

I. WPROWADZENIE

Pierwsze słowa na temat założeń polityki spójności w latach 2014 – 2020 padły na początku obecnej perspektywy, bo już w roku 2007. Konkretnie ustalenia i negocjacje rozpoczęły się jednak dopiero od roku 2011.

W czerwcu 2011 roku Komisja Europejska przedstawiła komunikat zawierający propozycje budżetowe na lata 2014 – 2020. Zgodnie z nim, przewidywano kwotę ok. 376 mld euro na cele spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej w tych latach. Według prognoz, Polska miała w ramach tej puli otrzymać ok. 76 mld euro. Zgodnie z postanowieniami szczytu Rady UE z 7-8 lutego 2013 roku, Polska otrzyma zbliżoną kwotę – całkowita alokacja dla Polski wyniesie **ok. 72,9 mld EUR** (w cenach stałych 2011 roku).

W przygotowywaniu przyszłej perspektywy finansowej bardzo istotne jest także **określenie celów, założeń, procedur, systemu instytucji.** Między innymi te kwestie zostały uregulowane w tzw. „pakiecie legislacyjnym”, czyli zestawie propozycji rozporządzeń określających podstawowe zasady funkcjonowania Funduszy Europejskich w latach 2014 – 2020. Dokumenty te zostały zaproponowane **w październiku 2011 r.**

W marcu 2012 roku Komisja Europejska przedstawiła **Wspólne Ramy Strategiczne**, które powinny ułatwić państwom członkowskim przygotowanie się do wdrożenia polityki spójności w latach 2014 – 2020. Władze krajowe i regionalne podczas opracowywania dokumentów dotyczących Funduszy Europejskich na lata 2014 - 2020 na poziomie krajowym stosują Wspólne Ramy Strategiczne, zobowiązując się do realizacji celów dotyczących rozwoju i zatrudnienia w Europie.

Dzięki przygotowaniu dokumentów wspólnych dla wszystkich członków Unii Europejskiej korzystających z Funduszy Europejskich, **poszczególne kraje mogą opracowywać własne założenia**, oparte na ogólnie obowiązujących zasadach. Na gruncie krajowym perspektywa finansowa 2014 – 2020 będzie wdrażana poprzez programy. Wytyczne, którymi Polska będzie kierowała się przy opracowywaniu tych programów znajdują się w tzw. Umowie Partnerstwa.

Założenia polskiej umowy partnerstwa są już znane i pod koniec 2012 roku zostały skonsultowane z regionami i partnerami społecznymi. **15 stycznia 2013 roku** Założenia Umowy Partnerstwa zostały przyjęte. Na ich podstawie rozpoczęto prace nad tekstem Umowy Partnerstwa oraz nad programami operacyjnymi. Rozpoczęły się już konsultacje pierwszych programów.

Przez lipiec i sierpień trwały także **konsultacje projektu Umowy Partnerstwa** – dokumentu wskazującego: potrzeby rozwojowe i potencjały kraju czy regionów, zarys finansowania, zasady horyzontalne, system koordynacji, instrumenty terytorialne, system wdrażania.

II. DOKUMENTY STRATEGICZNE

Wdrażanie Funduszy Europejskich w latach 2014 - 2020 opierać się będzie na dokumentach przygotowanych przez poszczególne państwa członkowskie (Umowa Partnerstwa, programy). Ich treść, zakres, najważniejsze założenia wynikają z kolei z dokumentów strategicznych: unijnych - **Strategia Europa 2020** oraz krajowych - m.in. **Strategia rozwoju kraju do roku 2020** i 9 strategii zintegrowanych (dotyczących innowacyjności, transportu, kapitału ludzkiego, kapitału społecznego, energetyki i środowiska, sprawności państwa, rozwoju regionalnego, rozwoju rolnictwa oraz obszarów wiejskich).

Głównymi dokumentami przygotowywanymi na potrzeby perspektywy finansowej 2014-2020 (to inne określenie na budżet Unii Europejskiej) w Polsce są:

⇒ Umowa Partnerstwa,

- ⇒ programy,
- ⇒ Kontrakt Terytorialny.

Umowa Partnerstwa jest formą kontraktu między Polską a Komisją Europejską, w którym przedstawia się strategię wykorzystania Funduszy Europejskich do realizacji celów rozwojowych kraju w latach 2014 - 2020. Dokument ten określa m.in.:

- ⇒ zakres wsparcia ze środków europejskich w wybranych obszarach tematycznych,
- ⇒ liczbę i zakres programów,
- ⇒ sposób podziału wspieranych obszarów tematycznych pomiędzy programy krajowe i regionalne,
- ⇒ zarys systemu wdrażania,
- ⇒ sposób uzupełniania się polityki spójności, wspólnej polityki rolnej oraz wspólnej polityki rybackiej

Równoległe z pracami nad projektem Umowy Partnerstwa, prowadzone są także prace nad **programami**. Celem programów jest uszczegółowienie zasad i faktyczna obsługa wdrażania Funduszy Europejskich. Programy dzielą się na osie priorytetowe, a te na działania.

Kontrakt Terytorialny to dokument, będący wynikiem dwustronnych negocjacji pomiędzy rządem a samorządem terytorialnym na poziomie województwa. Taka 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 obszarach.

III. STRATEGICZNE ZASADY

Umowa Partnerstwa i programy na lata 2014 - 2020 opierają się na strategicznych założeniach przygotowanych przez Unię Europejską, m.in. na strategii Europa 2020. Ukierunkowanie funduszy europejskich na realizację celów tej strategii oznacza nowe podejście i oparcie m.in. na następujących zasadach:

- ⇒ koordynacja
- ⇒ koncentracja tematyczna
- ⇒ zwiększenie znaczenia wymiaru terytorialnego,
- ⇒ ukierunkowanie na rezultaty
- ⇒ decentralizacja zarządzania

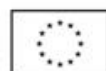
Po pierwsze - koordynacja

Koordynacja udzielanego wsparcia z funduszy europejskich ma na celu uniknięcie powielania finansowania tych samych interwencji z różnych źródeł oraz uproszczenie mechanizmów. Realizowana jest ona głównie poprzez zawarcie w Umowie Partnerstwa wspólnych zasad dotyczących zarówno polityki spójności, jak i rolnej i rybackiej.

Warto także zaznaczyć, że w dokumentach programowych mowa także o innych poziomach koordynacji - np. z innymi instrumentami finansowymi Unii Europejskiej, takimi jak program Horyzont 2020 (wsparcie badań, rozwoju technologicznego i innowacyjności), Kreatywna Europa (wsparcie w obszarze kultury i sektora audiowizualnego) czy instrument łącząc Europę (wsparcie projektów transportowych, energetycznych i z zakresu technologii informacyjnych).

Ponadto Umowa Partnerstwa określa koordynację między instrumentami krajowymi i regionalnymi. Temu celowi służą m.in. kontrakty terytorialne – dokumenty będące wynikiem dwustronnych negocjacji pomiędzy rządem a samorządami województw.

Po drugie - koncentracja



Koncentracja tematyczna oznacza skupienie możliwości finansowania na określonych obszarach priorytetowych. Przedstawione przez Komisję Europejską wytyczne wskazują 11 celów tematycznych (dotyczących głównie: badań i innowacji; technologii informacyjno – komunikacyjnych; konkurencyjności firm; gospodarki niskoemisyjnej; zapobiegania ryzykom; ochrony środowiska; zrównoważonego transportu; zatrudnienia; włączenia społecznego; edukacji; sprawności administracji). Ponadto, dla określonych obszarów tematycznych wskazane zostały pułapy finansowe, tzw. ring-fencingi, które wprowadziły wymóg przeznaczania określonych środków finansowych na poszczególne przedsięwzięcia (min. 50% środków z EFRR w 15 regionach i min. 60% na Mazowszu będzie musiało być przeznaczonych na innowacje, badania i rozwój, a co najmniej 20% środków z EFS – na działania związane z włączeniem społecznym i ograniczeniem ubóstwa).

Po trzecie – ważne regiony

Wzmocnienie wymiaru terytorialnego w polityce spójności na lata 2014 – 2020 przejawia się w zwróceniu szczególnej uwagi na politykę miejską (Komisja Europejska wprowadziła obowiązek przeznaczania 5% środków EFRR na rozwój miast) oraz w skoncentrowaniu wsparcia na pięciu obszarach strategicznej interwencji państwa (tzw. OSI). W Polsce zaliczono do nich: Polskę wschodnią (woj. lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie, warmińsko – mazurskie); miasta wojewódzkie; miast i dzielnic wymagające rewitalizacji; obszary o najniższym dostępie do dóbr i usług społecznych (głównie obszary wiejskie) oraz obszary przygraniczne. Ponadto uruchomione zostaną specjalne instrumenty wspierające rozwój terytorialny.

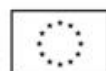
Po czwarte - rezultaty

Ukierunkowanie na rezultaty oznacza, że cele rozwojowe, jakie realizowane będą w programach operacyjnych przy pomocy funduszy europejskich, będą musiały być wyrażone za pomocą wskaźników. Polska zobowiązana jest do określenia zestawu wskaźników (tzw. kamieni milowych) oraz ich wartości pośrednich na rok 2018 i docelowych na rok 2022. Komisja Europejska w przeglądzie w roku 2019 dokona oceny stopnia realizacji przez Polskę tych wskaźników. Niewywiązywanie się z tych celów skutkować może zawieszeniem płatności lub nawet odebraniem części funduszy. Ponadto opracowano system zachęt do jak najbardziej efektywnego wydawania środków z Funduszy Europejskich, aby ułatwić osiągnięcie wskaźników rezultatu. Jest to m.in. rezerwa wykonania wynosząca 5% alokacji z Funduszy Europejskich dla danego państwa członkowskiego. Rezerwa ta, po roku 2019, zostanie podzielona między te programy i osie priorytetowe, które najbardziej efektywnie wydają środki.

Po piąte - samorządy

W latach 2014 – 2020 więcej środków będzie zarządzanych na poziomie regionalnym. Dzięki temu samorządy województw, w oparciu o kontrakty terytorialne oraz wykorzystując regionalne programy operacyjne i inne instrumenty wsparcia, będą bardziej zaangażowane we wdrażanie funduszy europejskich. Zapewni to większą decentralizację systemu zarządzania i tym samym lepsze dopasowanie do lokalnych potrzeb. Ponadto większe kompetencje uzyskają samorządy miast, które będą mogły realizować instrumenty zintegrowane i samodzielnie wdrażać środki.

W procesie programowania i wdrażania funduszy europejskich na lata 2014 – 2020 obowiązywać będą **także inne, dotychczas stosowane zasady**, m.in.: dodatkowości (fundusze europejskie mają uzupełniać, a nie zastępować środki krajowe), partnerstwa (zaangażowanie partnerów społecznych i gospodarczych w programowanie i wdrażanie), realizacji polityk horyzontalnych UE (np. zasady równości płci, zrównoważonego rozwoju). Warto tu podkreślić zasady:



1. Partnerstwa

W przygotowanie strategii wykorzystania funduszy europejskich dla realizacji celów rozwojowych kraju, zaprezentowanej w Umowie Partnerstwa zostali zaangażowani przedstawiciele resortów, kluczowych z punktu widzenia programowania interwencji Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych, samorządów regionalnych i lokalnych, partnerzy społeczni i gospodarczy, organizacje pozarządowe, a także eksperci. Ww. interesariusze uczestniczyli od najwcześniejszych etapów programowania, w zakresie właściwym dla typu i kompetencji danego podmiotu, w pracach nad Umową Partnerstwa.

Instrumentami umożliwiającymi włączenie partnerów w te procesy mogą być np.:

- ⇒ grupy robocze pracujące nad przygotowaniem i realizacją programów w danym obszarze tematycznym,
- ⇒ konferencje, warsztaty, spotkania konsultacyjne,
- ⇒ konsultacje programów prowadzone online,
- ⇒ udział przedstawicieli partnerów w pracach komitetów monitorujących,
- ⇒ udział przedstawicieli partnerów w grupach roboczych do spraw ewaluacji,
- ⇒ włączanie partnerów w akcje informacyjno – promocyjne i edukacyjne związane z Funduszami Europejskimi

2. Promowania równouprawnienia

Przez „promowanie równości” należy rozumieć działania przyczyniające się do zwiększenia trwałego udziału kobiet w zatrudnieniu i do rozwoju ich kariery, ograniczenia segregacji na rynku pracy, zwalczania stereotypów związanych z płcią w dziedzinie kształcenia i szkolenia oraz propagowania godzenia pracy i życia osobistego kobiet i mężczyzn. Wyraża się to w konkretnym zakresie wsparcia: promowanie zatrudnienia i mobilności pracowników przez zapewnienie równości mężczyzn i kobiet oraz godzenie życia zawodowego i prywatnego oraz promowanie włączenia społecznego i zwalczanie ubóstwa przez zwalczanie dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną.

3. Zrównoważonego rozwoju

Uwzględnienie zasady zrównoważonego rozwoju w programowaniu i wdrażaniu obejmuje finansowanie przedsięwzięć minimalizujących oddziaływanie działalności człowieka na środowisko.

Realizacja zasady zrównoważonego rozwoju sprowadzać się powinna przede wszystkim do:

- ⇒ pogodzenia poprawy wyniku ekonomicznego z jednoczesnym ograniczeniem wykorzystania zasobów
- ⇒ postrzegania odpadów jako źródła zasobów
- ⇒ dążenia do zamykania obiegów surowcowych, a w tym maksymalizacji oszczędności wody i energii; ograniczania zanieczyszczeń emitowanych do środowiska, w tym zwłaszcza powietrza oraz wody już na etapie projektowania rozwiązań technologicznych;
- ⇒ wspierania zwiększenia efektywności energetycznej i pozyskiwanie energii z niskoemisyjnych źródeł
- ⇒ niskoemisyjnego i zrównoważonego transportu;
- ⇒ energooszczędnego budownictwa.

IV. NAJWAŻNIEJSZE OBSZARY

Znaczna część projektu Umowy Partnerstwa poświęcona jest obszarom tematycznym, wokół których skoncentrowane będzie wsparcie w przyszłych programach. Zgodnie ze stanowiskiem Komisji Europejskiej będzie to **11 celów tematycznych**:

- ⇒ wspieranie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji (np. dofinansowanie innowacyjnych rozwiązań w przedsiębiorstwach, infrastruktury badawczej jednostek naukowych);
- ⇒ zwiększenie stopnia wykorzystania technologii informacyjno – komunikacyjnych (np. wsparcie informatyzacji przedsiębiorstw, rozwoju e-usług);
- ⇒ podnoszenie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw (np. nowe inwestycje w firmach);
- ⇒ wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach (np. inwestycje w zakresie odnawialnych źródeł energii);
- ⇒ promowanie dostosowania do zmian klimatu, zarządzanie ryzykiem (np. wspieranie infrastruktury przeciwpowodziowej);
- ⇒ ochronę środowiska naturalnego i wspieranie efektywności wykorzystywania zasobów (np. dofinansowanie inwestycji w gospodarkę wodno – ściekową czy gospodarkę odpadami);
- ⇒ promowanie zrównoważonego transportu (np. dofinansowanie budowy dróg, rozwoju transportu ekologicznego);
- ⇒ wspieranie zatrudnienia i mobilności pracowników (np. środki na zakładanie firm, na szkolenia dla pracowników);
- ⇒ wspieranie włączenia społecznego i walkę z ubóstwem (np. wsparcie osób zagrożonych wykluczeniem – przez integrację oraz tworzenie infrastruktury społecznej);
- ⇒ inwestowanie w edukację, umiejętności i uczenie się przez całe życie (np. środki na tworzenie przedszkoli, zajęcia pozalekcyjne, kursy dla osób dorosłych);
- ⇒ wzmacnianie potencjału instytucjonalnego i skuteczności administracji publicznej (np. informatyzacja administracji, szkolenia dla urzędników).

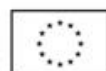
Polska pogrupowała te cele na trzy obszary, będące jednocześnie trzema celami szczegółowymi do realizacji w Polsce w latach 2014 - 2020.

Pierwszym z nich jest **konkurencyjna gospodarka**. W tej płaszczyźnie pomoc ma być nakierowana m.in. na poprawę jakości badań oraz wzmocnienie współpracy sektora nauki i gospodarki, zwiększenie konkurencyjności przedsiębiorstw, lepsze wykorzystanie kadr gospodarki, bardziej efektywne wykorzystanie zasobów na rynku pracy, ale także na takie przedsięwzięcia, jak zwiększenie transportowej dostępności kraju, poprawa bezpieczeństwa energetycznego kraju, zmniejszenie emisyjności gospodarki, poprawa zdolności adaptacji do zmian klimatu, zwiększenie efektywności wykorzystania zasobów naturalnych i kulturowych, czy też zwiększenie wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych w gospodarce i społeczeństwie.

Drugim obszarem wymienionym w projekcie Umowy Partnerstwa jest **spójność społeczna i terytorialna**. Założeniem jest zmniejszenie poziomu ubóstwa, zwiększenie dostępu do usług publicznych oraz poprawa wewnątrzregionalnej dostępności transportowej.

Ostatni obszar, to **sprawne i efektywne państwo**. Wśród celów do osiągnięcia w tej części, w projekcie Umowy Partnerstwa wymieniono poprawę warunków administracyjnych dla rozwoju przedsiębiorczości, zwiększenie wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych oraz działania w zakresie dobrego rządzenia.

Priorytety te będą realizowane w programach operacyjnych.



V. PROGRAMOWANIE

W latach 2014 – 2020 w Polsce Fundusze Europejskie realizowane będą na dwóch poziomach – **centralnym i regionalnym**. Na szczeblu centralnym przewidziano **programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej oraz 8 programów krajowych** finansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), Funduszu Spójności (FS), a także Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR). Na poziomie regionalnym z kolei planuje się **realizację 16 dwufunduszowych regionalnych programów operacyjnych**, finansowanych z EFRR i EFS – 1 dla Mazowsza i 15 dla pozostałych województw.

Po roku 2013 **województwo mazowieckie** będzie pierwszym polskim regionem, który w unijnej klasyfikacji opuści kategorię regionów najsłabiej rozwiniętych (czyli regionów, w których PKB nie przekracza 75% średniej unijnej). Oznacza to, że będą w nim obowiązywać inne zasady wsparcia.

Pierwsza różnica dotyczy **maksymalnego poziomu współfinansowania projektów** ze środków Unii Europejskiej. W regionach słabiej rozwiniętych wynosi on 85%, natomiast dla Mazowsza zostanie zmniejszony do 80%.

Kolejną różnicą jest **swoboda w dysponowaniu środkami** z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego. Ring fencing, czyli wspomniane przy okazji zasady koncentracji tematycznej pułapy finansowe dla konkretnych obszarów, są wyższe w przypadku województwa mazowieckiego niż w pozostałych regionach.

W programach realizowanych na poziomie krajowym wyodrębnione zostały **osobne budżety** poszczególnych osi priorytetowych finansowane z alokacji na Mazowsze i osobne finansowane z alokacji na regiony słabiej rozwinięte.

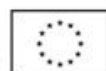
Ponadto w latach 2014 – 2020 będzie funkcjonował **Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego**. Jego celem będzie zwiększanie konkurencyjności Mazowsza, poprawa jakości życia mieszkańców oraz niwelowanie wewnętrznych dysproporcji i barier rozwojowych. Przewiduje się, że będzie to program dwufunduszowy – finansowany z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego. Co do zasady, program dla województwa mazowieckiego powinien realizować te same cele i priorytety, co inne programy regionalne, a więc oferować wsparcie w zakresie rozwoju przedsiębiorczości, edukacji, zatrudnienia, włączenia społecznego, technologii informacyjno – komunikacyjnych, infrastruktury ochrony środowiska, energetyki, transportu. Z uwagi jednak na mniejszą alokację oraz większe skoncentrowanie środków (ring fencing) liczba priorytetów może zostać ograniczona, aby wsparcie było bardziej efektywne.

Wsparcie na terenie województwa mazowieckiego będzie skoncentrowane wokół strategicznych obszarów terytorialnych:

- ⇒ Warszawa i jej obszar funkcjonalny,
- ⇒ Miasta średniej wielkości lub ich dzielnice wymagające rewitalizacji,
- ⇒ Obszary wiejskie o najniższym poziomie dostępu mieszkańców do dóbr i usług społecznych.

Założenia polityki spójności na lata 2014 – 2020 wskazują na **konieczność skoncentrowania środków** z Funduszy Europejskich na ściśle określonych dziedzinach. W tym celu ustanowiono tzw. **ring fencing – pułapy finansowe dla konkretnych obszarów tematycznych**.

Minimum **60% środków** Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) na Mazowszu (w regionie najlepiej rozwiniętym gospodarczo w Polsce) oraz minimum **50% tych środków** w pozostałych województwach będzie skoncentrowanych w obszarach **innowacji, badań naukowych, technologii informacyjno – komunikacyjnych, konkurencyjności przedsiębiorstw oraz w zakresie**



gospodarki niskoemisyjnej. Ten ostatni sektor ma być szczególnie wspierany – należy na niego przeznaczyć min. 15% środków.

W ramach Europejskiego Funduszu Społecznego minimum **20% środków** musi zostać przeznaczonych na działania związane z **włączeniem społecznym i ograniczaniem ubóstwa**. W przypadku EFS, koncentracja tematyczna przejawia się również w obowiązku przeznaczenia min. 60% środków na maksymalnie 4 priorytety inwestycyjne w ramach każdego programu w części współfinansowanej z tego funduszu (obowiązek ten dotyczy 15 regionów).

Należy także pamiętać o wzmocnieniu **polityki miejskiej**. Komisja Europejska zaproponowała, aby na rozwój miast każde państwo członkowskie obowiązkowo przeznaczało **5% środków** Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

VI. CO DALEJ?

Wiele szczegółowych zasad, które będą obowiązywać beneficjentów i instytucje w latach 2014 – 2020, nie zostało jeszcze ustalonych. Trwają negocjacje między państwami członkowskimi i konsultacje eksperckie, których celem jest przygotowanie jak najbardziej sprawnego systemu.

Temat przyszłej perspektywy finansowej jest obecnie zagadnieniem bardzo dynamicznym. Negocjacje i konsultacje toczą się zarówno na poziomie krajowym, jak i europejskim. Podejmowane są kolejne decyzje, przygotowywane są następane dokumenty.

