

Środki unijne na politykę rozwoju w Polsce w latach 2014–2020

Ida Musiałkowska

Poniższy rozdział pomoże Ci:

- zrozumieć system tworzenia dokumentów umożliwiających wykorzystanie funduszy unijnych w Polsce,
- zdobyć wiedzę dotyczącą najważniejszych elementów systemu instytucji i dokumentów strategicznych związanych z funduszami w Polsce,
- zidentyfikować programy operacyjne w Polsce,
- przeanalizować zależności między wymogami unijnymi i krajowymi w zakresie planowania wydatków z funduszy unijnych,
- scharakteryzować system instytucjonalny realizacji polityki spójności w Polsce.

1. Podstawy prawne wykorzystania środków unijnych w Polsce na lata 2014–2020

Od momentu wstąpienia do UE Polska stała się jednym z głównych beneficjentów funduszy europejskich. Wraz z uruchamianiem kolejnych wieloletnich budżetów UE reformowane są reguły zarządzania środkami pomocowymi. W latach 2004–2006 obowiązywały reguły zarządzania oparte na wytycznych Unii Europejskiej dla wieloletniego budżetu na lata 2000–2006, a w odniesieniu do kolejnych lat stosowano zasady określone na lata 2007–2013. Na lata 2014–2020 przygotowano pakiet nowych rozporządzeń unijnych, które zastąpią dotychczas obowiązujące.

Każde państwo zgodnie z zasadami i procedurami wynikającymi z tzw. zarządzania dzielonego musi stosować zarówno przepisy prawa unijnego, ale także przygotowuje szereg własnych aktów prawnych i dokumentów pozwalających na wykorzystanie środków unijnych i realizację wielu przedsięwzięć, a także wskazuje, które instytucje będą zaangażowane w proces wdrażania funduszy. Zmieniają się także ustawowe zakresy działań, na które można przeznaczać środki unijne. Główne obszary stanowią polityka spójności, wspólna polityka rolna w zakresie rozwoju obszarów wiejskich oraz polityka rybacka.

W prawie polskim całość działań, w skład których wchodzi również te z wymienionych obszarów, określono, definiując politykę rozwoju. Polityka ta stanowi „zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej” [Dz.U. 2006, nr 227, poz. 1658 art. 2]. Obejmuje ona najważniejsze obszary tematyczne, za które odpowiadają poszczególne ministerstwa, jak również obszary tzw. ponadresortowe, tzn. szersze i wspólne dla kilku ministerstw (resortów). Przykładowe obszary polityki rozwoju to m.in.:

- ochrona środowiska;
- ochrona zdrowia;
- promocja zatrudnienia, w tym przeciwdziałanie bezrobociu;
- łagodzenie skutków bezrobocia i aktywizacja zawodowa bezrobotnych;
- rozwój kultury, kultury fizycznej, sportu i turystyki;
- rozwój miast i obszarów metropolitalnych;
- rozwój obszarów wiejskich;
- rozwój nauki i zwiększenia innowacyjności gospodarki, w tym rozwój sektorów opartych na wykorzystaniu nowoczesnych technologii;
- rozwój wspólnot lokalnych oraz budowa i umacnianie struktur społeczeństwa obywatelskiego;
- rozwój zasobów ludzkich, w tym podnoszenie poziomu wykształcenia społeczeństwa, kwalifikacji obywateli, jak również zapobieganie wykluczeniu społecznemu oraz łagodzenie jego negatywnych skutków;
- stymulowanie powstawania nowych miejsc pracy;
- tworzenie i modernizacja infrastruktury społecznej i technicznej,
- wspieranie i unowocześnianie instytucji państwa;
- wspieranie rozwoju przedsiębiorczości, wzrostu gospodarczego czy zwiększania konkurencyjności gospodarki.

Jak wynika z zestawienia, polityka ta obejmuje obszary wspierane w ramach polityki spójności oraz polityki rozwoju obszarów wiejskich (por. rozdziały poświęcone tym politykom). Polityka rozwoju jest zatem swoistym parasolem nad wszelkimi innymi politykami i w latach 2014–2020 środki unijne będą pomagały w jej realizacji, dzięki koordynacji działań zaplanowanej też na szczeblu unijnym. Koordynacja ta ma się przyczynić do bardziej efektywnego wydatkowania środków i osiągania lepszych niż do tej pory rezultatów. Politykę rozwoju w Polsce realizuje się w oparciu o strategię bądź inne określone instrumenty prawne i finansowe [Dz.U. 2006 r., nr 227, poz. 1658 art. 4. u.z.p.p.r.].

W dalszej części rozdziału przedstawione zostaną głównie środki oraz dokumenty umożliwiające ich wydatkowanie w ramach polityki spójności, na którą przeznaczono najwięcej pieniędzy w latach 2014–2020.

Przy opracowywaniu reguł zarządzania funduszami na lata 2014–2020 ważnym punktem debaty było ogłoszenie przez KE propozycji nowych rozporządzeń w 2011 r. Przez następne dwa lata trwały prace nad tymi aktami prawnymi w Radzie UE, Komisji Europejskiej i w Parlamencie Europejskim. Ostatecznie, w październiku 2013 r., opublikowano, a w grudniu tego samego roku przyjęto treść regulacji określających zakres i zasięg proponowanych zmian w zasadach wdrażania funduszy oraz wielkość pakietu finansowego, który jest niezbędny do zrealizowania celów rozwojowych Unii Europejskiej. Rozporządzeniem ramowym, regulującym wykorzystanie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w latach 2014–2020 (oraz instrumentów polityki rolnej i rybołówstwa), jest rozporządzenie 1303/2013 z 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 objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (L 347/320).

Ponadto, obowiązuje kilka wymienionych uprzednio rozporządzeń szczegółowych, określających reguły wdrażania poszczególnych funduszy. W tzw. warstwie strategicznej zmiany sięgają samego układu dokumentów programowych. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS), Europejski Fundusz Rolny na Rzecz Obszarów Wiejskich (EFRROW) – II filar i Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR) oraz Fundusz Spójności (FS), czyli instrumenty trzech polityk: spójności, rolnej i rybołówstwa, będą realizować wspólne cele tematyczne wynikających ze Strategii Europa 2020. Fundusze te zostały objęte wspólnymi ramami strategicznymi (WRS) przygotowanymi przez Komisję Europejską [SWD 2012]. Dokument ten ma gwarantować odpowiednie warunki do efektywnego i optymalnego inwestowania, zarówno na etapie planowania strategicznego poprzez etap tworzenia dokumentów (programowania), jak i wdrażania wszystkich funduszy objętych WRS (poprzez realizację projektów). Wydatki w ramach polityki spójności są koordynowane silniej niż do tej pory z wydatkami przeznaczonymi na wspólną politykę rolną oraz wspólną politykę rybołówstwa, a także z programami europejskimi w sferze wzmacniania konkurencyjności (np. COSME czy Horyzont 2020).

Państwa członkowskie UE, w celu zapewnienia optymalnych warunków do rozwoju, stabilności finansów publicznych oraz inwestowania (w tym z udziałem

z funduszy UE), zostały zobowiązane do przygotowania Krajowego Programu Reform (KPR) oraz Programu Konwergencji (w przypadku Polski i krajów spoza strefy euro) lub Stabilności (kraje strefy euro). Ponadto zostały one zobowiązane do przygotowania na podstawie m.in. ww. dokumentów oraz sformułowanych zaleceń i opinii (ang. *country-specific recommendations*) tzw. umowy partnerstwa między państwem członkowskim a KE, która zakłada realizację skoordynowanych działań wszystkich funduszy UE i tym samym trzech wspomnianych wcześniej rodzajów polityki [MRR 2012]. W odniesieniu do sytuacji Polski Komisja Europejska sformułowała szereg zaleceń dotyczących realizacji celów tematycznych wspólnych ram strategicznych (tabela 1).

Tabela 1. Priorytety finansowania w Polsce i ich odniesienie do celów tematycznych wspólnych ram strategicznych (WRS)

| Priorytet finansowania | Cele tematyczne WRS |
|--|--|
| Nowoczesna infrastruktura sieciowa na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia | Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach Zwiększenie dostępności do wykorzystywania i jakości technologii informacyjnych i komunikacyjnych |
| Otoczenie biznesu sprzyjające innowacjom | Wzmocnienie badań, rozwoju technologicznego i innowacji Zwiększenie dostępności do wykorzystywania i jakości technologii informacyjnych i komunikacyjnych Wzmacnianie konkurencyjności MŚP, sektora rolnego (w odniesieniu do EFRROW) oraz sektora rybołówstwa i akwakultury (w odniesieniu do EFMR) |
| Zwiększenie współczynnika aktywności zawodowej poprzez poprawę polityki w dziedzinie zatrudnienia, włączenia społecznego i edukacji | Promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników Promowanie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją Inwestowanie w kształcenie, szkolenie oraz szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie |
| Gospodarka przyjazna dla środowiska i zasobooszczędna | Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach Promowanie dostosowania do zmian klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem Zachowanie i ochrona środowiska naturalnego oraz wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami |

Źródło: KE 2012.

Zalecenia te przełożono na zapisy bardziej szczegółowych dokumentów, jakimi są strategie krajowe (w tym regionalne, włączając w nie strategie inteligentnych specjalizacji) oraz programy operacyjne i ich uszczegółowienia.

2. Dokumenty krajowe umożliwiające wykorzystanie środków unijnych w Polsce w latach 2014–2020

2.1. Strategia Rozwoju Kraju do roku 2020

Strategia Rozwoju Kraju do roku 2020 przyjęta w 2012 r. jest jednym z najistotniejszych dokumentów rysujących cele Polski w perspektywie średniookresowej. Jest to strategia rozwojowa, oparta na scenariuszu stabilnego rozwoju, wskazująca strategiczne zadania państwa, których podjęcie w perspektywie najbliższych lat jest niezbędne dla wzmocnienia procesów rozwojowych. Pomyślność realizacji założonych w tej strategii celów będzie uzależniona od wielu czynników wewnętrznych oraz zewnętrznych, które mogą wpływać na dostępność środków finansowych na jej realizację. Jest ona kluczowa z punktu widzenia wykorzystania środków unijnych w latach 2014–2020. Należy jednak pamiętać, że zaledwie 23–25% środków unijnych przeznaczonych jest na jej realizację, co oznacza, że wykracza ona poza realizację procesów rozwojowych finansowanych tylko i wyłącznie z budżetu UE. Realizuje ona bowiem wspomnianą w pierwszej części rozdziału politykę rozwojową Polski. Na schemacie 1 pokazano zależność pomiędzy Długookresową Strategią Rozwoju Kraju 2030, średniookresową Strategią Rozwoju Kraju do roku 2020, dziewięcioma strategiami sektorowymi, które stanowią bazę strategii średniookresowej (Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Strategia Rozwoju Transportu, Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko, Sprawne Państwo, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie, Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP, Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa³³), a Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju³⁴ oraz programami rozwoju (schemat 1).

³³ „W strategiach zintegrowanych nastąpiło odejście od wąskiego sektorowego podejścia na rzecz integracji obszarów oraz przenikania się różnych zjawisk i procesów. Szczególną rolę w systemie pełni Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, która wskazuje zakres terytorialnego wpływu interwencji realizowanych w ramach różnych polityk publicznych, a więc również w ramach pozostałych strategii zintegrowanych. Przedstawia ona kluczowe dla rozwoju regionalnego wyzwania oraz zarysowuje cele rozwojowe w odniesieniu do różnego rodzaju obszarów, uwzględniając funkcje przez nie pełnione, występujące potencjały oraz bariery”; Dz.U. poz. 882 Uchwała 157 Rady Ministrów z dnia 22 listopada 2012 r.

³⁴ Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju stanowi główny dokument strategiczny kreujący ład przestrzenny w Polsce oraz porządkujący zagadnienia związane z rozwojem, w którym przestrzeń traktowana jest jako płaszczyzna odniesienia dla działań rozwojowych. Jest to odzwierciedlenie nacisku na realizację spójności przestrzennej w UE. Dz.U. poz. 882 Uchwała 157 Rady Ministrów z dnia 22 listopada 2012 r.

Schemat 1. Zależność dokumentów strategicznych w Polsce

* 9 strategii sektorowych wymienionych w tekście w podrozdziale

** Programy rozwoju oznaczają programy realizujące politykę rozwoju ze środków publicznych (unijnych, krajowych), np. programy operacyjne

Źródło: Opracowanie na podstawie Strategii Rozwoju Kraju 2020.

Głównym celem Strategii Rozwoju Kraju 2020 jest: „wzmocnienie i wykorzystanie gospodarczych, społecznych i instytucjonalnych potencjałów zapewniających szybszy i zrównoważony rozwój kraju oraz poprawę jakości życia ludności” [Dz.U. poz. 882 Uchwała 157 Rady Ministrów z dnia 22 listopada 2012 r.]. Strategia wyznacza trzy obszary strategiczne:

- 1) Sprawne i efektywne państwo,
- 2) Konkurencyjna gospodarka,
- 3) Spójność społeczna i terytorialna,

w których koncentrować się będą główne działania. Określa też, jakie cele szczegółowe w każdym obszarze oraz interwencje są niezbędne w perspektywie średniookresowej w celu przyspieszenia procesów rozwojowych [Dz.U. poz. 882 Uchwała 157 Rady Ministrów z dnia 22 listopada 2012 r.].

Strategia skierowana jest nie tylko do administracji publicznej, ale również do wszystkie podmiotów publicznych, a także środowisk społecznych i gospodarczych, które uczestniczą w procesach rozwojowych i mogą je wspomagać zarówno w całym kraju jak i w regionach. Wskazuje ona „konieczne reformy ograniczające lub eliminujące bariery rozwoju społeczno-gospodarczego, orientacyjny harmonogram ich realizacji oraz sposób finansowania zaprojektowanych działań” [Dz.U. poz. 882 Uchwała 157 Rady Ministrów z dnia 22 listopada 2012 r.].

Obszary strategiczne strategii oraz jej cele są zgodne z celami unijnej strategii Europa 2020, zapisami wspólnych ram strategicznych oraz umowy partnerstwa, dzięki czemu zapewniono spójność dokumentów krajowych z dokumentami unijnymi i stworzono podstawę realizacji polityki spójności oraz rolnej na kolejne lata.

2.2. Umowa partnerstwa i kontrakt terytorialny

Umowa partnerstwa stanowi rodzaj dokumentu przygotowywanego w dialogu z Komisją Europejską, w której Polska wskazuje, w jaki sposób, dzięki funduszom unijnym, będzie realizować swoje cele rozwojowe w latach 2014–2020. Założenia umowy partnerstwa zostały przyjęte przez rząd 15 stycznia 2013 r., a sama umowa – 8 stycznia 2014 r. Umowa partnerstwa oraz programy operacyjne podlegają negocjacjom z Komisją Europejską. Komisja Europejska zaakceptowała treść umowy 23 maja 2014 r. W umowie wskazano m.in. rodzaje inwestycji, które będą mogły liczyć na dofinansowanie, zaproponowano układ programów operacyjnych, zarys systemu ich wdrażania oraz podział odpowiedzialności za zarządzanie funduszami europejskimi pomiędzy władze krajowe i regionalne. Wskazano też system koordynacji polityki spójności, rolnej i rybołówstwa.

Kolejnym dokumentem, który pozwala regionom realizować własne strategie rozwoju oraz wdrażać projekty w ramach regionalnych programów operacyjnych jest **kontrakt terytorialny**, czyli umowa pomiędzy rządem a samorządami poszczególnych województw, w której zawarte zostaną cele i zadania podmiotów podpisujących kontrakt oraz określone instrumenty ich realizacji (środki unijne i krajowe). Kontrakt ma zapewnić lepszą koordynację działań obu szczebli: centralnego i regionalnego, oraz dopasowanie finansowania inwestycji do specyficznych potrzeb i mocnych stron każdego regionu.

2.3. Programy operacyjne na lata 2014–2020

Na lata 2014–2020 przygotowano 16 regionalnych i 8 sektorowych programów operacyjnych (PO) współfinansowanych z EFRR, EFS, FS, EFRROW, EFMR oraz 10 programów europejskiej współpracy terytorialnej (EWT). Regionalne programy operacyjne, zgodnie z możliwością wpisaną w rozporządzenie ramowe UE, będą dwufunduszowe, tj. współfinansowane ze środków EFRR oraz EFS.

Priorytety wszystkich programów wynikają z zapisów WRS oraz dokumentów krajowych i odwołują się do głównych celów rozwojowych w nich wyznaczonych. Dla każdego priorytetu określona jest kwota środków przeznaczona na jego realizację z funduszy strukturalnych oraz uzupełniających je środków krajowych i prywatnych. W szczegółowych opisach priorytetów inwestycyjnych

(PI) określane są szczegółowo typy projektów, które w ich ramach mogą być dofinansowane, beneficjenci oraz grupy docelowe projektów³⁵. Opisane są także szczegółowe wskaźniki, według których sprawdza się efektywność zrealizowanych projektów.

Na realizację wszystkich PO w latach 2014–2020 w budżecie UE przewidziano dla Polski kwotę ok. 72,9 mld euro (ceny z 2011 r.), a po przeliczeniu 82,5 mld euro (ceny bieżące z 2013 r.). Jest to kolejna rekordowa (po latach 2007–2013, gdy wielkość ta wyniosła ok. 69,7 mld euro) wielkość pomocy przyznana w ramach polityki spójności państwu członkowskiemu UE. W ramach polityki rolnej dla Polski przewidziano natomiast kwotę 42,4 mld euro, z których ok. 8,6 mld zasili program rozwoju obszarów wiejskich. Kwoty te są uzupełnione środkami krajowymi (podmiotów publicznych oraz prywatnych).

W okresie programowania 2014–2020 w Polsce realizowane będą obydwie cele polityki spójności, tj. „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” (cel 1) oraz „Europejska Współpraca Terytorialna” (cel 2). Programy w ramach celu 1 będą realizowane na poziomie krajowym i regionalnym (tabela 2).

W ramach wspólnej polityki rolnej i wspólnej polityki rybołówstwa realizowane będą 2 programy na poziomie krajowym finansowane z EFRROW i EFMR. W przypadku programu finansowanego z EFRROW, tj. Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, część działań będzie wdrażana na poziomie regionalnym przy współudziale samorządów województw, co pozwoli na zwiększenie stopnia koordynacji pomiędzy działaniami polityki spójności (współfinansowanymi z EFS, EFRR) oraz EFRROW na rzecz obszarów wiejskich. W tym celu zastosowany zostanie mechanizm tworzenia dla wybranych działań programu odpowiednich, opartych na uwarunkowaniach regionalnych, algorytmów podziału środków pomiędzy województwa (tzw. „koperty wojewódzkie”). Dodatkowo realizowany będzie program „Rybnictwo i morze” (PO RYBY) współfinansowany z EFMR w ramach polityki rybołówstwa.

Ze względu na pozytywne doświadczenia z wdrażania programów regionalnych w obecnej perspektywie w latach 2014–2020 następować będzie, zgodnie z założeniami rządu, dalsza decentralizacja systemu zarządzania polityką spójności. Nastąpi też wzrost udziału funduszy strukturalnych (EFRR i EFS łącznie) zarządzanych regionalnie z 37,3% do ok. 60% (czyli o ponad 22 punkty procentowe w stosunku do wartości z lat 2007–2013).

³⁵ Beneficjent nie zawsze sam jest ostatecznym odbiorcą pomocy, np. firmy szkoleniowe mogą realizować projekty nie dla siebie tylko dla osób chcących podnieść swoje kwalifikacje z danego zakresu. Wtedy ostatecznym odbiorcą, inaczej grupą docelową, są właśnie osoby biorące udział w szkoleniach.

Tabela 2. Programy operacyjne polityki spójności w Polsce w latach 2014–2020 i źródła ich finansowania

| Programy operacyjne | Fundusze | Alokacje (mln euro)* |
|---|---|-----------------------------------|
| Cel pierwszy polityki spójności „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” | | |
| PO „Infrastruktura i środowisko” | Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Fundusz Spójności | 27 513,9 |
| PO „Inteligentny rozwój” | Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego | 8 614,1 |
| PO „Wiedza, edukacja, rozwój” | Europejski Fundusz Społeczny | 4 419,3 |
| 16 regionalnych programów operacyjnych (RPO) (w tym 15 dla regionów słabiej rozwiniętych i 1 dla regionu rozwiniętego woj. – mazowieckie) | Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny | 31 247,0 (29 159,1 2 087,9) |
| PO „Polska cyfrowa” | Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego | 2 255,6 |
| PO „Polska Wschodnia” | Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego | 2 117,2 |
| PO „Pomoc techniczna” | Fundusz Spójności | 700,1 |
| Cel drugi polityki spójności „Europejska Współpraca Terytorialna” | | |
| Programy operacyjne Europejskiej Współpracy Terytorialnej | Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego | 700,3 |

* Stan na 24.01.2014 (ceny z 2013 r.)

Źródło: opracowanie własne na podstawie MIR 2014 oraz, http://www.mir.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie_2014_2020/strony/start.aspx

Udział EFRR przeznaczony na regionalne programy operacyjne w całości alokacji EFRR wyniesie ponad 55% (wzrost z 49,7%), natomiast w przypadku EFS udział ten wyniesie ok. 72% całości alokacji na ten fundusz. Na zakładane udziały regionów składa się zarówno alokacja podlegająca podziałowi wg algorytmu podziału środków na województwa, jak i kwoty określone w ramach negocjacji środków na nowe kategorie instrumentów, np. zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT, które zakładając współpracę jednostek samorządu terytorialnego, wykraczają poza dotychczas sklasyfikowane obszary). ZIT mają obejmować obszary stołeczne regionów oraz drugie pod względem znaczenia obszary subregionalne (obszary funkcjonalne miast) i obszary strategicznej interwencji (OSI, tj. obszary, na których zdefiniowano problemy wymagające interwencji, np. miasta i dzielnice wymagające rewitalizacji, miasta wojewódzkie i ich

obszary funkcjonalne czy obszary wiejskie o najniższym poziomie dostępu do dóbr i usług warunkujących dalszy rozwój³⁶ [MIR 2014]. Obszary te mają być objęte wsparciem, które ukierunkowane jest na uzyskiwanie spójności terytorialnej. Ich wyznaczenie (delimitacja) pozwala na realizację kompleksowych projektów zarówno inwestycyjnych, jak i tzw. miękkich, np. szkoleniowych, jednakże stawia nie lada wyzwanie przed samorządem lokalnym oraz pośrednio – regionalnym. Wymaga ona bowiem realnego oszacowania potencjału rozwojowego oraz zdolności administracyjnych do zarządzania terytorium i kształtowania polityki rozwoju lokalnego³⁷.

3. Systemy instytucjonalne w zarządzaniu funduszami unijnymi³⁸

Aby zapewnić sprawność realizacji zadań wynikających z zapisów w rozporządzeniach i dokumentach programowych unijnych i krajowych, potrzeba sprawnego systemu instytucjonalnego. System wdrażania funduszy strukturalnych może być inny w każdym państwie członkowskim, ale wszystkie opierają się na ogólnych wskazaniach określonych w rozporządzeniach.

W ustawie o zasadach realizacji programów operacyjnych polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 w Polsce zdefiniowano system realizacji programu operacyjnego jako „zasady obowiązujące instytucje uczestniczące w realizacji programów operacyjnych oraz wnioskodawców i beneficjentów, obejmujące w szczególności zarządzanie, monitorowanie, sprawozdawczość, kontrolę i ewaluację oraz sposób koordynacji działań podejmowanych przez te instytucje.” [art. 7, p. 2].

Na system realizacji programu operacyjnego składają się w szczególności dokumenty takie, jak:

- wytyczne horyzontalne,
- wytyczne programowe (tj. dotyczące konkretnego programu operacyjnego),
- szczegółowy opis priorytetów programu operacyjnego,
- opis systemu zarządzania i kontroli,
- instrukcje wykonawcze.

³⁶ Do OSI zaliczono też m.in. obszar Polski Wschodniej, obszary przygraniczne, nadmorskie, [MIR 2014, s. 46–48].

³⁷ Konsultacje WRPO, Poznań, 31.10.2013 r.

³⁸ Podrozdział na podstawie dokumentów strategicznych oraz materiałów przygotowywanych z dr. Przemysławem Pawlakiem na cykl szkoleń, Poznań, Toruń, 2014.

Na szczycie hierarchii instytucjonalnej znajduje się Komisja Europejska (poziom UE), a na samym dole beneficjent (poziom państwa członkowskiego). W systemie przyjętym w Polsce bardzo ważną funkcję na poziomie krajowym spełnia Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, które odpowiada za koordynację zarządzania wszystkimi funduszami i realizację wszystkich programów polityki spójności.

Wdrażaniem funduszy zajmują się na różnych etapach tego procesu następujące instytucje:

- instytucje zarządzające,
- instytucje pośredniczące,
- instytucje wdrażające,
- instytucja audytowa,
- instytucja odpowiedzialna za otrzymywanie płatności z KE.

W zależności od programu operacyjnego są to różne organy szczebla krajowego i regionalnego.

Instytucją zarządzającą (IZ) dla krajowych programów operacyjnych polityki spójności w perspektywie 2014 – 2020 będzie minister właściwy ds. rozwoju regionalnego (Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju), a dla regionalnych programów operacyjnych (RPO) – zarządy województw. W ramach polityki rolnej będzie to minister właściwy ds. rolnictwa (Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi). Zadania instytucji zarządzającej zostały zapisane w art. 125 rozporządzenia ramowego (1303/2013) oraz przywołane w ustawie o zasadach realizacji programów operacyjnych polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020. Z punktu widzenia beneficjenta najważniejsze zadania instytucji obejmują wybór projektów do dofinansowania oraz dokonywanie wypłat na jego rzecz po podpisaniu umowy o dofinansowanie projektu, kontrolę projektu, a także informowanie i promowanie programu operacyjnego.

Instytucją pośredniczącą (IP) może być podmiot publiczny (np. departamenty ministerstw, urzędów marszałkowskich) lub prywatny (agencje, fundacje), któremu Instytucja Zarządzająca powierzy wykonywanie części zadań związanych z zarządzaniem, kontrolą i monitorowaniem programu, na poziomie osi priorytetowej programu operacyjnego. Możliwe jest powierzenie wszystkich zadań związanych z wdrażaniem danej osi priorytetowej jednej lub kilku instytucjom pośredniczącym. IZ podpisuje porozumienie z IP należącą do sektora publicznego lub umowę w przypadku, gdy IP jest instytucją prywatną. IZ na drodze porozumienia lub umowy szczegółowo określa zadania, które deleguje danej IP. Delegacja uprawnień nie może dotyczyć certyfikacji (poświadczenia) wydatków do Komisji Europejskiej. Należy jednak pamiętać, że to instytucja zarządzająca zachowuje całkowitą odpowiedzialność za całość realizacji programu.

Zgodnie z zapisami umowy partnerstwa instytucja pośrednicząca może delegować część zadań związanych z realizacją programu (na poziomie działania albo poddziałania) jednej albo większej liczbie **instytucji wdrażających (IW)** w celu sprawnego wdrażania programu operacyjnego. Rolę instytucji wdrażającej w ramach krajowego lub regionalnego programu operacyjnego może pełnić podmiot publiczny albo prywatny. Powierzenie części kompetencji odbywa się analogicznie jak w przypadku instytucji pośredniczących, w drodze porozumienia (w przypadku, gdy rolę IW pełni podmiot publiczny) albo umowy (w przypadku, gdy rolę IW pełni podmiot prywatny), za zgodą IZ i przy zachowaniu przez tę ostatnią całkowitej odpowiedzialności za całość realizacji programu. Zakres delegacji obejmuje działania wykonywane w związku z realizacją projektów, np. wybór projektów do dofinansowania, kontrolę realizacji projektów czy weryfikację wniosków o płatność beneficjentów [MIR 2014].

Instytucja certyfikująca (IC) programu operacyjnego odpowiada w szczególności za sporządzanie i przedstawianie Komisji wniosków o płatności i poświadczanie, że wynikają one z rzetelnych systemów księgowych, są oparte na weryfikowalnych dokumentach uzupełniających i były przedmiotem weryfikacji przeprowadzonych przez instytucję zarządzającą; a także zestawień wydatków, poświadczanie kompletności i prawdziwości sprawozdań finansowych oraz prawidłowości funkcjonowania systemu danych finansowych w związku z realizacją projektów i programów operacyjnych. Funkcje instytucji certyfikującej może pełnić instytucja zarządzająca (np. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju czy na poziomie regionalnym – instytucje, którym delegowano uprawnienia IC). Podobnie jak w perspektywie 2007–2013 rola **instytucji audytowej (IA)** dla wszystkich krajowych i regionalnych programów operacyjnych jest powierzona Generalnemu Inspektorowi Kontroli Skarbowej.

Instytucją odpowiedzialną za otrzymywanie płatności z KE jest minister właściwy ds. finansów publicznych. Środki przekazywane przez KE jako zaliczki oraz płatności okresowe i płatność końcowa zostaną włączone do budżetu jako jego dochody. Z kolei z budżetu środki są przekazywane na finansowanie projektów. W zakresie europejskiej współpracy terytorialnej, w programach, w których instytucja zarządzająca jest wyznaczona w Polsce, oraz w zakresie Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa (EIS) instytucją odpowiedzialną za otrzymywanie płatności z KE jest **minister właściwy ds. rozwoju regionalnego** [MIR 2014].

Komitety monitorujące (KM) pełnią obok instytucji zarządzających funkcje związane z koordynacją na poziomie programu operacyjnego. Zgodnie z przepisami rozporządzenia ramowego KM powoływany jest dla każdego programu operacyjnego, w celu przeglądu wdrażania programu i postępów w osiąganiu jego celów. Każdy komitet monitorujący jest ukształtowany zgodnie z obowiąz-

zującymi zasadami horyzontalnymi, w tym przede wszystkim zgodnie z zasadą partnerstwa, co oznacza, że w jego skład wchodzi przedstawiciele IZ, IP oraz reprezentanci partnerów, tj. organów regionalnych, lokalnych, miejskich i innych władz publicznych, partnerów społecznych i gospodarczych, podmiotów reprezentujących społeczeństwo obywatelskie, w tym działających na rzecz ochrony środowiska, organizacji pozarządowych oraz tam, gdzie będzie to zasadne, podmiotów odpowiedzialnych za promowanie równości i niedyskryminacji. Tym samym w Komitecie zasiadać będą równocześnie przedstawiciele strony rządowej, samorządowej oraz partnerów społecznych i gospodarczych [rozporządzenie ramowe 1303/2013; MIR 2014].

Do oceny projektów o dofinansowanie powoływane są przez instytucję wdrażającą **komisje oceny projektów (KOP)**. Dokonane przez nie oceny stanowią podstawę do ułożenia listy rankingowej projektów i rekomendacji do finansowania projektów wyłanianych w drodze konkursu.

Ostatnim, lecz najważniejszym, ogniwnem systemu są projektodawcy, odpowiedzialni za realizację konkretnych projektów. Są to podmioty przedkładające wnioski o uzyskanie wsparcia, np. przedsiębiorcy, instytucje otoczenia biznesu, samorządy. Projektodawca może realizować projekt we współpracy z **partnerami** i wówczas jest **liderem projektu** (np. samorząd gminny przygotowujący projekt z powiatowym urzędem pracy i przedsiębiorstwem). Mogą oni ubiegać się o realizację projektu w trybie konkursowym i pozakonkursowym.

Podsumowanie

1. Zmiany w latach 2014–2020 w zakresie programowania oraz zarządzania środkami unijnymi dotyczą przede wszystkim większej koordynacji wydatkowania środków w ramach trzech polityk: spójności, rolnej i rybołówstwa. Dużo większa rola przypada tym samym instytucjom koordynującym umowę partnerstwa. Do dyspozycji beneficjentów przeznaczone są dużo większe środki z budżetu UE, które dystrybuowane będą za pośrednictwem programów operacyjnych (krajowych oraz regionalnych). Projekty współfinansowane w ramach programów będą realizowały założenia wynikające ze wspólnych ram strategicznych oraz strategii Europa 2020. Dużo większy nacisk kładzie się też na efekty, które mają przyczynić się do osiągnięcia spójności gospodarczej, społecznej oraz terytorialnej, co stanowi nowe wyzwanie dla podmiotów polskich.
2. Podstawowym aktem prawa unijnego koordynującym wykorzystanie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSD) w Polsce jest rozporządzenie ramowe 1303/2013, a aktem prawa krajowego – ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

3. Polska otrzymała 82,5 mld euro z budżetu UE na politykę spójności i 42,4 mld euro – na politykę rolną.
4. Dokumenty strategiczne w Polsce to średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju do roku 2020, 9 strategii sektorowych, umowa partnerstwa oraz programy operacyjne.
5. W skład systemu instytucjonalnego wchodzi, prócz instytucji koordynujących umowę partnerstwa, instytucje zarządzające, pośredniczące i wdrażające program operacyjny, instytucje certyfikujące, audytowe, odpowiedzialna za otrzymywanie płatności, a także komitety monitorujące.
6. Projekty realizowane są przez beneficjentów programów operacyjnych i mogą być wyłaniane w trybie konkursowym i pozakonkursowym.

Pytania kontrolne

1. Wymień dokumenty strategiczne polityki rozwoju w Polsce.
2. Co to jest umowa partnerstwa?
3. Podaj nazwy programów operacyjnych i sprawdź, które EFSI je finansują?
4. Podaj najważniejsze zadania instytucji zarządzającej.
5. W jaki sposób dokonano koordynacji działań w ramach realizacji polityki rozwoju w Polsce, tzn. jakie instytucje koordynują tę politykę i jakie są najważniejsze dokumenty ułatwiające koordynację działań?

Bibliografia

- Elementy wspólnych ram strategicznych na lata 2014–2020 dla Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego; rozporządzenie ramowe, załącznik I; SWD (2012 61 final).
- https://www.mir.gov.pl/rozwój_regionalny/Polityka_rozwoju/SRK_2020/Documents/SRK_2020_112012_1.pdf
- Komisja Europejska (KE), *Stanowisko służb Komisji w sprawie opracowania umowy o partnerstwie i programów w Polsce na lata 2014–2020*, Bruksela 2012.
- Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (MIR), *Umowa Partnerstwa Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020*, 21.05.2014 r.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRR), *Sposób organizacji prac nad dokumentami programowymi związanymi z perspektywą finansową UE 2014–2020, I etap prac nad przygotowaniem zasad funkcjonowania dokumentów programowych i systemu wdrażania Polityki Spójności na lata 2014–2020 Informacja dla Rady Ministrów przekazana do wiadomości członkom Rady Ministrów w dniu 7 maja 2012 r.*
- Pawlak P., Musiałkowska I., *Materiały szkoleniowe*, Toruń–Poznań 2014.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1303/2013 z 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 objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, L 347/320.

Uchwała 157 Rady Ministrów z dnia 22 listopada 2012 r. w sprawie przyjęcia Strategia Rozwoju Kraju 2020, 2012; Załącznik do uchwały nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r., Dz.U. z 2012 r., poz.882.

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. z 2006 r., nr 227, poz. 1658.

Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny (WRPO), *Konsultacje społeczne WRPO na lata 2014–2020*, 31.10.2013 r., Poznań.