

Marek Dylewski  
Beata Filipiak  
Adrian Guranowski  
Joanna Hołub-Iwan

# Zarządzanie finansami projektu europejskiego



F I N A N S E



Zarządzanie  
finansami  
projektu  
europejskiego

F I N A N S E

Marek Dylewski  
Beata Filipiak  
Adrian Guranowski  
Joanna Hołub-Iwan

# Zarządzanie finansami projektu europejskiego



Wydawnictwo C.H. Beck  
Warszawa 2009

Wydawca: Dorota Ostrowska-Furmanek  
Redakcja merytoryczna: Ewa Szczepańska  
Recenzent: prof. zw. dr hab. Bogdan Nogalski

Projekt okładki i stron tytułowych: GRAFOS  
Ilustracja na okładce: © ooyoo/iStockphoto.com

Seria: Finanse

Tytuł dofinansowany przez Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług Uniwersytetu Szczecińskiego



© Wydawnictwo C.H. Beck 2009

Wydawnictwo C.H. Beck Sp. z o.o.,  
ul. Bonifraterska 17, 00-203 Warszawa

Skład i łamanie: GRAFOS  
Druk i oprawa: Studio Spartan, Gdynia

ISBN 978-83-255-0511-0

# Spis treści

---

<b>Od autorów</b> .....	7
<b>1. Nowa perspektywa finansowa w okresie programowania 2007–2013</b> ( <i>Joanna Holub-Iwan</i> ) .....	11
1.1. Cele polityki spójności i system programowania funduszy na lata 2007–2013 .....	11
1.2. Strategiczne wytyczne Wspólnoty w latach 2007–2013 .....	16
1.3. Przeznaczenie funduszy w nowym okresie programowania. Strategiczne wytyczne dla Polski .....	17
1.4. Fundusze Unii Europejskiej i europejskie .....	22
1.5. Fundusze strukturalne w nowym okresie programowania .....	24
1.6. Fundusz Spójności .....	28
1.7. Zasady udzielania pomocy w okresie programowania 2007–2013 ..	30
1.8. Instrumenty polityki strukturalnej Unii Europejskiej .....	32
1.9. Programy operacyjne .....	36
1.10. Fundusze europejskie (poza funduszami Unii Europejskiej) .....	49
1.11. Programy wspólnotowe .....	52
1.12. Beneficjenci projektów europejskich .....	54
<b>2. Planowanie i przygotowanie projektu</b> ( <i>Adrian Guranowski</i> ) .....	55
2.1. Charakterystyka projektu pod względem jego unikalnych cech .....	55
2.2. Parametry projektów .....	58
2.3. Główne procesy w ramach zarządzania projektami – wykorzystanie metody PCM .....	60
2.4. Analiza problemów i celów projektu .....	64
2.5. Analiza interesariuszy ( <i>stakeholders analysis</i> ) .....	67
2.6. Matryca logiczna i studium wykonalności projektu .....	70
2.7. Tworzenie harmonogramów i programowanie zadań w czasie .....	74
2.8. Organizacja zespołu ( <i>Joanna Holub-Iwan</i> ) .....	79
2.9. Budżetowanie zadań projektowych .....	91
<b>3. Instrumenty i formy zarządzania finansami wspomagające realizację projektu europejskiego</b> ( <i>Beata Filipiak</i> ) .....	94
3.1. Istota i zakres zarządzania finansami .....	94
3.2. Źródła i sposoby finansowania projektu europejskiego .....	98

---

3.3. Proces realizacji projektu a zarządzanie jego finansami .....	107
3.4. Struktura finansowania a koszt kapitału w projektach europejskich ..	117
3.4.1. Koszt kapitału własnego .....	118
3.4.2. Koszt kapitału obcego .....	120
3.5. Konsorcja projektowe i finansowe .....	126
3.6. Znaczenie ryzyka w finansowaniu projektów europejskich .....	128
3.7. Pomoc publiczna w projektach europejskich jako szczególny instrument finansowy – zasady stosowania a ryzyko wykorzystania .....	130
<b>4. Budżetowanie kosztów i podatków w projekcie europejskim jako instrument zarządzania finansami (Beata Filipiak) .....</b>	<b>141</b>
4.1. Rodzaje wydatków w projekcie i ich kwalifikowalność .....	141
4.2. Procedura budżetowania kosztów projektu .....	149
4.3. Podatki a budżetowanie kosztów projektu .....	159
<b>5. Planowanie finansowe projektu europejskiego (Marek Dylewski) .....</b>	<b>168</b>
5.1. Istota i elementy planu finansowego projektu .....	168
5.2. Planowanie rachunku wyników .....	172
5.3. Konstrukcja bilansu <i>pro forma</i> projektu .....	180
5.4. Przepływy finansowe projektu .....	181
5.5. Planowanie finansowe a budżetowanie projektu .....	188
<b>6. Analiza ekonomiczna i finansowa projektu europejskiego (Marek Dylewski) .....</b>	<b>191</b>
6.1. Zakres i metody analizy ekonomicznej stosowane w projektach .....	191
6.2. Analiza finansowa jako narzędzie oceny i weryfikacji planowanych zamierzeń w projektach .....	197
6.3. Rachunek efektywności projektów .....	204
6.4. Znaczenie analizy CBA i innych analiz jakościowych w ocenie i weryfikacji planowanych zamierzeń w projektach .....	209
<b>7. Monitoring i ewaluacja projektów finansowanych z funduszy Unii Europejskiej (Joanna Hołub-Iwan) .....</b>	<b>215</b>
7.1. Istota i definicja monitoringu .....	215
7.2. Metody przeprowadzania monitoringu .....	216
7.3. Podmioty i zasady prowadzenia monitoringu .....	217
7.4. Wskaźniki monitorowania .....	219
7.5. Istota i definicja ewaluacji .....	222
7.6. Kryteria ewaluacji .....	223
7.7. Metody ewaluacji .....	225
7.8. Proces przeprowadzania ewaluacji <i>ex ante</i> , <i>midterm</i> i <i>ex post</i> .....	227
7.8.1. Ewaluacja <i>ex ante</i> .....	227
7.8.2. Ewaluacja <i>midterm</i> .....	231
7.8.3. Ewaluacja <i>ex post</i> .....	233
<b>8. Audyt i kontrola finansowa projektu europejskiego (Beata Filipiak) .....</b>	<b>236</b>
8.1. Znaczenie i procedura kontroli finansowej projektu .....	236
8.2. Audyt projektu – przebieg i skutki .....	242
8.3. Zalecenia pokontrolne i poaudytowe .....	253
<b>Bibliografia .....</b>	<b>255</b>
<b>Indeks .....</b>	<b>260</b>

## Od autorów

---

Projekty są wyrazem szczególnej aktywności ludzkiej. Wyrazem dążenia do planowania i realizacji przedsięwzięć, często dużych, zmieniających rzeczywistość. Skojarzenie projektów z aktywnością i przedsiębiorczością wynika również z czasu, w jakim pojawiły się w Polsce. W okresie przedtransformacyjnym mówiono raczej o planach i działaniach. Obecnie, począwszy od studentów po przedsiębiorstwa i instytucje publiczne, wszyscy realizują projekty.

Pierwsze lata wdrażania projektów europejskich w Polsce pokazały, że tylko nieliczne osoby czy instytucje zaangażowały się w aplikowanie o fundusze europejskie. Z pewnością było to grono osób aktywnych, przedsiębiorczych, elastycznych w działaniu, pomysłowych. Dlatego też coraz częściej mówi się, że planowanie i realizacja projektów jest ściśle skorelowana z aktywnością i przedsiębiorczością ludzi. Im więcej takich osób, tym więcej projektów będzie realizowanych i tym bardziej będą one zmieniały naszą rzeczywistość.

Rozmaitość programów i projektów europejskich oraz skala zaangażowanych w nie środków powodują, że jednym z ważniejszych problemów staje się kwestia właściwego sposobu przygotowania przedsięwzięć do realizacji, w tym skutecznego i efektywnego ich finansowania. A to oznacza konieczność specyficznego sposobu myślenia i działania. Określona metodyka działania i postępowania od pomysłu do rozliczenia projektu i jego ewaluacji, nawet w okresie kilku lat po realizacji, zmusza do poszerzania wiedzy, logicznego myślenia, odpowiedzialności za pomysły i ich skuteczność. Choć Unia Europejska nie narzuca projektodawcom konkretnej metodyki postępowania, to stosowanie wypracowanych wzorców zawsze jest lepiej oceniane. Trzeba również podkreślić, że niezależnie od narzuconych wzorów projektodawcy



chętnie stosują się do wypracowanych metod działania, bo w praktyce okazują się one bardzo dobre.

Unia Europejska oceniając problemy wdrażania projektów w krajach członkowskich, najwięcej mankamentów dostrzega w obszarze:

- ▶ analizy szeroko pojmowanego otoczenia, w tym otoczenia społecznego, ekonomicznego, gospodarczego,
- ▶ planowania i przygotowania projektu,
- ▶ krótkoterminowej wizji działania i nastawienia na działanie, a nie na cel,
- ▶ weryfikowalności efektów projektu.

Celem autorów jest stworzenie kompendium wiedzy potrzebnej do zrozumienia obszaru, jakim jest zarządzanie finansami projektu europejskiego – a w szczególności jego roli i znaczenia, instrumentów oraz procedur składających się nań w procesie przygotowania i realizacji projektu – nie tylko potencjalnemu beneficjentowi, ale także każdemu interesariuszowi związanemu z projektem. W książce położono nacisk na takie zagadnienia, jak: ogólne informacje o finansowaniu przedsięwzięć w nowej perspektywie czasowej, przygotowanie projektu, rola i narzędzia zarządzania finansami projektu, budżetowanie kosztów, planowanie finansowe, analiza, monitoring i ewaluacja, audyt i kontrola. Występują tu problemy i dylematy zarządzania finansami oraz ryzyka w obliczu procesów decyzyjnych.

Układ książki pozwala Czytelnikowi na zapoznanie się najpierw z zagadnieniami natury ogólnej, a następnie z zagadnieniami szczegółowymi, dotyczącymi specyficznych aspektów, roli i znaczenia zarządzania finansami w projekcie.

W pierwszej kolejności Czytelnik poznaje założenia nowej perspektywy finansowej oraz cele postawione przed wsparciem unijnym. Przedmiotem drugiego rozdziału są zagadnienia dotyczące kształtowania się procesu przygotowania projektu europejskiego, ze szczególnym uwzględnieniem parametrów projektu, głównych procesów związanych z zarządzaniem projektem oraz analizy celów projektu. Obejmuje szczegółowo zaprezentowaną metodykę postępowania z projektem, logiczną i spójną, widzianą okiem doświadczonego praktyka, wraz ze wskazaniem newralgicznych punktów planowania, „słabych ogniw” czy „wąskich gardeł” procesu. Nie ma projektów bez ludzi, ich wiedzy i zaangażowania, pomysłów i pracy przy ich realizacji. Bardzo ważnym zagadnieniem w procesie zarządzania projektami jest więc właściwy dobór kadr, tworzenie efektywnie działających zespołów projektowych, motywowanie ludzi, gdyż czas realizacji projektu jest często bardzo długi. Te same kadry zaangażowane są często w różne projekty, czasem dwa, a nawet trzy. Umiejętność tworzenia zespołu, wyodrębnionego z tradycyjnej struktury organizacyjnej,

oraz zarządzania nim jest prawdziwym wyzwaniem dla menadżerów, a prawidłowa konstrukcja zespołów realizujących projekt daje podstawę do osiągnięcia zamierzonych efektów.

W trzecim rozdziale odniesiono się do procesu zarządzania finansami, wskazano na źródła i sposoby dokonywania montażu finansowego oraz prowadzenia konsorcjów finansowych. Szczególną uwagę zwrócono na efektywność realizacji projektu europejskiego z finansowego punktu widzenia. Nie bez znaczenia pozostają zagadnienia udzielania pomocy publicznej, którą objęta jest znaczna część projektów i która jest bardzo silnie skorelowana z procesem zarządzania finansami oraz z decyzjami finansowymi.

Skoro każdy podmiot realizuje projekty, a pokaźna ich część jest współfinansowana ze środków Unii Europejskiej, konieczne jest prawidłowe oszacowanie kosztów ich realizacji, ocena oczekiwanych efektów, umiejętność zaplanowania wydatków, określenia zapotrzebowania na kapitał, odzwierciedlającego planowane wydatki. Podstawą tych działań jest planowanie i budżetowanie projektu. Biorąc pod uwagę prawidłowość realizacji projektu, plan i budżet stają się istotnym narzędziem jego realizacji i wzmacniania konkurencyjności. Ta problematyka jest poruszana w rozdziale czwartym.

W rozdziale piątym odniesiono się do zagadnień planowania finansowego, prezentując istotę planowania projektów europejskich, miejsce i rolę instrumentów planistycznych w zarządzaniu finansami projektu europejskiego. Projekty mają swój cykl życia, nastawione są na kreowanie wartości dodanej, często są innowacyjne, ale aby przynosić efekty, muszą podlegać procesom planowania, następnie są przygotowywane, realizowane i analizowane z punktu widzenia przynoszonych efektów lub ich braku. Dlatego też przedmiotem rozdziału szóstego jest analiza finansowa i ekonomiczna, stanowiąca podstawę prawidłowych decyzji finansowych, związanych z planowaniem, realizacją i zakończeniem projektu. Czytelnik zgłębiając te aspekty, poznaje nie tylko instrumenty, ale też uzyskuje wiedzę, jak podejmować decyzje.

Rozdziały siódmy i ósmy odnoszą się do oceny projektu, w szczególności do oceny ewaluacyjnej, kontroli wewnętrznej, finansowej i kontroli zewnętrznej projektu oraz do audytu. Te zagadnienia przedstawiono z punktu widzenia praktyki, tak aby można było uniknąć niepowodzeń w realizacji projektu.

Książka została napisana przez zespół pracowników naukowych, reprezentujących różne dyscypliny naukowe, ale będących jednocześnie praktykami (konsultantami, wdrażającymi projekty). Zdobyta wiedza praktyczna pozwoliła na połączenie sił i zawarcie w książce informacji praktycznych o zagrożeniach i sposobach ich eliminowania w procesie zarządzania finansami.

Do nadania ostatecznego kształtu książki przyczynił się Pan Profesor Bogdan Nogalski. Autorzy pragną podziękować za cenne uwagi zawarte w recenzji, które pozwoliły udoskonalić pierwotny tekst książki. Szczególne podziękowania kierujemy do osoby, która współpracowała z gronem autorskim przy opracowaniu technicznym. Jest nią Pan Paweł Szeremet. Dziękujemy również wszystkim osobom, z którymi mogliśmy pracować przy realizacji projektów europejskich, a których doświadczenia wpłynęły na nasze postrzeganie rzeczywistości projektowej. To dzięki nim mogliśmy się z Państwem podzielić praktycznymi doświadczeniami.

Zachęcając Czytelnika do lektury tej książki, chcemy podkreślić, że jest ona nie tylko rozszerzeniem wiedzy w zakresie obowiązującego podejścia do zarządzania projektem europejskim, lecz także pozwala poznać meandry zarządzania finansami, a w szczególności procesy budżetowania, costingu, audytu, analizy finansowej (o jakże innej naturze niż powszechnie obowiązująca w praktyce). W książce przedstawione zostały ważne i skomplikowane kwestie natury finansowej, często ujęte w nietypowy i dyskusyjny sposób. Finanse nie są trudne, są ważne dla prawidłowej realizacji projektu, dlatego też zespół autorski zdecydował się napisać tę książkę, by ułatwić Czytelnikowi poznanie zjawisk, procesów i instrumentów, które często przesłaniane są przez samo pozyskanie środków UE, a w trakcie realizacji projektu nastęrczają dużo trudności. Mamy nadzieję, że książka stanie się lekturą ułatwiającą realizację projektu europejskiego oraz umożliwi dobre przygotowanie wniosków projektowych.

Mamy nadzieję, że wywoła refleksje nad potrzebą dokonywania zmian w podejściu do planowania i realizacji projektu europejskiego. Dedykujemy ją nie tylko studentom kierunków „Finanse i rachunkowość”, „Ekonomia”, „Informatyka i ekonometria”, „Europeistyka”, ale adresujemy również do praktyków gospodarczych zajmujących się zarządzaniem i podejmowaniem decyzji finansowych w fazie przygotowania i realizacji projektu, jak również do odbiorców chcących zapoznać się z tą trudną, ale jakże przydatną i pasjonującą problematyką.

Życzymy owocnej lektury i dobrych decyzji finansowych podejmowanych w praktyce.

W imieniu zespołu autorskiego  
dr hab. prof. US Beata Filipiak

# 1 Nowa perspektywa finansowa w okresie programowania 2007–2013

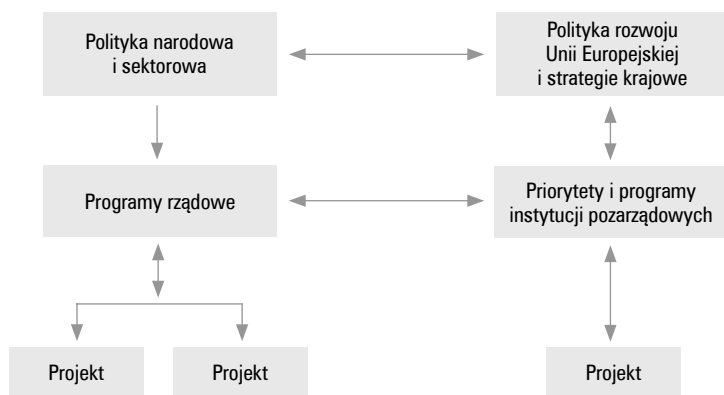
---

Joanna Hołub-Iwan

## 1.1. Cele polityki spójności i system programowania funduszy na lata 2007–2013

Tworzenie programów i projektów jest efektem dążenia do osiągnięcia pewnych celów nadrzędnych, a cele te zawsze są związane z określoną polityką. Polityka jest rozumiana jako zbiór strategicznych – ogólnych, długookresowych zasad, celów i wytycznych postępowania w określonych dziedzinach. W takim rozumieniu można przyjąć, że polityka jest swoistą strategią funkcjonalną [Trocki, Gucza, 2007, s. 16], np. w obszarze środowiska, społeczeństwa, transportu.

Relacje między polityką a projektami przedstawia rysunek 1.1.



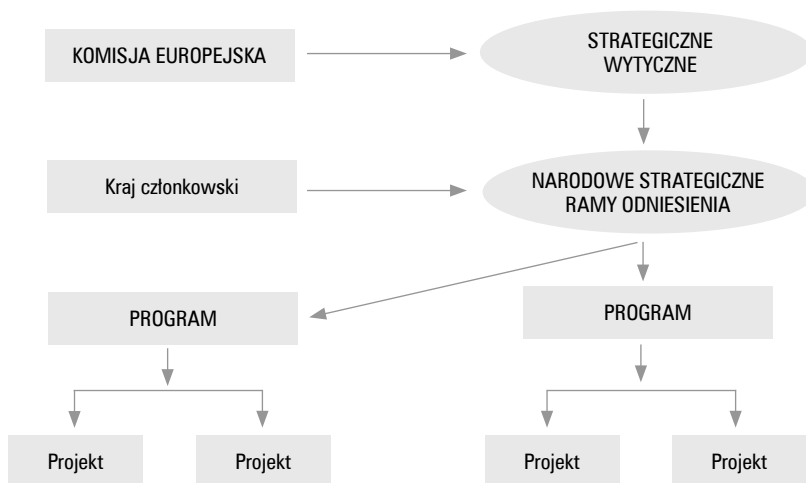
**Rysunek 1.1.** Polityka, programy i projekty

Źródło: [Aid..., 2004, s. 9].

Przejawem realizacji programów i instrumentów wsparcia są prowadzone w ramach nich projekty. Programy i projekty służą zatem osiągnięciu celów Unii Europejskiej, nakreślonych w polityce wspólnotowej. Efektem wdrożenia projektów jest długofalowe oddziaływanie w obszarze społecznym i gospodarczym w danym kraju, a tym samym w całej Unii. Długofalowe efekty stanowią główny przedmiot oceny skuteczności przedsięwzięć współfinansowanych przez Unię Europejską.

Dokumentem programowym odzwierciedlającym cele oraz zawierającym wytyczne Unii Europejskiej w zakresie polityki spójności jest dokument: **Strategiczne Wytyczne Wspólnoty** (*Community Strategie Guidelines*). Przygotowuje go Komisja Europejska, a zatwierdza Parlament Europejski, tym samym staje się on podstawą działań rozwojowych podejmowanych w państwach-beneficjentach w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Każdy z krajów członkowskich Unii Europejskiej przygotowuje następnie dokumenty strategiczne wyznaczające wytyczne realizacji polityki spójności oraz wykorzystania funduszy unijnych na własnym terenie. W nowym okresie programowania dokumenty te nazywają się: **Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia** (*National Strategie Reference Framework*); w Polsce nazywane również **Narodową Strategią Spójności** [Szymańska, 2007, s. 17–18].

Narodowe strategiczne ramy odniesienia stanowią wytyczne projektowania programów operacyjnych, a programy operacyjne zawierają wytyczne potencjalnych projektów. Schematyczny obraz tej procedury przedstawia rysunek 1.2.



**Rysunek 1.2.** System programowania funduszy na lata 2007–2013

Źródło: [Szymańska, 2007, s. 17].

Cele Unii Europejskiej realizowane są w ramach osiemnastu dziedzin działalności, w ramach których są formułowane różne rodzaje polityki wspólnotowej Unii Europejskiej. Najważniejszymi, bo pochłaniającymi łącznie około 80% wydatków budżetu Unii Europejskiej, są: Wspólna Polityka Rolna (*Common Agriculture Policy*) i polityka spójności (*Cohesion Policy*), nazywana również polityką regionalną. Ta ostatnia w ciągu 20 lat wyraźnie zyskała na znaczeniu, głównie kosztem Wspólnej Polityki Rolnej, co potwierdzają kolejne wieloletnie budżety Unii Europejskiej, począwszy od 1984 r. Następną znaczącą pozycją w nowym unijnym budżecie będą wydatki związane z pomocą rozwojową dla krajów Trzeciego Świata, wsparciem dla najbliższych krajów sąsiedzkich Unii (m.in. dla Ukrainy), a także nakłady na wspólną politykę zagraniczną i obronną (trzykrotny wzrost wydatków) [Trocki, Grucza, 2007, s. 24].

Polityka spójności ma pomagać centralnym i regionalnym władzom słabiej rozwiniętych regionów w rozwiązywaniu najważniejszych problemów gospodarczych. Opiera się ona na przekonaniu, że Unia Europejska jest społeczeństwem solidarnym, wyrażającym wspólne zainteresowanie dobrobytem wszystkich jej członków. Interwencje w zakresie spójności stymulują konkurencyjność oraz zapewniają społeczne i ekonomiczne korzyści płynące z inwestycji publicznych, przyczyniając się do osiągnięcia zrównoważonego rozwoju na szczeblu unijnym. Tworzenie strategii rozwojowych i działania w zakresie ich wdrażania należą do władz regionalnych i krajowych poszczególnych państw członkowskich. Rolą Unii Europejskiej jest uzupełnianie tych działań tak, aby uzyskać efekt dźwigni, zapewniający wysoką efektywność wydatków, zwłaszcza w obszarach działalności, które mają najsilniejszy wpływ na zrównoważony rozwój, a więc: konkurencyjność, polityka zatrudnienia i ochrona środowiska naturalnego.

**Do podstawowych założeń zaproponowanej reformy polityki spójności na lata 2007–2013 należy zaliczyć [www.mrr.gov.pl]:**

1. Utrzymanie dotychczasowej wagi i budżetu polityki spójności (utrzymanie ukierunkowania polityki na wszystkie państwa członkowskie oraz utrzymanie budżetu polityki na wysokim poziomie, wynoszącym ponad 1/3 budżetu UE).

2. Skoncentrowanie działań na trzech nowych celach:

▶ Cel „Konwergencja”, wspierający wzrost i tworzenie nowych miejsc pracy w regionach najbardziej potrzebujących (o PKB na głowę mieszkańca poniżej 75% średniej dla UE oraz w regionach tzw. efektu statystycznego). Na cel „Konwergencja” przeznaczone zostanie ponad 81% środków na politykę spójności.

▶ Cel „Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie”, wspierający zmiany strukturalne w regionach niekwalifikujących się do celu „Konwergencja” oraz zmiany na rynku pracy. Środki przeznaczone na cel „Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie” wyniosą blisko 16% środków polityki spójności.

► Cel „Europejska współpraca terytorialna” (kontynuacja inicjatywy wspólnotowej INTERREG), wspierający terytorialną konkurencyjność oraz promujący harmonijny i zrównoważony rozwój terytorium UE w ramach trzech komponentów: transgranicznego, transnarodowego oraz międzyregionalnego. Na cel „Europejska współpraca terytorialna” przeznaczono około 2,5% środków polityki spójności. Beneficjentami będą także zewnętrzne regiony graniczne UE.

3. Ograniczenie liczby funduszy strukturalnych do dwóch, tj. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Nadal funkcjonuje niebędący funduszem strukturalnym Fundusz Spójności. Z polityki spójności wyłączono fundusze wspierające rolnictwo oraz rybołówstwo i przeniesiono je, odpowiednio, do Wspólnej Polityki Rolnej oraz Wspólnej Polityki Rybackiej, natomiast Fundusz Spójności został włączony do głównego nurtu programowania i będzie podlegał podobnym zasadom, jak fundusze strukturalne.

4. Rezygnację z inicjatyw wspólnotowych (EQUAL, INTERREG, LEADER, URBAN) i włączenie ich specyficznych dziedzin wsparcia do trzech nowych celów.

5. Uproszczenie systemu wdrażania poprzez nowe dokumenty programowe, rezygnację z uzupełnień programów operacyjnych, jednofunduszowe programowanie, zarządzanie oraz alokowanie środków na poziomie priorytetów, a nie działań, bardziej elastyczne reguły kwalifikowalności kosztów.

6. Zachowanie podstawowych zasad: wieloletniego programowania, dodatkowości, partnerstwa, współfinansowania i ewaluacji.

Istotnym elementem reformy polityki spójności w obecnym okresie programowania jest jej bezpośrednie powiązanie z założeniami odnowionej Strategii Lizbońskiej, tj. podporządkowanie jej celów wymogowi zwiększenia konkurencyjności poprzez zapewnienie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego oraz tworzenie miejsc pracy. W latach 2007–2013 polityka spójności ma być filarem realizacji odnowionej Strategii Lizbońskiej. W tym celu państwa członkowskie zostały zobowiązane do przeznaczenia na realizację działań bezpośrednio przyczyniających się do osiągnięcia celów Strategii Lizbońskiej, odpowiednio, 60% środków polityki spójności w ramach celu „Konwergencja” oraz 75% – w ramach celu „Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie” (tzw. *earmarking*) [[www.funduszeonline.pl](http://www.funduszeonline.pl)].

Podobnie jak dotychczas, większość środków będzie przeznaczona na realizację celu pierwszego (78%), ale dostęp do tego obszaru finansowania będą miały również kraje tzw. byłej piątnastki, które ze względu na wysoki poziom dochodów, według poprzednich zasad nie kwalifikowały się do objęcia celem pierwszym.

Do strategicznych dokumentów wspólnotowych, charakteryzujących politykę spójności, jak również określających cele i wytyczne Wspólnoty Europejskiej, należą:

- ▶ Strategiczne Wytyczne Wspólnoty,
- ▶ Zintegrowany Pakiet Wytycznych dla Wzrostu Gospodarczego i Zatrudnienia,
- ▶ Strategiczne Wytyczne dla Polityki Rozwoju Obszarów Wiejskich,
- ▶ Strategiczne Wytyczne dla Zrównoważonego Rozwoju Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich.

Przedsięwzięcia realizowane w latach 2007–2013 mają bowiem sprzyjać nie tylko wdrażaniu polityki spójności, ale również polityki konkurencyjności, Wspólnej Polityki Rolnej oraz Wspólnej Polityki Rybackiej. Układ i zarys programów operacyjnych ma nawiązywać do priorytetów proponowanych przez Komisję Europejską w powyższych dokumentach, jak również do propozycji regulacji prawnych dotyczących funduszy europejskich.

Uzupełnieniem tych dokumentów na poziomie krajowym w okresie programowania 2007–2013 są:

- ▶ Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO) – dawniej Podstawy Wsparcia Wspólnoty (PWW),
- ▶ Narodowa Strategia Rozwoju Obszarów Wiejskich,
- ▶ Narodowy Strategiczny Plan dla Rybołówstwa,
- ▶ Krajowy Program Reform,
- ▶ inne programy europejskie<sup>1</sup>.

W latach 2007–2013 podstawę prawną instrumentów wsparcia stanowi pakiet pięciu rozporządzeń, przyjętych przez Radę Europejską i Parlament Europejski w lipcu 2006 r.:

1. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z 21 czerwca 1999 r., określające m.in. wspólne zasady, przepisy i normy wdrażania trzech narzędzi spójności, jakimi są: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS) oraz Fundusz Spójności.

2. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1080/2006 z 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999 określające m.in. działania służące zmniejszeniu dysproporcji rozwoju poprzez wspieranie prywatnych i publicznych inwestycji.

---

<sup>1</sup> Na temat innych programów europejskich piszemy w dalszej części książki.



3. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006 z 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999 definiujące priorytetowe obszary wsparcia zatrudnienia, w tym m.in. zwiększenie zdolności dostosowawczych pracowników i przedsiębiorstw.

4. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1084/2006 z 11 lipca 2006 r. ustanawiające Fundusz Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1164/1994 ustanawiające zasady, na podstawie których wspierane będą działania w zakresie ochrony środowiska i transeuropejskich sieci transportowych; fundusz ten nadal będzie skierowany do najuboższych państw członkowskich, o dochodzie narodowym brutto poniżej 90% średniej UE; do grona tych państw należy Polska.

5. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1082/2006 z 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (EUWT) [Burnat-Mikosz, 2007, s. 11].

## **1.2. Strategiczne Wytyczne Wspólnoty w latach 2007–2013**

W dokumencie Strategiczne Wytyczne Wspólnoty Komisja Europejska wskazuje priorytety, które powinny być osiągnięte przez wszystkie kraje członkowskie łącznie, za pomocą środków krajowych oraz funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Zgodnie ze zintegrowanymi wytycznymi dla wzrostu i zatrudnienia w ramach odnowionej Strategii Lizbońskiej programy otrzymujące wsparcie w ramach polityki spójności powinny dążyć do skoncentrowania zasobów na trzech następujących priorytetach [Szymańska, 2007, s. 17–18]:

1. Poprawa atrakcyjności państw członkowskich, regionów i miast przez zwiększenie dostępności, zapewnienie odpowiedniej jakości i poziomu usług oraz zachowanie ich potencjału środowiskowego.

2. Wsparcie innowacyjności, przedsiębiorczości i wzrostu gospodarki opartej na wiedzy przez wspieranie badań i innowacyjności, łącznie z nowymi technikami informacyjno-komunikacyjnymi.

3. Tworzenie większej liczby lepszych miejsc pracy przez zachęcanie większej liczby osób do podjęcia zatrudnienia lub rozpoczęcia działalności gospodarczej, poprawę adaptacyjności pracowników i przedsiębiorstw oraz zwiększenie inwestowania w kapitał ludzki.

Nowa, bo oparta na założeniach odnowionej Strategii Lizbońskiej, polityka spójności zwraca uwagę na następujące zasady:

► Po pierwsze, zgodnie z założeniami procesu wznowienia samej Strategii Lizbońskiej, polityka spójności powinna w większym stopniu skoncentrować

się na wiedzy, badaniach i innowacjach oraz kapitale ludzkim. Państwa członkowskie i regiony powinny wzorować się na tych dobrych praktykach, które przyniosły wyraźne pozytywne skutki dla wzrostu i zatrudnienia.

▶ Po drugie, państwa członkowskie i regiony powinny realizować cel zrównoważonego rozwoju i wzmagać synergę między wymiarami: gospodarczym, społecznym i środowiskowym. Przy opracowywaniu programów i projektów mających na celu promowanie zrównoważonego rozwoju musi być brana pod uwagę ochrona środowiska.

▶ Po trzecie, państwa członkowskie i regiony powinny realizować cel wspierania równości mężczyzn i kobiet na wszystkich etapach opracowywania i realizacji programów i projektów.

▶ Po czwarte, państwa członkowskie powinny podejmować odpowiednie kroki w celu zapobiegania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek, orientację seksualną na poszczególnych etapach wykorzystywania funduszy.

Dla **sektorów rolnictwa i rybołówstwa** Komisja stworzyła nowe instrumenty, funkcjonujące poza polityką spójności, zastępujące dotychczasowe fundusze strukturalne; są to: Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej – Sekcja Orientacji (EAGGF) oraz Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa (FIFG). Nowe instrumenty wspierające rolnictwo i rybołówstwo od 2007 r. to: Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich i Europejski Fundusz Rybacki.

W nowym okresie budżetowym nie będzie inicjatyw wspólnotowych; działania podejmowane w ich ramach zostały włączone do zaproponowanych trzech celów i będą finansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego [Szymańska, 2007, s. 17–21].

### **1.3. Przeznaczenie funduszy w nowym okresie programowania. Strategiczne wytyczne dla Polski**

Strategiczne Wytyczne Wspólnoty (SWW) stanowią podstawę przygotowania przez państwa członkowskie krajowych dokumentów, tj. Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (NSRO) oraz programów operacyjnych. Na podstawie wytycznych UE określających główne cele polityki spójności oraz uwzględniając uwarunkowania społeczno-gospodarcze Polski przygotowano Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007–2013 (NSRO), wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. NSRO jest instrumentem odniesienia przy przygotowywaniu programów operacyjnych, uwzględniając jednocześnie zapisy Strategii Rozwoju Kraju na lata 2007–2015 (SRK) oraz Krajowego Programu Reform na lata

2005–2008 (KPR), odpowiadającego na wyzwania zawarte w Strategii Lizbońskiej.

Narodowa Strategia Spójności (NSS) to dokument określający priorytety i obszary wykorzystania oraz system wdrażania funduszy unijnych, dostępnych w latach 2007–2013 dla Polski [www.mrr.gov.pl].

Celem strategicznym zapisanym w NSS jest: „tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki polskiej opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej”.

Cel strategiczny osiągnąony będzie poprzez realizację horyzontalnych celów szczegółowych. Celami horyzontalnymi NSS są:

1. Poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowa mechanizmów partnerstwa.

2. Poprawa jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej.

3. Budowa i modernizacja infrastruktury technicznej i społecznej mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski.

4. Podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej oraz rozwój sektora usług.

5. Wzrost konkurencyjności regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej.

6. Wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich [Narodowe..., 2007a].

Pierwszy cel horyzontalny dotyczy wzmocnienia sfery zarządzania oraz partnerstwa i bezpośrednio odpowiada na sformułowane wyzwania związane z funkcjonowaniem państwa i jego instytucji publicznych na poziomie krajowym, regionalnym oraz lokalnym. Realizacja celu ma też podstawowy związek z możliwościami pełnego i efektywnego wykorzystania wszystkich środków dostępnych dla Polski w ramach europejskiej polityki spójności 2007–2013.

Trzy kolejne cele horyzontalne, odnoszące się do zasobów ludzkich, infrastruktury oraz sfery produkcyjnej i usług, mają bezpośredni związek z celami Strategii Lizbońskiej realizowanymi w Polsce (zgodnie z KPR); ich realizacja w ramach polityki spójności pozwoli na wzrost konkurencyjności polskiej gospodarki i będzie miała decydujący wpływ na tworzenie nowych miejsc pracy.

Ostatnie dwa cele horyzontalne odnoszą się do wymiaru przestrzennego polityki spójności. Wszystkie działania podejmowane w ramach NSRO będą służyć, ale w różny sposób, ich realizacji.

Pokrycie celów SWW przez cele NSRO prezentuje tabela 1.1.

**Tabela 1.1.** Strategiczne Wytyczne Wspólnoty na lata 2007–2013 oraz ich relacja z horyzontalnymi celami szczegółowymi NSRO

STRATEGICZNE WYTYCZNE WSPÓLNOTY		NARODOWE STRATEGICZNE RAMY ODNIESIENIA
Zwiększenie atrakcyjności Europy i jej regionów pod względem inwestycji i zatrudnienia		
1.1.1	Rozszerzenie i poprawa infrastruktury transportowej	Cel 3: Budowa i modernizacja infrastruktury technicznej i społecznej mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski
1.1.2	Wzmacnianie synergii między ochroną środowiska a wzrostem	
1.1.3	Podjęcie kwestii intensywnego wykorzystywania tradycyjnych źródeł energii w Europie	
Poprawa poziomu wiedzy i innowacyjności na rzecz wzrostu		
1.2.1	Zwiększenie i lepsze ukierunkowanie inwestycji na B+R	Cel 4: Podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej oraz rozwój sektora usług
1.2.2	Ułatwianie innowacji i promowanie przedsiębiorczości	
1.2.3	Promowanie społeczeństwa informacyjnego	
1.2.4	Poprawa dostępu do finansowania	
Zwiększenie liczby miejsc pracy i poprawa ich jakości		
1.3.1	Przyciągnięcie na rynek pracy większej liczby osób i przedłużenie ich aktywności zawodowej oraz modernizacja systemów zabezpieczenia społecznego	Cel 2: Poprawa jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej
1.3.2	Zwiększenie zdolności adaptacyjnej pracowników i przedsiębiorstw oraz elastyczności rynków pracy	
1.3.3	Zwiększenie inwestycji w kapitał ludzki poprzez lepszą edukację i podniesienie kwalifikacji	
1.3.4	Zdolności administracyjne	Cel 1: Poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowa mechanizmów partnerstwa
1.3.5	Wspieranie utrzymania dobrego poziomu zdrowia pracowników	Cel 2: Poprawa jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej
Terytorialny wymiar polityki spójności		
2.1	Wkład miast we wzrost i zatrudnienie	Cel 5: Wzrost konkurencyjności regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej
2.2	Wspieranie zróżnicowania gospodarczego obszarów wiejskich, obszarów rybołówstwa oraz obszarów o niekorzystnym położeniu ze względu na warunki przyrodnicze	Cel 6: Wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich
2.3	Współpraca transgraniczna	Cel 5: Wzrost konkurencyjności regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej
2.4	Warunki ponadnarodowe	
2.5	Współpraca międzyregionalna	

Źródło: [Narodowe..., 2007a].