

UNIWERSYTET WARMIŃSKO-MAZURSKI W OLSZTYNIE

WYDZIAŁ NAUK EKONOMICZNYCH

STUDIA PODYPLOMOWE

MECHANIZMY FUNKCJONOWANIA STREFY EURO

Projekt realizowany z Narodowym Bankiem Polskim
w ramach programu edukacji ekonomicznej

VI edycja 2014/2015

Katarzyna Usowicz

**Perspektywa finansowa 2014-2020 jako narzędzie
polityki spójności**

Praca końcowa wykonana

pod kierunkiem

dr Marcina Bogdańskiego

Olsztyn 2015

Spis treści

Streszczenie	3
Wstęp	4
1. Polityka spójności UE w świetle literatury	6
1.1 Znaczenie Polityki Spójności UE	6
1.2 Ewolucja Polityki Spójności UE w czasie	8
2. Polityka Spójności UE w ramach perspektywy finansowej 2014-2020	17
2.1 Priorytety i cele Polityki Spójności w nowej perspektywie	17
2.2 Narzędzia Polityki Spójności w nowej perspektywie	21
Podsumowanie	26
Bibliografia	28
Spis rysunków	31

Streszczenie

Głównym celem pracy jest przedstawienie polityki spójności Unii Europejskiej, jako narzędzia w nowej perspektywie finansowej 2014 – 2020. W pierwszym rozdziale pracy opisano znaczenie i ewolucję polityki spójności UE, budowania jej podstaw oraz kształtowania się jej celów i założeń w miarę postępowania procesu integracji europejskiej. W drugim rozdziale opisano priorytety oraz narzędzia polityki spójności w perspektywie finansowej 2014 – 2020. Analiza rozwoju polityki spójności obejmuje lata od 1958 roku do obecnej perspektywy finansowej 2014 - 2020. Na podstawie przeprowadzonych analiz sformułowano następujące wnioski: głównym celem polityki spójności jest konwergencja europejskich regionów i krajów członkowskich; proces formowania europejskiej polityki spójności odbywał się w kilku etapach o czym decydowały procesy rozszerzania oraz przygotowywania kolejnych okresów programowania; fundusze strukturalne stanowią finansowe instrumenty polityki spójności Unii Europejskiej, odpowiedzialne są za promowanie rozwoju i dostosowań strukturalnych w regionach słabiej rozwiniętych, wspieranie gospodarczych i społecznych przemian obszarów stojących w obliczu problemów strukturalnych oraz wspieranie adaptacji i modernizacji polityk i systemów kształcenia, szkolenia i zatrudnienia.

Przedstawiona analiza może stanowić przesłankę do dyskusji nad celowością i efektywnością polityki spójności.

Wstęp

Unia Europejska, której początki sięgają połowy XX wieku i która obejmuje dzisiaj 28 państw Europy ulega ciągłym zmianom. Zmiany zachodzące są m. in. wynikiem prowadzonej polityki spójności. Jej podstawą jest zawarty w art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej zapis mówiący o wspieraniu spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej oraz związanej z tym solidarności pomiędzy państwami członkowskimi. Proces formowania europejskiej polityki spójności odbywał się w kilku etapach. O zmianach celów i instrumentów polityki spójności decydowały procesy rozszerzania oraz przygotowywania kolejnych okresów programowania (*Dynamika, cele i polityka zintegrowanego rozwoju regionów...* 2013, s. 9 - 10).

Polska, wstępując do Unii Europejskiej w maju 2004 roku, włączyła się w nurt niezwykle ważnej polityki wspólnotowej. Stanowi ona jeden z filarów europejskiej konstrukcji, obok jednolitego rynku i unii walutowej. Polityka spójności UE ma za zadanie wyrównywanie dysproporcji w rozwoju ekonomicznym, społecznym i terytorialnym za pośrednictwem redystrybucji środków budżetowych w przekroju międzyregionalnym. Zasadniczym celem polityki spójności jest dążenie do spójności społeczno - gospodarczej poprzez zmniejszanie różnic rozwojowych poszczególnych regionów oraz poprawę konkurencyjności obszarów najbiedniejszych. Polityka spójności realizuje dwojakie działania: po pierwsze, koordynuje polityki regionalne (strukturalne) krajów członkowskich, po drugie – udostępnia środki finansowe na wspólne cele uzgodnione przez państwa członkowskie i Unię Europejską. Wydatki na politykę spójności stanowią ok. jednej trzeciej budżetu Unii Europejskiej. Największym beneficjentem tych środków w obecnym okresie programowania jest Polska, do której trafia 20% wszystkich funduszy (*Polityka Spójności Unii Europejskiej. Doświadczenia, wnioski i rekomendacje na lata 2014 - 2020...* 2012 s. 138 - 143).

Głównym celem pracy jest przedstawienie perspektywy finansowej 2014-2020 jako narzędzia polityki spójności Unii Europejskiej. W pierwszym rozdziale pracy opisano znaczenie i ewolucję polityki spójności UE, budowania jej podstaw oraz kształtowania się jej celów i założeń w miarę postępowania procesu integracji europejskiej. W drugim rozdziale opisano priorytety oraz narzędzia polityki spójności w perspektywie finansowej 2014 – 2020. Rozdziały mają charakter teoretyczny. Analiza rozwoju polityki spójności obejmuje lata od 1958 roku do obecnej perspektywy finansowej 2014 - 2020. Metodą

badawczą była analiza piśmiennictwa, dokumentów strategicznych oraz informacji publikowanych na stronach internetowych następujących instytucji:

1. Komisja Europejska,
2. Oficjalny portal Unii Europejskiej,
3. Urząd Statystyczny w Lublinie,
4. Ministerstwo Gospodarki. Departament Strategii i Analiz,
5. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.

Niniejsza praca jest próbą znalezienia odpowiedzi na następujące pytania:

1. Jakie jest znaczenie polityki spójności UE?
2. Jak kształtowała się polityka spójności UE?
3. Jaką rolę w osiągnięciu spójności odgrywają fundusze strukturalne Unii Europejskiej?
4. Jakie są główne kierunki oddziaływania funduszy strukturalnych?
5. Jakie będą priorytety polityki spójności w nowej perspektywie finansowej 2014 - 2020?
6. Jakie będą narzędzia polityki spójności w nowej perspektywie finansowej 2014 - 2020?

1. Polityka Spójności UE w świetle literatury

1.1 Znaczenie Polityki Spójności UE

Celem niniejszego podrozdziału jest ukazanie znaczenia Polityki Spójności UE, ukazanie jej celów i założeń oraz wyjaśnienie podstawowych terminów związanych z polityką spójności.

Pogłębiające się zróżnicowanie regionalne Wspólnoty Europejskiej stanowiło podstawę do rozpoczęcia działań mających na celu zwiększenie spójności ekonomicznej, spójności społecznej, spójności terytorialnej i tym samym poprawę konkurencyjności regionów europejskich. Spójność ekonomiczną należy interpretować w powiązaniu z poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego regionu wynikającym ze stanu i gospodarki, poziomu rozwoju infrastruktury gospodarczej, sytuacji finansowej podmiotów gospodarczych oraz ich otoczenia, a także innowacyjności i produktywności. Spójność społeczną należy interpretować w powiązaniu z poziomem rozwoju społecznego regionu wynikającym z dostępu do rynku pracy, poziomu i warunków życia będących rezultatem poziomu dochodów oraz występujących więzi społecznych. Spójność terytorialna postrzega się jako sieciową organizację regionu pozwalającą na wzrost spójności w wymiarze ekonomicznym i społecznym zapewniającą racjonalne funkcjonowanie układu społeczno-gospodarczego. Analiza spójności terytorialnej odnosi się do stanu rozwoju i struktury sieci osadniczej oraz infrastruktury komunikacyjnej¹.

Podstawy prawne i instytucjonalne polityki regionalnej/spójności Unii Europejskiej znajdziemy w Traktacie Rzymskim z dnia 25 marca 1957 roku, Jednolitym Akcie Europejskim (JAE) z dnia 17 lutego 1986 roku, Traktacie o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 roku, Traktacie Amsterdamskim z 2 października 1997 roku, Traktacie Nicejskim z 26 lutego 2001 roku oraz Traktacie Lizbońskim z dnia 13 grudnia 2007 roku. Należy podkreślić, iż w żadnym z tych dokumentów nie jest użyty wprost termin „polityka spójności” czy „polityka regionalna”. Nie istnieje też na gruncie przepisów traktatowych oficjalna definicja terminu „polityka spójności” czy „polityka regionalna”².

¹ Churski P., *Spójność a przestrzeń – dylematy polityki regionalnej*, http://www.staff.amu.edu.pl/~chur/bibliografia/CHURSKI%20Spojnosc%20a%20przestrzen_Dylematy%20rozwoju%20regionalnego.doc (dostęp: 19.05.2015).

² Urząd Statystyczny w Lublinie. http://lublin.stat.gov.pl/gfx/lublin/userfiles/_public/konferencje_i_seminaria/statystyka_w_procesie_monitorowa/p_churski.pdf (dostęp: 19.05.2015).

Do końca XX wieku w gospodarce przestrzennej mówiono o polityce regionalnej. Po roku 2000 zaczęto mówić o polityce spójności i strukturalnej. Aby lepiej zrozumieć istotę polityki spójności należy wyjść od definicji. Wg definicji polityka to świadoma i celowa działalność państwa i jego organów zmierzająca do określenia celów i zadań oraz ich osiągnięcia poprzez działanie a poszczególne podmioty za pomocą określonych środków, metod, narzędzi. Wg definicji spójność to: zespolenie tworzące jedność, zachowanie właściwych proporcji w aspekcie równania do całości, dopełnianie się poszczególnych elementów w celu stworzenia całości (*Fundusze Europejskie...* 2013, s. 123).

Celem integracji europejskiej jest stworzenie z krajów członkowskich spójnego, jednolitego obszaru gospodarczego, społecznego i terytorialnego charakteryzującego się: wysokim poziomem innowacyjności, konkurencyjności oraz efektywności gospodarki. Są to też cele polityki spójności, do których realizacji zmierza Unia Europejska, gdyż osiągnięcie tych celów warunkuje zrównoważony rozwój społeczno – ekonomiczny, przestrzenny i ekologiczny. Narzędziami do realizacji polityki spójności są unijne i krajowe strategie rozwoju oraz fundusze strukturalne UE i instrumenty finansowe (*Europejska polityka spójności...* 2011, s. 9).

Głównym celem polityki spójności jest konwergencja europejskich regionów i krajów członkowskich, czyli propagowanie warunków sprzyjających wzrostowi oraz czynników prowadzących do rzeczywistego zniwelowania zapóźnień w najslabiej rozwiniętych państwach członkowskich i regionach. Polityka europejska integruje zatem wszystkie rodzaje polityki, które jednocześnie nie naruszają mechanizmu wolnej konkurencji. Do rodzajów polityki unijnej możemy zaliczyć przede wszystkim: politykę regionalną, politykę rozwoju obszarów wiejskich, politykę innowacyjną, politykę służącą podnoszenia konkurencyjności, politykę społeczną, politykę rozwoju kapitału ludzkiego, politykę ekologiczną i politykę współpracy terytorialnej (*Europejska polityka spójności...* 2011, s. 9 – 10).

Realizacja polityki spójności przynosi efekty w sferze gospodarczej i społecznej w skali poszczególnych regionów, krajów członkowskich jak i całej UE, zmniejszając tym samym dysproporcje rozwojowe między obszarami. Efekty polityki spójności sprzyjają zrównoważonemu rozwojowi społeczno – gospodarczemu, umacniają stabilizację makroekonomiczną, inicjują i przyspieszają zmiany strukturalne, zwiększają pozytywne efekty Jednolitego Rynku Europejskiego. Komisja Europejska do najważniejszych korzyści zaliczyła: wspomaganie wzrostu gospodarczego, podniesienie jakości kapitału

ludzkiego, tworzenie nowych miejsc pracy, nowe inwestycje, zintegrowany rozwój, wzmocnienie potencjału innowacji (*Polityka Spójności Unii Europejskiej...* 2012, s. 138 – 139).

1.2 Ewolucja Polityki Spójności UE w czasie

Na przestrzeni lat zmiany w polityce spójności związane były z trzema procesami:

- a) Rozszerzeniem UE o nowe kraje członkowskie,
- b) Rozszerzeniem integracji,
- c) Pogłębieniem integracji.

W pierwszych latach polityka koncentrowała się na sprawach czysto krajowych, finansowaniu wcześniej określonych projektów w państwach członkowskich, przy niewielkim wpływie na poziomie europejskim. Z czasem wprowadzono takie podstawowe zasady jak programowanie wieloletnie, inwestycje o bardziej strategicznym charakterze oraz większe zaangażowanie partnerów regionalnych i lokalnych³.

W literaturze przedmiotu istnieje podział na sześć etapów rozwoju polityki spójności (DOROŻYŃSKI 2012, s. 87):

- a) Narodowa polityka regionalna w latach 1958 - 1974,
- b) Początki wspólnej polityki regionalnej w latach 1975 – 1988,
- c) Reforma polityki regionalnej w latach 1989 – 1993,
- d) Tworzenie unii gospodarczej i walutowej w latach 1994 – 1999,
- e) Polityka spójności w perspektywie rozszerzenia w latach 2000 – 2006,
- f) Polityka spójności w latach 2007-2013.

Do połowy lat 70. XX wieku we Wspólnocie Europejskiej dominowała koncepcja scentralizowanego rozwoju regionalnego. Działania prowadzone w zakresie polityki spójności skupiały się na trzech sferach interwencji (DOROŻYŃSKI 2012, s. 87):

- a) Finansowaniu inwestycji infrastrukturalnych w regionach najslabiej rozwiniętych,
- b) Finansowaniu w ramach pomocy publicznej dużych ośrodków przemysłowych na obszarach zacofanych gospodarczo,
- c) Finansowaniu delokalizacji dużych ośrodków przemysłowych i instytucji,

³ *Proces ewaluacji polityki spójności w Polsce 2004-2014*,

http://www.ewaluacja.gov.pl/Dokumenty_ewaluacyjne/Documents/Proces_ewaluacji_polityki_spojnosci_w_Polsce_2004_2014.pdf, s. 5, (dostęp: 16.05.2015).

Najczęściej wykorzystywanymi instrumentami były dotacje, subwencje dla inwestorów oraz ulgi podatkowe.

Podstawy prawne polityki regionalnej zostały zapisane po raz pierwszy w preambule traktatu EWG 1 stycznia 1957 roku: „Państwa członkowskie troszczą się o umocnienie jedności swoich gospodarek i zabezpieczenie ich harmonijnego rozwoju przez zmniejszenie różnic istniejących między poszczególnymi regionami oraz usunięcie opóźnień w rozwoju regionów mniej uprzywilejowanych”⁴.

Następnym etapem rozwoju polityki regionalnej było utworzenie w 1959 roku Europejskiego Banku Inwestycyjnego, którego celem było wspieranie zrównoważonego rozwoju i współfinansowanie inicjatyw dotyczących rozwoju regionalnego. Następnie w 1968 roku z połączenia EWG, EWWiS i Euroatomu utworzono Dyрекcję Generalną ds. Polityki Regionalnej. Znaczącym krokiem w ramach polityki regionalnej było opracowanie ujednoczonej nomenklatury jednostek terytorialnych dla celów statystycznych – NUTS.

Kluczowym etapem w ewolucji polityki regionalnej był Szczyt Paryski w 1972 roku, na którym podjęto decyzję o utworzeniu funduszu, który będzie współfinansował projekty w zakresie rozwoju regionalnego oraz nadano charakter regionalny dwóm funduszom utworzonym na mocy Traktatu Rzymskiego tj. Europejskiemu Funduszowi Społecznemu (EFS) oraz sekcji orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji dla Rolnictwa (EFOiGR). Nasilenie starań o zwiększenie znaczenia polityki regionalnej nastąpiło w roku 1973, kiedy do Wspólnoty dołączyły kolejne kraje: Wielka Brytania, Irlandia i Dania (DOROŻYŃSKI 2012, s. 89).

Podsumowując pierwszy etap rozwoju polityki regionalnej można stwierdzić, iż polityka ta nie należała do priorytetowych obszarów działań Wspólnot Europejskich, polityka regionalna była realizowana głównie na poziomie krajowym przez państwa członkowskie, środki przeznaczane na realizację polityki regionalnej były niewielkie.

W latach 1975 – 1988 możemy wyróżnić drugi etap początków wspólnej polityki regionalnej. Punktem zwrotnym w rozwoju wspólnej polityki regionalnej był 1 lipca 1975 rok, kiedy utworzono Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR). Główny cel EFRR sformułowano: „Podstawowym celem EFRR jest korygowanie dysproporcji regionalnych we Wspólnocie Europejskiej wynikających z dominacji rolnictwa oraz

⁴ Oficjalny portal Unii Europejskiej, http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_eec_pl.htm, (dostęp: 16.05.2015).

spowodowanych głębokimi przekształceniami w przemyśle i bezrobociem”. W związku z niewielkim budżetem i dowolnym dysponowaniem środkami przez kraje Komisja WE wprowadziła zasadnicze zmiany w funkcjonowaniu funduszy strukturalnych. W 1986 roku w Jednolitym Akcie Europejskim wprowadzono rozdział „Spójność Ekonomiczna i Społeczna”. W artykule 130A TWE zapisano „Celem wspierania wszechstronnego, harmonijnego rozwoju, Wspólnota rozwija i kontynuuje działania prowadzące do wzmocnienia swojej spójności ekonomicznej i społecznej. W szczególności dąży do zredukowania różnic w stopniach rozwoju poszczególnych regionów i zmniejszenia zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych, w tym terenów wiejskich”. W pierwszych trzech latach funkcjonowania EFRR dysponował kwotą ok. 1,3 mld ECU, w celu opiniowania planów rozwoju regionalnego został powołany Komitet Polityki Regionalnej. Ustanowiono również dwie podstawowe zasady polityki regionalnej, które obowiązują do dzisiaj: zasady dodatkowości i zasady koordynacji. Podział środków EFRR oparty został na zasadzie tzw. kwot krajowych. Środki pomocy regionalnej były proporcjonalne do wkładów wnoszonych do wspólnego budżetu. Do największych beneficjentów pomocy regionalnej należały: Włochy, Wielka Brytania i Francja, które otrzymały ponad 80% całości kwot krajowych z EFRR. W latach 1975-1988 wprowadzono prawne i instytucjonalne podstawy, które wprowadziły zasadnicze zmiany w funkcjonowaniu polityki regionalnej w Unii Europejskiej (DOROŻYŃSKI 2012, s. 91-94).

W latach 1989 – 1993 możemy wyróżnić trzeci etap ewolucji unijnej polityki spójności. Krokiem wzmocniającym wspólna politykę regionalną była reforma budżetu WE – tzw. pierwszy pakiet Delorsa w 1987 roku, który zakładał zmniejszenie udziału wydatków na rolnictwo z 60% do 50% budżetu, wzrost udziału wydatków na politykę regionalną z 16% do 25% budżetu. Wprowadzone zmiany w latach 1989 – 1993 miały znaczący wpływ dla dalszej ewolucji polityki spójności. Do najważniejszych zmian można zaliczyć skoncentrowanie interwencji na ściśle określonej liczbie celów priorytetowych (Tabela 2). W podziale środków strukturalnych na lata 1989 – 1993 wzrósł udział nowych państw członkowskich: Grecji, Portugalii, Hiszpanii (DOROŻYŃSKI 2012, s. 95-96).

Cele priorytetowe polityki regionalnej w latach 1989 - 1993

Nr celu	Charakter celu	Opis celu	Główni beneficjenci (regiony)
1	Regionalny	Promowanie zmian strukturalnych w regionach słabo rozwiniętych, w których wskaźnik PKB per capita jest niższy niż 75% średniego PKB per capita w krajach członkowskich	Grecja, Portugalia, Irlandia, Włochy, większa część Hiszpanii oraz francuskie departamenty zamorskie
2	Regionalny	Rekonwersja regionów objętych kryzysem strukturalnym tradycyjnych gałęzi przemysłu, w których występuje ponadprzeciętna stopa bezrobocia, wyższy od przeciętnego udział zatrudnienia w przemyśle przy jednoczesnym zmniejszeniu się miejsc pracy w sektorach	Wielka Brytania, Hiszpania, Francja, RFN, Włochy, Belgia
3	Horyzontalny	Zwalczanie długotrwałego (trwającego pow. 1 roku) bezrobocia wśród osób pow. 25 roku życia	Wielka Brytania, Francja, RFN, Włochy, Hiszpania
4	Horyzontalny	Aktywizacja zawodowa osób, które nie ukończyły 25 roku życia	Wielka Brytania, Francja, RFN, Włochy, Hiszpania
5a	Horyzontalny	Wsparcie przekształceń strukturalnych w sektorze rolnym, rybołówstwie i leśnictwie oraz dofinansowanie projektów związanych z procesem produkcji, przetwarzania i komercjalizacji produktów tych sektorów w powiązaniu z ochroną środowiska naturalnego i rozwojem obszarów wiejskich	Francja, RFN, Włochy, Hiszpania
5b	Regionalny	Rozwój obszarów wiejskich, które charakteryzują się jednym lub więcej z wymienionych czynników: przeludnieniem, peryferyjnym położeniem, niskim wskaźnikiem PKB per capita i poziomem dochodów oraz złym stanem środowiska naturalnego	Regiony francuskie i niemieckie

Źródło: (DOROŻYŃSKI 2012, s. 97).

Największa pomoc trafiła do krajów w ramach celu numer 1 i numer 2 polityki regionalnej. Podsumowując w latach 1989 – 1993 podjęto wiele działań zmierzających do zwiększenia efektywności polityki spójności poprzez nacisk na: koncentrację, koordynację, zarządzania, monitoringu, ewaluacji, dodatkowości oraz współfinansowania. Ponadto ustalono, iż większe środki finansowe zostaną przeznaczone na innowacje, nowoczesne technologie, badania, rozwój, aktywnych form walki z bezrobociem, szczególnie wśród osób długotrwale bezrobotnych. Dodatkowo skierowano większą pomoc dla krajów i regionów najuboższych. W latach 1989 – 1993 ok. 54% wszystkich funduszy otrzymały cztery najuboższe kraje – Grecja, Hiszpania, Portugalia i Irlandia. Pomimo podjętych działań zmierzających do zwiększenia efektywności projektów i skoncentrowania środków na konkretnych celach nie udało się zrealizować głównego celu

polityki regionalnej, czyli zapewnienia większej spójności gospodarczo – społecznej na obszarze WE (DOROŻYŃSKI 2012, s. 96-97).

W latach 1994 – 1999 tworzenie unii gospodarczej i walutowej możemy nazwać czwartym etapem ewolucji unijnej polityki spójności. Podpisany w 1992 roku Traktat z Maastricht wprowadził nowe działania zmierzające do uzyskania jeszcze większej spójności. Najważniejsze sformułowane cele⁵:

- a) Utworzenie obszaru bez granic wewnętrznych
- b) Umocnienie spójności gospodarczej i społecznej,
- c) Utworzenie Unii Gospodarczej i Walutowej,
- d) Wprowadzenie wspólnej waluty euro od 1 stycznia 1999 roku,
- e) Określenie kryteriów konwergencji,
- f) Potwierdzenie tożsamości Unii na arenie międzynarodowej,
- g) Prowadzenie wspólnej polityki zagranicznej,
- h) Prowadzenie wspólnej polityki bezpieczeństwa,
- i) Wzmocnienie ochrony praw człowieka i swobód obywatelskich,
- j) Wzmocnienie ochrony interesów obywateli państw członkowskich
- k) Ustanowienie obywatelstwa Unii Europejskiej,
- l) Rozwój współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości,
- m) Rozwój współpracy w dziedzinie spraw wewnętrznych.

W latach 1994 – 1999 do najważniejszych zmian w polityce spójności należało (DOROŻYŃSKI 2012, s. 100):

- a) Utworzenie Funduszu Spójności (Kohezji) – na podstawie art. 161 TUE – w celu wsparcie państw najbiedniejszych,
- b) Uruchomienie Finansowego Instrumentu Wsparcia Rybołówstwa – FIWR,
- c) Powołanie organu opiniodawczego i doradczego do reprezentowania poszczególnych regionów na forum UE – Komitet Regionów,
- d) Utworzenie Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego w celu wsparcia projektów zagrożonych większym ryzykiem, ze szczególnym uwzględnieniem regionów peryferyjnych,
- e) Wzmocnienie roli europejskiego Banku Inwestycyjnego w finansowaniu rozwoju regionów najsłabiej rozwiniętych.

⁵ *Traktat z Maastricht i Traktat Amsterdamski*, http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_1.1.3.pdf, (dostęp: 16.05.2015).

Środki funduszy strukturalnych zostały podzielone w sposób następujący (DOROŻYŃSKI 2012, s. 100):

- a) 90% środków Komisja przeznaczyła na wdrażanie programów operacyjnych zgodnie z celami priorytetowymi polityki regionalnej,
- b) 9% środków przeznaczono na Inicjatywy Wspólnotowe,
- c) 1% środków przeznaczono na tzw. akcje innowacje.

W porównaniu z poprzednim okresem programowania zmieniły się cele priorytetowe, które sformułowane zostały w sposób przedstawiony w tabeli 3:

Tabela 2

Cele priorytetowe polityki regionalnej w latach 1994 – 1999

Cel	Charakter celu	Opis celu	Główni beneficjenci (regiony)	Źródło finansowania
1	Regionalny	Promocja rozwoju i strukturalne dostosowanie regionów opóźnionych. Uprawnione do pomocy w ramach celu 1. Były regiony NUTS II, których PKB per capita nie przekraczał 75% średniego poziomu w UE.	Grecja, Irlandia, Portugalia, część Hiszpanii, wschodnie landy niemieckie, południowe Włochy oraz pojedyncze regiony w Belgii, Francji, Wielkiej Brytanii, Holandii i Austrii.	EFRR EFS EFOiGR FIWR
2	Regionalny	Przekształcenie regionów (w większości NUTS III) dotkniętych kryzysem przemysłowym	Ok. 16% populacji. Aby móc uzyskać wsparcie w ramach tego celu, region musiał się charakteryzować następującymi cechami: stopa bezrobocia wyższa niż średnia w UE, wyższy niż średnia udział zatrudnienia w sektorze przemysłowym oraz spadek w poziomie zatrudnienia w tym sektorze	EFRR EFS
3	Horyzontalny	Zwalczanie długotrwałego bezrobocia oraz ułatwianie integracji zawodowej.	Wsparcie skierowane było głównie do młodzieży, osób długotrwanie pozostających bez pracy oraz zagrożonych wykluczeniem społecznym. Pomocą nie byli objęci beneficjenci, którzy korzystali ze wsparcia w ramach celu 1.	EFS
4	Horyzontalny	Przystosowanie siły roboczej do zmian w przemyśle	Pomoc kierowana była do przedsiębiorstw z sektora MSP zagrożonych likwidacją. Pomocą nie byli objęci beneficjenci, którzy korzystali ze wsparcia w ramach celu 1.	EFS
5a	Horyzontalny	Adaptacja struktur w zakresie rolnictwa i rybołówstwa		EFOiGR FIWR
5b	Regionalny	Rozwój obszarów wiejskich	Regiony charakteryzujące się niskim poziomem rozwoju gospodarczego, wysokim wskaźnikiem zatrudnienia w rolnictwie przy jednoczesnych niskich dochodach	EFOiGR EFRR EFS FIWR
6	Regionalny	Rozwój regionów o szczególnie niskim poziomie zaludnienia. Pomoc dla NUTS II.	Regiony, w których gęstość zaludnienia nie przekracza 8 osób/km ² .	EFRR EFS FIWR EFOiGR

Źródło: (DOROŻYŃSKI 2012, s. 101 -102).

Podobnie jak w latach 1989 – 1993 największa pomoc i najwięcej środków było kierowanych w ramach celu numer 1 i 2 dla regionów najbiedniejszych i dotkniętych kryzysem strukturalnym. Wzrosły też działania związane ze zwalczaniem bezrobocia, które były współfinansowane z EFS (DOROŻYŃSKI 2012, s. 103).

Pomimo zwiększenia środków na wspólną politykę spójności w latach 1994 – 1999 nie udało się osiągnąć wymiernych efektów zmniejszenia dysproporcji w regionach. 24 – 25 marca 1999 roku na szczycie Rady europejskiej w Berlinie zaakceptowano ostateczny kształt polityki regionalnej na lata 2000 – 2006. Zmiany dotyczyły m. in. (DOROŻYŃSKI 2012, s. 105- 107):

- a) Wydłużenia okresu programowania i dokumentów operacyjnych z sześciu lat na siedem,
- b) Wprowadzenia weryfikacji realizowanych programów w celu sprawdzenia ich skuteczności (Agenda 2000),
- c) Zróznicowania maksymalnych progów współfinansowania projektów ze środków funduszy strukturalnych,
- d) Wzmocnienia zasady koncentracji poprzez ograniczenie celów i Inicjatyw Wspólnotowych,
- e) Nowych działań w ramach programu przedakcesyjnego PHARE II w celu przygotowania państw kandydujących do członkostwa w UE,
- f) Utworzenia dwóch nowych instrumentów wsparcia przedakcesyjnego: program ISPA oraz program SAPARD,
- g) Wzmocnienia zasady monitoringu i ewaluacji wykorzystywania środków strukturalnych,
- h) Uznaniu FIWR za czwarty fundusz strukturalny UE.

Cele priorytetowe polityki spójności na lata 2000 – 2006 zostały zapisane w rozporządzeniu Rady UE nr 1260/1999. Liczba celów zmniejszyła się w porównaniu do poprzednich okresów programowania. Liczba celów polityki zmniejszyła się z sześciu do trzech (DUBIEL 2012, s. 18-21):

Cel 1 Promocja rozwoju i strukturalne dostosowanie regionów opóźnionych – miał charakter regionalny. Głównym celem było promowanie rozwoju i dostosowanie strukturalne regionów słabo rozwiniętych. Cel był skierowany do obszarów NUTS 2 – słabo rozwiniętych, PKB per capita był niższy niż 75% średniej w UE i do obszarów, w których gęstość zaludnienia była mniejsza niż 80sób/km².

Cel 2 Wspieranie gospodarczego i społecznego przekształcenia obszarów dotkniętych trudnościami strukturalnymi – miał również charakter regionalny. Głównym celem było wzmocnienie społecznej i gospodarczej transformacji państw po restrukturyzacji gospodarczej i socjalnej. Poprzez wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw, kształcenie zawodowe, nowoczesne technologie przemysłowe, ochronę środowiska.

Cel 3 Wspierania dostosowania i modernizacji polityk i systemów w ramach edukacji, szkolenia i zatrudnienia – miał charakter horyzontalny. Głównym celem był rozwój zasobów ludzkich, dostosowywania i modernizacji systemu kształcenia, wspierania rynku pracy i zwalczania bezrobocia.

Na sfinansowanie celów priorytetowych przeznaczono ponad 183 mld EUR. Główna część pomocy została skierowana do regionów NUTS II w ramach celu numer 1. Największe środki w ramach celu 1 otrzymały: Hiszpania, Grecja, Portugalia, Niemcy i Francja. W ramach celu 2 wsparciem objęto obszary spełniające kryterium NUTS III: obszary przemysłowe (m. in. w krajach Beneluxu, północnej Francji, zachodniej części Niemiec), rolnicze (m. in. we Francji, Hiszpanii, Finlandii), miejskie (Londyn, Bruksela, Rzym, Wiedeń), zależne od rybołówstwa (we Francji, Wielkiej Brytanii, Danii i we Włoszech) (DOROŻYŃSKI 2012, s. 103).

Od 1 maja 2004 roku pomocą z funduszy unijnych zostało objętych 10 nowych krajów członkowskich. Regiony głównie zakwalifikowano do celu 1.

10 lutego 2004 roku KE przyjęła propozycję budżetu na lata 2007 – 2013. Programowanie rozwoju określiło trzy główne cele polityki spójności (DUBIEL 2012, s. 20 - 22):

Cel 1 – konwergencja. Istotą celu było wspieranie warunków sprzyjających wzrostowi oraz czynników prowadzących do zniwelowania różnic w najslabiej rozwiniętych państwach członkowskich i regionach. Fundusze w ramach celu wynosiły 282, 8 mld Euro, co stanowiło 81, 5% ogółu środków. Programy obejmowały regiony, w których poziom PKB na mieszkańca wynosił poniżej 75% średniej unijnej. Do osiągnięcia celu 1 polityki spójności zaangażowane były wszystkie fundusze – EFRR, EFS, FS. Z funduszy strukturalnych korzystały regiony odpowiadające poziomowi NUTS 2. W realizacji celu 1 wspierane były szczególnie: innowacje, przedsiębiorczość, nowoczesne technologie teleinformatyczne, wiedza specjalistyczna, wzmocnienie relacji pomiędzy instytucjami badawczymi a branżą przemysłową.

Cel 2 – konkurencyjność regionalna i zatrudnienie. Realizacja celu miała za zadanie wsparcie restrukturyzacji gospodarek. Działania prowadzone w ramach celu 2 są prowadzone za pomocą krajowych programów mających na celu umocnienie procesu wprowadzania reform na rynku pracy, a także umocnienie integracji społecznej. Wydatki w ramach celu 2 przeznaczone były głównie na wzmocnienie innowacyjności opartej na wiedzy poprzez: zwiększenie regionalnych możliwości w dziedzinie badań i rozwoju technologicznego, stymulacji innowacyjności i przedsiębiorczości, a także wzmocnienia inżynierii finansowej, szczególnie w przypadku przedsiębiorstw związanych z gospodarką opartą na wiedzy oraz ułatwienie dostępu do usług transportowych i telekomunikacyjnych. W realizacji celu 2 polityki spójności wykorzystywane są środki finansowe dwóch funduszy strukturalnych – EFRR i EFS.

Cel 3 – europejska współpraca terytorialna. EWT obejmuje trzy wymiary: transgraniczny, transnarodowy i międzyregionalny. Celem EWT jest wzmocnienie współpracy trans granicznej i transnarodowej poprzez działania sprzyjające rozwojowi lokalnemu, łączenie obszarów w sieci i wymianę doświadczeń.

Podobnie jak w poprzednich okresach programowania, najważniejszym celem pozostaje Cel 1, którego zadaniem jest wzrost gospodarczy i zatrudnienia w najslabiej rozwiniętych regionach. W celu 1 jest szczególny nacisk na: innowacyjność i społeczeństwo oparte na wiedzy, przystosowanie do zmian gospodarczych i społecznych, na jakość środowiska i administracji (DOROŻYŃSKI 2012, s. 120).

2. Polityka Spójności UE w ramach perspektywy finansowej 2014 – 2020

2.1 Priorytety i cele polityki spójności UE w nowej perspektywie finansowej

W czerwcu 2010 roku Rada UE przyjęła strategię „Europa 2020” – kluczowy dokument dla perspektywy finansowej 2014 -2020 i kształtowania polityk Wspólnot, w tym także europejskiej polityki spójności. W dniu 6 października 2011 Komisja Europejska przyjęła projekt pakietu ustaw, w którym nakreślono ramy polityki spójności Unii Europejskiej na lata 2014 – 2020. Kierunki wsparcia w nowej perspektywie finansowej w znacznej części są kontynuacją poprzedniego okresu programowania 2007 – 2013⁶.

Zmiany dotyczą przygotowywania i wdrażania dokumentów programowych oraz współfinansowania z budżetu Unii Europejskiej Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), Wspólnej Polityki Rybołówstwa (WPRyb) i Polityki Spójności (PS). Zmiany w nowym okresie programowania to⁷:

- a) Skoncentrowanie na priorytetach strategii „Europa 2020” tj. na inteligentnym i zrównoważonym rozwoju sprzyjającym wzrostowi zatrudnienia,
- b) Koncentracja tematyczna i koncentracja wsparcia,
- c) Osiąganie konkretnych rezultatów, mierzonych konkretnymi wskaźnikami,
- d) Wzmacnianie spójności terytorialnej,
- e) Upraszczenie systemu udzielania pomocy.

Dodatkowo nowym okresie programowania wprowadza się: tzw. warunkowość *ex ante* - czyli konieczność spełnienia unijnych warunków wstępnych zanim zostanie rozpoczęte wdrażanie funduszy), makrowarunkowość - zaostrenie przepisów związanych z zarządzaniem finansowym oraz rezerwą wykonania (warunkowość *ex post*)⁸.

Najważniejsza zmiana w nowym okresie programowania polegać będzie na finansowaniu 11 celów tematycznych ustalonych na podstawie Strategii Europa 2020,

⁶ Szlachta J., *Strategia Europa 2020 a europejska polityka spójności po 2013 roku*, s.236, http://kolegia.sgh.waw.pl/pl/KAE/struktura/IRG/publikacje/Documents/pim88_9.pdf (dostęp: 17.05.2015).

⁷ *Polityka spójności 2014 – 2020. Inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia*, <http://www.npf.rpo.lubelskie.pl/widget/file/get/1353500530951045.pdf/1/>, s. 1-2 (dostęp: 17.05.2015).

⁸ *Zalecenia w zakresie ewaluacji ex-ante programów operacyjnych na lata 2014-2020*, <http://www.fundusze.uj.edu.pl/documents/31275205/bf46f3e9-8d6c-4d77-b4ec-028d20615f48>, s. 1-4, (dostęp: 20.05.2015).

przez EFRROW, EFMR, EFS, EFRR, FS - fundusze Wspólnych Ram Strategicznych. Priorytetami Strategii UE Europa 2020 są⁹:

- a) rozwój inteligentny, czyli rozwój oparty na wiedzy i innowacjach,
- b) rozwój zrównoważony, czyli transformacja w kierunku gospodarki niskoemisyjnej, konkurencyjnej i efektywnie korzystającej z zasobów
- c) rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu, czyli wspieranie gospodarki charakteryzującej się wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniającej spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną.

Priorytet - rozwój inteligentny osiągnąony będzie poprzez realizację takich inicjatyw przewodnich (programów) jak¹⁰:

- a) Europejska agenda cyfrowa,
- b) Unia innowacji,
- c) Mobilna młodzież,

Unijne cele służące zapewnieniu inteligentnego rozwoju obejmują:

- a) Zwiększenie łącznego poziomu inwestycji publicznych i prywatnych do wysokości 3 proc. unijnego PKB, a także zapewnienie lepszych warunków dla badań i rozwoju oraz innowacji,
- b) Podwyższenie wskaźnika zatrudnienia kobiet i mężczyzn w wieku 20–64 lat do 75 proc. do 2020 r. poprzez wprowadzenie większej liczby osób na rynek pracy, zwłaszcza kobiet, młodzieży, osób starszych, pracowników niskowyzkwalifikowanych i legalnych imigrantów,
- c) Zapewnienie lepszego poziomu wykształcenia zwłaszcza: sprowadzenie odsetka młodych ludzi przedwcześnie porzucających naukę do poziomu poniżej 10 proc., dążenie do tego, by co najmniej 40 proc. osób w wieku 30–34 lat miało wykształcenie wyższe (lub równoważne).

Priorytet - rozwój zrównoważony osiągnąony będzie poprzez inicjatywy¹¹:

- a) Europa efektywnie korzystająca z zasobów,
- b) Polityka przemysłowa w erze globalizacji,

Unijne cele służące zapewnieniu zrównoważonego rozwoju obejmują:

⁹ Komisja Europejska, http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/index_pl.htm (dostęp: 16.05.2015).

¹⁰ Komisja Europejska, http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/smart-growth/index_pl.htm (dostęp: 16.05.2015).

¹¹ Komisja Europejska, http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/sustainable-growth/index_pl.htm (dostęp: 16.05.2015).

- a) do 2020 r. ograniczenie emisji gazów cieplarnianych o 20 proc. w stosunku do poziomu z 1990 r. UE jest gotowa postawić sobie jeszcze ambitniejszy cel ograniczenia emisji o 30 proc., o ile inne kraje rozwinięte poczynią podobne zobowiązania, a kraje rozwijające się wniosą odpowiedni wkład na miarę swoich możliwości w ramach globalnego, kompleksowego porozumienia,
- b) Zwiększenie do 20 proc. udziału energii ze źródeł odnawialnych w ogólnym zużyciu energii,
- c) Dążenie do zwiększenia efektywności wykorzystania energii o 20 proc.

Priorytet - rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu polegać będzie na wspieraniu gospodarki charakteryzującej się wysokim poziomem zatrudnienia, czemu służyć będzie¹²:

- a) Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia,
- b) Europejski program walki z ubóstwem.

Unijne cele służące zapewnieniu zrównoważonego rozwoju obejmują:

- a) Podwyższenie wskaźnika zatrudnienia kobiet i mężczyzn w wieku 20-64 lat do 75 proc. do 2020 r. poprzez wprowadzenie większej liczby osób na rynek pracy, zwłaszcza kobiet, młodzieży, osób starszych, pracowników niskowyszkolonych i legalnych imigrantów,
- b) Zapewnienie lepszego poziomu wykształcenia: zredukowanie odsetka młodych ludzi przedwcześnie porzucających naukę do poziomu poniżej 10 proc., dążenie do tego, by co najmniej 40 proc. osób w wieku 30–34 lat miało wykształcenie wyższe (lub równoważne),
- c) zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym o co najmniej 20 mln.

Cele tematyczne realizowane w ramach nowej perspektywy, ustalone na podstawie „Strategii Europa 2020” to¹³:

1. Wspieranie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji,
2. Zwiększenie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjnych i komunikacyjnych,

¹² Komisja Europejska, http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/inclusive-growth/index_pl.htm (dostęp: 16.05.2015).

¹³ *Programowanie perspektywy finansowej 2014 -2020. Uwarunkowania strategiczne*, s. 11-12, https://www.mir.gov.pl/fundusze/Fundusze_Europejskie_2014_2020/Programowanie_2014_2020/Document/s/uwarunkowania_strategiczne.pdf, s. 11-12 (dostęp: 17.05.2015).

3. Podnoszenie konkurencyjności MŚP, sektora rolnego oraz sektora rybołówstwa i akwakultury,
4. Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach
5. Promowanie dostosowania do zmian klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem,
6. Ochrona środowiska naturalnego i wspieranie efektywności wykorzystania zasobów,
7. Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszych infrastruktur sieciowych,
8. Promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników,
9. Wspieranie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją,
10. Inwestowanie w kształcenie, w szkolenie oraz szkolenie zawodowe na rzecz umiejętności i uczenia się przez całe życie,
11. Wzmacnianie potencjału instytucjonalnego i sprawności administracji publicznej.

Na poziomie krajowym dokumentem powiązaniem z interwencją funduszy strukturalnych są Krajowe Programy Reform na rzecz realizacji „Strategii Europa 2020” (KPR). KPR jest łącznikiem pomiędzy priorytetami, celami, zaleceniami UE, a wyzwaniem krajowymi, które wynikają z polskich dokumentów strategicznych. Podstawowym dokumentem strategicznym w Polsce jest Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2020, której główne cele to: zwiększenie konkurencyjności gospodarki, poprawa spójności społecznej i gospodarczej oraz podnoszenie sprawności i efektywności państwa¹⁴. Poza „Strategią rozwoju kraju” system dokumentów strategicznych dla przyszłego okresu programowania w naszym kraju obejmuje 9 zintegrowanych strategii¹⁵:

1. „Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki”
2. „Strategia rozwoju kapitału ludzkiego”
3. „Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa”
4. „Strategia rozwoju transportu”
5. „Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko”
6. „Sprawne państwo”

¹⁴ *Krajowy Program Reform, Europa 2020*,
http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/nrp2014_poland_pl.pdf, s. 2-4, (dostęp: 19.05.2015).

¹⁵ Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju,
http://www.mir.gov.pl/ROZWOJ_REGIONALNY/POLITYKA_ROZWOJU/SYSTEM_ZARZADZANIA_ROZWOJEM/ZINTEGROWANE_STRATEGIE_ROZWOJU/Strony/default.aspx (dostęp: 19.05.2015).

7. „Strategia rozwoju kapitału społecznego”
8. „Krajowa strategia rozwoju regionalnego – regiony – miasta – obszary wiejskie”
9. „Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP”

Dokumentem powiązaniem z Krajowym Programem Reform na rzecz realizacji Strategii „Europa 2020” jest Umowa Partnerstwa. Umowa partnerstwa jest głównym dokumentem na poziomie krajowym, który określa zakres i sposób wsparcia funduszy europejskich w latach 2014 – 2020. Odnosi się do takich kwestii jak ¹⁶:

- a) Zakres wsparcia środkami europejskimi wybranych obszarów tematycznych,
- b) Liczba i zakres programów operacyjnych,
- c) Sposób podziału środków pomiędzy programy krajowe i regionalne,
- d) Zarys systemu wdrażania,
- e) Sposób uzupełniania się wsparcia finansowego z polityki spójności, wspólnej polityki rolnej oraz wspólnej polityki rybackiej.

2.2 Narzędzia polityki spójności UE w nowej perspektywie finansowej

Wsparcie w ramach polityki spójności ze środków EFRR i EFS mogą otrzymać wszystkie regiony Europy. W nowej perspektywie obowiązywać będzie rozróżnienie pomiędzy regionami mniej i bardziej rozwiniętymi oraz regionami w fazie przejściowej, aby zapewnić skoncentrowanie środków z funduszy stosownie do wysokości produktu krajowego brutto (PKB)¹⁷.

Tabela 3

Struktura polityki spójności

2007 - 2013		2014 - 2020		
Cele	Fundusze	Cele	Kategoria regionów	Fundusze
Konwergencja	EFRR, EFS	Inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia	Regiony mniej rozwinięte	EFRR, EFS
			Regiony w fazie przejściowej	
Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie	EFRR, EFS		Regiony bardziej rozwinięte	EFRR, EFS
Europejska współpraca terytorialna	EFRR	Europejska współpraca terytorialna		EFRR

Źródło: POLITYKA SPÓJNOŚCI 2014 – 2020. INWESTYCJE W ROZWÓJ GOSPODARCZY I WZROST ZATRUDNIENIA, 2011, s. 14.

¹⁶ Ministerstwo Gospodarki, <http://www.mg.gov.pl/node/20572>, (dostęp: 21.05.2015).

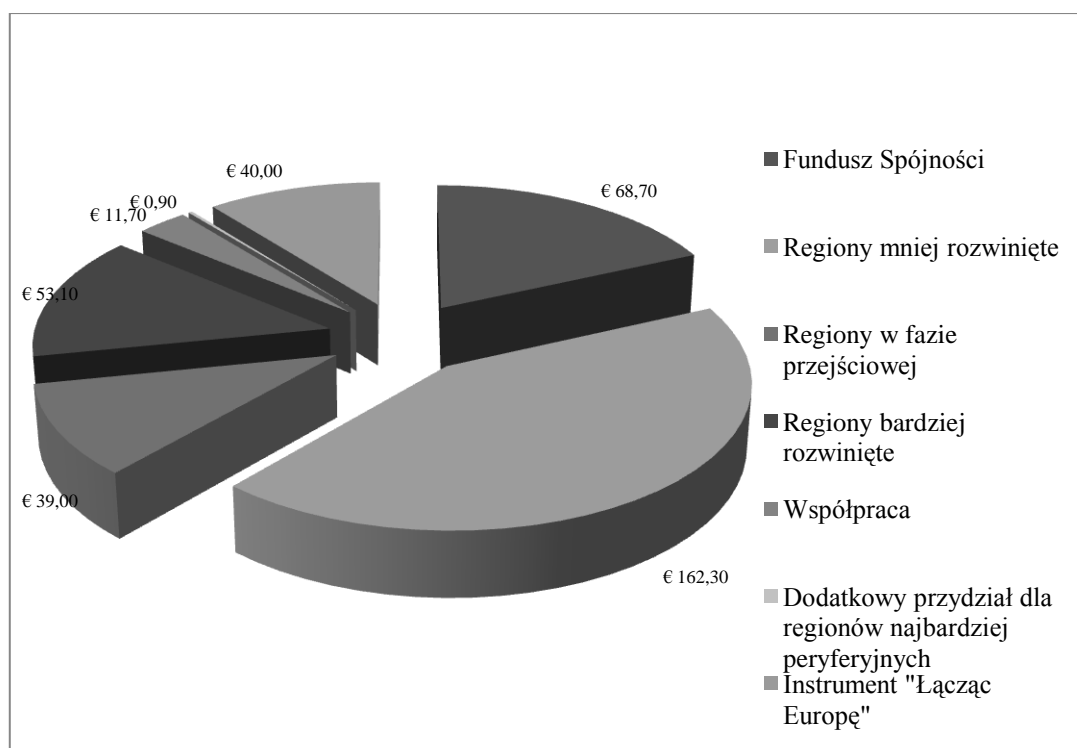
¹⁷ *Polityka spójności 2014 – 2020. Inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia*, <http://www.npf.rpo.lubelskie.pl/widget/file/get/1353500530951045.pdf/1/>, s. 5, (dostęp: 21.05.2015).

Komisja zamierza przeznaczyć 376 mld EUR na instrumenty polityki spójności i rozdzielić tę kwotę pomiędzy poszczególne obszary działań¹⁸:

1. 162,6 mld EUR dla regionów w ramach celu konwergencji,
2. 38,9 mld EUR dla regionów w fazie przejściowej,
3. 53,1 mld EUR dla regionów w ramach celu konkurencyjności,
4. 11,7 mld EUR na współpracę terytorialną,
5. 68,7 mld EUR na Fundusz Spójności.

Rysunek 1

Budżet na politykę spójności w latach 2014 – 2020 (mld)



Źródło: POLITYKA SPÓJNOŚCI 2014 – 2020. INWESTYCJE W ROZWÓJ GOSPODARCZY I WZROST ZATRUDNIENIA, 2011, s. 14.

Nadal ważnym priorytetem polityki spójności pozostanie udzielanie wsparcia regionom mniej rozwiniętym. Do kategorii tej należą te regiony, których PKB na mieszkańca wynosi mniej niż 75% średniego PKB w krajach UE - 27. Wsparcie dla regionów w fazie przejściowej zostanie wprowadzona w zastępstwie obowiązującego obecnie systemu pomocy przejściowej. Do kategorii tej będą należeć te regiony, których PKB na mieszkańca wyniesie 75-90% średniego PKB w krajach UE - 27. Głównym

¹⁸Oficjalny portal Unii Europejskiej, http://europa.eu/legislation_summaries/budget/bu0001_pl.htm (dostęp: 21.05.2015).

priorytetem polityki spójności pozostaną interwencje w regionach mniej rozwiniętych, jednak wsparcie w ramach ogólnoswiatowej konkurencji w gospodarce opartej na wiedzy oraz przechodzenie na gospodarkę niskoemisyjną zostanie skierowane również regiony, których PKB na mieszkańca przekracza 90% średniego PKB w krajach UE - 27¹⁹.

Ponadto tworzona jest „sieć bezpieczeństwa” dla wszystkich regionów uprawnionych do pomocy w związku z dążeniem do konwergencji w latach 2007-2013, a których PKB na mieszkańca przekracza 75% średniego PKB w krajach UE-27. Jeśli regiony te wejdą do kategorii regionów w fazie przejściowej lub bardziej rozwiniętych, otrzymają z funduszy strukturalnych środki w wysokości co najmniej dwóch trzecich środków przyznanych im na lata 2007-2013. Dla każdej kategorii regionów zostanie ustalony minimalny udział EFS w budżecie przyznanym na politykę spójności (25% dla regionów mniej rozwiniętych, 40% dla regionów w fazie przejściowej oraz 52% dla regionów bardziej rozwiniętych). Dzięki temu minimalny ogólny udział EFS w tym budżecie wyniesie 25%, tzn. 84 mld EUR. Fundusz Spójności będzie nadal przeznaczony na wspieranie państw członkowskich, których dochód narodowy brutto (DNB) na mieszkańca wynosi mniej niż 90% średniego DNB dla krajów UE - 27, w inwestowaniu w transeuropejskie sieci transportowe (TEN-T) i w ochronę środowiska²⁰.

Zgodnie z decyzjami podjętymi w 2013 r., Polska uzyskała 72,9 mld EUR na realizację polityki spójności oraz ok. 28,6 mld EUR na realizację wspólnej polityki rolnej. W wyniku przeliczenia cen stałych na bieżące, wynegocjowana w lutym 2013 r. kwota wzrosła o ok. 13 % i wynosi 82,3 mld EUR dla polityki spójności oraz ok. 32,1 mld EUR na politykę rolną. Dodatkowo 252 mln EUR zostanie zapewnione na wsparcie bezrobotnej młodzieży. W obecnym okresie programowania Polska jest największym beneficjentem polityki spójności²¹. W ramach alokacji zostały wyodrębnione następujące obligatoryjne transfery na instrumenty i programy zarządzane przez KE²²:

1. Transfer z Funduszu Spójności do Instrumentu Łącząc Europę,
2. Transfer na Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym,

¹⁹ *Polityka spójności 2014 – 2020. Inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia*, <http://www.npf.rpo.lubelskie.pl/widget/file/get/1353500530951045.pdf/1/>, s. 5, (dostęp: 21.05.2015).

²⁰ *Polityka spójności 2014 – 2020. Inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia*, <http://www.npf.rpo.lubelskie.pl/widget/file/get/1353500530951045.pdf/1/>, s. 5-6, (dostęp: 21.05.2015).

²¹ http://www.mir.gov.pl/aktualnosc/fundusze_europejskie_2014_2020/Strony/72_9_mld_euro_na_polityke_spojnosci_2014_2020.aspx (dostęp: 21.05.2015).

²² *Nowa perspektywa budżetowa 2014-2020 – przegląd założeń z uwzględnieniem roli instrumentów inżynierii finansowej*, file:///C:/Users/Go%20C5%9B%C4%87/Downloads/20131126_Nowa%20Perspektywa%20Budzetowa%202014-2020%20-%20przegl%C4%87%20za%C5%9B%C4%87.pdf (dostęp: 21.05.2015).

3. Transfer na pomoc techniczną z inicjatywy KE w wysokości 0,35% alokacji,
4. Transfer na działania innowacyjne z inicjatywy KE w dziedzinie zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich.

Powyższe transfery pomniejszają dostępną alokację dla Polski o około 5 mld EUR, w związku z powyższym do zaprogramowania w ramach Umowy Partnerstwa jest dostępna kwota ok. 76,6 mld EUR²³.

Głównymi dokumentami przygotowywanymi w Polsce na potrzeby perspektywy finansowej 2014-2020 są²⁴:

1. Umowa Partnerstwa,
2. Programy operacyjne,
3. Kontrakt Terytorialny

Jak przedstawiono w poprzednim podrozdziale umowa Partnerstwa określa strategię interwencji funduszy europejskich w ramach trzech polityk unijnych: polityki spójności, wspólnej polityki rolnej i wspólnej polityki rybołówstwa w Polsce w latach 2014-2020. Instrumentami realizacji Umowy Partnerstwa są krajowe programy operacyjne i regionalne programy operacyjne. Dokumenty te wraz z Umową Partnerstwa tworzą spójny system dokumentów strategicznych i programowych na nową perspektywę finansową razem z Kontraktem Terytorialnym.

Kontrakt Terytorialny to dokument, będący wynikiem dwustronnych negocjacji pomiędzy rządem a samorządem terytorialnym na poziomie województwa. Umowa zawarta będzie z samorządem każdego województwa w Polsce w celu m.in. uzgodnienia zakresu wsparcia z Funduszy Europejskich, indywidualizacji podejścia w zależności od cech konkretnego regionu, zaproponowania konkretnych przedsięwzięć priorytetowych realizowanych na określonych geograficznie i tematycznie obszarach²⁵.

W latach 2014 – 2020 w Polsce będzie realizowanych 8 programów operacyjnych finansowanych z funduszy WRS oraz programy EWT (Europejskiej Współpracy Terytorialnej). Na poziomie regionalnym zaś, podobnie jak obecnie realizowanych będzie

²³ Ministerstwo Gospodarki. Departament Strategii i analiz. Materiał informacyjny dotyczący programowania nowej perspektywy finansowej 2014 – 2020, file:///C:/Users/Go%C5%9B%C4%87/Downloads/nowa_perspektywa_finansowa_ue_-_mg%20(1).pdf, s. 4, (dostęp: 21.05.2015).

²⁴ Ministerstwo Gospodarki. Departament Strategii i analiz. Materiał informacyjny dotyczący programowania nowej perspektywy finansowej 2014 – 2020, file:///C:/Users/Go%C5%9B%C4%87/Downloads/nowa_perspektywa_finansowa_ue_-_mg%20(1).pdf, s. 6, (dostęp: 21.05.2015).

²⁵ *Założenia umowy partnerstwa*, file:///C:/Users/Go%C5%9B%C4%87/Downloads/Za%C5%82o%C5%BCenia%20umowy%20partnerstwa.PDF (dostęp: 21.05.2015).

16 regionalnych programów operacyjnych. Dla wszystkich programów zakłada się większą integrację, odejście od sektorowości m.in. poprzez łączenie wsparcia, także takich które są finansowane z różnych funduszy (wielofunduszowość)²⁶.

Tabela 4

Programy operacyjne w Polsce w latach 2014 - 2020

Polityka Spójności			
Lp.	Program	Fundusz	Instytucja zarządzająca
1.	Program Operacyjny Inteligentny Rozwój	EFRR	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
2.	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko	EFRR, FS	
3.	Program Operacyjny Polska Cyfrowa	EFRR	
4.	Program Operacyjny Polska Wschodnia	EFRR	
5.	Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój	EFS	
6.	Programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej	EFRR	
7.	Program Pomocy Technicznej	EFRR	
8.	Regionalne Programy Operacyjne	EFRR, EFS	Zarządy województw

Źródło: www.mir.gov.pl

W związku z wyznaczonymi celami, znaczący wzrost nastąpi w obszarze dotyczącym wspierania badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji. Zdecydowanie większe znaczenie w porównaniu do poprzedniego okresu programowania uzyska także obszar dotyczący przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną.

²⁶ https://www.mir.gov.pl/FUNDUSZE/FUNDUSZE_EUROPEJSKIE_2014_2020/strony/start.aspx, (dostęp: 23.05.2015).

Podsumowanie

Celem pracy było przedstawienie perspektywy finansowej 2014 – 2020 jako narzędzia polityki spójności. W pracy zostały omówione zagadnienia takie jak: znaczenie polityki spójności, ewolucja celów i założeń polityki spójności, priorytety i narzędzia polityki spójności UE w nowej perspektywie 2014 -2020.

Unia Europejska obejmuje kraje o różnym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, co stanowi poważną barierę w osiągnięciu zasadniczego celu integracji, jakim jest zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy całej organizacji. Zmniejszeniu dysproporcji rozwojowych oraz wyrównywaniu poziomu życia w poszczególnych regionach UE, a tym samym osiągnięciu większej spójności społeczno-gospodarczej sprzyja prowadzona przez UE polityka spójności. Najbardziej znanymi i pełniącymi największą rolę instrumentami polityki regionalnej UE są Fundusze Strukturalne i Fundusz Spójności. Ich zadaniem jest wspieranie restrukturyzacji i modernizacji gospodarek regionów UE oraz spójności społecznej i gospodarczej Wspólnoty jako całości.

Ewolucja polityki spójności dowodzi, iż kształtowanie tej polityki to długofalowe działania władz publicznych różnego szczebla administracyjnego, zorientowane na pobudzenie rozwoju gospodarczego i społecznego w regionach. Nowa perspektywa programowo - finansowa będzie dla Unii Europejskiej i dla Polski dużym wyzwaniem. Wyznaczono bardzo ambitne cele i priorytety oraz konkretne wskaźniki do osiągnięcia. Analizowane dokumenty wskazują na dyscyplinowanie procesów wdrażania na wszystkich etapach. Świadczy o tym zarówno wprowadzenie warunkowości *ex ante*, czyli konieczność spełnienia unijnych warunków wstępnych zanim zostanie rozpoczęte wdrażanie funduszy, makrowarunkowość - zastrzeżenie przepisów związanych z zarządzaniem finansowym, jak i wprowadzenie rezerwy na wykonanie (warunkowość *ex post*), która zostanie uruchomiona w 2019 roku na podstawie postępu w realizacji celów przyjętych programów. W nowej perspektywie finansowej wprowadza się wymóg przeznaczania określonych środków finansowych na poszczególne obszary tematyczne. tzw. ring fencing, który jest powiązany ze wskaźnikami strategii Europa 2020.

Analiza literatury przedmiotu prowadzi do następujących wniosków:

1. Głównym celem polityki spójności jest konwergencja europejskich regionów i krajów członkowskich, czyli propagowanie warunków sprzyjających wzrostowi

oraz czynników prowadzących do rzeczywistego zniwelowania zapóźnień w najslabiej rozwiniętych państwach członkowskich i regionach.

2. Proces formowania europejskiej polityki spójności odbywał się w kilku etapach, o zmianach celów i instrumentów polityki spójności decydowały procesy rozszerzania oraz przygotowywania kolejnych okresów programowania.
3. Fundusze strukturalne stanowią finansowe instrumenty polityki spójności Unii Europejskiej, które mają na celu zrestrukturyzowanie i zmodernizowanie gospodarek państw członkowskich UE.
4. Głównymi kierunkami oddziaływania funduszy strukturalnych jest: promowanie rozwoju i dostosowań strukturalnych w regionach słabiej rozwiniętych, wspieranie gospodarczych i społecznych przemian obszarów stojących w obliczu problemów strukturalnych oraz wspieranie adaptacji i modernizacji polityk i systemów kształcenia, szkolenia i zatrudnienia.
5. Priorytetami polityki spójności w nowej perspektywie finansowej 2014 – 2020 są rozwój inteligentny, rozwój zrównoważony oraz rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu.
6. Fundusze strukturalne są głównym narzędziem realizacji polityki spójności w nowej perspektywie finansowej 2014 2020.

Bibliografia

- CHURSKI P., *Spójność a przestrzeń – dylematy polityki regionalnej*,
http://www.staff.amu.edu.pl/~chur/bibliografia/CHURSKI%20Spojnosc%20a%20przestrzen_Dylematy%20rozwoju%20regionalnego.doc (dostęp: 19.05.2015).
- DOROŻYŃSKI T., *Rola polityki spójności Unii Europejskiej w usuwaniu regionalnych nierówności gospodarczych. Wnioski dla Polski*. 2012. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź
- DUBEL P., *Polityka regionalna i fundusze strukturalne w praktyce*. 2012. Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa
- Dynamika, cele i polityka zintegrowanego rozwoju regionów. Perspektywa europejska*. 2013. MALUSZYŃSKA E. (red.), Bogucki Wydawnictwa Naukowe, Poznań
- Fundusze Europejskie w polityce spójności*. 2013. AUGUSTYN A., OSTAPOWICZ H. (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok
- Komisja Europejska, http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/index_pl.htm (dostęp: 16.05.2015).
- Komisja Europejska, http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/smart-growth/index_pl.htm (dostęp: 16.05.2015).
- Komisja Europejska, http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/sustainable-growth/index_pl.htm (dostęp: 16.05.2015).
- Komisja Europejska, http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/inclusive-growth/index_pl.htm (dostęp: 16.05.2015).
- Krajowy Program Reform, Europa 2020*,
http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/nrp2014_poland_pl.pdf (dostęp: 19.05.2015).
- KUDEŁKO J., PRUSEK A., ZIELIŃSKI K., *Europejska polityka spójności oraz jej efekty w Polsce*. 2011. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków
- Ministerstwo Gospodarki, <http://www.mg.gov.pl/node/20572> (dostęp: 21.05.2015).
- Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju,
http://www.mir.gov.pl/aktualnosci/fundusze_europejskie_2014_2020/Strony/72_9_mld_euro_na_polityke_spojnosci_2014_2020.aspx (dostęp: 21.05.2015).
- Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju,
http://www.mir.gov.pl/ROZWOJ_REGIONALNY/POLITYKA_ROZWOJU/SYSTEM_Z

ARZADZANIA_ROZWOJEM/ZINTEGROWANE_STRATEGIE_ROZWOJU/Strony/default.aspx (dostęp: 19.05.2015).

Nowa perspektywa budżetowa 2014-2020 – przegląd założeń z uwzględnieniem roli instrumentów inżynierii finansowej,

file:///C:/Users/Go%C5%9B%C4%87/Downloads/20131126_Nowa%20Perspektywa%20Budżetowa%202014-2020%20-%20prze%C5%9B%C4%87.pdf (dostęp: 21.05.2015).

Oficjalny portal Unii Europejskiej,

http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_eec_pl.htm, (dostęp: 16.05.2015).

Oficjalny portal Unii Europejskiej,

http://europa.eu/legislation_summaries/budget/bu0001_pl.htm (dostęp: 21.05.2015).

Polityka spójności 2014 – 2020. Inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia,

<http://www.npf.rpo.lubelskie.pl/widget/file/get/1353500530951045.pdf/1/> (dostęp: 17.05.2015).

Polityka spójności 2014 – 2020. Inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia,

<http://www.npf.rpo.lubelskie.pl/widget/file/get/1353500530951045.pdf/1/> (dostęp: 21.05.2015).

Polityka spójności 2014 – 2020. Inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia,

<http://www.npf.rpo.lubelskie.pl/widget/file/get/1353500530951045.pdf/1/> (dostęp: 21.05.2015).

Polityka Spójności Unii Europejskiej. Doświadczenia, wnioski i rekomendacje na lata

2014 – 2020. 2012. JÓŻWIK B., SAGAN M., STĘPNIEWSKI T. (red.), Wydawnictwo KUL, Lublin

Programowanie perspektywy finansowej 2014 -2020. Uwarunkowania strategiczne, s. 11-12,

https://www.mir.gov.pl/fundusze/Fundusze_Europejskie_2014_2020/Programowanie_2014_2020/Documents/uwarunkowania_strategiczne.pdf (dostęp: 17.05.2015).

SZLACHTA J., *Strategia Europa 2020 a europejska polityka spójności po 2013 roku*, s.236,

http://kolegia.sgh.waw.pl/pl/KAE/struktura/IRG/publikacje/Documents/pim88_9.pdf (dostęp: 17.05.2015)

Traktat z Maastricht i Traktat Amsterdamski,

http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_1.1.3.pdf, (dostęp: 16.05.2015).

Urząd Statystyczny w Lublinie.

http://lublin.stat.gov.pl/gfx/lublin/userfiles/_public/konferencje_i_seminaria/statystyka_w_procesie_monitorowa/p_churski.pdf (dostęp: 19.05.2015).

Zalecenia w zakresie ewaluacji ex-ante programów operacyjnych na lata 2014-2020,

<http://www.fundusze.uj.edu.pl/documents/31275205/bf46f3e9-8d6c-4d77-b4ec-028d20615f48> (dostęp: 20.05.2015).

Ministerstwo Gospodarki. Departament Strategii i Analiz. Materiał informacyjny dotyczący programowania nowej perspektywy finansowej 2014 – 2020,

[file:///C:/Users/Go%C5%9B%C4%87/Downloads/nowa_perspektywa_finansowa_ue_-_mg%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Go%C5%9B%C4%87/Downloads/nowa_perspektywa_finansowa_ue_-_mg%20(1).pdf) (dostęp: 21.05.2015).

Założenia umowy partnerstwa,

<file:///C:/Users/Go%C5%9B%C4%87/Downloads/Za%C5%82o%C5%BCenia%20umowy%20partnerstwa.PDF> (dostęp: 21.05.2015).

Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju,

https://www.mir.gov.pl/FUNDUSZE/FUNDUSZE_EUROPEJSKIE_2014_2020/strony/start.aspx, (dostęp: 23.05.2015).

Spis Tabel

Tabela 1. Cele priorytetowe polityki regionalnej w latach 1989 - 1993	Błąd!	Nie zdefiniowano zakładki.
Tabela 2. Cele priorytetowe polityki regionalnej w latach 1994 - 1999.....	12	
Tabela 3. Struktura polityki spójności	20	
Tabela 4. Programy Operacyjne w Polsce w latach 2014 - 2020	Błąd!	Nie zdefiniowano zakładki.

Spis Rysunków

Rysunek 1. Budżet na politykę spójności w latach 2014 - 2020	Błąd!	Nie zdefiniowano zakładki.
--	--------------	-----------------------------------