

Wstęp

W polityce spójności Unii Europejskiej wraz z rozpoczęciem perspektywy finansowej na lata 2014–2020 wprowadzono istotne zmiany, zarówno w zakresie priorytetowych obszarów, do których kierowane jest wsparcie, jak również form udzielanej pomocy oraz zasad jej rozliczania. Najprawdopodobniej w perspektywie finansowej, która rozpocznie się po roku 2020, ilość środków, które Unia Europejska przekaże Polsce do dyspozycji w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych będzie znacznie mniejsza niż we wcześniejszych latach członkostwa.

W ramach polityki spójności, w latach 2014–2020, alokacja dostępna dla Polski wyniesie około 82,5 mld euro z czego blisko 77,3 mld euro zostało zaprogramowane w Umowie Partnerstwa, a 5 mld będzie dostępnych w instrumentach i programach zarządzanych przez Komisję Europejską. W obecnej perspektywie finansowej, polityka spójności będzie skupiać się przede wszystkim na inwestycjach w infrastrukturę oraz innowacje. Nadal najwięcej wsparcia z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności będzie przeznaczane na rozwój transportu i infrastruktury sieciowej (około 24 mld euro), chociaż udział tych środków w całości alokacji zmalał w stosunku do lat 2007–2013. Polska zobowiązana została do koncentracji wydatków na czterech celach tematycznych:

- 1) wzmocnieniu badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji,
- 2) zwiększeniu dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjno-komunikacyjnych,
- 3) podnoszeniu konkurencyjności MSP, sektora rolnego oraz sektora rybołówstwa i akwakultury,
- 4) wspieraniu przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach.

Większą rolę w polityce spójności odegrają samorzady województw, gdyż w ich gestii znalazło się około 40% środków europejskich dla Polski (wobec 25%

w latach 2007–2013). Wprowadzane zostały nowe instrumenty, takie jak Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT) oraz rozwój kierowany przez lokalną społeczność w ramach lokalnych grup działania. W rozpoczynającej się perspektywie finansowej obok bezzwrotnych dotacji w większym stopniu zostaną również zastosowane zwrotne instrumenty finansowe.

Przedłużające się negocjacje nad Wieloletnimi Ramami Finansowymi sprawiły, że Umowa Partnerstwa została przyjęta późno. Istotne zmiany wprowadzone w polityce spójności, jak również wybory parlamentarne w Polsce negatywnie odbiły się na tempie wdrażania polityki spójności w obecnej perspektywie finansowej. Powstanie opóźnień oznacza w praktyce, że rzeczywisty czas na wydatkowanie środków uległ skróceniu.

Zadaniem prezentowanej publikacji jest przybliżenie Czytelnikom problematyki pozyskiwania oraz rozliczania, przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą w Polsce, wsparcia współfinansowanego ze środków głównie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w perspektywie finansowej 2014–2020. Stanowi ona selektywne wprowadzenie do wyżej wymienionej tematyki, w możliwie syntetyczny i przystępny sposób, tak aby przekazywane treści były zrozumiałe w szczególności dla osób, które dotychczas nie miały doświadczenia z funduszami Unii Europejskiej. Monografia w znacznej części została oparta na analizie treści dokumentów źródłowych. Autorzy starali się również wykorzystać przy tworzeniu książki swoje praktyczne doświadczenia w zakresie pozyskiwania środków z funduszy Unii Europejskiej oraz zarządzania projektami, w tym ich rozliczania.

Rozdział I wprowadza w tematykę funduszy europejskich i ukazuje ich znaczenie dla wsparcia inwestycji w Polsce. Wskazuje działania, które przyczyniają się do osiągnięcia „inteligentnych” celów rozwoju UE, a tym samym do poprawy finansowania stery badań i innowacji oraz konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw. W rozdziale tym dodatkowo omówione są działania wspierające inwestycje strukturalne, w szczególności związane z inwestowaniem w realną gospodarkę w celu wzmocnienia zdolności badawczych firm i instytucji. Podejście takie wpływa na pogłębienie i wzmocnienie kooperacji w ramach rynku wewnętrznego oraz na tworzenie innowacyjnej i konkurencyjnej bazy przemysłowej. W rozdziale tym analizie poddane zostały zatem najważniejsze strategie, fundusze, programy i instrumenty, które wspierają inwestycje w Polsce.

W rozdziale II zwrócono uwagę na potrzebę uwzględnienia polityk horyzontalnych UE we wniosku o dofinansowanie projektu. Stosuje się je bowiem bez wyjątku, względem wszystkich państw członkowskich. Mają zastosowanie w konkretnych programach operacyjnych, osiach priorytetowych oraz działaniach, a więc tych narzędziach, za pomocą których środki przekazywane są potencjalnym beneficjentom. Inferencji w tym zakresie poddano: zapisy rozporządzenia Parlamentu

Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013, Umowa Partnerstwa, poszczególne programy operacyjne: Program Operacyjny Inteligentny Rozwój (POIR), Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój (POWER), Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ), Program Operacyjny Polska Cyfrowa (POPC), Program Operacyjny Polska Wschodnia (POPW), Program Operacyjny Pomoc Techniczna (POPT), regionalne programy operacyjne (RPO) dla wszystkich 16 województw. Tak obszerna analiza pozwoli Czytelnikowi wyodrębnić zakres informacji niezbędny do przygotowania wniosku o dofinansowanie. Pominięcie stosownych uzasadnień w procesie kompletowania dokumentacji projektowej i przygotowania wniosku skutkuje ich wycofaniem z kolejnego etapu oceny. Należy również podkreślić, iż błędne rozumienie omówionych zagadnień przyczynia się do konstruowania tzw. projektów ślepych, a więc takich, które w żaden sposób nie realizują zasad promowanych przez polityki horyzontalne, „utrzymując” niejako istniejący stan rzeczy.

W rozdziale III omówiona została idea i główne zasady udzielania pomocy publicznej. Aspekt ten jest ważny z punktu widzenia małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce. Wskazane zostały podziały pomocy publicznej oraz jej formy podatkowe. Istotny będzie aspekt specjalnej formuły pomocy publicznej, jaką jest pomoc *de minimis* dla przedsiębiorstw. Stąd rozważania na temat zakresu udzielania pomocy *de minimis* przedsiębiorstwom będą tu kluczowe.

Rozdział IV omawia wybrane zagadnienia z zakresu kwalifikowalności kosztów współfinansowanych z EFRR. Uzyskanie wsparcia finansowego ze środków Unii Europejskiej wiąże się z koniecznością prawidłowej realizacji projektu. Najczęstszym powodem wymierzania korekt finansowych, skutkujących obniżeniem wartości dofinansowania, zarówno w Polsce jak i na poziomie całej Unii Europejskiej, jest naruszenie reguł kwalifikowalności wydatków, w tym zasad udzielania zamówień. Wśród głównych przyczyn pojawiania się nieprawidłowości należy wymienić brak doświadczenia beneficjentów, nieznaną przepisy, a zwłaszcza ich niepoprawne interpretowanie. W tej części książki Czytelnik odnajdzie nie tyle szczegółowe omówienie Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014–2020¹ (dalej określane jako Wytyczne), co informacje o pewnych problemach i pułapkach, które mogą się pojawić w trakcie ponoszenia wydatków w projekcie. Ich skutkiem może być uznanie części, a w skrajnych przypadkach nawet całości poniesionych kosztów za niekwalifikowane.

¹ Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, *Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014–2020*, MiiR/H 2014–2020/12(01)/04/2015, Warszawa 2015.

W rozdziale V przedstawiono zasady dokonywania wydatków w projekcie przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą zgodnie z zasadą uczciwej konkurencji. W samych Wytycznych kwestie te zostały opisane dość trudnym w odbiorze, prawniczym językiem, a na dodatek są one omawiane w kilku miejscach w tekście, co utrudnia zapoznanie się z obowiązującymi przepisami. W rozdziale piątym przedstawiono ciężące w omawianym względzie na beneficjencie obowiązki wynikające bezpośrednio z traktatów, zasady dokonywania rozeznania rynku oraz ponoszenia kosztów zgodnie z regułą konkurencyjności. Prezentowane treści wzbogacono o przykładowy opis przedmiotu zamówienia, jak również wskazanie praktyk mogących stanowić naruszenie zasady uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców.

Rozdział VI poświęcono dobrym praktykom w zakresie przygotowania wniosku o dofinansowanie i procesie oceny projektu. Są to nie tylko najskuteczniejsze rozwiązania, które zostały zastosowane zarówno w projektach już zrealizowanych, jak i podczas procedury ich oceny. Dobre praktyki można również interpretować jako właściwe zachowania proceduralne na etapie opracowania i przygotowania projektu, podczas jego realizacji, a także w trakcie przygotowania wniosków o płatność. Na potrzeby rozdziału, stworzono uniwersalny katalog dobrych praktyk, które mają zastosowanie zarówno na etapie koncepcji projektu, jego wdrażania, realizacji, rozliczania, jak i w okresie trwałości. Odrębnym rozważaniem poddano problematykę dobrych praktyk w procesie oceny wniosków. Dobre praktyki zastosowane w projektach różnego rodzaju należy promować, bowiem stanowią one cenne źródło o inwestycjach zrealizowanych z sukcesem, które warto, a wręcz należy naśladować i wdrażać.

W rozdziale VII omówiono wsparcie finansowe inwestycji przedsiębiorstw w badania i innowacje. Wyróżniono zatem te kwestie, które w perspektywie finansowej 2014–2020 są wręcz niezbędne do pozyskania dofinansowania. W skali całej UE obserwujemy bowiem dążenie do podnoszenia konkurencyjności gospodarki, a więc realizacji celów zgodnych nie tylko ze strategią lizbońską i strategią Europa 2020 ale i założeniami Europejskiego Funduszu Inwestycji Strategicznych. Analizie poddano programy operacyjne, za pośrednictwem których polscy przedsiębiorcy mogą pozyskać środki na badania i innowacje w perspektywie finansowej 2014–2020: Program Operacyjny Inteligentny Rozwój (POIR), Program Operacyjny Polska Wschodnia (POPW) oraz 16 regionalnych programów operacyjnych. Pod uwagę zostaną również wzięte informacje o programach prowadzonych przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju. Istotny jest fakt aby w okresie aplikowania przewidzianym do 31 grudnia 2020 roku, jak największa liczba podmiotów zdecydowała się na złożenie wniosków z zamiarem pozyskania wsparcia.

Rozdział VIII omawia europejskie fundusze strukturalne współfinansujące wyznaczone przez UE cele polityki w dziedzinie energii oraz zmian klimatycznych. Stąd w rozdziale tym omówiono politykę energetyczną w kontekście funduszy europejskich oraz małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce. Kwestia ta rozważana jest spójnie z ideą zrównoważonego wzrostu w Europie, która jest spójna z zasadami troski o środowisko naturalne, tak aby przeciwdziałać zmianom klimatycznym. Inwestycje te związane są także z zarządzaniem ryzykiem czy zrównoważonym transportem i mają na celu ukierunkowanie Europy w stronę gospodarki niskoemisyjnej. Stąd tak istotne kwestie związane z inwestowaniem w ochronę środowiska oraz efektywnością wykorzystania zasobów, także zostały poruszone w niniejszej publikacji.

Problematyka, której poświęcono opracowanie daleka jest od wyczerpania. Kwestia podziału środków unijnych jest jak najbardziej aktualna dla wszystkich państw członkowskich, bowiem stanowi nieodzowne źródło potencjalnych inwestycji na obszarze UE. Dla Polski perspektywa finansowa 2014–2020 jest o tyle istotna, że po raz kolejny przyznano nam wsparcie o najwyższej wartości, co przekłada się na możliwość realizacji przedsięwzięć w zakresie wielu tematów priorytetowych. Wiedza na temat funduszy i programów UE wspierających przedsiębiorstwa w perspektywie finansowej 2014–2020 jest zatem niezwykle cenna i przekłada się na praktyczną umiejętność aplikowania o środki finansowe.

Marcin Kleinowski
Michał Piechowicz
Małgorzata Sikora-Gaca