

Kamila Piasecka

Zasady programowania polityki spójności w Polsce w perspektywie finansowej 2007-2013 w porównaniu do okresu 2004-2006

Acta Scientifica Academiae Ostroviensis nr 33, 21-34

2010

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Kamila Piasecka¹

Zasady programowania polityki spójności w Polsce w perspektywie finansowej 2007-2013 w porównaniu do okresu 2004-2006

Streszczenie: Celem artykułu jest przedstawienie zasad polityki spójności Unii Europejskiej w perspektywie finansowej 2007-2013. Duży nacisk położono na przedstawienie najważniejszych zmian w systemie programowania określonego dla tej perspektywy w stosunku do poprzedniego okresu programowania 2004-2006 wraz ze wskazaniem zaimplementowania omówionych zasad polityki spójności w Polsce.

Słowa kluczowe: polityka spójności UE, okres programowania 2004-2006, perspektywa finansowa 2007-2013, fundusze strukturalne, uproszczenia systemowe, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, krajowe Programy Operacyjne, Regionalne Programy Operacyjne, earmarking

Dyskusja na temat kształtu polityki spójności, w tym polityki regionalnej w latach 2007-2013 rozpoczęła się z opublikowaniem na początku 2001 roku II Raportu Komisji Europejskiej nt. spójności społecznej i gospodarczej. Dyskusja ta miała charakter wymiany doświadczeń podczas różnych spotkań, a wyrazistego charakteru nabrała na III Forum nt. spójności, które odbyło się w maju 2004 r. Warto dodać, że na kształt obecnej perspektywy finansowej duży wpływ miała również Polska².

Kształt i zasady wdrażania polityki spójności Unii Europejskiej w latach 2007-2013 zostały określone ostatecznie w Rozporządzeniu Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. *ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającym rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006r.)* zwanym dalej rozporządzeniem ogólnym lub ramowym. Rozporządzenie ogólne uchyliło, z dniem 1 stycznia 2007 roku, rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 *ustanawiające przepisy ogólne dotyczące funduszy*

¹dr, Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy Jana Kochanowskiego w Kielcach
Instytut Ekonomii i Administracji.

²Więcej na temat udziału Polski i jej wpływu na kształtowanie się zasad dotyczących perspektywy finansowej 2007-2013 znaleźć można w *Komentarzu do aktów prawnych Wspólnot Europejskich w zakresie funduszy strukturalnych i funduszu spójności na lata 2007-2016* wydanym przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w grudniu 2006 r.

strukturalnych wdrażanych w latach 2000-2006, tym niemniej należy podkreślić, że zapisy rozporządzenia 1260/1999 stosowane są nadal dla programów z okresu programowania 2000-2006.

Zgodnie z zapisami rozporządzenia ogólnego nr 1083/2006, do podstawowych założeń zaproponowanej reformy polityki spójności należy zaliczyć koncentrację działań na trzech nowych celach³:

- cel Konwergencja (wspieranie wzrostu i tworzenie nowych miejsc pracy w państwach i regionach najbiedniejszych oraz regionach tzw. efektu statystycznego);
- cel Regionalna konkurencyjność i zatrudnienie (wspieranie zmian strukturalnych w regionach nie kwalifikujących się do uzyskiwania wsparcia w ramach celu Konwergencja ze względu na przekroczenie wskaźnika 75% PKB per capita UE oraz wspieranie zmian na rynku pracy).
- cel Europejska współpraca terytorialna (wspieranie terytorialnej konkurencyjności oraz promowanie harmonijnego i zrównoważonego rozwoju).

Specyfika celu Konwergencja nie różni się zasadniczo od celu I okresu programowania 2000-2006, występują tylko inne źródła finansowania. W ramach tego celu wsparciem objęte są nadal regiony odpowiadające poziomowi NUTS 2, których PKB mierzony parytetem siły nabywczej i obliczony na podstawie danych Wspólnoty za okres 2000-2002, wynosi mniej niż 75% średniego PKB UE w składzie 25 państw członkowskich (UE-25) w tym samym okresie odniesienia.

Podstawowym zadaniem celu Regionalna konkurencyjność i zatrudnienie jest umożliwienie realizacji Strategii Lizbońskiej, której głównym celem jest stworzenie opartej na wiedzy a zarazem najbardziej konkurencyjnej i dynamicznej gospodarki na świecie, zapewniającej większą liczbę lepszych miejsc pracy w warunkach większej spójności społecznej. Biorąc to pod uwagę, KE w ramach wskazanego celu założyła zasadnicze przesunięcie aktywności z restrukturyzacji regionalnej (jak to było w latach 2000-2006 w regionach objętych celem 2) na konkurencyjność regionalną, z założeniem, że beneficjentami tego celu mogą być wszystkie regiony UE, a nie tylko regiony problemowe⁴.

³Por. rozdział II Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006r.) oraz Komentarz do aktów... s. 22, 23.

⁴Por. *Komentarz do aktów prawnych...*

Cel Europejska współpraca terytorialna jest nowym celem i obejmuje współpracę transgraniczną, transnarodową i między regionalną. KE uznała, że jest to sfera interwencji o bardzo wysokim znaczeniu, dlatego zamiast uruchomienia ponownie Inicjatywy INTERREG, stała się ona poniekąd osobnym celem Wspólnoty. Cel ten ukierunkowany jest na umacnianie współpracy transgranicznej poprzez wspólne inicjatywy lokalne i regionalne, umacnianie współpracy transnarodowej za pomocą działań, które winny sprzyjać zintegrowanemu rozwojowi terytorialnemu powiązanemu z głównymi celami Wspólnoty oraz współpracy na szczeblu międzyregionalnym, również poprzez wymianę doświadczeń na właściwym szczeblu terytorialnym.

W perspektywie finansowej 2007-2013 cele polityki spójności finansowane są tylko z dwóch funduszy strukturalnych Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) wspieranych przez Fundusz Spójności (FS), który w tej perspektywie włączony został do głównego nurtu programowania. Z bezpośredniego finansowania polityki spójności w opisywanej perspektywie 2007-2013 zostały wyłączone natomiast fundusze wspierające rolnictwo i rybołówstwo. Podejście takie wynika z koncentracji działań na Strategii Lizbońskiej, jednakże jego podstawową przesłanką jest koordynacja działań związanych z sektorem rolnym i rybołówstwa w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Ponadto w okresie 2000-2006 opisane dziedziny współfinansowane były z dwóch funduszy strukturalnych - Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR) oraz Finansowego Instrumentu Wspierania Rybołówstwa (FIWR), dla których państwa członkowskie zmuszone były przygotować dwa odrębne dokumenty programowe w dwóch różnych systemach polityk Wspólnoty. Inną zmianą w perspektywie finansowej 2007-2013 w stosunku do okresu programowania 2000-2006, jest rezygnacja z kontynuacji Inicjatyw Wspólnotowych. Nie oznacza to jednak braku kontynuacji ich działań, a włączenie zakresu ich interwencji do opisanych wcześniej celów polityki spójności.

Polska wstąpiła do Unii Europejskiej w 2004 r. czyli w połowie okresu programowania 2000-2006, stąd perspektywa finansowa 2007-2013 jest pierwszym pełnym okresem korzystania przez Polskę ze środków europejskich. Programując w Polsce system wdrażania funduszy europejskich w omawianej perspektywie, kierowano się dokumentem przygotowanym przez UE dla wszystkich państw członkowskich, zwanym Strategicznymi Wytycznymi Wspólnoty (SWW). SWW, w przeciwieństwie do wytycznych KE z okresu programowania 2004-2006, są instrumentem pozwalającym na dużą elastyczność w programowaniu polityki spójności przez kraj członkowski, ponieważ nie definiują one wprost celu i zakresu wsparcia w ramach poszczególnych funduszy, ale identyfikują obszary, w których pomoc unijna

jest najbardziej pożądana z punktu widzenia realizacji priorytetów Unii Europejskiej⁵. Priorytety te są ściśle związane z celami odnowionej Strategii Lizbońskiej.

Kierując się zapisami zawartymi w SWW oraz biorąc pod uwagę sytuację społeczno-ekonomiczną panującą w kraju, przygotowano w Polsce strategiczny dokument programowy pod nazwą Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO), zwany również Narodową Strategią Spójności 2007-2013 (NSS). Dokument ten jest odpowiednikiem Narodowego Planu Rozwoju, przygotowanego w okresie programowania 2004-2006. Należy zaznaczyć, że NSRO musi być uzgodniona z Komisją Europejską.

NSRO przygotowane zostały zgodnie z wymogami art. 27 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006. Dokument ten na podstawie analizy społeczno-gospodarczej kraju i regionów ją tworzących, określa najważniejsze kierunki rozwoju na okres siedmiu lat wraz z celami mającymi doprowadzić do osiągnięcia spójności społeczno-gospodarczej całej Unii Europejskiej. W dokumencie tym wskazano również alokację środków z funduszy unijnych przeznaczoną na poszczególne programy operacyjne będące rozwinięciem celów NSRO oraz zaprezentowano ramy systemu wdrażania i kontroli.

Podając za NSRO, ich celem strategicznym jest tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej. Cel ten wynika z faktu, że Polska nadal charakteryzuje się niskim poziomem PKB na mieszkańca w stosunku do średniego poziomu UE. Do tego dochodzą dysproporcje regionalne, które spowodowały, że wszystkie województwa w całości objęte zostały celem Konwergencja w ramach polityki spójności UE.

Opisany wyżej cel realizowany jest poprzez następujące cele cząstkowe⁶:

- Cel 1 – Poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowa partnerstwa.
- Cel 2 – Poprawa jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej.
- Cel 3 – Budowa i modernizacja infrastruktury technicznej i społecznej mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski.

⁵Por. Decyzja Rady z dnia 6 października 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 2006/702/WE).

⁶Por. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, s. 89.

- Cel 4 – Podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym w szczególności sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej oraz rozwój sektora usług.
- Cel 5 – Wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej.
- Cel 6 – Wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych, na obszarach wiejskich.

Na podstawie wyżej opisanych celów strategicznych NSRO, tworzone są programy operacyjne współfinansowane przez fundusze strukturalne. Pierwsze opisane cztery cele horyzontalne NSRO wymienione wcześniej, realizowane będą przez pięć następujących programów operacyjnych (PO) krajowych⁷:

- PO Infrastruktura i Środowisko współfinansowany z FS i EFRR,
- PO Innowacyjna Gospodarka współfinansowany z EFRR,
- PO Kapitał Ludzki współfinansowany z EFS,
- PO Rozwój Polski Wschodniej współfinansowany EFRR,
- PO Pomoc Techniczna współfinansowany z EFRR.

Dwa ostatnie cele NSRO będą realizowane natomiast przez szesnaście Regionalnych Programów Operacyjnych oraz Programy Operacyjne Europejskiej Współpracy Terytorialnej współfinansowane z EFRR, których zadaniem jest również oddziaływanie na realizację pozostałych celów. Przyjęta bowiem koncepcja, odchodzi od myślenia sektorowego zaprezentowanego w NPR 2004-2006, w ramach którego każdy jego cel realizowany był przez określony program sektorowy. Obecna koncepcja zawarta w NSRO ukierunkowana jest na osiąganie zaprogramowanych celów i rezultatów dotyczących powiązanych ze sobą obszarów (np. rynek pracy, podnoszenie jakości kadr, edukacja), ujętych w różnych programach operacyjnych.

Krajowe PO odnoszą się zatem do konkretnych obszarów i są poniekąd odpowiednikami sektorowych programów operacyjnych okresu programowania 2004-2006, jednakże, jak zaznaczono wcześniej, nie ma bezpośredniego powiązania cel – program, gdyż cele i programy realizujące NSRO wzajemnie na siebie oddziałują i się uzupełniają. PO krajowe zarządzane są na szczeblu ministerialnym (krajowym) przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Ponadto realizowany w latach 2004-2006 ZPORR, zastąpiony został szesnastoma Regionalnymi Programami Operacyjnymi (RPO) opracowanymi i zarządzanymi przez Samorządy poszczególnych województw. Zauważyć w tym miejscu należy, że obecnej perspektywie zmianie uległo

⁷Por. *Przewodnik po Narodowej Strategii Spójności*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2008.

stanowisko Komisji Europejskiej, która wyraziła zgodę na prowadzenie polityki regionalnej na szczeblu wojewódzkim. Programy krajowe i regionalne realizowane będą w ramach pierwszego celu polityki spójności – Konwergencja.

Jak zaznaczono wcześniej, w perspektywie finansowej 2007-2013 została zniesiona inicjatywa INTERREG, a w jej miejsce powstał nowy cel unijny: Europejska Współpraca Terytorialna, w ramach którego w Polsce opracowano Programy Operacyjne Europejskiej Współpracy Terytorialnej dotyczące współpracy transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej. Programy te charakteryzują się innym sposobem zarządzania, niż PO krajowe. W zależności od programu, system organizacyjny ich wdrażania może być inny. Wynika to z faktu, że w każdym programie współpracy występują co najmniej dwa państwa członkowskie UE, a odpowiedzialność za realizację danego programu przejmuje ten kraj, w którym ulokowano struktury zarządzające. Niezależnie jednak od lokalizacji struktur zarządzających dla poszczególnych programów, za koordynację wdrażania programów EWT w Polsce odpowiada Ministerstwo Rozwoju Regionalnego⁸.

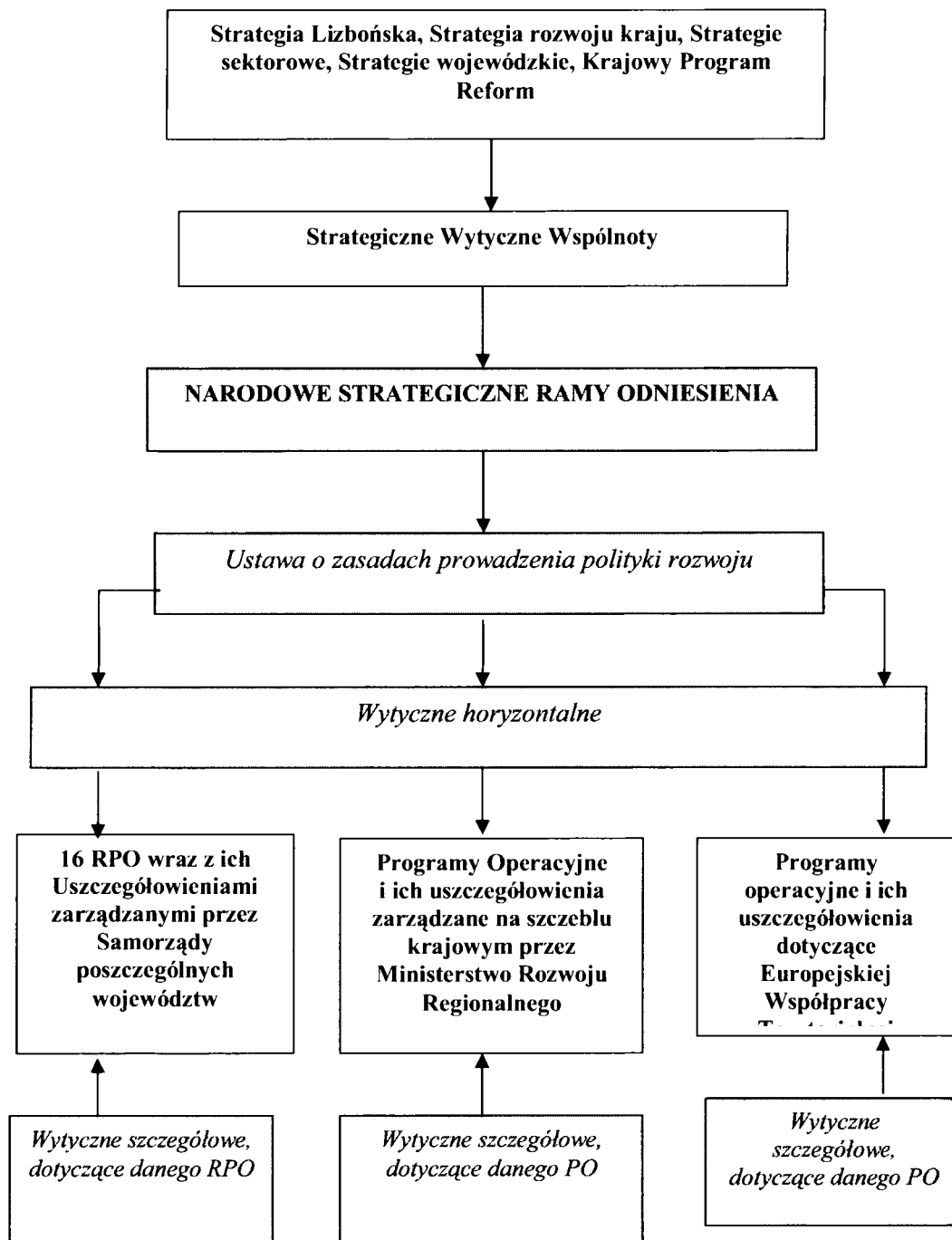
Następną zmianą w perspektywie finansowej 2007-2013 jest wyłączenie działań rozwojowych dotyczących rolnictwa i obszarów wiejskich poza politykę spójności. Za wspólną politykę rolną i rybacką odpowiada Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, a za politykę spójności - Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Mimo, że polityka rolna i rybacka objęta jest strategicznym dokumentem Strategii Rozwoju Rybołówstwa oraz Planem Strategicznym Rozwoju Obszarów Wiejskich, to przy opracowywaniu przez MRR NSRO, oba gremia współpracowały ze sobą w celu koordynacji instrumentów wspierania obu polityk⁹.

Wdrożenie NSRO oraz poszczególnych programów operacyjnych, wymagało określenia podstaw prawnych wskazujących sposób ich realizacji. W tym celu, Sejm uchwalił ustawę o *zasadach prowadzenia polityki rozwoju* z dnia 6 grudnia 2006 r. (Dz.U.06. nr 227, poz. 1658 z późn. zm.), która była pierwszym kompleksowym rozwiązaniem dotyczącym sposobu prowadzenia polityki rozwoju i odnosiła się do wszystkich podmiotów realizujących tę politykę i wszystkich źródeł jej finansowania. Przedmiotowa ustawa określa podmioty prowadzące politykę rozwoju, tryb współpracy między nimi, podstawowe instrumenty służące realizacji tej polityki oraz wskazuje źródła ich finansowania. Regulacja jest niezbędna m.in. do realizacji

⁸Więcej na temat programów europejskiej współpracy transgranicznej znaleźć można na: www.ewt.gov.pl

⁹Opis zasad wdrażania w Polsce wspólnej polityki rolnej znajduje się na stronie www.minrol.gov.pl

programów operacyjnych, które są współfinansowane ze środków Unii Europejskiej w perspektywie finansowej 2007-2013, jednakże stosowana będzie także do innych programów rozwojowych. Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, ma jedynie ograniczone zastosowanie do programów finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Rybackiego, w zakresie, w jakim jest to niezbędne do zapewnienia koordynacji realizacji polityki rozwoju na poziomie strategicznym. Ustawa ta nie odnosi się natomiast to funduszy wdrażanych w okresie programowania 2004-2006, gdyż je obowiązują regulacje zawarte w ustawie o Narodowym Planie Rozwoju i rozporządzeniach wykonawczych do tej ustawy. Omówione powyżej zasady programowania polityki rozwoju perspektywy finansowej 2007-2013 w Polsce, przedstawiono na rycinie nr 1.



Ryc. 1 Ogólne zasady programowania środków unijnych w Polsce w perspektywie finansowej 2007-2013

Źródło: Opracowanie własne na podstawie NSRO

Oprócz opisanych wcześniej uproszczeń związanych z możliwością przygotowywania Wytycznych oraz zmniejszenia instrumentów współfinansujących politykę spójności, w perspektywie finansowej 2007-2013 wprowadzono również zasadę monofunduszowości oznaczającą, że jeden program współfinansowany może być tylko przez jeden fundusz strukturalny¹⁰. W okresie programowania 2004-2006 obowiązywała możliwość finansowania PO z różnych funduszy strukturalnych, czego przykładem był ZPORR. Ponadto w okresie 2004-2006 zwiększono maksymalny poziom współfinansowania do 85%. W poprzednim okresie wynosił on maksymalnie 75%.

Środki europejskie, które zostały Polsce przyznane na lata 2004-2006 należało wykorzystać do końca 2008 roku zgodnie z zasadą n+2¹¹. W okresie 2007-2013 dla pierwszych trzech lat wdrażania PO/RPO wprowadzono zasadę n+3, która oznacza, że środki, które przyznano Polsce na rok 2007 (rok n), należy wydatkować do roku 2010 (n+3), środki na rok 2009 – do roku 2012, a środki na rok 2010 – do roku 2013. W kolejnych latach (czyli 2011-2013) ponownie obowiązywać będzie zasada n+2. Po tym okresie różnica między kwotą zarezerwowaną w budżecie wspólnotowym a kwotą wniosków zostanie automatycznie anulowana¹².

Ważnym uproszczeniem w perspektywie finansowej 2007-2013 jest konieczność akceptowania przez KE tylko programów operacyjnych. W okresie 2004-2006, akceptacji poddane były zarówno programy operacyjne jak i ich uzupełnienia. Obecnie uzupełnienia zastąpione zostały przez Szczegółowe opisy priorytetów programu operacyjnego, które przygotowywane są jako dokumenty krajowe.

W perspektywie finansowej 2007-2013 zaproponowano więcej trybów wyboru projektów, niż to miało miejsce w okresie 2004-2006, gdy obowiązywał tylko tryb konkursowy wyboru projektów. Obecnie projekty można składać w następujących trybach:

- konkursowym,
- systemowym,

¹⁰ Por. H. Jahns: *Założenia reformy polityki spójności na lata 2007-2013 – implikacje dla wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce*, [w:] *Fundusze pomocowe Unii Europejskiej. Doświadczenia i perspektywy*, red. M. Sapała-Gazda, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2007, s. 45.

¹¹ Więcej na temat zasady n+2 znaleźć można w: K. Piasecka, *Analiza regionalnych dysproporcji w poziomie płatności z funduszy strukturalnych w ramach ZPORR z uwzględnieniem zasady n+2*, [w:] *Konkurencyjność i innowacyjność regionów w warunkach globalizacji i metropolizacji przestrzeni*, red. J. Kot, AŚ 2007.

¹² Por. dane z portalu perspektywy finansowej 2007-2013 Ministerstwa Rozwoju Regionalnego: www.funduszeeuropeskie.gov.pl

- indywidualnym.

Tryb konkursowy, w pewnym uproszczeniu, polega na złożeniu projektu (wniosku aplikacyjnego) wraz z wymaganą dokumentacją, na opublikowane ogłoszenie dotyczące konkursu w ramach danego działania PO. Projekt oceniany jest najpierw pod względem formalnym, następnie merytorycznym i umieszczany jest na liście rankingowej. Na podstawie listy rankingowej, Instytucja przeprowadzająca konkurs, wybiera najlepsze projekty kwalifikujące się do dofinansowania. Szczegóły i sposób postępowania, szczegółowo określają PO, w ramach których dany wnioskodawca ubiega się o środki.

Tryb systemowy dotyczy wsparcia inwestycji publicznych (np. edukacja, ochrona zdrowia, inwestycje infrastrukturalne) i składają się na niego dwa etapy. W pierwszym etapie wnioskodawca składa tylko ogólny zarys projektu z jego celem wraz z częścią finansową, bez konieczności dołączania załączników (m.in. studiów wykonalności, pozwoleń na budowę, itp.). Następnie dokonywana jest wstępna weryfikacja propozycji projektu, po której wybrani projektodawcy zapraszani są do złożenia już właściwych wniosków o dofinansowanie wraz z załącznikami. Ten tryb naboru pozwala podmiotom publicznym znacznie zmniejszać koszty, gdyż nie ponoszą oni niepotrzebnego ryzyka poniesienia wydatków na kosztowną dokumentację projektową, w sytuacji, gdyby projekt nie uzyskał dofinansowania. Takie ryzyko występuje natomiast w trybie konkursowym.

Całkowicie nowym rozwiązaniem jest wprowadzenie trybu indywidualnego, który przeznaczony jest dla projektów mających strategiczne znaczenie dla obszaru lub sektora, w jakim będą realizowane. Projekty tego typu, po konsultacjach społecznych, umieszczane są na tzw. Listach indywidualnych projektów kluczowych, publikowanych w ramach danego PO/RPO. Projekty kluczowe, uzyskują bardzo wysokie dofinansowanie, ale przez ich olbrzymi wpływ na realizację programu, istnieje niemalże 100% prawdopodobieństwo, że po spełnieniu określonych wymogów, dotyczących przede wszystkim skompletowania poprawnej dokumentacji projektowej, podpiszą umowę o dofinansowanie i będą realizowane.

W okresie 2007-2013, celem zapewnienia elastyczności współfinansowania wprowadzono nową zasadę tzw. cross-financing'u. Zasada ta umożliwia dofinansowanie w ramach projektu finansowanego z udziałem środków z EFRR (tzw. projektu twardego), komplementarnych działań wchodzących w zakres, który współfinansowany mógłby być tylko z EFS i na odwrót - możliwość dofinansowania w ramach projektu z udziałem środków z EFS (projektu miękkiego) komplementarnych wydatków wchodzących w zakres EFRR. Za przykład zastosowania cross-financing'u posłużyć może projekt, w ramach którego zaplanowano zakup

specjalistycznych maszyn i urządzeń, co współfinansowane może być z EFRR. Poprzez uwzględnienie w projekcie wydatków miękkich w postaci szkoleń dotyczących obsługi kupowanych maszyn i urządzeń, które współfinansowane mogą być co do zasady z EFS, zastosujemy zasadę cross-financing'u. Analogicznie, jeżeli projekt składany jest w ramach programu współfinansowanego z EFS i dotyczy np. szkoleń, to stosując zasadę cross-financing'u, jeśli będzie to uzasadnione w projekcie, możemy zakupić np. rzutnik multimedialny, który jest wydatkiem twardym, a który docelowo sfinansowany będzie z EFS. Podkreślić należy, że zasada cross-financing'u dotyczy maksymalnie do 10 proc. wydatków objętych dofinansowaniem (w szczególnych przypadkach pułap ten może być podwyższony do 15 proc.).

W tabeli 1 zawarto wykaz najważniejszych uproszczeń programowych w perspektywie finansowej 2007-2013 wraz z ich implementacją w Polsce.

Tabela 1. Najważniejsze uproszczenia programowe w perspektywie finansowej 2007-2013, w stosunku do okresu programowania 2004-2006

Okres programowania 2004-2006	Perspektyw finansowa 2007-2013
Cztery fundusze strukturalne, obok nich funkcjonuje Fundusz Spójności	Dwa fundusze strukturalne i fundusz spójności finansujący pierwszy cel Konwergencja
Cztery inicjatywy wspólnotowe	Rezygnacja z inicjatyw wspólnotowych, poprzez włączenie zakresu ich interwencji do głównych celów polityki spójności, w tym dla inicjatywy Interreg utworzenie celu 3
Maksymalne dofinansowanie projektów 75%	Maksymalne dofinansowanie projektów 85%
PO i ich Uzupelnienia zatwierdzone przez Komisję Europejską	PO zatwierdzone przez Komisję Europejską, Uszczegółowienia PO akceptowane na poziomie krajowym
Sektorowe Programy Operacyjne	Programy Operacyjne krajowe
ZPORR zarządzany centralnie	Szesnaście RPO wojewódzkich zarządzanych przez Samorządy Województw – decentralizacja polityki regionalnej
Programy wielofunduszowe (ZPORR współfinansowany przez EFRR i EFS)	Programy monofunduszowe
Zasada n+2	Zasada n+3/n+2
Tryb konkursowy wyboru	Tryb konkursowy, systemowy i indywidualny

projektów	wyboru projektów
Brak	Zasada cross financing
Rozporządzenia wykonawcze do ustawy o NPR	Wytyczne horyzontalne i programowe wskazujące wykonanie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju

Źródło: Opracowanie własne

Wnioski

Podsumowując powyższe rozważania, zauważa się, że lata okresu programowania 2000-2006 nastawione były przede wszystkim na stworzenie ram finansowych dla urzeczywistnienia procesu rozszerzenia Unii o nowe kraje członkowskie, charakteryzujące się istotnymi opóźnieniami w ich rozwoju społeczno-gospodarczym. Środki z budżetu UE przeznaczone były w olbrzymim stopniu na wyrównywanie przedmiotowych dysproporcji, poprzez możliwość dofinansowania głównie projektów infrastrukturalnych (np. kanalizacja, drogi, modernizacje budynków itp.). Polityka spójności Unii Europejskiej w perspektywie finansowej 2007-2013 ukierunkowywana została natomiast, zgodnie z zasadą earmarkingu, na podnoszenie konkurencyjności i innowacyjności regionów, celem realizacji Strategii Lizbońskiej. Obowiązek stosowania zasad earmarkingu nałożony został na „stare” państwa członkowskie, ponieważ uczestniczyły one w kilku okresach programowania, w ramach których wykorzystane środki unijne zapewniły im już odpowiedni rozwój infrastruktury społeczno-gospodarczej. Z przestrzegania przepisów w zakresie earmarkingu wyłączone zostały natomiast kraje będące członkami UE od 2004 roku (Czechy, Estonia, Cypr, Łotwa, Litwa, Węgry, Malta, Polska, Słowenia i Słowacja) oraz od 2007 roku (Bułgaria i Rumunia), w przypadku których, z uwagi na ich uwarunkowania historyczne i krótki staż jako członka UE, dalszych nakładów finansowych wymaga podstawowa infrastruktura. W tym miejscu na podkreślenie zasługuje fakt podjęcia przez Polskę zobowiązania do dołożenia wszelkich starań celem przeznaczenia przynajmniej 60% środków na działania objęte earmarkingiem, co równocześnie zapisane zostało w NSRO. W kontekście wyżej przywołanych informacji, może się to okazać się zbyt optymistycznym założeniem, biorąc szczególnie pod uwagę zakaz kwalifikowania do wsparcia, w ramach zasady earmarkingu, wydatków na projekty dotyczące m.in. transportu, turystyki i kultury, finansujących infrastrukturę społeczną (edukacja, zdrowie), związanych z rewitalizacją obszarów miejskich i wiejskich oraz

powojkowych i przemysłowych, a także dotyczących ochrony środowiska, jak również finansujących zdolność instytucjonalną i pomoc techniczną¹³.

Mając jednakże na względzie opisane wcześniej uproszczenia w zakresie programowania polityki spójności, dotyczące w szczególności zwiększenia samodzielności państw członkowskich w dziedzinie programowania, wprowadzeniu prostszych trybów wyboru projektów, możliwości stosowania wytycznych, a nie rozporządzeń, można przyjąć, iż będą one skutkować szybszą absorpcją funduszy strukturalnych, w porównaniu do okresu programowania 2000-2006. Należy również mieć nadzieję, że zobowiązania programowe, przyjęte przez Polskę w stworzonym systemie zarządzania i kontroli funduszy strukturalnych, zostaną zrealizowane i pozwolą na wykorzystanie każdego euro z olbrzymiej kwoty 67,3 miliardów euro, którą przyznano Polsce w perspektywie finansowej 2007-2013.

Literatura:

1. Decyzja Rady z dnia 6 października 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 2006/702/WE).
2. Jahns H., *Założenia reformy polityki spójności na lata 2007-2013 – implikacje dla wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce*, [w:] *Fundusze pomocowe Unii Europejskiej. Doświadczenia i perspektywy*, red. Magdalena Sapała-Gazda, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2007.
3. *Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich w zakresie funduszy strukturalnych i funduszu spójności na lata 2007-2016* wydany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w grudniu 2006 r.
4. *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.
5. Piasecka K., *Analiza regionalnych dysproporcji w poziomie płatności z funduszy strukturalnych w ramach ZPORR z uwzględnieniem zasady n+2*, [w:] *Konkurencyjność i innowacyjność regionów w warunkach globalizacji i metropolizacji przestrzeni*, red. J. Kot, AŚ, Kielce 2007.
6. *Przewodnik po Narodowej Strategii Spójności*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2008.
7. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego,

¹³Szczegółowe rodzaje wydatków służących realizacji Strategii Lizbońskiej wymieniono w Załączniku nr IV do Rozporządzenia ogólnego nr 1083/2006

Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającym rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006r.).

8. Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (Dz.U. 2008 nr 216 poz. 1370).
9. www.funduszeuropejskie.gov.pl
10. www.ewt.gov.pl
11. www.minrol.gov.pl