

Paweł Hayn

Fundusze Europejskie w latach 2014–2020: wprowadzenie do zagadnienia

Rocznik Samorządowy 4, 120-132

2015

Artykuł został 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.

Paweł Hayn, Zakład Teorii Polityki i Metodologii Politologii, Wydział Politologii UMCS



Fundusze Europejskie w latach 2014–2020: wprowadzenie do zagadnienia

EU Funds in Poland 2014–2020: Introduction

przesłanie tekstu 6 lipca 2015 r., ocena 9 września 2015 r.

Abstrakt

Niniejsza publikacja jest wprowadzeniem do najważniejszych zagadnień związanych z tematyką Funduszy Europejskich. Autor przedstawia w niej najważniejsze dokumenty zawierające cele postawione przez Komisję Europejskie, które mają wpływ na przygotowanie i wdrażanie programów operacyjnych. Każdy program realizujący politykę spójności UE został omówiony w oparciu o cztery kryteria: cele programu, przykładowe projekty, podmioty uprawnione do ubiegania się o środki oraz wielkość pieniędzy na nie przeznaczonych. Artykuł przedstawia wszystkie programy krajowe zarządzane centralnie, a także zasady działania regionalnych programów operacyjnych. Tłumaczy również przyczyny różnic pomiędzy regionalnymi programami oraz objaśnia instytucjonalną strukturę zarządzania Funduszami Europejskimi w Polsce.

Słowa kluczowe: Fundusze Europejskie, polityka spójności Unii Europejskiej

Abstract

The article is the introduction to the most important issues related to EU funds for Poland. Author presents crucial documents showing the goals set by European Commission. Those goals affect the rules of preparation and implementation of operational programmes. Each operational programme realizes European cohesion policy and has been described using four criteria: the objectives of the programme, exemplary projects, entities that can apply EU funding and the amount of money planned for the programme. The article presents all centrally managed internal national programmes and the features of regional operational programmes. In addition it describes the institutional structure of the management of EU funds in Poland as well as explains the differences between various regional programmes

Keywords: European Union funds, European cohesion policy

1. Wstęp

W perspektywie finansowej 2014–2020 alokacja (wielkość pieniędzy) przewidziana dla Polski to 82,5 mld euro, z czego prawie 80 mld euro będzie rozdysponowana poprzez programy operacyjne. Ważną rolę mają odegrać projekty zrealizowane w ramach instrumentu nazwanego „Łącząc Europę”, który zakłada inwestycje w obszar energetyki, transportu i technologii informacyjnych. Na tego rodzaju przedsięwzięcia przeznaczono ponad 4 mld euro. Mniejsze pieniądze asygnowano na projekty w zakresie pomocy społecznej, które mają wesprzeć osoby najbardziej potrzebujące. Z kolei na finansowanie żywności osobom najbardziej potrzebującym i bezdomnym oraz zapewnienie podstawowych artykułów dzieciom pochodzącym z biednych rodzin przewidziano kwotę 473 mln euro, która pochodzi z Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym. Natomiast prawie 300 mln euro przeznaczono na przygotowanie systemu, który będzie nadzorował proces wdrażania projektów dofinansowanych z Unii (tzw. pomoc techniczna).

Wsparcie z Funduszy Europejskich jest ważnym źródłem finansowania wielu dziedzin funkcjonowania państwa polskiego. Dotacje z Brukseli wspierają takie obszary jak: rozwój technologiczny i innowacyjny w przedsiębiorstwach, badania naukowe i ich komercjalizacja, tworzenie nowych miejsc pracy w gospodarce, szkolenia zawodowe mające na celu podnoszenie kwalifikacji pracowników i umiejętności poruszania się na rynku pracy, rozwój infrastruktury komunikacyjnej (autostrady, drogi ekspresowe, kolej), przechodzenie na gospodarkę niskoemisyjną (odnawialne źródła energii), walkę z ubóstwem oraz promowanie włączenia społecznego, a także cyfryzacja różnych dziedzin funkcjonowania społeczeństwa (szerokopasmowy dostęp do Internetu oraz e-usługi w administracji). Rola tych środków finansowych ma polegać na odpowiednio dopasowanym dokapitalizowaniu, usprawnieniu i „uzdrowieniu” wybranych dziedzin, aby po zakończeniu finansowania zewnętrznego mogły one sprawnie i skutecznie funkcjonować. Okresem kończącym unijne wsparcie obecnej perspektywy będzie rok 2023¹, w którym wszystkie projekty będą musiały zostać zakończone i rozliczone.

2. Dokumenty strategiczne

Każda perspektywa finansowa posiada dokument strategiczny określający priorytety jej działań. Dla perspektywy realizowanej w latach 2007–2013 była to „Strategia Lizbońska”, natomiast w obecnym okresie jest to „Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu Europa 2020”. Dokument ten wyznacza trzy priorytety, które obowiązują wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej:

- rozwój inteligentny polegający na transformacji gospodarki w oparciu o wiedzę i innowacje;
- rozwój zrównoważony, którego celem jest korzystanie z zasobów naturalnych w sposób przyjazny środowisku;
- rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu², polegający na tworzeniu nowych miejsc pracy w gospodarce³.

Tytuł dokumentu wyznacza jego cezurę czasową. Do 2020 roku Europa ma odzyskać impet rozwojowy i zmniejszyć dysproporcje w porównaniu do Stanów Zjednoczonych Ameryki. Wyznaczona strategia ma również stanowić odpowiedź na rozwój gospodarczy Chińskiej Republiki Ludowej. Ma to stać się poprzez wzrost wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 20–64 lat mieszkających w państwach Unii (do 75%) i wzrost PKB nakładów na badania i rozwój (do 3%).

Istotnym problemem, który co prawda nie dotyczy bezpośrednio Polski, ale jest ważny z perspektywy pozostałych krajów europejskich, jest liczba osób przedwcześnie kończących edukację oraz nieposiadających wykształcenia wyższego. Autorzy Strategii uznali, że odsetek osób w pierwszej kategorii należy zmniejszyć do 10%, natomiast w drugiej zredukować do co najmniej 40%. Dodatkowo liczbę osób zagrożonych ubóstwem mieszkających w Europie należy zredukować o 20 mln.

Ostatnim elementem Strategii są cele związane z energią i klimatem. Wyznacznikiem realizacji tego priorytetu jest wskaźnik 20/20/20. Zostanie on osiągnięty wówczas, gdy o 20%, w porównaniu do 1990 roku, zostanie ograniczona emisja dwutlenku węgla, zwiększony udział energii pochodzącej z odnawialnych źródeł oraz zwiększona zostanie efektywność wykorzystania energii (np. poprzez termomodernizację budynków czy zmianę źródeł energii)⁴.

Kolejnym ważnym dokumentem obecnej perspektywy finansowej jest Umowa Partnerstwa, która przekłada cele Europy 2020 na warunki polskie. Zawarte w niej postanowienia koordynują trzy polityki unijne w Polsce (politykę spójności, wspólną politykę rolną oraz wspólną politykę i rybołówstwa). Cele i priorytety Europy 2020 zostały przekształcone na 11 celów tematycznych, które są ważne z punktu widzenia funkcjonowania programów operacyjnych. Każdy z nich ma obowiązek realizować wybrane cele, które jednocześnie precyzują zakres jego interwencji.

Cele tematyczne obowiązujące w latach 2014–2020 przedstawiają się następująco:

1. wzmocnienie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji;
2. zwiększenie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjnych i komunikacyjnych;

3. wzmacnianie 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. zachowanie i ochrona środowiska naturalnego oraz wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami;
7. promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej;
8. promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników;
9. promowanie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją;
10. inwestowanie w kształcenie, szkolenie oraz szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie;
11. wzmacnianie zdolności instytucjonalnych instytucji publicznych i zainteresowanych stron oraz sprawności administracji publicznej⁵.

Postanowienia Umowy Partnerstwa były negocjowane przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju z Komisją Europejską. Ważnym elementem tych pertraktacji były środki przeznaczone na poszczególne cele tematyczne, bowiem Komisja miała wpływ na ich wydatkowanie. Warto również zaznaczyć, że wielkość alokacji poszczególnych celów jest zróżnicowana. Najwięcej pieniędzy przeznaczono na cel nr 7 (ponad 23 mld euro), a najmniej na cel nr 5 (ok. 1 mld euro)⁶.

Ważną częścią Umowy Partnerstwa są obszary strategicznej interwencji państwa. Została do nich zaliczona Polska Wschodnia, miasta wojewódzkie i ich obszary funkcjonalne, miasta i dzielnice wymagające rewitalizacji, obszary wiejskie oraz obszary przygraniczne.

Polska Wschodnia jest definiowana jako obszar pięciu województw: podkarpackiego, lubelskiego, świętokrzyskiego, warmińsko-mazurskiego oraz podlaskiego. Ta część kraju wymaga szczególnej interwencji z uwagi na bariery rozwojowe o charakterze społecznym, infrastrukturalnym i gospodarczym oraz większe nasilenie problemów rozwojowych⁷.

Polityka regionalna realizowana w latach 2014–2020 koncentruje się na najważniejszych ośrodkach miejskich, którymi są miasta wojewódzkie oraz otaczające je miejscowości, nazwane obszarami funkcjonalnymi. Taki wariant polityki wybrany przez

rząd polski ma doprowadzić do zwiększenia dostępności komunikacyjnej do głównych ośrodków w kraju (Warszawy, Gdańska, Poznań, Krakowa i Wrocławia), zwiększyć ich znaczenie gospodarcze i możliwości inwestycyjne⁸. Wyodrębnienie w polityce regionalnej obszarów funkcjonalnych związane jest ze stylem życia Polaków pracujących w miastach, ale mieszkających na obszarach pozamiejskich. Obszary te mają rozwiązywać problemy wspólne dla miasta i wsi. Z funkcjonowaniem ośrodków miejskich wiążą się działania rewitalizacyjne polegające na ożywieniu zdegradowanych dzielnic oraz poprawie stanu środowiska naturalnego.

Obszary defaworyzowane, które posiadają wielorakie problemy o charakterze społecznym, infrastrukturalnym i ekonomicznym zagrażające marginalizacją ich mieszkańców, mają otrzymać szczególne wsparcie. Dodatkowo miejscowości wiejskie mają dostać pieniądze na tworzenie nowych miejsc pracy, reorientację zawodową mieszkańców (głównie rolników) oraz budowę podstawowej infrastruktury, do której zalicza się wodociągi, kanalizację, zabezpieczenie przeciwpowodziowe oraz retencyjne⁹.

Od 13 września 2014 roku obowiązuje w Polsce ustawa o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, nazwana ustawą wdrożeniową. Dokument ten został przygotowany przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, a jego zadaniem jest dostosowanie prawa polskiego do unijnych regulacji. Traktuje on o sposobie koordynacji i realizacji programów operacyjnych, o systemie instytucjonalnym powołanym do wdrażania programów, przepływach finansowych i systemie rozliczeń projektów oraz kontroli, audycie i monitoringu oraz instrumentach finansowych¹⁰.

3. Programy Operacyjne

Do realizacji polityki spójności zostało powołanych osiem krajowych programów operacyjnych: Inteligentny Rozwój, Infrastruktura i Środowisko, Wiedza Edukacja Rozwój, Polska Cyfrowa, Polska Wschodnia, Europejska Współpraca Terytorialna oraz 16 regionalnych programów operacyjnych. Przed każdym z programów postawiono do realizacji wybrane cele tematyczne, przeznaczając na to określone pule środków finansowych.

Program Inteligentny Rozwój (POIR) realizuje cele tematyczne nr 1 i 3. W pewnym sensie jest on kontynuacją Programu Inteligentny Rozwój, ponieważ obydwie zostały przygotowane z myślą o przedsiębiorcach. Głównym zadaniem POIR-u jest zwiększenie innowacyjności polskiej gospodarki, co ma się stać dzięki wsparciu całego procesu powstawania innowacji, począwszy od etapu tworzenia pomysłu, przez prace badawcze,

włącznie z przygotowaniem prototypu, aż do komercjalizacji, czyli wprowadzenia na rynek unowocześnionych produktów lub usług. W celu urealnienia tego zadania największe szanse na pozyskanie dotacji będą mieli przedsiębiorcy, którzy do realizacji projektów włączą naukowców pracujących na uczelniach wyższych. Połączenie biznesu i nauki ma być również wyzwaniem dla kadry akademickiej, która otrzymała znaczne środki w latach 2007–2013 na stworzenie bazy laboratoryjnej.

POIR ma za zadanie wprowadzić innowacyjność do polskiej gospodarki w dwóch znaczeniach. Po pierwsze w wymiarze technologicznym, przez który rozumie się innowacje produktowe i procesowe, czyli wytworzenie nowych bądź znacząco ulepszonych produktów lub usług. Po drugie w wymiarze nietechnologicznym, przez co należy rozumieć zmiany o charakterze organizacyjnym i marketingowym. Poza wsparciem bezpośrednio dotyczącym przedsiębiorców przewidziano również pieniądze na wzmocnienie infrastruktury otoczenia biznesu, która ma ułatwiać, szczególnie początkującym przedsiębiorcom, inwestowanie w innowacyjne projekty. Na realizację Programu przeznaczono ponad 8,6 mld euro z Europejskiego Funduszy Rozwoju Regionalnego¹¹.

Należy dodać, że projekty realizowane przez przedsiębiorców powinny wpisywać się w inteligentne specjalizacje. Krajowe inteligentne specjalizacje (KIS) są to wybrane branże, w których inwestowanie zapewni „tworzenie innowacyjnych rozwiązań społeczno-gospodarczych, zwiększenie wartości dodanej gospodarki i podniesienie jej konkurencyjności na arenie międzynarodowej”¹². Komitet Sterujący ds. krajowych inteligentnych specjalizacji działający przy Ministerstwie Gospodarki opracował 19 inteligentnych specjalizacji w ramach następujących działów: zdrowe społeczeństwo, biogospodarka rolno-spożywcza, leśno-drzewna i środowiskowa, zrównoważona energetyka, surowce naturalne i gospodarka odpadami, innowacyjne technologie i procesy przemysłowe. Inwestycje w tych obszarach mają wyróżniać Polskę na arenie Unii Europejskiej i zapewnić rozwój kraju.

Największym programem pod względem wielkości alokacji jest Infrastruktura i Środowisko (POIS), który realizuje cele tematyczne nr 4, 5, 6, 7 i 9. Stanowi on kontynuację programu z lat 2007–2013, a jego najważniejszym zadaniem jest rozwój sieci drogowej, transportu kolejowego oraz transportu miejskiego w aglomeracjach. W przypadku transportu zbiorowego inwestycje mają mieć pozytywny wpływ na środowisko dzięki wymogom niskoemisyjności. POIS swoim zasięgiem obejmuje również rozbudowę infrastruktury ochrony zdrowia oraz ochronę dziedzictwa narodowego. Wśród beneficjentów uprawnionych do ubiegania się o dotacje z POIS są przedsiębiorcy, jednak ze względu na charakter projektów, które mają uzyskać wsparcie, zdecydowana większość

pieniędzy zostanie rozdysponowana przez administrację publiczną. Na realizację Programu Infrastruktura i Środowisko przeznaczono ponad 32 mld euro z Funduszu Spójności oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego¹³.

Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój (POWER) zastępuje centralny komponent Programu Kapitał Ludzki i realizuje trzy cele tematyczne: nr 8, 9 i 10. Najważniejszą grupą osób, która ma z niego korzystać jest młodzież klasyfikowana w ramach kategorii NEET. Są to osoby do 29. roku życia, które nie są zatrudnione i nie uczestniczą w edukacji lub szkoleniu¹⁴. Ta grupa osób ma największe trudności ze znalezieniem miejsca pracy, w związku z czym bardzo często posiadają również status osoby bezrobotnej. Dla nich przewidziane jest wsparcie umożliwiające założenie nowej działalności gospodarczej, szkolenia zawodowe oraz staże umożliwiające nabycie doświadczenia zarówno w firmach polskich, jak i zagranicznych. Dzięki projektom przygotowanym przez uczelnie wyższe studenci mają pośrednio korzystać z pieniędzy dostępnych w tym Programie. Zgodnie z założeniami projekty powinny dotyczyć kształcenia odpowiadającego potrzebom gospodarki, rynku pracy i wymogom pracodawców. Natomiast poprawa jakości dydaktyki ma zostać osiągnięta m.in. dzięki stworzeniu systemu antyplagiatowego.

Na ostatnim etapie negocjacji z Komisją Europejską do Programu POWER został włączony obszar związany z ochroną zdrowia. Dotacje będą przeznaczone dla zwiększenia poziomu kształcenia kadr medycznych (w aspekcie zawodowym, przeddyplomowym oraz podyplomowym), poprawę efektywności funkcjonowania podstawowej opieki zdrowotnej oraz pomoc osobom, które mają problemy zdrowotne wynikające z pracy w warunkach uciążliwych. Na realizację tego Programu przewidziano kwotę 4,5 mld euro z Europejskiego Funduszu Społecznego¹⁵.

Unijne pieniądze dostępne w Programie Polska Cyfrowa (POPC) mają zwiększyć wykorzystywanie komputerów i Internetu. POPC realizuje tylko jeden cel tematyczny (nr 2), a jego głównym zadaniem jest stworzenie warunków do wykorzystywania technologii informacyjno-komunikacyjnej (TIK) we wszystkich możliwych dziedzinach życia społecznego. Do najważniejszych zostały zaliczone usługi świadczone przez administrację publiczną w takich obszarach jak: ochrona zdrowia, prowadzenie działalności gospodarczej, wymiar sprawiedliwości i sądownictwo, bezpieczeństwo i powiadamianie ratunkowe, nauka i szkolnictwo wyższe. Oczywiście nie będzie to możliwe bez dostępu do Internetu. W celu wyeliminowania z mapy Polski tych „białych plam” Program zakłada upowszechnienie dostępu do szybkiego Internetu. Szerokopasmowa sieć o parametrach 30 Mb/s ma objąć swoim zasięgiem szczególnie te miejscowości, które nie są przedmiotem

zainteresowania firm komercyjnych dostarczających usługi internetowe ze względu na nieopłacalność takiego przedsięwzięcia. Elementem łączącym e-usługi i dostęp do szybkiego Internetu mają być szkolenia oferowane osobom mającym trudności w obsłudze komputera. Rozwój cyfrowych umiejętności przewidziany jest szczególnie dla mieszkańców wsi i małych miasteczek. Popularyzacja wdrożonych rozwiązań ma zostać osiągnięta dzięki kampaniom edukacyjno-informacyjnym. Alokacja przewidziana na Program wynosi 2,2 mld euro i pochodzi z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego¹⁶.

Program Polska Wschodnia (POPW) ograniczony jest swoim zasięgiem do pięciu województw leżących we wschodniej części Polski. POPW jest kontynuacją programu Rozwój Polski Wschodniej, który funkcjonował w poprzedniej perspektywie finansowej, i swoim zakresem obejmuje działania, które można znaleźć w Inteligentnym Rozwoju, Infrastrukturze i Środowisku oraz regionalnych programach. Cele postawione do realizacji przez POPW dotyczą tematów nr 3, 4 i 7, na które przeznaczona jest dodatkowa pula pieniędzy.

Z Programu dla Polski Wschodniej mogą korzystać zarówno przedsiębiorcy z dużym doświadczeniem w prowadzeniu działalności, jak również ci początkujący¹⁷. Niewątpliwie ważne jest to, aby realizowane przez nich projekty dotyczyły zakresu badań i rozwoju (B+R) lub łączyły potencjał firm działających w kilku wschodnich regionach kraju. Projekty prowadzone w ramach POPW mają również wzmocnić infrastrukturę komunikacyjną (przez budowę/przebudowę sieci autobusowych, trolejbusowych i tramwajowych) oraz kolejową. Na realizację tych działań przewidziano 2 mld euro z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego¹⁸.

Europejska Współpraca Terytorialna (EWT) składa się z siedmiu programów transgranicznych (Polska-Słowacja, Czechy-Polska, Polska-Saksonia, Brandenburgia-Polska, Meklemburgia-Pomorze Przednie-Brandenburgia-Polska, Południowy Bałtyk, Litwa-Polska), dwóch programów transnarodowych (Region Morza Bałtyckiego, Europa Środkowa) oraz programu międzyregionalnego (Interreg Europa). Ich wspólnym celem jest zacieśnianie współpracy pomiędzy sąsiadującymi ze sobą regionami, która ma dotyczyć różnych dziedzin: ochronę i rozwój zasobów środowiska i dziedzictwa kulturowego, poprawę dostępności transportowej atrakcji kulturowych i przyrodniczych terenów pogranicznych czy rozwijanie zrównoważonego (ekologicznego) transportu. Środki finansowe przewidziane na poszczególne programy wynoszą od 41 mln euro do 264 mln euro. Każdy z programów EWT finansowany jest z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

Każde województwo posiada odrębny regionalny program operacyjny (RPO), do którego przygotowania zostali zobowiązani marszałkowie województw. Swobodę w tym zadaniu ograniczały wytyczne Komisji Europejskiej odnośnie ilości środków finansowych na realizację poszczególnych celów tematycznych (tzw. *ring-fencing*): od 50% do 59% środków ma zostać przeznaczonych na cele nr 1, 2, 3 i 4, przy założeniu, że od 15% do 20% pieniędzy zostanie przeznaczona na cel nr 4 oraz od 20% do 22% środków miało finansować projekty wpisujące się w cel nr 9. W przypadku województwa podkarpackiego, które w Regionalnym Programie realizuje wszystkie 11 celów tematycznych, podczas negocjacji pomiędzy Komisją Europejską a Zarządem Województwa Podkarpackiego ustalono, że pieniądze z RPO na gospodarkę niskoemisyjną (cel nr 4) będą w wielkości maksymalnego limitu, z kolei fundusze na wspieranie badań naukowych, wzmacnianie konkurencyjności firm oraz zwiększanie wykorzystywania technologii informacyjno-komunikacyjnej pozostaną na minimalnym poziomie 50% (cele nr 1, 2, 3). Natomiast na wspieranie włączenia społecznego i walkę z ubóstwem wynegocjowano 28%, przy maksymalnym poziomie dopuszczonym przez Komisję w wysokości 22%. Decyzja ta jest zasadna ze względu na niski poziom zamożności mieszkańców województwa podkarpackiego, które należy do jednych z najbiedniejszych w Polsce¹⁹.

Obszary wspierane przez RPO w poszczególnych województwach w dużej mierze pokrywają się. Różnice między nimi dotyczą wielkości pieniędzy przeznaczanych na poszczególne cele tematyczne oraz przyjęcia różnorodnych regionalnych inteligentnych specjalizacji (RSI). RSI wyznacza obszary strategiczne z punktu widzenia funkcjonowania województwa, które mają być szczególnie wspierane i rozwijane z Funduszy Europejskich w latach 2014–2020. Obszary te zostały wyznaczone na podstawie badań przeprowadzonych przez autorów regionalnych strategii innowacji analizujących zasoby województwa oraz jego potencjał. W Małopolsce zostało wybranych sześć obszarów opisanych w Regionalnej Strategii Innowacji Województwa Małopolskiego 2014–2020: nauki o życiu (*life science*), energia zrównoważona, technologie informacyjne i komunikacyjne, chemia, produkcja metali i wyrobów metalowych oraz wyrobów z mineralnych surowców niemetalicznych, elektrotechnika i przemysł maszynowy, przemysły kreatywne i czasu wolnego²⁰. Natomiast autorzy Regionalnej Strategii Województwa Lubelskiego wskazali na cztery obszary kluczowe dla rozwoju tego regionu: biogospodarka, medycyna i zdrowie, informatyka i automatyka oraz energetyka niskoemisyjna²¹.

4. Struktura zarządzania

Do sprawnego i skutecznego wdrażania programów zbudowano system zarządzania, który składa się z instytucji zarządzających i pośredniczących. Instytucją zarządzającą (IZ) programami krajowymi jest Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, natomiast programami regionalnymi zarządy województw. Rolą IZ jest zarządzanie i wdrażanie programu, co polega na weryfikacji wydatków, zapewnieniu systemu rejestracji danych księgowych, kierowaniu pracą komitetu monitorującego oraz przekazywaniu Komisji Europejskiej sprawozdań na temat postępów z realizacji oraz przygotowanie i prowadzenie kontroli²².

Z powodu wielości dziedzin realizowanych w programach instytucja zarządzająca ma możliwość ustanowienia instytucji pośredniczącej (IP), której zadaniem jest dokonywanie ocen projektów, podpisywanie z beneficjentami umów o dofinansowanie, dokonywanie płatności oraz prowadzenie ewaluacji. IZ najczęściej przekazuje IP do koordynacji wybraną oś programu, która pokrywa się z kompetencjami instytucji pośredniczącej. Istnieje również możliwość przekazania części obowiązków IP do Instytucji Pośredniczącej II stopnia, z zastrzeżeniem jednak, że odpowiedzialność za działania wykonywane przez IP II stopnia jest ponoszona przez IP²³.

Dla przykładu warto przybliżyć strukturę zarządzania Programem Infrastruktura i Środowisko. Jest on nadzorowany przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, które ustanowiło cztery instytucje pośredniczące:

- Ministerstwo Gospodarki odpowiedzialne za zmniejszenie emisyjności gospodarki oraz poprawę bezpieczeństwa energetycznego;
- Ministerstwo Środowiska odpowiedzialne za ochronę środowiska, w tym adaptacje do zmian klimatu;
- Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego odpowiedzialne za ochronę i rozwój dziedzictwa kulturowego;
- Ministerstwo Zdrowia odpowiedzialne za wzmocnienie strategicznej infrastruktury ochrony zdrowia.

5. Podsumowanie

Fundusze Europejskie przewidziane na lata 2014–2020 stanowią ważny element funkcjonowania państwa polskiego. W celu ich absorpcji przygotowano programy operacyjne i rozbudowany system zarządzania. Jego zadaniem jest wybór i skuteczne zrealizowanie takich projektów, które przyczynią się do modernizacji i unowocześnienia Polski. Wspólny kierunek rozwoju krajów Unii Europejskiej został wyznaczony przez

„Strategię Europa 2020”. Polska dzięki podpisanej Umowie Partnerstwa, która przekłada priorytety unijne na nasze warunki, ma możliwość zrealizowania tych zadań przy wsparciu pieniędzy z Brukseli. Jest to duże wyzwanie, ponieważ perspektywa 2014–2020 daje nam znaczne środki finansowe, które mają sprawić, że po 2020 roku poziom życia w Polsce będzie zbliżony do krajów lepiej rozwiniętych. Stanie się to tylko wtedy, kiedy pieniądze będą wydawane rozsądnie. Warto jednocześnie wyciągnąć wnioski z poprzedniej perspektywy i nieskuteczności działania Programu Kapitał Ludzki przeznaczającego duże środki finansowe na szkolenia, które nie przyniosły efektów w poprawie sytuacji osób bezrobotnych na rynku pracy, a były tylko dobrą okazją do zarobienia pieniędzy przez firmy szkoleniowe i agencje konsultacyjne.

¹ Zgodnie z zasadą n+3.

² Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na zmianę semantyczną. W latach 2007–2013 w dokumentach strategicznych pojawiało się wyrażenie „zwalczanie wykluczenia społecznego”, natomiast w latach 2014–2020 jest już mowa o „włączeniu społecznym”. Pierwsze z nich ma kontekst pejoratywny, natomiast drugie interpretuje się wyłącznie w kategoriach aprobujących.

³ *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela 2010, s. 5.

⁴ *Ibidem*, s. 12.

⁵ *Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020, Umowa Partnerstwa*, Warszawa 2014, s. 77-152.

⁶ Pomijając cel nr 11 dotyczący finansowania funkcjonowania systemu wdrożeniowego.

⁷ *Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020, Umowa Partnerstwa*, Warszawa 2014, s. 204-205.

⁸ *Ibidem*, s. 206.

⁹ *Ibidem*, s. 206-207.

¹⁰ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, Dz.U. z 2014 r. poz. 1146.

¹¹ <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl>, *Program Operacyjny Inteligentny Rozwój*, s. 20-21 [dostęp: 24.06.2015].

¹² <http://www.krajoweinteligentnespecjalizacje.pl>, *Czym są krajowe inteligentne specjalizacje?* [dostęp: 24.06.2015].

¹³ <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl>, *Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014-2020*, s. 27-121 [dostęp: 24.06.2015].

¹⁴ <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl>, *Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020 PO WER 2014-2020*, s. 5 [dostęp: 24.06.2015].

¹⁵ <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl>, *Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020 PO WER 2014-2020*, s. 35-221 [dostęp: 24.06.2015].

- ¹⁶ <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl>, *Program Operacyjny Polska Cyfrowa na lata 2014–2020*, s. 15-45 [dostęp: 24.06.2015].
- ¹⁷ Należy zauważyć, że ta grupa beneficjentów nie była uprawniona do realizacji projektów w ramach Programu Rozwój Polski Wschodniej.
- ¹⁸ <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl>, *Program Operacyjny Polska Wschodnia 2014–2020*, s. 19-50 [dostęp: 25.06.2015].
- ¹⁹ W roku 2013 roku w województwie podkarpackim ze świadczeń pomocy społecznej korzystało na 10 tys. mieszkańców 641,1 osób, średnia w Polsce wynosiła 516,1 osób. Zob. <http://www.stat.gov.pl>, *Bank Danych Lokalnych* [dostęp: 26.06.2015].
- ²⁰ <http://www.malopolska.pl>, *Program Strategiczny Regionalna Strategia Innowacji Województwa Małopolskiego 2014–2020*, s. 33 [dostęp: 26.06.2015].
- ²¹ <http://www.rsi.lubelskie.pl>, *Regionalna Strategia Innowacji Województwa Lubelskiego do 2020 roku*, s. 26 [dostęp: 26.06.2015].
- ²² <http://www.poig.2007–2013.gov.pl>, *Organizacja Funduszy Europejskich/Kompetencje instytucji* [dostęp: 25.06.2015].
- ²³ <http://www.poig.2007–2013.gov.pl>, *Instytucja pośrednicząca* [dostęp: 25.06.2015].

Bibliografia

Źródła

Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Bruksela 2010.

Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020, Umowa Partnerstwa, Warszawa 2014.

Akty prawne

Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, Dz.U. z 2014 r. poz. 1146.

Internet

<http://www.funduszeuropejskie.gov.pl>, *Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014-2020*.

<http://www.funduszeuropejskie.gov.pl>, *Program Operacyjny Inteligentny Rozwój*.

<http://www.funduszeuropejskie.gov.pl>, *Program Operacyjny Polska Cyfrowa na lata 2014-2020*.

<http://www.funduszeuropejskie.gov.pl>, *Program Operacyjny Polska Wschodnia 2014-2020*.

<http://www.funduszeuropejskie.gov.pl>, *Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020 PO WER 2014-2020*.

<http://www.krajoweinteligentnespecjalizacje.pl>, *Czym są krajowe inteligentne specjalizacje?*

<http://www.malopolska.pl>, *Program Strategiczny Regionalna Strategia Innowacji Województwa Małopolskiego 2014-2020*.

<http://www.poig.2007-2013.gov.pl>, *Instytucja pośrednicząca*.

Paweł Hayn

<http://www.poig.2007-2013.gov.pl>, *Organizacja Funduszy Europejskich/Kompetencje instytucji*.

<http://www.rsi.lubelskie.pl>, *Regionalna Strategia Innowacji Województwa Lubelskiego do 2020 roku*.

<http://www.stat.gov.pl>, *Bank Danych Lokalnych*.

Mgr Paweł Hayn: doktorant Uniwersytetu Marii Curie Skłodowskiej w Lublinie na kierunku Politologia, afiliacja: Wydział Politologii, Zakład Teorii Polityki i Metodologii Politologii, absolwent Uniwersytetu Rzeszowskiego. Jego zainteresowania naukowe oscylują wokół problematyki samorządu lokalnego, rozwoju regionalnego i absorpcji środków Unii Europejskiej. E-mail: pawelhayn@wp.pl.
