiany i uproszczenia (Polska przyjęła w całości zaproponowane zmiany) w systemie wdrażania w nowej perspektywie, powinny przyczynić się do bardziej racjonalnego i efektywnego wykorzystania przyznanych Polsce środków.

Literatura i źródła

1. Annoni P., Kozowska K. (2011); *EU regional competitiveness index (RCI) 2010*, Joint Research Centre EC,;2) *A New Regional Competitiveness Index:Theory, Methods and Findings*, "DG Regio Working Paper", 2.
2. Atlas Europejskiej Sieci Obserwacyjnej Rozwoju Terytorialnego i Spójności Terytorialnej (ESPON), Struktura terytorium Europy, październik 2006;
3. Elementy Wspólnych Ram Strategicznych na lata 2014-2020 Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju. Obszarów Wiejskich oraz Europejski Fundusz Morski i Rybacki, SWD (2012) 61 final.
4. *Extra-budgetary commitments and guarantees covered by the EU budget*, materiały robocze komisji ds. wyzwań politycznych w Parlamencie Europejskim, europa.eu, [data dostępu: 20.10.2014];
5. Garriga-Polledo S., *Sprawozdanie w sprawie inwestowania w przyszłość – nowe wieloletnie ramy finansowe (WRF) na rzecz Europy konkurencyjnej, zrównoważonej i sprzyjającej integracji społecznej*, Parlament Europejski 2010/2211 (INI);
6. Lidwa W. (2010); *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa.

Akty prawne

1. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Programowanie perspektywy finansowej 2014 -2020 – Umowa Partnerstwa, Warszawa, 23 maja 2014 r.;
2. Komisja Europejska, Bruksela, 3.3.2010 kom(2010) 2020 wersja ostateczna, Komunikat Komisji Europa 2020, strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu;
3. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006;
4. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1300/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Funduszu Spójności (**FS**) i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1084/2006;
5. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (**EFRR**) i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006;

6. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego (**EFŚ**) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006;
7. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005;
8. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów operacyjnych polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020;
9. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Trzecia fala nowoczesności Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju, Warszawa, 11 stycznia 2013 r.;
10. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-202, Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie, dokument przyjęty przez Radę Ministrów dnia 13 lipca 2010 r.;
11. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, Warszawa 12.12.2014 r.;
12. Komisja Europejska, Uproszczenie Polityki spójności na lata 2014-2020, luty 2012;
13. MIR, Program Operacyjny Inteligentny Rozwój 2014 – 2020, Warszawa, styczeń, 2014 r.;
14. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, 2014-2020, (Projekt);
15. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020 (Monitor Polski – 2 – Poz. 641), Warszawa 2013;
16. Zalecenie Rady z dnia 10 lipca 2012 r. w sprawie Krajowego Programu Reform Polski z 2012 r. (2012/C 219/19), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 24.7.2012;
17. Komisja Europejska, Uproszczenie Polityki Spójności na lata 2014-2020, luty 2012.

Strony internetowe

1. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1200_pl.htm ;
2. http://bwc.org.pl/?page_id=2693 ;
3. http://www.mir.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie_2014_2020/strony/start.aspx ;
4. https://www.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Documents/rimi_003.pdf ;
5. *jp/pap*, www.funduszeuropejskie.gov.pl ;
6. <https://mac.gov.pl/polska-cyfrowa-po-pc> ;
7. <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/uchwala-w-sprawie-przyjecia-projektu-programu-operacyjnego-rybactwo-i-morze.html>;
8. <https://www.google.pl/search?q=mapa+podzia%C5%82+%C5%9Brod%C3%B3w+unijnych+na+regiony+w+Polsce&biw=1024&bih=509&tbn=isch&tbo=u&source=univ&sa=X&ei=Sg2OVM-0IZLW7AbExIHYAQ&ved=0CB8QsAQ>