

Rozdział I

Fundusze strukturalne w perspektywie 2014–2020

Michał Piechowicz

Wprowadzenie

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) stanowi, że w celu wzmocnienia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Unia zmierza do zmniejszenia różnicowań w poziomach rozwoju różnych regionów². Instrumentem niwelowania tych różnic są europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne³, których ogólny budżet w okresie 2014–2020 wynosi 454 mld euro. Są one jednocześnie najważniejszym narzędziem polityki inwestycyjnej UE⁴.

Fundusze te przyczyniają się do osiągnięcia „inteligentnych” celów rozwoju UE, a tym samym do poprawy finansowania badań i innowacji, konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) i jednolitego rynku cyfrowego. Oczekuje się, że działania, tj. inwestowanie w realną gospodarkę w celu wzmocnienia zdolności badawczych firm i instytucji szkolnictwa wyższego, tworzenie inkubatorów przedsiębiorczości i centrów technologicznych, umożliwienie dostępu do kapitału podwyższonego ryzyka i pożyczek czy tworzenie klastrów współpracy, wpłyną pozytywnie na pogłębienie i wzmocnienie kooperacji w ramach rynku

² Art. 174, wersje skonsolidowana Traktatu o UE i Traktatu o funkcjonowaniu UE, *Dziennik Urzędowy C 326*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:12012M/TXT>, dostęp: 01.2016.

³ Zob. J.F. Czub, *Fundusze Unii Europejskiej w ramach nowej perspektywy europejskiej polityki spójności 2014–2020*, „Przegląd Europejski” 2013, 4(30), s. 42–60.

⁴ http://ec.europa.eu/contracts_grants/funds_pl.htm, dostęp: 01.2016.

wewnętrznego oraz na tworzenie innowacyjnej i konkurencyjnej bazy przemysłowej⁵.

Dzięki funduszom europejskim wzmocniona jest konkurencyjność gospodarek państw członkowskich, podejmowana jest walka z bezrobociem, a także realizowane są działania wspierające rozwój uboższych regionów. W ten sposób od ponad 40 lat Unia realizuje aktywną politykę rozwoju regionalnego, zwaną też polityką spójności lub polityką strukturalną. Jej głównym celem jest zmniejszenie różnic w rozwoju krajów i regionów, co zwiększa konkurencyjność państw członkowskich i samej Unii na globalnym rynku. To, na co Unia Europejska przeznacza fundusze, jest ściśle powiązane ze strategią jej rozwoju. Obecnie jest ona określona w dokumencie Europa 2020⁶.

Strategia Europa 2020 i działania wspomagające

Wdrażanie funduszy europejskich w latach 2014–2020 opierać się będzie na dokumentach przygotowanych przez poszczególne państwa członkowskie (Umowa Partnerstwa, programy).

Umowa Partnerstwa jest formą kontraktu między Polską a Komisją Europejską, w którym przedstawia się strategię wykorzystania funduszy europejskich do realizacji celów rozwojowych kraju w latach 2014–2020. Dokument ten określa m.in.: zakres wsparcia ze środków europejskich w wybranych obszarach tematycznych, liczbę i zakres programów, sposób podziału wspieranych obszarów tematycznych pomiędzy programy krajowe i regionalne, zarys systemu wdrażania czy sposób uzupełniania się różnych polityk europejskich. Jego treść, zakres i najważniejsze założenia wynikają z dokumentów strategicznych unijnych – strategia Europa 2020 oraz krajowych – m.in. Strategia rozwoju kraju do roku 2020 i 9 strategii zintegrowanych (dotyczących innowacyjności, transportu, kapitału ludzkiego, kapitału społecznego, energetyki i środowiska, sprawności państwa, rozwoju regionalnego, rozwoju rolnictwa oraz obszarów wiejskich)⁷.

Strategia Europa 2020 (zapoczątkowana w 2010 r.) jest podstawą myślenia o funduszach UE w bieżącej perspektywie. Wyznacza cele Unii Europejskiej na rzecz wzrostu gospodarczego, jednak nie tylko przez pryzmat rozwiązania problemów wynikających z kryzysu, z którego obecnie kraje UE stopniowo wychodzą,

⁵ COM(2015) 639 final, *Investing in jobs and growth maximising the contribution of European Structural and Investment Funds*, s. 9, http://ec.europa.eu/contracts_grants/pdf/esif/invest-progr-investing-job-growth-report_en.pdf, dostęp: 01.2016.

⁶ <https://www.funduszeeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/zasady-dzialania-funduszy/czym-sa-fundusze-europejskie/>, dostęp: 01.2016.

⁷ Centralny Punkt Informacyjny FE, *Fundusze Europejskie 2014–2020*, s. 1–2, <https://www.cpe.gov.pl/repozytorium/233.pobierz>, dostęp: 01.2016.

lecz także działa na rzecz stałego wzrostu zatrudnienia. Warto zaznaczyć, że strategia ta ma również pomóc skorygować niedociągnięcia europejskiego modelu wzrostu i stworzyć warunki, dzięki którym będzie on bardziej służył zrównoważonemu rozwojowi i będzie tym samym sprzyjał włączeniu społecznemu⁸.

Strategia Europa 2020 wskazuje pięć podstawowych celów, jakie należy osiągnąć. Po pierwsze, zatrudnienie osób w wieku 20–64 lat powinno wynosić co najmniej 75%. Po drugie, na inwestycje w badania i rozwój przeznaczają należy min. 3% PKB Unii. Następnie, w kwestii zmian klimatycznych i zrównoważonego wykorzystania energii, należy ograniczyć emisje gazów cieplarnianych min. o 20% w stosunku do poziomu z 1990 r., 20% energii powinno pochodzić ze źródeł odnawialnych, a efektywność energetyczna powinna wzrosnąć także o 20%. Po czwarte, w kwestii edukacji, ograniczenie liczby uczniów przedwcześnie kończących naukę do poziomu poniżej 10%, przy jednoczesnym założeniu, że co najmniej 40% osób w wieku 30–34 lat powinno mieć wyższe wykształcenie. Jako ostatni cel wskazano zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym o co najmniej 20 mln⁹.

Zakłada się, że wzrost gospodarczy, o którym często stanowi ww. strategia, będzie: inteligentny (dzięki bardziej efektywnym inwestycjom w edukację, badania naukowe i innowacje), zrównoważony (dzięki zdecydowanemu przesunięciu w kierunku gospodarki niskoemisyjnej) oraz sprzyjający włączeniu społecznemu, ze szczególnym naciskiem na tworzenie nowych miejsc pracy i ograniczanie ubóstwa¹⁰. Pamiętać jednak należy, że zrównoważony rozwój w coraz większym stopniu zależy od zdolności gospodarki regionalnej do zmiany i wdrażania innowacji oraz możliwości przystosowania się do rosnącej konkurencyjności. Taka ocena została również przedstawiona w inicjatywie Unia innowacji¹¹, czyli sztandarowym projekcie realizowanym w ramach omawianej strategii.

Oznacza to, że należy zintensyfikować działania na rzecz tworzenia ekosystemów sprzyjających rozwojowi innowacji, prac badawczo-naukowych i przedsiębiorczości. W okresie programowania 2014–2020 na rozwój innowacji zostanie przeznaczonych 30% wszystkich środków. Pomóc mają także strategie inteligentnej specjalizacji, które mają uwolnić potencjał innowacyjny regionów Unii Europejskiej¹².

Co więcej, polityka spójności i strategia unii energetycznej odgrywają istotną rolę we wspieraniu państw członkowskich w przejściu na gospodarkę niskoemisyjną.

⁸ http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/index_pl.htm, dostęp: 01.2016.

⁹ http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/targets/index_pl.htm, dostęp: 01.2016.

¹⁰ http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/index_pl.htm, dostęp: 01.2016.

¹¹ Zob. COM(2010) 546 wersja ostateczna, *Projekt przewodni strategii Europa 2020 Unia innowacji*, <http://www.mg.gov.pl/files/upload/8418/Unia%20innowacji.pdf>, dostęp: 01.2016.

¹² http://ec.europa.eu/regional_policy/pl/policy/themes/research-innovation/, dostęp: 01.2016.

W okresie finansowania 2014–2020, zgodnie z zasadami Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), państwa członkowskie są po raz pierwszy zobligowane¹³ do przeznaczenia części otrzymanych środków na projekty związane właśnie z gospodarką niskoemisyjną¹⁴.

Ważne jest także, że w obliczu postępującej digitalizacji światowej gospodarki to rozwój technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT – *Information and Communication Technologies*) ma kluczowe znaczenie dla konkurencyjności w Europie. Ponad 20 mld euro z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i z Funduszu Spójności przeznaczono na inwestycje związane właśnie z rozwojem ICT. Inwestycje te mają wspierać Komisję Europejską w tworzeniu jednolitego rynku cyfrowego, o potencjale dodatkowego wzrostu sięgającym 250 mld euro. Główne projekty dotyczyć będą zwiększenia zakresu wdrażania sieci szerokopasmowych i sieci o dużej szybkości, rozwoju produktów i usług z zakresu ICT oraz handlu elektronicznego, zwiększenia wykorzystania ICT na potrzeby e-administracji, e-kształcenia, e-integracji, e-kultury i e-zdrowia¹⁵.

Zatem europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne nie tylko stanowią źródło finansowania, ale pomagają również władzom publicznym w opracowaniu strategii dla państw członkowskich i regionów, które chciałyby skorzystać z dofinansowań dla projektów związanych m.in. z ICT. Powinny one wówczas w pierwszej kolejności sporządzić ramy strategiczne polityki w dziedzinie rozwoju cyfrowego i plan rozwoju sieci nowej generacji¹⁶.

Do 2023 r. (czyli do definitywnego końca rozliczenia projektów z perspektywy 2014–2020) dzięki europejskim funduszom strukturalnym i inwestycyjnym powstanie wiele ważnych inwestycji w obszarach priorytetowych z punktu widzenia UE (w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju). Stąd kraje UE zobowiązują się do zapewnienia ponad 2 mln przedsiębiorstw wsparcia, które zostanie przeznaczone na zwiększanie konkurencyjności, opracowywanie produktów, wchodzenie na nowe rynki i tworzenie miejsc pracy. Dodatkowo inwestowanie w infrastrukturę w takich obszarach, jak łączność szerokopasmowa, informatyka i telekomunikacja oraz dostawy wody, pomoże krajom UE, zwłaszcza tym mniej rozwiniętym, poprawić warunki życia ludności i zwiększyć konkurencyjność przedsiębiorstw. Kolejną sferą jest wykorzystywanie funduszy do inwestycji w kwalifikacje i zdolności adaptacyjne pracowników, co oznacza zapewnienie milionom osób, w tym młodzieży, uchodźcom i legalnym imigrantom, możliwość szkolenia, przekwalifikowania się lub założenia firmy¹⁷.

¹³ http://ec.europa.eu/regional_policy/pl/policy/themes/low-carbon-economy/, dostęp: 01.2016.

¹⁴ 20% na rozwój regionów lepiej rozwiniętych, 15% na rozwój regionów w okresie przejściowym i 12% na rozwój regionów słabiej rozwiniętych.

¹⁵ http://ec.europa.eu/regional_policy/pl/policy/themes/ict/, dostęp: 01.2016.

¹⁶ Zob. http://ec.europa.eu/regional_policy/pl/information/legislation/guidance/, dostęp: 01.2016.

¹⁷ COM(2015) 639 final, *Investing in jobs...*, s. 2.

Główne fundusze strukturalne realizowane w perspektywie 2014–2020

W tym miejscu rozważań warto wskazać i scharakteryzować pięć głównych funduszy¹⁸, które wspierają rozwój gospodarczy wszystkich krajów Unii zgodnie z celami strategii Europa 2020¹⁹. W pierwszej kolejności wskazany zostanie **Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego**²⁰, którego celem jest zmniejszanie różnic w poziomie rozwoju regionów w Unii i wzmocnienie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej UE jako całości. Z funduszu pochodzi m.in. wsparcie inwestycji produkcyjnych i infrastrukturalnych oraz wsparcie udzielane małym i średnim przedsiębiorcom²¹.

Inwestycje z EFRR koncentrują się na kilku priorytetowych obszarach, a podejście takie określane jest mianem „koncentracji tematycznej”. Są to obszary związane z innowacjami i badaniami, gospodarką niskoemisyjną, agendą cyfrową oraz wspieraniem małych i średnich przedsiębiorstw²². Wysokość środków z EFRR przeznaczonych na obsługę tych priorytetów będzie uzależniona od kategorii regionu. W regionach lepiej rozwiniętych co najmniej 80% środków należy przeznaczyć na realizację przynajmniej dwóch spośród wymienionych priorytetów. W regionach w okresie przejściowym należy na te cele przeznaczyć co najmniej 60% środków. Z kolei w regionach słabiej rozwiniętych limit ten wynosi 50%.

Przydzielając środki z EFRR, szczególną uwagę zwraca się też na specyficzne cechy terytorialne. Jednym z celów działań finansowanych z EFRR jest

¹⁸ 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 oraz rozporządzenie 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, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1303>, dostęp: 01.2016.

¹⁹ Szczegółowo na temat omawianych funduszy patrz: Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Stałe Przedstawicielstwo RP w Brukseli, *Komentarz do rozporządzeń unijnych dla polityki spójności na lata 2014–2020*, s. 257–298, http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/13228/Komentarz_do_rozporzadzen_unijnych_2014_2020.pdf, dostęp: 01.2016.

²⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia oraz w sprawie uchylecia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1301>, dostęp: 01.2016.

²¹ <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/zasady-dzialania-funduszy/czym-sa-fundusze-europejskie/>, dostęp: 01.2016.

²² http://ec.europa.eu/regional_policy/pl/funding/erdf/, dostęp: 01.2016.

ograniczanie problemów gospodarczych, środowiskowych i społecznych na obszarach miejskich, ze szczególnym uwzględnieniem ich zrównoważonego rozwoju. Na ten cel przeznaczają się co najmniej 5% środków z EFRR, które wykorzystuje się w ramach zarządzanych przez miasta „zintegrowanych działań”. Szczególnie, w sposób zapewniający dodatkowe korzyści, traktuje się też obszary o naturalnie niekorzystnym położeniu geograficznym, czyli obszary oddalone, górskie i słabo zaludnione. Dzięki EFRR pomaga się im przezwyciężyć ograniczenia związane z niekorzystnym położeniem²³.

Z kolei głównym celem **Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS)**²⁴ jest walka z bezrobociem, polepszenie perspektyw zatrudnienia ludzi oraz ich sytuacji w pracy. EFS nie finansuje projektów bezpośrednio z Brukseli, a środki te są dostępne za pośrednictwem państw członkowskich i regionów. Organizacje zainteresowane pomocą EFS dla określonego projektu powinny skontaktować się z Instytucją Zarządzającą EFS we własnym państwie lub regionie. Polska kieruje wsparcie ze strony EFS do osób poszukujących pracy i grup społecznych znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, aby zapewnić im odpowiednie umiejętności i możliwość zdobycia zatrudnienia. Projekty te dedykowane są w szczególności dla osób zagrożonych ubóstwem oraz dla ludzi młodych wchodzących na rynek pracy. Ich celem jest także poprawa jakości usług publicznych poprzez odpowiednie dostosowanie kształcenia²⁵.

W całej UE, w tym oczywiście także w Polsce, EFS wspiera poprawę warunków pracy i wyrównanie stopy życiowej oraz możliwości zdobycia zatrudnienia dla wszystkich obywateli²⁶. Jest to możliwe za sprawą inwestowania w europejski kapitał ludzki, czyli: pracowników, młodzież, grupy zagrożone niebezpiecznymi społecznie zmianami oraz we wszystkie osoby poszukujące pracy. W miastach, miasteczkach, społecznościach wiejskich i dzielnicach miejskich w całej Europie realizowane są dziesiątki tysięcy projektów EFS. Umożliwiają one chętnym zdobywanie kompetencji w pracy i rozwijanie/uzyskiwanie kwalifikacji. Warto wspomnieć, że pośrednim celem jest również integrowanie społeczeństwa²⁷.

W ramach EFS na uwagę zasługują działania w zakresie włączenia społecznego, które adresowane są do najbardziej wrażliwych grup, np. osób niepełnosprawnych, kobiet i osób długotrwale bezrobotnych. Ich celem jest zmniejszenie

²³ Tamże.

²⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1304>, dostęp: 01.2016.

²⁵ <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=393&langId=pl>, dostęp: 01.2016.

²⁶ Zob. C. Denagtergal, R. Fitzgerald, *Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne 2014–2020 – przewodnik dla związków zawodowych*, s. 15–16, https://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/publication/files/ces_brochure_cohesion_avec_liens_pol_def.pdf, dostęp: 01.2016.

²⁷ <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=393&langId=pl>, dostęp: 01.2016.

liczby osób zagrożonych ubóstwem i jednocześnie umożliwienie im zdobywania umiejętności pozwalających na włączenie się w rynek pracy. Działania te są silnie uwarunkowane regionalnie, ponieważ Polska stara się zmniejszyć dysproporcje w zakresie zamożności i szans na zatrudnienie między różnymi częściami kraju²⁸.

Zbieżny z zadaniami funduszy strukturalnych jest **Fundusz Spójności**²⁹ (FS). Jest on przeznaczony dla państw członkowskich, których dochód narodowy brutto (DNB) na mieszkańca wynosi mniej niż 90% średniej w UE. Jego celem jest zredukowanie różnic gospodarczych i społecznych oraz promowanie zrównoważonego rozwoju głównie poprzez duże inwestycje w zakresie infrastruktury transportowej i ochrony środowiska³⁰. Na mocy rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów Fundusz Spójności podlega teraz takim samym zasadom programowania, zarządzania i monitorowania jak EFRR i EFS. W latach 2014–2020 z Funduszu Spójności skorzystają: Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Czechy, Estonia, Grecja, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia i Węgry³¹.

Z Funduszu Spójności przeznaczono w sumie 63,4 mld euro na działania należące do podstawowych kategorii. Pierwszą są transeuropejskie sieci transportowe, zwłaszcza wskazane przez UE priorytetowe projekty o znaczeniu ogólnoeuropejskim. W tym przypadku środki z Funduszu Spójności są wykorzystywane na wspieranie projektów infrastrukturalnych realizowanych w ramach instrumentu Łącząc Europę³². Kolejną kategorią jest środowisko. W tej dziedzinie środki z Funduszu Spójności mogą także wspierać realizację projektów związanych z energią i transportem, jeśli zapewniają ewidentne korzyści dla środowiska w zakresie wydajności energetycznej, wykorzystywania odnawialnych źródeł energii, rozwoju transportu kolejowego, wspierania intermodalności czy na przykład wzmocnienia transportu publicznego.

Warto jednak pamiętać, że pomoc finansowa z FS może zostać wstrzymana decyzją Rady, jeśli państwo członkowskie przekroczy dozwolony limit deficytu publicznego i jeśli nie rozwiąże tego problemu lub nie podejmie stosownych działań w celu jego rozwiązania³³.

Innymi funduszami, jednak mniej istotnymi dla tego opracowania, są **Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich**, który zajmuje się wspieraniem przekształceń struktury rolnictwa oraz wspomaganie rozwoju

²⁸ Tamże.

²⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1300/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1084/2006, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1300>, dostęp: 01.2016.

³⁰ <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/zasady-dzialania-funduszy/czym-sa-fundusze-europejskie/>, dostęp: 01.2016.

³¹ http://ec.europa.eu/regional_policy/pl/funding/cohesion-fund/, dostęp: 01.2016.

³² Zob. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1200_pl.htm, dostęp: 01.2016.

³³ http://ec.europa.eu/regional_policy/pl/funding/cohesion-fund/, dostęp: 01.2016.

obszarów wiejskich³⁴ oraz **Europejski Fundusz Morski i Rybacki** wspierający restrukturyzację rybołówstwa państw członkowskich³⁵.

Wykres 1. Główne fundusze zgodne z celami strategii Europa 2020



Źródło: C. Denagtergal, R. Fitzgerald, *Europejskie fundusze strukturalne...*, s. 11.

Programy wspierające i instrumenty finansowe

Po części już wskazano, że w obecnym okresie rozliczeniowym priorytetowo zostały potraktowane wzrost gospodarczy, zatrudnienie i konkurencyjność. Dlatego też na te cele przyznane zostały znacznie większe środki (udział w ogólnych nakładach UE zwiększył się z 9% do 13% w stosunku do lat 2007–2013). Nieco mniej środków przewidziano obecnie na: spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną (34% wobec 36%) oraz na zrównoważony wzrost i zasoby naturalne (39% wobec 42%). Na pozostałe wydatki przewidziano wyższe kwoty. Ogółem przewidziane środki na lata 2014–2020 są nieznacznie mniejsze od okresu 2007–2013 (960 mld euro wobec 994 mld euro)³⁶. Warto także zaznaczyć, że sposób funkcjonowania funduszy określony jest przez jeden, wspólny dla wszystkich państw członkowskich zestaw przepisów.

Poza wskazanymi funduszami Unia przeznaczy w najbliższej perspektywie budżetowej specjalne środki na nowe programy dające dodatkowe wsparcie w różnych obszarach.

³⁴ Zob. http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/index_pl.htm, dostęp: 01.2016.

³⁵ Zob. http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff/index_pl.htm, dostęp: 01.2016.

³⁶ <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/zasady-dzialania-funduszy/czym-sa-fundusze-europejskie/>, dostęp: 01.2016.

Program Horyzont 2020, który ma stymulować prowadzenie prac badawczych na najwyższym poziomie, wspierać współpracę międzynarodową oraz innowacyjne przedsiębiorstwa³⁷.

Program COSME³⁸ (Program ramowy na rzecz konkurencyjności przedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw) mający ułatwić dostęp do rynków na terenie UE i poza nią, a także zapewnić łatwiejszy dostęp do finansowania poprzez gwarancje kredytowe i kapitał (Instrument Gwarancji Kredytowych, Instrument Kapitałowy dla Wzrostu)³⁹. Warto dodać, że program wspierać będzie poprawę warunków dla tworzenia i rozwoju przedsiębiorstw poprzez ograniczenie obciążeń administracyjnych i prawnych, m.in. dzięki redukcji obowiązkowej sprawozdawczości oraz identyfikację i rozpowszechnienie dobrych praktyk we wspieraniu przedsiębiorczości na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym. Dodatkowo uzupełniony zostanie analizą efektywności narzędzi wspierania przedsiębiorczości w poszczególnych krajach z uwzględnieniem poszczególnych sektorów (w tym np. turystyki)⁴⁰.

Program Łącząc Europę będzie najważniejszym instrumentem finansującym strategiczne inwestycje w infrastrukturę w zakresie budowy dróg, linii kolejowych, sieci energetycznych, a także rozwoju technologii informacyjno-komunikacyjnych.

Erasmus+ z kolei ma ułatwić pobyt młodych ludzi na stażach za granicą, co w rezultacie przyniesie poprawę ich umiejętności i zwiększy szansę na zatrudnienie⁴¹.

Wreszcie dzięki programowi Kreatywna Europa⁴² więcej środków otrzymają: europejska kultura, kino, telewizja, muzyka, literatura, teatr, dziedzictwo kulturowe i inne powiązane dziedziny⁴³.

Ważne jest, że poza wyżej wspomnianymi programami Unia wprowadziła cztery instrumenty finansowe. Inicjatywa JASPERS opiera się na partnerstwie zawartym pomiędzy Komisją Europejską (Dyrekcją Generalną ds. Polityki Regionalnej), Europejskim Bankiem Inwestycyjnym (EBI), Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju (EBOR) oraz Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Jest to instrument wsparcia technicznego dla 12 państw, które przystąpiły do UE

³⁷ <http://www.nauka.gov.pl/horyzont-2020/program-horyzont-2020.html>, dostęp: 01.2016.

³⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 1287/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiające program COSME: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0033:0049:PL:PDF>, dostęp: 01.2016.

³⁹ <http://www.instrumentyfinansoweue.gov.pl/cosme.php>, dostęp: 01.2016.

⁴⁰ Tamże.

⁴¹ <http://erasmusplus.org.pl/>, dostęp: 01.2016.

⁴² <http://kreatywna-europa.eu/>, dostęp: 01.2016.

⁴³ <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/zasady-dzialania-funduszy/czym-sa-fundusze-europejskie/>, dostęp: 01.2016.

w latach 2004 i 2007. Zapewnia im konieczną pomoc w przygotowaniu szeroko zakrojonych wielkich projektów infrastrukturalnych wysokiej jakości, które będą współfinansowane z funduszy UE. Wsparcie w ramach JASPERS może być udzielane na każdym etapie cyklu realizacji projektu – począwszy od jego pierwotnego określenia aż po decyzję o przyznaniu pomocy w postaci unijnego dofinansowania. W niektórych przypadkach istnieje możliwość służenia poradą aż do rozpoczęcia etapu budowy⁴⁴.

Przy okazji JASPERS trzeba także wspomnieć o instrumencie JASMINE finansującym wsparcie techniczne przy przygotowywaniu dużych projektów infrastrukturalnych. Jest on czwartą wspólną inicjatywą Komisji, Europejskiego Banku Inwestycyjnego i Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego (EIF). Inicjatywę stworzono, aby zwiększyć potencjał podmiotów oferujących mikrokredyty oraz instytucji mikrofinansowych w różnych dziedzinach, na przykład w zakresie dobrych rządów, systemów informacyjnych, zarządzania ryzykiem i planowania strategicznego. Dodatkowo ma pomóc tym jednostkom stać się zrównoważonymi i rentownymi podmiotami na rynku mikrokredytów. W tym wypadku EIF odgrywa kluczową rolę we wdrażaniu inicjatywy JASMINE poprzez organizowanie pomocy technicznej (współfinansowanej przez Komisję Europejską) służącej rozwojowi instytucji mikrofinansowych oraz udzielaniu wsparcia finansowego na operacje pożyczkowe (środki EBI) oraz kapitał załączkowy (zasoby UE)⁴⁵.

Istotna jest także ułatwiająca dostęp do mikrofinansowania inicjatywa JEREMIE. Źródłem są w tym wypadku wspólne europejskie zasoby dla przedsiębiorstw mikro, małych i średnich. JEREMIE to inicjatywa Komisji Europejskiej opracowana we współpracy z Europejskim Funduszem Inwestycyjnym. Promuje wykorzystywanie instrumentów inżynierii finansowej w celu usprawnienia dostępu do finansowania dla MSP poprzez interwencje w ramach funduszy strukturalnych⁴⁶. Kraje UE mogą wykorzystywać część przydziałów w ramach europejskich funduszy strukturalnych, aby inwestować w instrumenty odnawialne, jak np. kapitał inwestycyjny, pożyczka lub fundusze gwarantowane. Działania te mogą zatem wspierać tworzenie nowych przedsiębiorstw lub rozwój już istniejących, dostęp firm (w szczególności MSP) do kapitału inwestycyjnego w celu modernizacji i dywersyfikacji prowadzonej przez nie działalności, opracowywania nowych produktów, zapewniania i rozszerzania dostępu do rynku. Dodatkowo w finansowaniu można uwzględnić sferę badań i rozwoju transferu technologii, innowacji

⁴⁴ http://ec.europa.eu/regional_policy/pl/funding/special-support-instruments/jaspers/, dostęp: 01.2016.

⁴⁵ http://ec.europa.eu/regional_policy/pl/funding/special-support-instruments/jasmine/#4, dostęp: 01.2016.

⁴⁶ Zob. M. Wajda, *Analiza wdrażania instrumentów wsparcia jakości kredytowej współfinansowanych ze środków europejskich w latach 2007–2013 na podstawie udzielonej pomocy de minimis*, „OPTIMUM – Studia Ekonomiczne”, 2014, nr 72, s. 186.

i przedsiębiorczości ukierunkowanych na działalność gospodarczą. Ponadto na modernizację technologiczną struktur produkcyjnych, aby pomóc w osiągnięciu celów w zakresie gospodarki niskowęglowej lub inwestycji produkcyjnych, których celem jest tworzenie i zabezpieczanie trwałych miejsc pracy⁴⁷.

Ostatnim z omawianych dodatkowych czterech instrumentów finansowych jest JESSICA, której celem jest wspomaganie rozwoju i trwałych inwestycji w obszarach miejskich. Jest to inicjatywa Komisji Europejskiej opracowana we współpracy z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym oraz Bankiem Rozwoju Rady Europy (CEB). Wspierając regenerację i zrównoważony rozwój obszarów miejskich poprzez mechanizmy inżynierii finansowej, państwa członkowskie mogą zdecydować się na zainwestowanie pewnej części przysługujących im unijnych funduszy strukturalnych w środki odnawialne, aby wspomóc ponowne wykorzystywanie zasobów finansowych do przyspieszenia inwestycji w obszarach miejskich na terenie Europy. Inicjatywa JESSICA wspiera projekty związane z infrastrukturą miejską z uwzględnieniem transportu, gospodarki wodnej i kanalizacyjnej oraz energii. Również dziedzictwo lub miejsca istotne dla kultury, zagospodarowywanie terenów pod ponowną zabudowę czy tworzenie nowych lokali komercyjnych dla sektorów MSP, IT i/lub B+R⁴⁸. Dodatkowo budynki uniwersyteckie, czyli np. ośrodki studiów medycznych, biotechnologicznych. Istotne także jest to, że JESSICA uwzględnia projekty związane z poprawą wydajności energetycznej⁴⁹.

Fundusze strukturalne w Polsce – najważniejsze założenia

Za wdrażanie Funduszy Europejskich w Polsce odpowiada minister rozwoju. Odpowiedzialność w zakresie rozdzielania i kontrolowania⁵⁰ funduszy jest podzielona pomiędzy wiele instytucji. Instytucją Zarządzającą dla programów krajowych i programów współpracy terytorialnej jest minister rozwoju. Natomiast dla każdego z programów regionalnych zarząd województwa⁵¹.

⁴⁷ http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/pl/funding/special-support-instruments/jeremie/#2, dostęp: 01.2016.

⁴⁸ O tym, jakie warunki powinien spełnić przedsiębiorca starający się o udzielenie pomocy publicznej w formie poręczenia JEREMIE patrz: https://dfg.pl/old/www/index.php?option=com_content&view=article&id=105&Itemid=69&limitstart=3, dostęp: 01.2016.

⁴⁹ http://ec.europa.eu/regional_policy/pl/funding/special-support-instruments/jessica/#3, dostęp: 01.2016.

⁵⁰ Zob. Najwyższa Izba Kontroli, *Przygotowanie systemu wdrażania polityki strukturalnej na lata 2014–2020*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,7304,vp,9200.pdf>, dostęp: 01.2016.

⁵¹ <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/zasady-dzialania-funduszy/instytucje-i-system-realizacji-funduszy-europejskich/>, dostęp: 01.2016.

Warto zauważyć, że to instytucje zarządzające ustalają szczegółowe zasady działania programu, a w szczególności dbają o to, by projekty były właściwie realizowane z odpowiedniego funduszu. Ponadto przygotowują procedury i kryteria wyboru projektów, a także sprawdzają, czy dofinansowane projekty spełniają postawione przed nimi wymagania, a deklarowane przez beneficjentów wydatki zostały właściwie zrealizowane i zapłacone. Następnie oceniają i monitorują postępy w realizacji programu, certyfikują poniesione przez beneficjentów wydatki, tzn. potwierdzają przed Komisją Europejską ich rzetelność, prawidłowość, oparcie na wiarygodnych dokumentach oraz zgodność z prawem krajowym i unijnym. Instytucje zarządzające wspierają i organizują także prace komitetu monitorującego program (powoływanego dla każdego programu). Zadaniem takiego komitetu jest przede wszystkim systematyczne sprawdzanie postępu w realizacji programu, analizowanie spraw, które mogą mieć wpływ na wykonanie wyznaczonych celów, konsultowanie i akceptowanie zmian w programie oraz przyjmowanie kryteriów oceny projektów⁵². W skład komitetu monitorującego wchodzi przedstawiciele rządu, samorządów oraz partnerów społecznych i gospodarczych.

Zatem instytucje zarządzające odpowiadają za realizację całego programu, w tym sprawdzenie wszystkich projektów z niego realizowanych. Jednak swoje zadania często przekazują innym instytucjom, tzw. instytucjom pośredniczącym. Zazwyczaj są to podmioty specjalizujące się w dziedzinach finansowanych ze środków tego programu. I tak np. dla Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko w zakresie funduszy przeznaczonych na ochronę środowiska instytucją pośredniczącą jest Ministerstwo Środowiska. Część swoich zadań instytucje pośredniczące mogą przekazać instytucjom wdrażającym. Instytucje wdrażające to instytucje często najbliższej współpracujące z beneficjentami, przyjmujące wnioski o dofinansowanie i podpisujące umowy na realizację projektów. Aby zapewnić, że wszystkie czynności związane z dzieleniem funduszy europejskich prowadzone są w Polsce zgodnie z prawem i procedurami, powołana została instytucja audytowa. Jest nią Generalny Inspektorat Kontroli Skarbowej, który wykonuje swoje zadania przy udziale Ministerstwa Finansów oraz urzędów kontroli skarbowych w 16 województwach⁵³.

Choć polska gospodarka mniej doświadczyła negatywnych skutków kryzysu gospodarczego w stosunku do innych krajów członkowskich UE, to nadal istnieje wiele ważnych problemów, którymi należy się zająć. Pierwszy odnosi się do zdolności kraju do systematycznego awansu w łańcuchu wartości dodanej. Polski rynek pracy jest także osłabiany przez niski wskaźnik uczestnictwa i niedopasowania umiejętności przyszłych pracowników do oczekiwań przedsiębiorców. Idąc

⁵² Tamże.

⁵³ Tamże.

dalej, takie aspekty, jak „wąskie gardła” w transporcie, energii i sieci teleinformatycznych oraz niska efektywność i skuteczność egzekucji sądowej, są również głównymi czynnikami hamującymi potencjał wzrostu kraju. Dlatego Polska pozostaje w tyle w niektórych kluczowych celach UE na rok 2020. Zatem dzięki realizacji głównych priorytetów finansowanych z funduszy UE w Polsce poprawiona zostanie sfera innowacyjności i konkurencyjności gospodarki i wzmocnione powiązania między polityką przemysłową a działaniami sprzyjającymi innowacyjności i rozwojowi, w tym zwiększaniu zatrudnienia i osiągnięciu wyznaczonych strategią celów w zakresie energii⁵⁴.

W związku z tym znaczna część projektu Umowy Partnerstwa poświęcona jest obszarom tematycznym, zgodnym ze stanowiskiem Komisji i wskazanymi przez nią celami tematycznymi. Polska pogrupowała te cele na trzy obszary, będące jednocześnie trzema celami szczegółowymi do realizacji w latach 2014–2020. Pierwszym z nich jest konkurencyjna gospodarka nakierowana m.in. na poprawę jakości badań oraz wzmocnienie współpracy sektora nauki i gospodarki, zwiększenie konkurencyjności, lepsze wykorzystanie zasobów na rynku pracy, poprawę bezpieczeństwa energetycznego kraju czy też zwiększenie wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych w gospodarce i społeczeństwie.

Drugim obszarem wymienionym w projekcie Umowy Partnerstwa jest spójność społeczna i terytorialna. Założeniem jest zmniejszenie poziomu ubóstwa, zwiększenie dostępu do usług publicznych oraz poprawa wewnątrzregionalnej dostępności transportowej.

Ostatni obszar to sprawne i efektywne państwo. Umowa Partnerstwa wśród celów do osiągnięcia w tej części wymienia poprawę warunków administracyjno-prawnych dla rozwoju przedsiębiorczości oraz działania w zakresie dobrego rządzenia⁵⁵.

MSP – wyzwania gospodarcze i społeczne w kontekście funduszy strukturalnych

Małe i średnie przedsiębiorstwa mają zasadnicze znaczenie dla gospodarki UE – stanowią ponad 99% wszystkich firm w Europie i zapewniają dwie trzecie miejsc pracy w sektorze prywatnym. W okresie programowania budżetowego 2014–2020 państwa członkowskie otrzymają z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych ponad 450 mld euro na stworzenie nowych miejsc pracy i stymulację wzrostu gospodarczego.

⁵⁴ COM(2015) 639 final, *Investing in jobs...*, s. 44.

⁵⁵ Centralny Punkt Informacyjny FE, *Fundusze Europejskie...*, s. 5.

Wzrost konkurencyjności firm z sektora MSP to jeden z 11 celów tematycznych polityki spójności na lata 2014–2020. Planowane są także dodatkowe inwestycje w sektorze MSP w ramach innych celów tematycznych, zwłaszcza takich jak badania naukowe i innowacje, gospodarka niskoemisyjna i technologie informacyjno-komunikacyjne. Na inwestycje w sektorze MSP przeznaczono bezpośrednio 57 mld euro, czyli około 20% środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Intensywniejsze korzystanie z instrumentów finansowych, które skutkują uruchomieniem dodatkowych funduszy unijnych, krajowych i regionalnych w okresie finansowania 2014–2020, również przyniesie korzyści tej sferze gospodarki⁵⁶.

Wskazuje się, że inwestycje te pomogą małym i średnim firmom uzyskać dostęp do środków na inwestycje w postaci dotacji, pożyczek, gwarancji kredytowych czy funduszy *venture capital*. Ponadto pomogą uzyskać lepszy dostęp do międzynarodowych rynków i łańcuchów wartości poprzez wykorzystanie również nowych źródeł wzrostu, takich jak gospodarka ekologiczna, zrównoważona turystyka, usługi zdrowotne i socjalne, w tym także „gospodarka senioralna”⁵⁷ oraz sektory kulturalny i kreatywny. Uzupełnieniem będą działania związane z inwestowaniem w kapitał ludzki i w organizacje świadczące usługi w zakresie praktycznego kształcenia i szkolenia zawodowego oraz, pośrednio, wspieranie komercjalizacji nauki poprzez nawiązywanie kontaktów z centrami badawczymi i uniwersytetami w celu promowania innowacji⁵⁸.

Dostęp małych i średnich firm do funduszy w ramach polityki spójności w latach 2014–2020 ułatwiają nowe, uproszczone wspólne zasady i środki. Obejmują one głównie składanie przez internet sprawozdań dotyczących wykorzystania funduszy, jaśniejsze kryteria kwalifikowalności, bardziej ukierunkowane i rzadsze kontrole małych operacji oraz szerszy zakres instrumentów finansowych, uproszczenie ich tworzenia i samego dostępu⁵⁹.

Co istotne, wspieranie rozwoju europejskich małych i średnich przedsiębiorstw przyczyni się do głębszego i bardziej sprawiedliwego funkcjonowania jednolitego rynku z silniejszą bazą przemysłową. Wszystkie państwa członkowskie i ich regiony zamierzają zatem inwestować w sferę określaną jako rozwój i innowacyjność. Wskazuje się na duże znaczenie tych działań i ich priorytet na tle innych, ponieważ mają one w dłuższej perspektywie sprzyjać MSP. Przykładami są tu inkubatory przedsiębiorczości, system bonów, projekty innowacji w sektorze usług, współpraca uczelni z przedsiębiorstwami, klastry i sieci. Znaczące jest również wsparcie dla publicznych i prywatnych projektów infrastruktury B+R oraz

⁵⁶ http://ec.europa.eu/regional_policy/pl/policy/themes/sme-competitiveness/, dostęp: 01.2016.

⁵⁷ Termin ten obejmuje każdą działalność gospodarczą mającą na celu zaspokajanie potrzeb pojawiających się wraz z procesem starzenia się społeczeństw.

⁵⁸ http://ec.europa.eu/regional_policy/pl/policy/themes/sme-competitiveness/, dostęp: 01.2016.

⁵⁹ Tamże.

inwestycji w sprzęt, usługi wsparcia, transferu technologii. Co ciekawe, za istotne wskazuje się także działania rozwiązujące problemy społeczne, takie jak energia, środowisko czy starzejące się społeczeństwo⁶⁰.

Warto zaznaczyć, że z analiz dokonanych na podstawie projektów dofinansowanych w latach 2007–2013 oraz kierunków rozwoju polskiej gospodarki wynika, że najważniejszymi branżami, które będą rozwijane w ramach inwestycji podejmowanych w latach 2014–2020, będą branże motoryzacyjna, elektroniczna czy spożywcza, oraz informatyka i związane z outsourcingiem centra usług wspólnych⁶¹.

Krajowe programy operacyjne

Alokacja środków w wymienione obszary ma być osiągnięta za pomocą m.in. 6 krajowych programów operacyjnych⁶², w tym jednego programu ponadregionalnego, obejmującego swoim zasięgiem 5 województw Polski wschodniej oraz 16 regionalnych programów operacyjnych⁶³.

Warto wskazać krótką charakterystykę i najważniejsze informacje związane z każdym z programów operacyjnych na lata 2014–2020. W pierwszym z nich, **Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko**, duże firmy będą miały możliwość skorzystania ze wsparcia przeznaczonego na inwestycje wspierające przejście na gospodarkę niskoemisyjną, zwiększenie efektywności energetycznej, wykorzystanie odnawialnych źródeł energii.

Drugi co do wielkości środków jest **Program Operacyjny Inteligentny Rozwój** (będący następcą Innowacyjnej Gospodarki) ukierunkowany na rozwój innowacyjności polskiej gospodarki głównie poprzez pobudzenie badań i rozwoju oraz transferu wyników badań do przemysłu. Co ciekawe, jest to największy tak sprofilowany program w UE. Pozwoli on dużym firmom realizować innowacyjne projekty polegające na współpracy przedsiębiorstw z jednostkami naukowymi w celu komercjalizacji wyników prac badawczych oraz umożliwi zwiększenie nakładów na badania i rozwój w przedsiębiorstwach. Stworzony system zachęt pozwoli zatem na kreowanie popytu przedsiębiorstw w obszarach innowacyjności i działalności badawczo-rozwojowej⁶⁴. Hasłem przewodnim jest: „Wsparcie

⁶⁰ COM(2015) 639 final, *Investing in jobs...*, s. 9.

⁶¹ http://www.roedl.com/pl/pl/uslugi/doradztwo_w_zakresie_pomocy_publicznej/fundusze_unijne_2014_2020_w_polsce.html, dostęp: 01.2016.

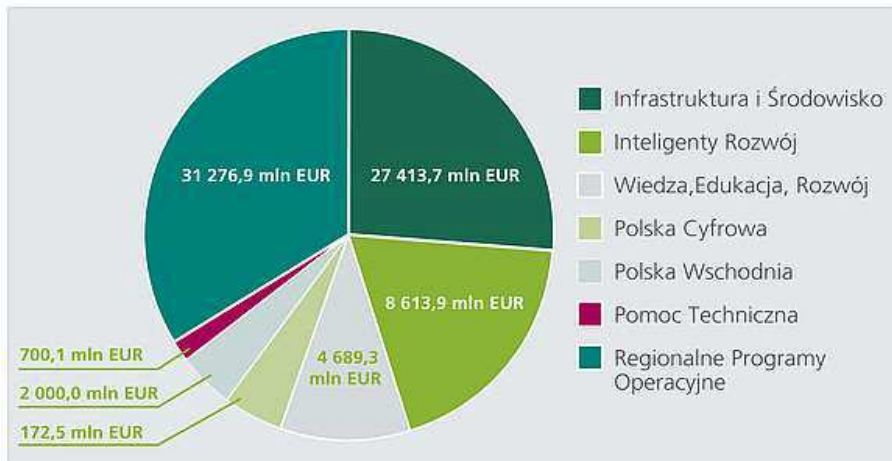
⁶² Zob. http://www.umwd.dolnyslask.pl/fileadmin/user_upload/pife/Programy_operacyjne_2014-2020.pdf, dostęp: 01.2016.

⁶³ http://www.roedl.com/pl/pl/uslugi/doradztwo_w_zakresie_pomocy_publicznej/fundusze_unijne_2014_2020_w_polsce.html, dostęp: 01.2016.

⁶⁴ Tamże.

projektów od pomysłu do rynku”. Oznacza ono wzmocnienie sfery innowacji od tworzenia koncepcji niespotykanych produktów, usług lub technologii, przez przygotowanie prototypów/linii pilotażowych, po ich finalną komercjalizację⁶⁵.

Wykres 2. Alokacja środków unijnych w ramach poszczególnych programów operacyjnych



Źródło: http://www.roedl.com/pl/pl/uslugi/doradztwo_w_zakresie_pomocy_publicznej/fundusze_unijne_2014_2020_w_polsce.html, dostęp 01.2016.

Kolejnym jest **Program Operacyjny Wiedza, Edukacja, Rozwój** (następca Kapitału Ludzkiego). W jego ramach możliwa będzie realizacja projektów polegających na organizacji szkoleń dla pracowników, zatem ukierunkowany będzie na rozwój kompetencji i umiejętności kadr.

Z kolei **Program Operacyjny Polska Cyfrowa** (brak odpowiednika we wcześniejszym okresie) skierowany został do sektora publicznego. Przedsiębiorcy telekomunikacyjni uzyskują środki na budowę, rozbudowę lub przebudowę sieci dostępu do szybkiego internetu, a także wsparcie e-administracji i e-usług we współpracy z samorządami i administracją rządową. Ponadto jednostki samorządu terytorialnego (JST) w ramach powyższego programu będą mogły realizować działania zmierzające do e-integracji, e-aktywizacji na rzecz zwiększenia aktywności oraz jakości korzystania z internetu.

Istotny dla regionów najsłabiej rozwiniętych jest **Program Operacyjny Polska Wschodnia**, który obejmuje swoim zasięgiem makroregion wschodni, w którego skład wchodzi 5 województw: lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie

⁶⁵ <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/zasady-dzialania-funduszy/fundusze-europejskie-w-polsce/>, dostęp: 01.2016.

oraz warmińsko-mazurskie. Duże firmy w ramach tego programu będą mogły skorzystać ze wsparcia przeznaczonego na prowadzenie prac badawczo-rozwojowych, tworzenie oraz rozwój zaplecza badawczo-rozwojowego, projekty wykorzystujące ekoinnowacyjność oraz efektywność energetyczną, czego efektem będzie wdrażanie innowacji.

Na koniec wspomniane zostaną: **Program Operacyjny Pomoc Techniczna** będący instrumentem służącym budowie potencjału instytucji odpowiedzialnych za realizację interwencji finansowanych z funduszy strukturalnych oraz **regionalne programy operacyjne**, w ramach których wsparcie będzie udzielane zgodnie z uwzględnieniem indywidualnych potrzeb danego województwa. Inwestycje te mają co do zasady stanowić uzupełnienie działań krajowych w zakresie upowszechnienia technologii informacyjnych i komunikacyjnych, badań, rozwoju technologicznego i innowacji, infrastruktury, ochrony środowiska oraz działań z zakresu energetyki i transportu⁶⁶.

Podział środków z funduszy strukturalnych

Dokumentem, na podstawie którego zostały określone wielkość środków finansowych oraz zasady zarządzania nimi dla Polski, jest umowa konwergencji⁶⁷. Oprócz tego przyjęto inne dokumenty, takie jak: Strategia Rozwoju Kraju 2020, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020, Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030⁶⁸.

Trzeba zaznaczyć, że głównym kryterium podziału środków finansowych Unii Europejskiej na poszczególne państwa członkowskie jest poziom produktu krajowego brutto (PKB) na mieszkańca. Regiony o poziomie PKB na mieszkańca w granicach 75–90% średniego poziomu unijnego zaliczane są do regionów w okresie przejściowym. Natomiast za bardziej rozwinięte uznaje się te regiony, których PKB na mieszkańca osiąga 90% lub więcej średniej unijnej⁶⁹.

Wśród regionów zaliczonych do mniej rozwiniętych, w których poziom dochodu narodowego na mieszkańca jest poniżej 75% średniego poziomu unijnego, są: Estonia, Łotwa, Litwa, Polska (bez województwa mazowieckiego), Czechy (bez Pragi), Słowacja, Węgry (bez rejonu Kozep), Rumunia (bez Bukaresztu), Bułgaria,

⁶⁶ http://www.roedl.com/pl/pl/uslugi/doradztwo_w_zakresie_pomocy_publicznej/fundusze_unijne_2014_2020_w_polsce.html, dostęp: 01.2016.

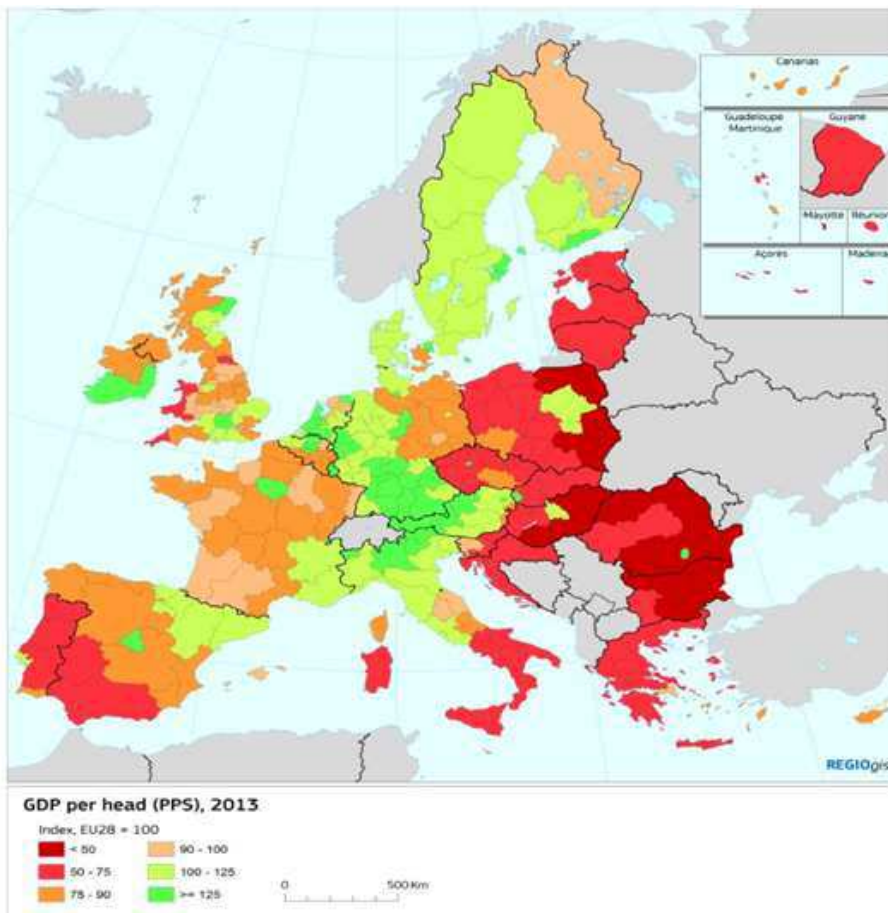
⁶⁷ SWD(2014) 422 final, *Ocena krajowego programu reform i program konwergencji na 2014 r. dla Polski*, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/swd2014_poland_pl.pdf, dostęp: 01.2016.

⁶⁸ T. Hoffmann, *Zmiany uwarunkować polityki spójności UE w latach 2014–2020 ze szczególnym uwzględnieniem Polski*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2014, nr 16, s. 225.

⁶⁹ <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/zasady-dzialania-funduszy/czym-sa-fundusze-europejskie/>, dostęp: 01.2016.

znaczna część Grecji, południowe Włochy z Sycylią, Malta, Portugalia (bez Lizbony i Algarve), Hiszpania (bez Estremadury) oraz zachodnia część Wielkiej Brytanii⁷⁰.

Mapa 1. Produkt krajowy brutto na osobę w poszczególnych regionach UE



Źródło: COM(2015) 639 final, *Investing in jobs...*, s. 3.

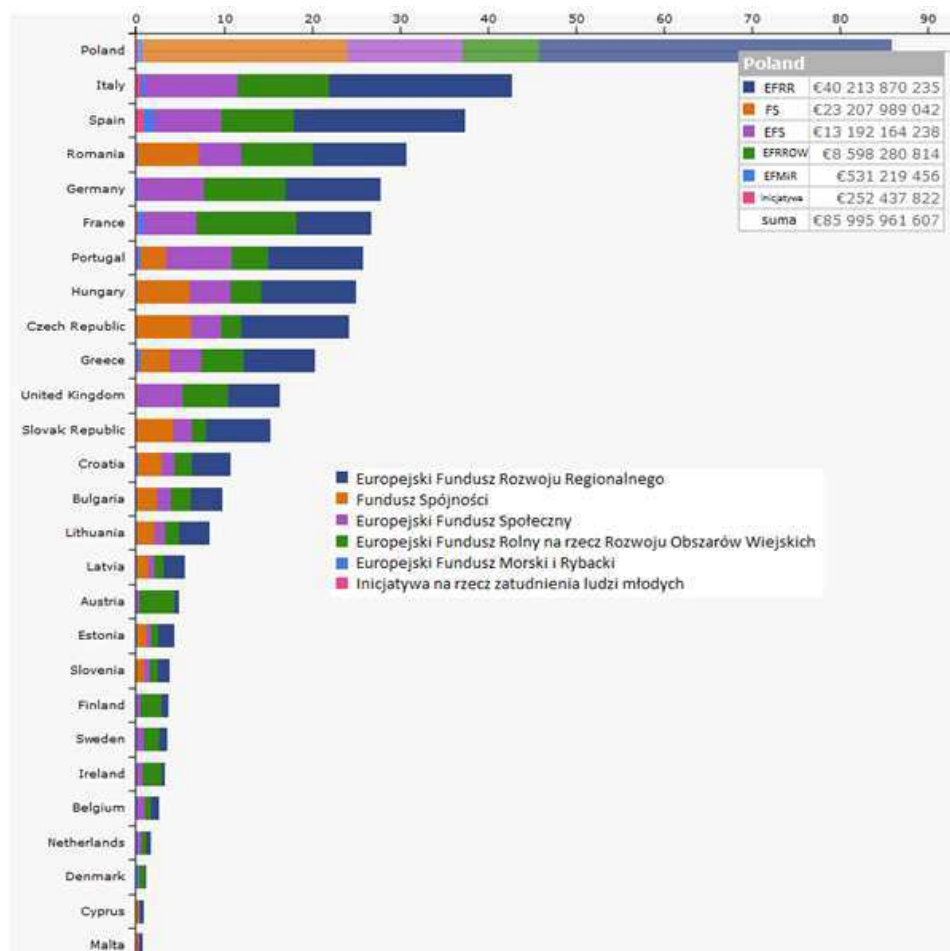
Polska jest największym beneficjentem pomocy. W latach 2014–2020 Unia Europejska przeznaczyła dla naszego kraju 82,5 mld euro. Fundusze zostaną zainwestowane w zwiększenie konkurencyjności polskiej gospodarki, poprawę spójności⁷¹ społecznej i terytorialnej kraju, w podnoszenie sprawności i efektywności

⁷⁰ <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/zasady-dzialania-funduszy/czym-sa-fundusze-europejskie/>, dostęp: 01.2016.

⁷¹ Ustawa o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, <http://dziennikustaw.gov.pl/DU/2014/1146/1>, dostęp: 01.2016.

administracji. Najważniejszym celem programów unijnych jest poprawa poziomu życia mieszkańców dzięki wzrostowi gospodarczemu i wzrostowi zatrudnienia. Największe kwoty Polska zainwestuje w infrastrukturę transportową (drogową i kolejową), ale największy wzrost wydatków nastąpi w sferze innowacyjności i wsparcia przedsiębiorców. Nadal finansować będziemy inwestycje w ochronę środowiska i energetykę, a także projekty z dziedziny kultury, edukacji, zatrudnienia i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu⁷².

Wykres 4. Poziom wsparcia dla państw członkowskich z funduszy strukturalnych

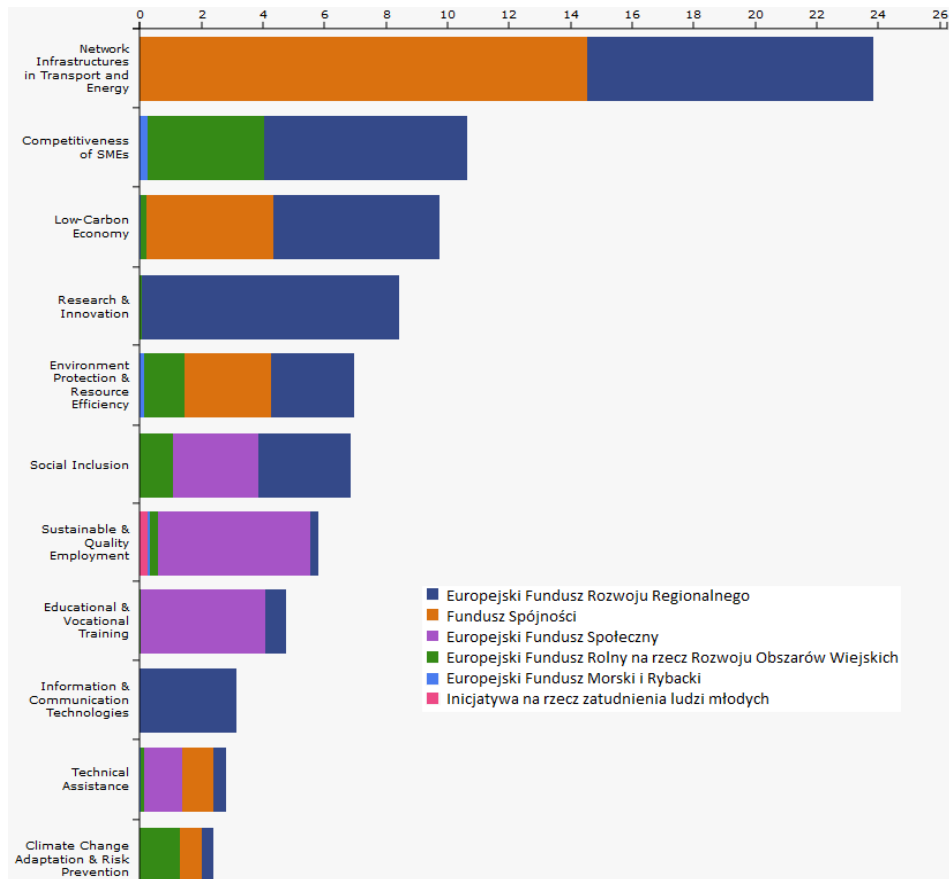


Źródło: opracowane na podstawie <https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview>, dostęp 01.2016.

⁷² <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/zasady-dzialania-funduszy/fundusze-europejskie-w-polsce/>, dostęp: 01.2016.

Powyższy wykres bardzo wyraźnie pokazuje różnicę w finansowaniu i wsparciu z funduszy europejskich w Polsce i w innych państwach członkowskich. Polska zarówno w poprzedniej perspektywie, jak i w obecnej była i jest liderem inwestycyjnym w skali europejskiej.

Wykres 5. Źródła finansowania funduszy i programów w Polsce

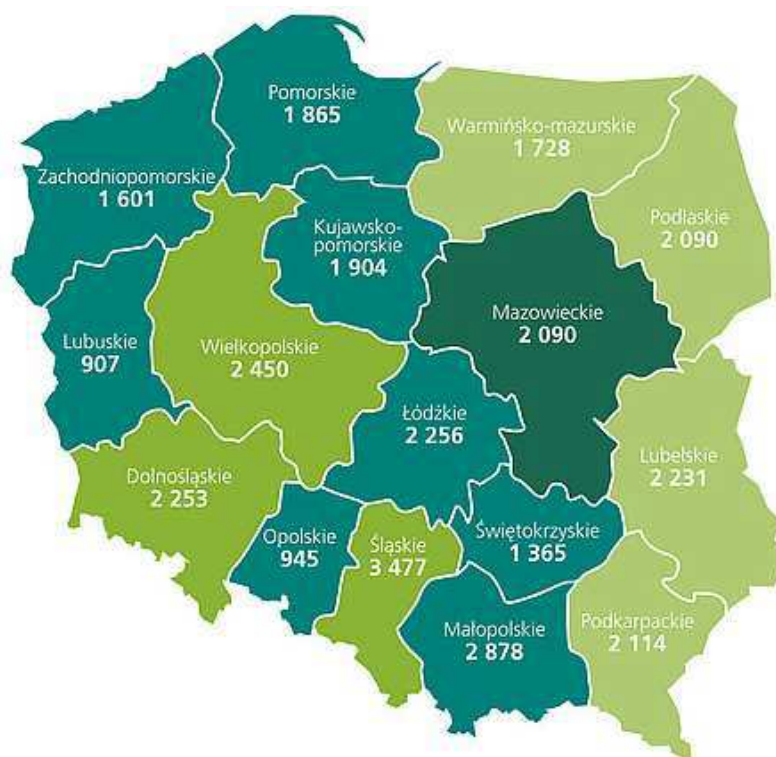


Źródło: opracowane na podstawie <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/PL>, dostęp 01.2016.

Co istotne, za rozdysponowanie unijnych środków w obecnej perspektywie budżetowej w większym stopniu odpowiedzialne będą województwa. Dlatego też znacznie więcej funduszy będzie zarządzanych w ramach regionalnych programów operacyjnych, skoncentrowanych na inwestycjach o zasięgu lokalnym i regionalnym. W latach 2007–2013 samorzady miały do dyspozycji ok. 25% wszystkich środków przeznaczonych dla Polski, w nowej perspektywie będzie to niemal

40% całej puli. Stąd samorzady terytorialne będą miały większą samodzielność w realizacji założonych przez siebie celów rozwojowych⁷³.

Mapa 2. Alokacja w ramach regionalnych programów operacyjnych w podziale na poszczególne województwa



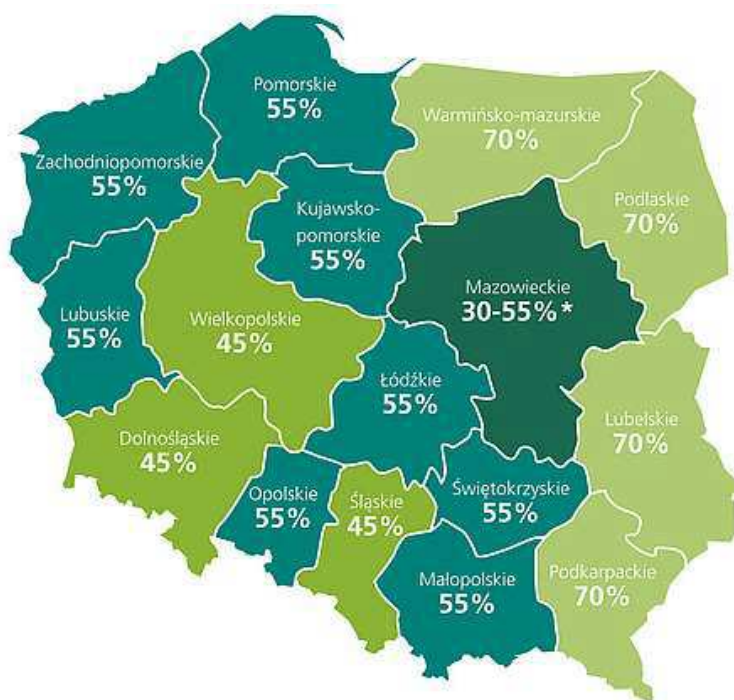
Źródło: http://www.roedl.com/pl/pl/uslugi/doradztwo_w_zakresie_pomocy_publicznej/fundusze_unijne_2014_2020_w_polsce.html, dostęp 01.2016.

Warto zauważyć, że województwo mazowieckie jako pierwsze polskie województwo opuściło kategorię najsłabiej rozwiniętych regionów według klasyfikacji unijnej (został przekroczony poziom 75% unijnego PKB per capita). W związku z tym budżet dla Mazowsza został skonstruowany nieco odmiennie niż w odniesieniu do pozostałych województw. Jednak z uwagi na fakt, że województwo mazowieckie jest równocześnie regionem bardzo zróżnicowanym pod względem poziomu rozwoju, sposób rozdysponowania funduszy dostosowany będzie do

⁷³ http://www.roedl.com/pl/pl/uslugi/doradztwo_w_zakresie_pomocy_publicznej/fundusze_unijne_2014_2020_w_polsce.html, dostęp: 01.2016.

istniejących dysproporcji w obrębie Mazowsza i uwzględnił będzie specyficzne potrzeby poszczególnych jego subregionów. Niektóre działania dla województwa mazowieckiego będą więc realizowane w ramach programów krajowych lub odrębnych priorytetów inwestycyjnych. Co ciekawe, nowością będzie możliwość wdrażania dwufunduszowych programów regionalnych, które pozwolą na realizację zarówno „projektów miękkich”, takich jak np. szkolenia, seminaria (wsparcie z Europejskiego Funduszu Społecznego), oraz „twardych inwestycji” w infrastrukturę (wsparcie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego). Połączenie finansowania z tych dwóch źródeł umożliwi podejmowanie bardziej kompleksowych i elastycznych działań⁷⁴.

Mapa 3. Mapa pomocy regionalnej w Polsce w latach 2014–2020, obowiązująca od 1 lipca 2014 roku



Objaśnienia: województwo mazowieckie: podregiony ciechanowsko-płocki, ostrołęcko-siedlecki, radomski i warszawski wschodni – 55%, podregion: warszawski zachodni – 40%; miasto stołeczne Warszawa od 01.07.2014 r. do 31.12.2017 r. – 35%; od 01.01.2018 r. do 31.12.2020 r. – 30%.

Źródło: http://www.roedl.com/pl/pl/uslugi/doradztwo_w_zakresie_pomocy_publicznej/fundusze_unijne_2014_2020_w_polsce.html, dostęp 01.2016.

⁷⁴ Tamże.

Procent dofinansowania określa, w jakim stopniu wydatek kwalifikowalny zostanie zwrócony. Intensywność wsparcia jest zróżnicowana w zależności od statusu przedsiębiorcy, typu i lokalizacji projektu oraz kategorii wydatków kwalifikowalnych. Poniższe mapy przedstawiają intensywność wsparcia w zakresie zwrotu kosztów dla mikro- i małych przedsiębiorstw na projekty inwestycyjne. Komisja Europejska zatwierdziła mapę pomocy regionalnej dla Polski na lata 2014–2020, która jest zgodna z projektem rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustalenia mapy pomocy regionalnej dla Polski na lata 2014–2020, które weszło w życie 1 lipca 2014 r. Pamiętać jednak należy, że zaprezentowane na mapach pułapy wsparcia ulegają zmniejszeniu o 10 punktów procentowych w przypadku realizacji projektu przez średnie przedsiębiorstwo oraz ulegają zmniejszeniu o 20 punktów procentowych, jeżeli projekt będzie realizowało przedsiębiorstwo duże⁷⁵.

Nowy podział i system zarządzania funduszami unijnymi to bez wątpienia kwestia, którą powinny interesować się wszystkie przedsiębiorstwa i organizacje zamierzające w przyszłości skorzystać z unijnego dofinansowania. Aby móc skutecznie aplikować o fundusze unijne oferowane w ramach nowej perspektywy 2014–2020, warto zastanowić się nad potrzebami rozwojowymi swojej firmy i zaplanować z wyprzedzeniem ich finansowanie⁷⁶.

The Structural Funds in the 2014–2020 perspective

Streszczenie

Rozdział ten jest wprowadzeniem do tematu opracowania i ukazuje znaczenie funduszy europejskich, które przyczyniają się do osiągnięcia „inteligentnych” celów rozwoju UE, a tym samym do poprawy finansowania sfery badań i innowacji oraz konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw. Dodatkowo wspierają działania związane z inwestowaniem w realną gospodarkę w celu wzmocnienia zdolności badawczych firm i instytucji, wpływają na pogłębienie i wzmocnienie kooperacji w ramach rynku wewnętrznego oraz na tworzenie innowacyjnej i konkurencyjnej bazy przemysłowej. W rozdziale tym analizie poddane zostały najważniejsze strategie, fundusze, programy i instrumenty, które wspierają inwestycje w Polsce.

Słowa kluczowe: strategia Europa 2020, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Fundusz Spójności, Polityka Spójności, krajowe programy operacyjne.

⁷⁵ Tamże.

⁷⁶ http://www.roedl.com/pl/pl/uslugi/doradztwo_w_zakresie_pomocy_publicznej/fundusze_unijne_2014_2020_w_polsce.html, dostęp: 01.2016.

Abstract

This chapter is an introduction to the subject and it reveals the importance of European funds, same as its contribution to the achievement of „smart” development goals of the EU through the prism of improving the funding of the research, innovations and the competitiveness of small and medium-sized enterprises. Additionally, the European Funds support the activities associated with investing in the real economy in order to strengthen the research capacity of companies and institutions, contribute to deepening and strengthening of cooperation in the framework of the internal market and to create innovative and competitive industrial base. In this chapter, the analysis include main strategies, funds, programs and instruments that supports investments in Poland.

Key words: the Europe 2020 Strategy, the European Regional Development Fund, European Social Fund, the Cohesion Fund, Cohesion Policy, national operational programmes

Bibliografia

- Centralny Punkt Informacyjny FE, *Fundusze Europejskie 2014–2020*, <https://www.cpe.gov.pl/repozytorium/233,pobierz>, dostęp 01.2016.
- COM(2010) 546 wersja ostateczna, *Projekt przewodni strategii Europa 2020 Unia innowacji*, <http://www.mg.gov.pl/files/upload/8418/Unia%20innowacji.pdf>.
- COM(2015) 639 final, *Investing in jobs and growth maximising the contribution of European Structural and Investment Funds*, http://ec.europa.eu/contracts_grants/pdf/esif/invest-progr-investing-job-growth-report_en.pdf.
- Czub J.F., *Fundusze Unii Europejskiej w ramach nowej perspektywy europejskiej polityki spójności 2014–2020*, „Przegląd Europejski” 2013, 4(30).
- Denagtergal C., Fitzgerald R., *Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne 2014–2020 – przewodnik dla związków zawodowych*, https://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/publication/files/ces_brochure_cohesion_avec_liens_pol_def.pdf
- Hoffmann T., *Zmiany uwarunkować polityki spójności UE w latach 2014–2020 ze szczególnym uwzględnieniem Polski*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2014, nr 16.
http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/index_pl.htm
http://ec.europa.eu/contracts_grants/funds_pl.htm
<http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=393&langId=pl>
http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/index_pl.htm
http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/index_pl.htm
http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/targets/index_pl.htm
http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff/index_pl.htm
http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/pl/funding/special-support-instruments/jer/remie/#2
http://ec.europa.eu/regional_policy/pl/funding/cohesion-fund
http://ec.europa.eu/regional_policy/pl/funding/erdf/
http://ec.europa.eu/regional_policy/pl/funding/special-support-instruments/jaspers/

- http://ec.europa.eu/regional_policy/pl/funding/special-support-instruments/jasmine/#4
http://ec.europa.eu/regional_policy/pl/funding/special-support-instruments/jessica/#3
http://ec.europa.eu/regional_policy/pl/information/legislation/guidance/
http://ec.europa.eu/regional_policy/pl/policy/themes/ict/
http://ec.europa.eu/regional_policy/pl/policy/themes/sme-competitiveness/
<http://erasmusplus.org.pl/>
http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1200_pl.htm
<http://kreatywna-europa.eu/>
<http://www.instrumentyfinansoweue.gov.pl/cosme.php>
<http://www.nauka.gov.pl/horyzont-2020/program-horyzont-2020.html>
http://www.roedl.com/pl/pl/uslugi/doradztwo_w_zakresie_pomocy_publicznej/fundusze-unijne_2014_2020_w_polsce.html
http://www.umwd.dolnyslask.pl/fileadmin/user_upload/pife/Programy_operacyjne_2014-2020.pdf
<https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/PL>
<https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview>
https://dfg.pl/old/www/index.php?option=com_content&view=article&id=105&Itemid=69&limitstart=3
<https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/zasady-dzialania-funduszy/czym-sa-fundusze-europejskie/>
Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Stałe Przedstawicielstwo RP w Brukseli, *Komentarz do rozporządzeń unijnych dla polityki spójności na lata 2014–2020*, http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/13228/Komentarz_do_rozporzadzen-unijnych_2014_2020.pdf
Najwyższa Izba Kontroli, *Przygotowanie systemu wdrażania polityki strukturalnej na lata 2014–2020*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,7304,vp,9200.pdf>
Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 1287/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiające program COSME: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0033:0049:PL:PDF>.
Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1300/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1084/2006, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1300>.
Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1301>, dostęp 01.2016.
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 oraz rozporządzenie 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, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1303>.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1304>.

SWD(2014) 422 final, *Ocena krajowego programu reform i programu konwergencji na 2014 r. dla Polski*, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/swd2014_poland_pl.pdf.

Ustawa o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, <http://dziennikustaw.gov.pl/DU/2014/1146/1>.

Wajda M., *Analiza wdrażania instrumentów wsparcia jakości kredytowej współfinansowanych ze środków europejskich w latach 2007–2013 na podstawie udzielonej pomocy de minimis*, „OPTIMUM – Studia Ekonomiczne” 2014, nr 72.

Wersja skonsolidowana Traktatu o UE i Traktatu o funkcjonowaniu UE, Dz.Urz. C-326, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:12012M/TXT>.