

Artur Bartoszewicz

8. Programowanie rozwoju w standardach Unii Europejskiej

Streszczenie

Unia Europejska aktywnie zastosowała szereg narzędzi planistycznych i programowych w kształtowaniu procesów rozwoju, szczególnie w ramach implementacji polityki strukturalnej. Wdrożono skoordynowany w całej organizacji jednolity system wymagań stawiany wobec państw członkowskich, dając większą swobodę w kształtowaniu rozwiązań na poziomie kraju. Powstałe (ujęte nowelizowanym pod każdą wieloletnią perspektywę prawem wspólnotowym) rozwiązania spowodowały, że plany i programy były wdrażane zgodnie z przyjętymi w nich horyzontami czasowymi i szerokością zaplanowanej nimi interwencji, przyczyniając się tym samym do realnego kształtowania polityki rozwoju w wymiarze UE, a przez to również na poziomie poszczególnych krajów-beneficjentów polityki strukturalnej UE. Przedstawiona analiza obejmuje zarówno przygotowanie się Polski do członkostwa w latach 90-tych do roku 2004, pierwszy okres programowania obejmujący lata 2004-06, prace przygotowawcze i wdrożenie kolejnej perspektywy finansowej Wspólnoty na lata 2007-13, jak i wstępne propozycje wobec programowania UE po roku 2013.

Słowa kluczowe: programowanie, NUTS, systemy programowania, polityka strukturalna, polityka spójności

Development Programming within the European Union's Standards

Abstract

The European Union has effectively applied numerous planning and programming tools in shaping development processes, notably within structural policy implementation. In the whole organization a homogenous system of requirements concerning member states has been launched. Yet, much more freedom has been allowed in developing solutions on a country's level. The development solutions (stipulated in the amended for each multi-year perspective legislation) have resulted in the fact that both plans and programmes have been launched in line with assumed time horizons and the scope of the intervention planned. This contributed to the real shape of development policy within the EU as well as in its member states – beneficiaries to the Union's structural policy. The presented analysis discusses both Poland's preparations to the EU membership in 1990's to the year 2004, the first stage of programming within 2004-06, preparatory work and the launch of the Union's financial perspective within 2007-2013 as well as initial concepts of the EU programming ahead of the year 2013.

Key words: programming, NUTS, programming systems, structural policy, cohesion policy

Polska nawiązała stosunki dyplomatyczne z Europejską Wspólnotą Gospodarczą (EWG) we wrześniu 1988 r., natomiast 19 września 1989 r. podpisana została Umowa między Polską a Wspólnotami Europejskimi w sprawie handlu oraz współpracy handlowej i gospodarczej. Kolejnym krokiem było podpisanie Układu Europejskiego z 16 grudnia 1991 r., ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi (WE) i ich państwami członkowskimi, który zakładał przyszłe członkostwo Polski w WE. Dokument ten stanowił podstawę i uruchomił wszechstronne dostosowanie legislacyjne, zmiany gospodarcze i społeczne. W styczniu 1993 r. powstał Program działań dostosowujących polską gospodarkę i system prawny do wymagań Układu Europejskiego²²⁷. Kolejnym krokiem było złożenie przez Polskę wniosku o członkostwo w Unii Europejskiej (UE) w kwietniu 1994 r. Wszystkie powyższe kroki doprowadziły ostatecznie do akcesji i równolegle do podjęcia w kolejnych latach wyzwań w obszarze planowania i programowania wieloletniego opartych na standardach i wymaganiach EU.

UE aktywnie zastosowała szereg narzędzi planistycznych i programowych w kształtowaniu procesów rozwoju, szczególnie w ramach implementacji polityki strukturalnej. Wdrożono skoordynowany w całej organizacji jednolity system wymagań stawiany wobec państw członkowskich, dając większą swobodę w kształtowaniu rozwiązań na poziomie kraju. Postawiono szczegółowe wymagania wobec kształtu i zawartości poszczególnych dokumentów planistycznych i programowych. Wdrożono system koordynujący procesy planowania średniookresowego (zgodnego z horyzontem wieloletnich perspektyw finansowych UE) z systemem programów operacyjnych (krajowych i regionalnych) umożliwiających podejmowanie interwencji w formie finansowania projektów. Oczekiwano przygotowania systemu zarządzania gwarantującego bezpieczeństwo przepływu finansowego i osiągnięcia rezultatów. Wskazano na szereg zasad m.in. wieloletniości, partnerstwa, kofinansowania, dodatkowości i transparentności w procesie wydatkowania środków funduszowych. Wymuszono zastosowanie nowych zasad i narzędzi zarządzania środkami publicznymi w postaci m.in. definiowania kwalifikowalności projektów i wydatków, certyfikacji wydatków, trwałości finansowej i rzeczowej, wielopoziomowego systemu sprawozdawczego, monitoringu i ewaluacji. Ostatecznie narzucono na państwa członkowskie wspólnotowe zasady kontroli i

²²⁷ Szerzej patrz m.in.: Raport z działań dostosowujących polską gospodarkę i system prawny do wymagań Układu Europejskiego oraz przyszłego członkostwa RP w Unii Europejskiej. Według stanu na koniec 1997 r., przyjęty przez Komitet Integracji Europejskiej w dniu 29 czerwca 1998 r.

informowania o nieprawidłowościach przy wydatkowaniu środków zagrażających budżetowi wspólnoty. Powstałe (ujęte nowelizowanym pod każdą wieloletnią perspektywę prawem wspólnotowym) rozwiązania spowodowały, że plany i programy były wdrażane zgodnie z przyjętymi w nich horyzontami czasowymi i szerokością zaplanowanej nimi interwencji, przyczyniając się tym samym do realnego kształtowania polityki rozwoju w wymiarze UE, a przez to również na poziomie poszczególnych krajów-beneficjentów polityki strukturalnej UE.

Przedstawiony poniżej analiza obejmuje zarówno przygotowanie się do członkostwa w latach 90-tych do roku 2004, pierwszy okres programowania obejmujący lata 2004-06, prace przygotowawcze i wdrożenie kolejnej perspektywy finansowej Wspólnoty na lata 2007-13, jak i wstępne propozycje wobec programowania po roku 2013.

Nomenklatura Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych – konstruowanie i zastosowanie w procesach programowania

Decyzja o objęciu danego terytorium poszczególnym celem programowania wieloletniego UE zapada po analizie prowadzonej przy użyciu jednolitego schematu podziału terytorialnego krajów UE w formie Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych NUTS (*The Nomenclature of Units for Territorial Statistics*). Jest to pięciostopniowa klasyfikacja hierarchiczna, w której wyróżnia się trzy poziomy regionalne (NUTS I-III) oraz dwa poziomy lokalne (NUTS IV-V). Ze względów praktycznych, nomenklatura NUTS oparta jest przede wszystkim na podziałach administracyjnych istniejących w krajach członkowskich. Klasyfikacja NUTS jest podstawą prowadzenia rachunków ekonomicznych i statystyki regionalnej w wymiarze społeczno-gospodarczym. Podkreślić należy, że jest to rozwiązanie doraźnie ustalone przez Urząd Statystyczny Wspólnoty Europejskiej we współpracy z krajowymi urzędami statystycznymi. Konstruowana w oparciu o istniejące podziały administracyjne i kryterium ludnościowe Klasyfikacja ma na celu zapewnienie zbierania, opracowywania i udostępniania na obszarze WE porównywalnych danych dla określonych statystyk regionalnych²²⁸.

²²⁸ Podstawa prawna konstruowania NUTS wynika z:

- Rozporządzenia (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 roku w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS);
- Rozporządzenia (WE) nr 1888/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 2005 r. zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1059/2003 w sprawie ustalenia

Zgodnie z zapisami Rozporządzenia (WE) nr 1059/2003 utworzona Klasyfikacja NUTS dokonuje podziału obszaru ekonomicznego Państw Członkowskich określonego w decyzji Komisji 91/450/EWG na jednostki terytorialne. Każdej jednostce terytorialnej zostaje przypisany określony kod i nazwa. Klasyfikacja NUTS jest hierarchiczna – dzieli każde Państwo Członkowskie na jednostki terytorialne poziomu NUTS 1, z których każdy dzieli się na jednostki terytorialne poziomu NUTS 2, a te z kolei dzielą się na jednostki terytorialne poziomu NUTS 3. Istotnym jest, że dana jednostka terytorialna może jednak reprezentować kilka poziomów NUTS. Zgodnie z art. 3 za kryteria klasyfikacji uznano jednostki administracyjne istniejące w ramach Państw Członkowskich, które stanowią pierwsze kryterium stosowane dla określenia jednostek terytorialnych²²⁹. Uznano, że w celu ustanowienia odpowiedniego poziomu NUTS, który ma objąć konkretną klasę jednostek administracyjnych w Państwie Członkowskim, średnia wielkość tej klasy jednostek administracyjnych w Państwie Członkowskim będzie się mieścić w następujących granicach stanu ludności: NUTS 1 < 3 miliony - 7 milionów>, NUTS 2 <0,8 miliona - 3 miliony> oraz NUTS 3 <0,15 miliona 0,8 miliona>.

Warto zauważyć, że jeżeli dla danego poziomu NUTS nie istnieją w Państwie Członkowskim jednostki administracyjne o właściwej skali wielkości, to zgodnie z Rozporządzeniem ten poziom NUTS tworzy się, łącząc ze sobą odpowiednią liczbę istniejących mniejszych, przylegających jednostek administracyjnych. Przy łączeniu uwzględnia się kryteria geograficzne, społeczno-ekonomiczne, historyczne, kulturowe lub uwarunkowania środowiska naturalnego²³⁰.

wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS) z powodu przystąpienia Republiki Czeskiej, Estonii, Cypru, Łotwy, Litwy, Węgier, Malty, Polski, Słowenii i Słowacji do Unii Europejskiej;

- Rozporządzenia Komisji (WE) NR 105/2007 a dnia 1 lutego 2007 r. zmieniającego załączniki do rozporządzenia (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS);
- Rozporządzenia Komisji (WE) NR 11/2008 z dnia 8 stycznia 2008 r. wykonującego rozporządzenie (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS) dotyczącej przekazywania szeregów czasowych dla nowego podziału regionalnego.

²²⁹ Jednostka administracyjna oznacza obszar geograficzny z władzami administracyjnymi uprawnionymi do podejmowania decyzji administracyjnych i politycznych dla tego obszaru w obrębie prawnych i instytucjonalnych ram Państwa Członkowskiego.

²³⁰ Połączone jednostki nazywa się „jednostkami nieadministracyjnymi”. Wielkość jednostek nieadministracyjnych w Państwie Członkowskim dla danego poziomu NUTS mieści się w granicach stanu zaludnienia. Zgodnie z procedurą wykonawczą, poszczególne jednostki

Zmiany i modyfikacje NUTS są możliwe i przewiduje to art. 5 Rozporządzenia (WE) nr 1059/2003. Państwo Członkowskie musi informować Komisję o wszelkich zmianach wpływających na potencjalną modyfikację NUTS (modyfikacje układu jednostek administracyjnych, zmiany w kryteriach klasyfikacji). Zmiany do klasyfikacji NUTS w odniesieniu do jednostek nieadministracyjnych Państwa Członkowskiego, mogą być dokonane, jeśli na danym poziomie klasyfikacji NUTS zmiana taka zmniejsza standardowe odchylenia wielkości pod względem stanu zaludnienia we wszystkich jednostkach terytorialnych Unii Europejskiej. Zmiany w klasyfikacji NUTS są przyjmowane w drugiej połowie roku kalendarzowego zgodnie z procedurą wykonawczą (zastosowanie mają art. 5 i 7 Decyzji 1999/468/WE, zgodnie z art. 8 tego dokumentu), nie częściej jednak niż co trzy lata. Jednak w przypadku znaczącej reorganizacji struktury administracyjnej Państwa Członkowskiego, zmiany w klasyfikacji NUTS mogą być wprowadzane w odstępach krótszych niż trzy lata.

W Polsce do przystąpienia do UE, zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2000 r. w sprawie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych NTS²³¹, funkcjonowała klasyfikacja NTS, w której do poziomu pierwszego zaliczało się cały kraj, do poziomu drugiego 16 nowych województw, do poziomu trzeciego 44 podregiony, do czwartego 308 plus 65 powiatów i miast na prawach powiatu, a do ostatniego poziomu zakwalifikowano 2.489 gmin, w tym 65 gmin miejskich będących miastami na prawach powiatu²³².

Zgodnie z zapisami dokumentu Polska Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie Narodowa Strategia Spójności, zaakceptowanego decyzją Komisji Europejskiej zatwierdzającą pewne elementy Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, maj 2007, powyższa nomenklatura, pod potrzeby okresu programowania 2007-13, została utrzymana.

Jednak od 1 stycznia 2008 roku powstał NUTS 0 – obejmujący cały kraj, NUTS I – 6 makroregionów (regionów), NUTS II – 16 regionów (województw) i NUTS III – 66 podregionów – powyższe dwa poziomy służące identyfikacji obszarów kwalifikujących się do wsparcia w ramach polityki strukturalnej UE oraz dodatkowo

nieadministracyjne mogą odbiegać od tych przedziałów z powodu szczególnych geograficznych, społeczno-ekonomicznych, historycznych, kulturowych lub środowiskowych uwarunkowań, co szczególnie dotyczy wysp i regionów najbardziej oddalonych.

²³¹ Zmienionym Rozporządzeniami Rady Ministrów z 8 lutego 2001 r., 14 marca 2002 r., 15 października 2002 r. oraz 29 października 2002 r.

²³² Źródło: Polska – NPR 2004-2006, MGPIPS, Warszawa, luty 2003, Słownik Terminologiczny, s. 144.

poziom NUTS IV i V w formie Local Administrative Units (LAU), których indykatywna wielkość jednak nie jest regulowana Rozporządzeniem KE ustanawiającym NUTS.

Próby programowania w okresie przedakcesyjnym

W procesie dochodzenia do członkostwa w Unii Europejskiej w Polsce zostały podjęte próby programowania środków skierowanych zarówno z funduszy przedakcesyjnych, jak również funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Jednym z pierwszych źródeł był ustanowiony Rozporządzeniem Rady (WE) numer 3906/89 z dnia 18 grudnia 1989 r. o ekonomicznej pomocy dla Republiki Węgier i Polski – Program PHARE.²³³ Programowanie PHARE oparto na dwóch dokumentach: *Partnerstwie dla Członkostwa*²³⁴ (PDC) oraz *Narodowym Programie Przygotowania do Członkostwa*²³⁵ (NPPC).

Zadaniem PDC było ujęcie w jednolite ramy tych dziedzin priorytetowych wymagających dalszych dostosowań, które zostały wskazane w Opinii Komisji Europejskiej w sprawie polskiego wniosku o członkostwo w Unii Europejskiej²³⁶. W

²³³ Rozporządzenie Rady (EWG) Nr 3906/89 z dnia 18 grudnia 1989 r. w sprawie pomocy gospodarczej dla niektórych państw Europy Środkowej i Wschodniej (Dz. U. L 375 z 23.12.1989, s. 11). Nazwa „PHARE” jest akronimem oryginalnej nazwy programu *Poland and Hungary: Action for the Restructuring of the Economy*.

²³⁴ *Polska: Partnerstwo dla Członkostwa*. Centrum Informacji Europejskiej, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa, grudzień 1998, ©by EC, <http://europa.eu.int>.

²³⁵ Była to odpowiedź Polski na Partnerstwo dla Członkostwa. Dokument przyjęto przez Komitet Integracji Europejskiej pod nazwą *Narodowego Programu Przygotowania Polski do Członkostwa w Unii Europejskiej* (NPPC). Określono w nim kierunki działań dostosowawczych i ich harmonogram na lata 1998-2002. Środki finansowe na realizację NPPC pochodziły z funduszu PHARE i były podzielone w następujący sposób: 30% środków – na wspieranie struktur administracyjnych, 70% środków – na wspieranie inwestycji, w szczególności w sferze rozwoju regionalnego, wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw, rolnictwa, ochrony środowiska i transportu. Te ostatnie zadania były przede wszystkim finansowane przez pozostałe fundusze przedakcesyjne – SAPARD (rolnictwo) i ISPA (ochrona środowiska i transport). Patrz: *Polska. Narodowy Program Przygotowania Polski do Członkostwa w Unii Europejskiej*, Warszawa 1998, dokument zaakceptowany przez KIE w dniu 29.04.1998 r. (z poprawkami KIE z dnia 29.05.98 r.), przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 23.06.98 r., dostępny na stronie www.polskawue.gov.pl.

²³⁶ W dniu 16 lipca 1997 r. Komisja Europejska przedstawiła Radzie UE oraz na forum Parlamentu Europejskiego pozytywną Opinię (*Avis*) o Polsce – kraju kandydującym do członkostwa w Unii Europejskiej. Opinia ta zawierała rekomendację dla WE oraz ich państw członkowskich do rozpoczęcia negocjacji z Polską. Wniosek ten został przyjęty przez kraje członkowskie UE podczas Szczytu Rady Europejskiej w Luksemburgu w grudniu 1997 r.

dokumencie wskazano na konieczność przygotowania NPPC (*National Programme for the Adoption of the Acquis*), ponadto ujęto w nim odniesienie do *Wspólnej oceny priorytetów polityki gospodarczej (Joint Assessment of Economic Policy Priorities)* oraz *Paktu przeciwko zorganizowanej przestępczości (Pact Against Organised Crime)*, jak również *Harmonogramu dochodzenia do rynku wewnętrznego (Internal Market Road Map)*. Założono, że każdy z powyższych instrumentów ma mieć odmienny charakter i musi zostać przygotowany oraz zastosowany według specyficznej procedury. Ostatecznie instrumenty te nie stanowiły integralnej części PDC, ale założono, że przyjęte w nim priorytety muszą być z nimi zgodne²³⁷.

Z kolei NPPC składał się z dwóch części. W pierwszej, ogólnej, zawierającej oprócz opisu celu i ogólnej listy priorytetów, przedstawiono strukturę i metody opisu zadań dostosowawczych, elementy, na których opierano przygotowanie NPPC, założenia do jednolitych ram wsparcia finansowego, ze szczególnym uwzględnieniem budowy instytucji uczestniczących w jego realizacji, procedurę modyfikacji NPPC oraz sposób monitorowania jego realizacji. Na końcu tej części zamieszczono syntetyczny opis priorytetów dostosowawczych. W postaci aneksów szczegółowych określono: zakres prac i zadania konieczne dla zrealizowania ustalonych priorytetów, terminarz realizacji zadań, instytucje odpowiedzialne za programowanie i realizację zadań, procedury decyzyjne oraz źródła finansowania²³⁸. Opis każdego zadania ujętego w szczegółowym aneksie zawierał następujące elementy:

- omówienie zadania ze wskazaniem podstawy, z której wynika potrzeba podjęcia jego realizacji,
- identyfikację koniecznych zmian legislacyjnych lub działań, które muszą zostać podjęte,
- konieczne zmiany instytucjonalne (powołanie nowych instytucji lub zmiana charakteru dotychczasowych),
- dodatkowe zmiany wynikające z wejścia w życie nowych przepisów prawnych (zmiana procedur administracyjnych lub sądowych, zmiana procedur kontroli przestrzegania przepisów technicznych itp.),

Szerzej: *Polska. Narodowy Program Przygotowania Polski do Członkostwa w Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 7.

²³⁷ *Polska: Partnerstwo dla Członkostwa...*, op. cit., s. 2-3.

²³⁸ *Polska. Narodowy Program Przygotowania Polski do Członkostwa w Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 4-5.

- zapotrzebowanie na nowe kadry, niezbędne dla wdrażania nowych regulacji prawnych i/lub instytucji, oraz ich szkolenie w celu odpowiedniego podwyższenia kwalifikacji,
- niezbędne inwestycje rzeczowe,
- terminarz (sekwencje czasowe wynikające z przyjętego sposobu realizacji),
- finansowanie: określenie koniecznych kosztów z uwzględnieniem wskaźnika wzrostu cen (koszty rzeczowe, osobowe, ekspertyzy, szkolenie itp.), dokonanie montażu źródeł finansowania (łączenie funduszy PHARE, środków budżetu państwa i/lub budżetów samorządowych, kapitału prywatnego, kredytów z międzynarodowych instytucji finansowych),
- instytucje odpowiedzialne za programowanie zadań i ich realizację²³⁹.

Dokument uzupełniono trzema dodatkowymi załącznikami, w których ujęto całościowy podział funduszy PHARE, program Budowy Instytucji dla wybranych ministerstw oraz syntetyczny harmonogram ukazujący podział zadań z zakresu harmonizacji prawa w rozbiciu na poszczególne instytucje rządowe wraz z terminem ich realizacji.

Przy programowaniu PHARE zastosowano wielopoziomowe rozwiązanie, w którym uczestniczyła zarówno Komisja Europejska, jak i krajowa struktura wsparcia, włącznie z beneficjentami (Tabela 1.).

Środki z programu PHARE mogły być wykorzystywane przede wszystkim na wsparcie procesu reform, w szczególności w drodze finansowania lub udziału w finansowaniu projektów mających na celu przebudowę gospodarczą²⁴⁰. Zakładano, że projekty te lub akcje współpracy należy podjąć w szczególności w dziedzinach rolnictwa, przemysłu, inwestycji, energii, szkolenia, ochrony środowiska naturalnego, handlu i usług. Kolejnym założeniem było, aby skierowano je w szczególności do sektora prywatnego²⁴¹. Zgodnie z zapisami rozporządzenia fundusz PHARE mógł być alokowany wyłącznie w rocznych budżetach, jednakże przewidziano możliwość programowania wieloletniego. Komisja Europejska przywiązywała do tego duże

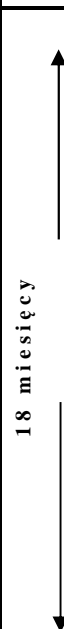
²³⁹ Ibidem, s. 5.

²⁴⁰ Szczegółowy mechanizm realizacyjny został określony w Umowie ramowej (*Framework Agreement*) z 1990 r. o realizacji programu PHARE. Wielkość alokacji dla każdego z krajów kandydujących określano w oparciu o następujące kryteria: udział ludności danego kraju w ludności całkowitej państw objętych PHARE, wysokość Produktu Narodowego Brutto (PNB), zdolność absorpcyjną oraz postępy we wdrażaniu *Partnerstwa dla Członkostwa*.

²⁴¹ Art. 3 Rozporządzenia Rady (EWG) Nr 3906/89 z dnia 18 grudnia 1989 r. w sprawie pomocy gospodarczej dla niektórych państw Europy Środkowej i Wschodniej (Dz. U. L 375 z 23.12.1989, s. 11).

znaczenie i zaproponowała wstępną alokację dla każdego z krajów kandydujących, początkowo w oparciu o przedziały trzyletnie²⁴².

Tabela 1. System przyjęty przy programowaniu PHARE

Jednostka (-i) odpowiedzialna (-e)	Działania	Uwagi	Czas
Komisja Europejska	Decyzja o wielkości wsparcia finansowego		
Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego	Wybór regionów i określenie poszczególnych alokacji	Na podstawie Wstępnego Narodowego Planu Rozwoju	
Regionalne władze samorządowe	Przekazanie informacji o możliwości wsparcia oraz o kryteriach	-	
Beneficjenci (np. gminy)	Przygotowanie projektów wraz z niezbędnymi dokumentami	Beneficjenci mają możliwość otrzymania pomocy m.in. ze strony agencji wdrażającej program	
Zarządy Wojewódzkie na podstawie rekomendacji Regionalnego Komitetu Sterującego	Wybór projektów	-	
Komisja Europejska + władze regionalne	Przedstawienie projektów / Negocjacje	Istnieje możliwość uzupełnienia, poprawy lub zmiany projektów	
Komisja Europejska + Rząd Polski	Podpisanie Memorandum Finansowego	-	
Beneficjenci	Kontraktowanie	Jednocześnie Komisja Europejska i strona polska prowadzą monitoring wdrażania projektów	24 m i e s i ą c e
Beneficjenci	Wydatkowanie		12 m i e s i ę c y

Źródło: *Ogólne zasady funkcjonowania Programu PHARE*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, czerwiec 2002, s. 5-6.

Kolejnym źródłem środków przedakcesyjnych był program SAPARD²⁴³. Możliwość podjęcia środków warunkowana była przygotowaniem przez Ministerstwo

²⁴² Wstępna alokacja dla Polski na lata 2000-02 została określona przez Komisję Europejską na poziomie średniorocznym – 398 mln euro. Ostateczna kwota była ustalana co roku i wskazywana w odpowiednich memorandumach finansowych.

²⁴³ SAPARD (ang. *Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*) był jednym z trzech programów pomocy przedakcesyjnej przeznaczonych na dostosowywanie rolnictwa do gospodarki rynkowej dla 10 państw Europy Środkowo-Wschodniej,

Rolnictwa i Rozwoju Wsi, konsultowanego z Komisją Europejską, tzw. Programu Operacyjnego SAPARD²⁴⁴. Program przygotowany na podstawie Rozporządzenia Rady (WE) 1268/99²⁴⁵ przedstawiał analizę sytuacji społeczno-gospodarczej w kraju oraz szczególne ujęcie sytuacji na obszarach wiejskich i w sektorze rolno-spożywczym. Na jej podstawie zdefiniowano dwie zrównoważone osie priorytetowe: *Poprawa efektywności sektora rolno-spożywczego* oraz *Poprawa warunków prowadzenia działalności gospodarczej i tworzenie miejsc pracy*. Ponadto zdefiniowano trzy cele dla programu SAPARD:

- poprawa konkurencyjności polskiego rolnictwa i przetwórstwa rolno-spożywczego, zarówno na rynku krajowym, jak i międzynarodowym,
- dostosowanie sektora rolno-spożywczego do wymagań Jednolitego Rynku w zakresie wymagań sanitarnych, higienicznych oraz jakościowych,
- wsparcie wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich poprzez rozwój infrastruktury technicznej oraz tworzenie warunków do podejmowania pozarolniczej działalności gospodarczej na wsi²⁴⁶.

Integrując cele i osie priorytetowe programu, określono podział działań do finansowania, co wiązało się z ustaleniem indykatywnego podziału środków, przewidzianych na interwencje. Istotnym elementem programu była analiza powiązania pomiędzy programami krajowymi, PHARE i programami międzynarodowych instytucji finansowych. Szczególnie atrakcyjne pod względem metodyki programowej było przeanalizowanie wyników dotychczasowych programów krajowych i PHARE w Polsce w obszarze zamierzonej interwencji SAPARD. Zaprojektowano system administracyjny i mechanizmy wdrożeniowe oraz szczegółowo opisano wszystkie działania, definiując beneficjentów i zakres przewidzianej pomocy. System wdrażania rozwinęto o mechanizmy monitoringu, określając na poziomie każdego działania schematy interwencji i przyporządkowane

kandydujących do członkostwa w UE. Powstał w 1999 r. w celu udzielenia pomocy krajom kandydującym w przygotowaniach do wzięcia udziału we Wspólnej Polityce Rolnej. (Szerzej: www.minrol.gov.pl).

²⁴⁴ Komisja Europejska 18 października 2000 r. zatwierdziła, opracowany przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, pierwszy *Program Operacyjny SAPARD*, którego wdrożenie rozpoczęło się w lipcu 2002 r. Omawiany dokument to *SAPARD Program Operacyjny dla Polski* wersja z dnia 5 listopada 2004 r., Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (www.minrol.gov.pl).

²⁴⁵ Rozporządzenie Rady nr 1268/99/WE z dnia 21 czerwca 1999 r. w sprawie pomocy Wspólnoty dla działań przedakcesyjnych na rzecz rolnictwa oraz rozwoju obszarów wiejskich w państwach kandydujących z Europy Środkowo-Wschodniej w okresie przedakcesyjnym.

²⁴⁶ *SAPARD Program Operacyjny dla Polski...*, op. cit., s. 35.

im wskaźniki produktu i rezultatu. Dokonano wstępnej oceny programu, której wyniki zostały również umieszczone w dokumencie. W ramach aneksów przedstawiono procesy konsultacji społecznych, głównych aktorów oraz zastosowaną metodykę, wskazując potwierdzenie szerokiego procesu aktywnych konsultacji, wynikających z wymagań Komisji Europejskiej przy tworzeniu programu. Przy budowie celów, strategii i priorytetów działania zastosowano metodykę analizy SWOT i jej wyniki w poszczególnych województwach.

Kolejnym źródłem wsparcia procesu akcesyjnego był Przedakcesyjny Instrument Polityki Strukturalnej ISPA, który obejmował sektory ochrony środowiska oraz transportu i programowany był na lata 2000-06²⁴⁷. Pomoc wspólnotowa przyznana w ramach ISPA powinna wspierać cele określone w: *Partnerstwie dla Członkostwa, Narodowym Planie Przygotowania do Członkostwa*, jak również narodowych programach poprawy stanu środowiska przyrodniczego oraz sieci infrastruktury transportowej. Wdrażanie ISPA na poziomie krajowym oparto sektorowo na dwóch dokumentach: Strategii wykorzystania funduszu ISPA jako uzupełniającego instrumentu realizacji Polityki Ekologicznej Państwa²⁴⁸ oraz Narodowej strategii dla sektora transportu²⁴⁹.

Pierwszy z dokumentów objął ocenę zmian stanu środowiska w Polsce oraz przedstawienie podstawowych założeń polityki ekologicznej państwa. Dokonywał przeglądu istniejącej infrastruktury ochrony środowiska i zaprezentował mechanizmy finansowania i kryteria wyboru nowych projektów. Drugi z nich prezentował główne założenia polityki transportowej oraz zadania i środki na realizację nowej polityki. Charakteryzował infrastrukturę transportową oraz wyznaczał średnioterminowe cele na lata 2000-06. Poza kryteriami wyboru umieszczono w nim również listę projektów priorytetowych. Szczegółowo zaprezentowano cele, zasady i założenia systemu finansowania strategii.

Istotna zmiana, z punktu widzenia systemu programowania, nastąpiła w roku 2000 w pierwszym z funduszy przedakcesyjnych – PHARE, gdyż rozszerzono jego zakres działania na wspieranie inwestycji w dziedzinie spójności społecznej i gospodarczej –

²⁴⁷ Rozporządzenie Rady nr 1267/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające Instrument Przedakcesyjny Polityki Strukturalnej (ISPA).

²⁴⁸ *Strategia wykorzystania funduszu ISPA jako uzupełniającego instrumentu realizacji Polityki Ekologicznej Państwa*, Ministerstwo Środowiska, Departament Obsługi Funduszy Zagranicznych, Warszawa, maj 2001.

²⁴⁹ *Narodowa strategia dla sektora transportu (Fundusz ISPA)*, Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej, styczeń 2000, dokument przyjęty przez Rząd RP w 1999 r., zaakceptowany przez Komitet Integracji Europejskiej.

SSG (*social and economic cohesion*), co spowodowało, że nabrał on charakteru narzędzia strukturalnego. Z założenia miało to zmniejszyć różnice pomiędzy średnimi poziomami rozwoju poszczególnych regionach a średnią krajową i unijną²⁵⁰. Konsekwentnie skoncentrowano realizację programu na następujących priorytetach:

- wzrost aktywności sektora produkcyjnego, w którego ramach realizowano działania skierowane na pomoc w różnicowaniu gospodarki, na rozwój sektora prywatnego, restrukturyzację i modernizację przemysłu i usług,
- wzmocnienie potencjału ludzkiego z uwzględnieniem wsparcia dla wzrostu zatrudnienia, rozwoju przedsiębiorczości, poprawy zdolności adaptacyjnych firm i ich pracowników oraz wyrównywania szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy,
- poprawa infrastruktury związanej z prowadzeniem działalności gospodarczej, gdzie najistotniejszym stało się wsparcie projektów infrastrukturalnych, które sprzyjać miały bezpośrednio wzrostowi aktywności sektora produkcyjnego i poprawie warunków prowadzenia działalności gospodarczej na szczeblu lokalnym²⁵¹.

Na poziomie krajowym program PHARE – SSG konstruowany był przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego w ramach *Wstępnego Narodowego Planu*

²⁵⁰ Ogólne zasady funkcjonowania Programu PHARE, *Urząd Komitetu Integracji Europejskiej*, czerwiec 2002, s. 4-5. Należy zauważyć, że z uwagi na ograniczony wkład finansowy z PHARE w osiągnięcie narodowych priorytetów, w ramach alokacji na 2000 r. Polska wybrała pięć regionów o najniższym poziomie rozwoju gospodarczego w kraju (warmińsko-mazurskie, podlaskie, lubelskie i podkarpackie oraz śląskie, ponoszące skutki restrukturyzacji przemysłu). Z kolei wsparcie programu PHARE w 2001 r. objęło dodatkowo jeszcze trzy województwa: kujawsko-pomorskie, łódzkie i świętokrzyskie. W kolejnych latach wdrożono mechanizm stopniowego rozszerzenia go na wszystkie regiony.

²⁵¹ Projekty te mogły również obejmować inwestycje mające na celu poprawę dostępności terenów, na których można było rozwijać działalność przemysłową i handlową lub inwestycje w ochronę środowiska dla polepszenia klimatu inwestycyjnego w regionie. Z uwagi na powyższe, wsparciem programu PHARE obejmowano te projekty inwestycyjne z sektora ochrony środowiska i transportu, które ze względów formalnych nie kwalifikowały się do uzyskania wsparcia ze strony innego programu przedakcesyjnego – ISPA.

*Rozwoju*²⁵² oraz *Programów operacyjnych* przygotowywanych przez każde z województw, w których ramach bezpośrednią odpowiedzialność za przygotowanie ponosił samorząd danego województwa. *Wstępny Narodowy Plan Rozwoju* (WNPR) na lata 2000-02 zawierał analizę podstawowych uwarunkowań i problemów rozwoju oraz założenia strategii rozwoju społeczno-gospodarczego państwa w perspektywie średnio- i długookresowej.

W dokumencie wskazano cele i priorytety polityki spójności społeczno-gospodarczej do roku 2002. Celem generalnym działań strukturalnych stało się tworzenie podstaw dla wzmocnienia konkurencyjności gospodarki Polski i poprawa poziomu życia w perspektywie akcesji do Unii Europejskiej²⁵³. Zgodnie z zasadami przygotowywania strategii rozwoju dla regionów objętych Celem 1. polityki strukturalnej Unii Europejskiej na lata 2000-06, dokonano klasyfikacji sześciu zasadniczych osi rozwoju społeczno-gospodarczego Polski :

- Poprawa konkurencyjności gospodarki poprzez modernizację i strukturalne dopasowanie sektora przemysłu i usług;
- Przekształcenia strukturalne w rolnictwie i rybołówstwie, rozwój obszarów wiejskich;
- Integracja gospodarki polskiej poprzez modernizację i rozbudowę sieci transportowych;
- Tworzenie warunków trwałego zrównoważonego rozwoju poprzez modernizację i rozwój infrastruktury ochrony środowiska;
- Rozwój zasobów ludzkich i zatrudnienia;
- Wzmocnienie potencjału rozwojowego regionów i przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów²⁵⁴.

W kolejnej części przedstawiono uzasadnienie powiązania WNPR z *Partnerstwem dla Członkostwa* i *Narodowym Programem Przygotowań do Członkostwa w UE*, jak również zaprezentowano rolę i przewidywany udział PHARE, ISPA oraz SAPARD w

²⁵² Polska. *Wstępny Narodowy Plan Rozwoju 2000-2002*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, grudzień 1999, rządowa strategia rozwoju gospodarczego na lata 2000-02, uwzględniająca udział programów PHARE – Spójność Społeczna i Gospodarcza, ISPA i SAPARD, oraz Polska. *Wstępny Narodowy Plan Rozwoju 2002-2003*, Warszawa, styczeń 2002, uzupełnienie i rozszerzenie dokumentu *Wstępny Narodowy Plan Rozwoju 2000-2002*, przyjętego przez Komitet Integracji Europejskiej 22 grudnia 1999 r., rządowa strategia rozwoju gospodarczego na lata 2002-03, uwzględniająca udział programów PHARE – Spójność Społeczna i Gospodarcza, ISPA i SAPARD.

²⁵³ Polska. *Wstępny Narodowy Plan Rozwoju 2000-2002...*, op. cit., s. 22.

²⁵⁴ Ibidem, s. 26.

realizacji narodowej strategii rozwoju. W ostatniej części opracowania ujęto kierunki, harmonogram i indykacyjny plan finansowy interwencji PHARE w przebieg procesów rozwojowych w województwach w latach 2000-02.

Wstępny Narodowy Plan Rozwoju (WNPR) na lata 2002-03, poza analizą podstawowych uwarunkowań i problemów rozwoju oraz aktualizacją założeń strategii rozwoju społeczno-gospodarczego państwa w perspektywie średnio- i długookresowej, zawierał również opis działań służących realizacji polityki spójności społeczno-gospodarczej w ramach programu PHARE, jak również zakres interwencji ISPA – w latach 2000-03 i programu SAPARD – w latach 2000-03. Przedstawiono również zarys programowania i wdrażania instrumentów strukturalnych UE. Istotnym elementem dokumentu były ramy finansowe realizacji WNPR.

Ujęty w dokumencie zarys systemu programowania i wdrażania instrumentów strukturalnych UE w Polsce opierał się na rozwiązaniach przyjętych przez Radę Ministrów we wrześniu 2001 r. w dokumencie *Założenia Narodowego Planu Rozwoju i systemu wdrażania funduszy strukturalnych*²⁵⁵ oraz opracowaniu pod tytułem *System monitoringu i oceny funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce*²⁵⁶, przyjętym przez Komitet Integracji Europejskiej, przygotowanym przez Zespół ds. monitoringu wdrażania oraz ewaluacji programów finansowanych z funduszy pomocowych. Pierwotnie ujęty w WNPR na lata 2002-03 docelowy model realizacji polityki spójności społeczno-gospodarczej w Polsce (po roku 2006) zakładał pełną dekoncentrację i decentralizację programowania i zarządzania działaniami o charakterze regionalnym na poziom wojewódzki (poziom NUTS II)²⁵⁷.

System programowania na lata 2004-2006

Do przygotowania projektu NPR na pierwsze lata członkostwa oraz koordynacji prac nad programami operacyjnymi zobowiązane było Ministerstwo Gospodarki (MG), które także odpowiadało za koordynację przygotowania projektów przedstawianych do realizacji w ramach Funduszu Spójności. Przygotowanie projektów programów

²⁵⁵ *Założenia Narodowego Planu Rozwoju i systemu wdrażania funduszy strukturalnych*, Rada Ministrów, Warszawa, wrzesień 2001.

²⁵⁶ *System monitoringu i oceny funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce*, dokument przyjęty przez Komitet Integracji Europejskiej w dniu 14 grudnia 2001 r., Zespół ds. monitoringu wdrażania oraz ewaluacji programów finansowanych z funduszy pomocowych, Grant Banku Światowego, Warszawa 26.11.2001.

²⁵⁷ Opisane poniżej rozwiązania planowanego systemu programowania przedstawione zostały na podstawie zapisów w: *Polska. Wstępny Narodowy Plan Rozwoju 2002-2003...*, op. cit., s. 98 i następne oraz *System monitoringu i oceny...*, op. cit., s. 15 i następne.

operacyjnych spoczywać miało na poszczególnych ministerstwach właściwych danej sferze działalności rządu. Na etapie negocjacji NPR z Komisją Europejską pracami zespołu negocjacyjnego, w którego skład mieli wejść przedstawiciele instytucji włączonych w przygotowanie programów operacyjnych, kierować miało MG²⁵⁸. W tym okresie, w toku prac nad NPR/Podstawami Wsparcia Wspólnoty na okres 2004-06²⁵⁹, założono przygotowanie:

- pięciu lub sześciu zasadniczo jednofunduszowych sektorowych programów operacyjnych (dotyczących konkurencyjności gospodarki, rozwoju zasobów ludzkich, rozwoju obszarów wiejskich, rybołówstwa oraz infrastruktury ochrony środowiska i ewentualnie transportu),
- zarządzanego na poziomie krajowym, ale programowanego w dużej mierze na poziomie wojewódzkim wielofunduszowego programu operacyjnego rozwoju regionalnego,
- programu operacyjnego pomocy technicznej.

Założono, że z uwagi na krótki okres programowania (2004-06) prace nad NPR oraz programami operacyjnymi miałyby posuwać się równolegle. W miarę możliwości planowano także jednoczesne ustalanie zawartości uzupełnienia programu, co pozwoliłoby na osiągnięcie większej spójności w zakresie programowania na poziomie operacyjnym i szczegółowym. Cele, priorytety oraz zakres programów operacyjnych NPR miałyby zostać ustalone przez Radę Ministrów na podstawie zarysu programu gospodarczego rządu, którego ukończenie planowano na luty 2002 r. W ramach swoich kompetencji MG miało być odpowiedzialne za zapewnienie spójności propozycji realizacji ustalonych celów i priorytetów NPR oraz zawartości programów operacyjnych z założeniami krajowej polityki społeczno-gospodarczej, w tym polityki regionalnej oraz polityk wspólnotowych.

W toku prac nad NPR, programami operacyjnymi oraz planem działań dla Funduszu Spójności zakładano dokonanie oceny efektu makroekonomicznego planowanych interwencji oraz ich wewnętrznej spójności i wykonalności. Zgodnie z wymaganiami KE zakładano przeprowadzenie szerokich konsultacji włączających partnerów społecznych i ekonomicznych (m.in. przedsiębiorcy i ich organizacje, pracodawcy i ich organizacje, związki zawodowe, organizacje pozarządowe, instytucje naukowe) w proces planowania NPR oraz programów operacyjnych. Ukończenie pierwszego zarysu NPR oraz programów operacyjnych planowane było na maj 2002 r.,

²⁵⁸ *System monitoringu i oceny...*, op. cit., s. 15 i następne.

²⁵⁹ *Polska. Wstępny Narodowy Plan Rozwoju 2002-2003...*, op. cit., s. 98.

natomiast ostateczna wersja tych dokumentów, po integracji oceny *ex ante*, przeprowadzeniu procesu konsultacji i uzgodnień oraz przyjęciu przez rząd, zostałaaby przekazana Komisji Europejskiej w listopadzie-grudniu 2002 r.

Odmienny charakter, od omawianych powyżej, mają dokumenty przygotowane zgodnie z wymogami Unii Europejskiej, ale już z perspektywy członka UE, a mianowicie: *Polska. Narodowy Plan Rozwoju* (NPR)²⁶⁰ na lata 2004-06 oraz *Zintegrowany Program Operacyjny* (ZPO) i *Sektorowe Programy Operacyjne* (SPO). Chcąc uczestniczyć w absorpcji środków europejskich, nasz kraj został zmuszony do zastosowania szczegółowej metodyki prac nad dokumentami. Odpowiedzią był 166-stronicowy dokument o charakterze strategii średniookresowej na lata 2004-06²⁶¹ oraz strategia społeczno-gospodarcza na pierwsze lata członkostwa. Dokument został przygotowany zgodnie z wytycznymi Rozporządzenia Rady z dnia 21 czerwca 1999 r. wprowadzającego ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych (1260/1999/WE).

Plan składał się z dziewięciu rozdziałów. W pierwszym, w ramach *Diagnozy społeczno-gospodarczej i przestrzennej* przedstawiono analizę stanu gospodarki i poszczególnych sektorów, dokonano oceny problemów społecznych i przestrzennych oraz zaprezentowano prognozę rozwoju polskiej gospodarki do 2006 r. W kolejnym rozdziale – *Ocena Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004-2006* – dokonano, zgodnie z wymogami Unii Europejskiej, ewaluacji *ex ante* realizacji strategii oraz oceny skutków makroekonomicznych jej wdrożenia. W *Kierunkach i efektach polityki strukturalnej w Polsce w latach 1990-2002* przedstawiono główne tendencje przebiegających w tym okresie przemian strukturalnych oraz zdefiniowano kierunki i efekty pomocy strukturalnej w latach 2000-03 w ramach realizacji programów przedakcesyjnych. W ramach *Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego kraju* dokonano oceny konkurencyjności gospodarki polskiej przed wdrożeniem NPR, zdefiniowano cele planu, zaproponowano strategię przewyższania słabych stron i wykorzystywania nadarzających się szans oraz przedstawiono osie rozwoju²⁶².

²⁶⁰ *Polska. Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006*, Ministerstwo Gospodarki Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, luty 2003, dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 11 lutego 2003 r.

²⁶¹ Przyjęty horyzont czasowy dokumentu odpowiada okresowi planistycznemu Unii Europejskiej, przypadającemu na lata 2000-06, jednak z uwagi na to, że Polska wstąpiła do Wspólnoty 1 maja 2004 r., horyzont planowania dokumentu został skrócony z siedmiu do trzech lat.

²⁶² Za oś rozwoju należy rozumieć grupę programów realizującą cel główny planu.

Cel strategiczny zdefiniowano następująco: [...] *rozwijanie konkurencyjnej gospodarki, opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zdolnej do długofalowego, harmonijnego rozwoju, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz poprawę spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej z Unią Europejską na poziomie regionalnym i krajowym*²⁶³. Pomimo sformułowania celu w formie jakościowej, dokonano próby zmierzenia jego wartości poprzez zdefiniowanie celów cząstkowych i określenie wskaźników kontrolnych ich realizacji, przyjmując rok 2001 jako bazowy oraz rok 2006 – jako docelowy.

W rozdziale *Spójności z politykami Wspólnoty oraz dokumentami programowymi Polski i regionów* dokonano oceny zgodności Narodowego Planu Rozwoju z: Wspólną Polityką Rolną, wspólną polityką w zakresie rybołówstwa, polityką wspierania zatrudnienia, działaniami Wspólnoty w zakresie ochrony środowiska, polityką badawczo-rozwojową, w tym społeczeństwa informacyjnego, rozwoju przestrzennego, konkurencji, równego traktowania kobiet i mężczyzn oraz zamówień publicznych. Ponadto przeanalizowano spójność z innymi dokumentami krajowymi zawierającymi polityki krajowe i regionalne (Załącznik nr 5 Usytuowanie NPR 2004-2006 jako narzędzia programowania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w powiązaniu z innymi sektorowymi dokumentami planistycznymi), w tym:

- Narodową strategią wzrostu zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich 2000-2006 (przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 4 stycznia 2000 r.),
- Spójną polityką strukturalną rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa 2000-2006 (przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 13 lipca 1999 r.),
- Polską polityką strukturalną w sektorze rybołówstwa 2001-2006,
- Narodową strategią rozwoju transportu 2000-2006,
- *Narodową strategią ochrony środowiska na lata 2000-2006* (przyjęta przez Komitet Rady Ministrów ds. Polityki Regionalnej i Zrównoważonego Rozwoju w dniu 27 lipca 2000 r.), *II Polityką ekologiczną państwa*, (przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 13 czerwca 2000 r., przez Sejm w dniu 23 sierpnia 2001 r.) oraz *Polityką Ekologiczną Państwa na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010* (z grudnia 2002 r.),
- *Narodową strategią rozwoju regionalnego 2001-2006* (przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 28 grudnia 2000 r.).

W rozdziale *Zarys programów operacyjnych i realizowanych w ich ramach działań* zaprezentowano pięć sektorowych programów operacyjnych, zintegrowany program

²⁶³ *Polska – Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006*, MGPIPS, Warszawa, luty 2003, s. 55.

rozwoju regionalnego oraz program operacyjny pomocy technicznej przy wdrażaniu zaproponowanych działań finansowanych ze środków europejskich. Przedstawiając poszczególne programy opisano cele danego programu, zdefiniowano priorytety i działania oraz oczekiwane efekty ich wdrażania.

W kolejnym rozdziale – *Kierunki interwencji Funduszu Spójności* – zaproponowano strategię wykorzystania środków pochodzących z Funduszu Spójności w zakresie infrastruktury środowiska i transportu, definiując cele i priorytety strategii oraz oczekiwane efekty realizacji przedsięwzięć wspieranych przez ten fundusz.

W rozdziale ósmym zatytułowanym *Finansowanie* zawarto plan finansowy, zawierający informację na temat wydatków z zasobów funduszy Unii Europejskiej, oraz przedstawiono weryfikację *ex ante* zasady dodatkowości.

Ostatni rozdział dokumentu, pod tytułem *System wdrażania*, przedstawia rolę instytucji zarządzających (Podstawami Wsparcia Wspólnoty, Programami Operacyjnymi, Funduszem Spójności oraz Inicjatywami Wspólnoty), pośredniczących w zarządzaniu oraz komitetów sterujących wyborem projektów do realizacji i współfinansowania ze środków funduszy europejskich. W rozdziale przedstawiono również system zarządzania finansowego i kontroli ze zdefiniowaniem roli instytucji płatniczej, jednostek monitorująco-kontrolnych dla poszczególnych funduszy strukturalnych, instytucji zarządzających programami operacyjnymi oraz beneficjentów końcowych. Rozdział zawiera również prezentację systemu monitoringu i ewaluacji funduszy strukturalnych, sposobów zachowania zasady partnerstwa oraz raportowania o przebiegu wdrażania i promocji realizowanych działań.

Ponadto dokument został poszerzony o aneksy, w których przedstawiono wskaźniki do oceny Narodowego Planu Rozwoju i poszczególnych Programów Operacyjnych, tryb konsultacji społecznych, ocenę efektu środowiskowego, słownik terminologiczny, wykaz ekspertyz służących przygotowaniu dokumentu oraz mapy poglądowe dotyczące omawianych w dokumencie zjawisk społeczno-gospodarczych.

Zgodnie z Rozporządzeniem 1260/1999 Narodowy Plan Rozwoju był realizowany poprzez uzgodniony z Komisją Europejską dokument o nazwie *Podstawy Wsparcia Wspólnoty* oraz wynikające z niego dokumenty operacyjne, których zarys został opisany w NPR. Ostatecznie, po kolejnych rundach negocjacji w grudniu 2003 r. przyjęto *Podstawy Wsparcia Wspólnoty*²⁶⁴ na lata 2004-06, które były realizowane poprzez siedem programów operacyjnych: Sektorowy Program Operacyjny *Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw*, Sektorowy Program Operacyjny *Rozwój Zasobów*

²⁶⁴ Podstawy Wsparcia Wspólnoty *Promowanie wzrostu gospodarczego i warunków sprzyjających wzrostowi zatrudnienia*, Bruksela-Warszawa, grudzień 2003.

Ludzkich, Sektorowy Program Operacyjny *Transport*, Sektorowy Program Operacyjny *Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich*, Sektorowy Program Operacyjny *Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb*, Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego oraz Program Operacyjny *Pomoc Techniczna*.

Każdy z programów operacyjnych zawierał, oprócz diagnozy stanu w danym sektorze, spójne zestawienie priorytetów, działań i poddziałań realizowanych w danym obszarze i finansowanych z poszczególnych funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Opisywał sposób finansowania (z uwzględnieniem zobowiązania ze strony środków z funduszy unijnych) założonych działań oraz szczegółowo charakteryzował system zarządzania, kontroli, oceny i monitoringu wdrażania poszczególnych elementów programu, w tym rolę poszczególnych instytucji biorących udział w całym procesie absorpcji środków.

Zaprezentowane dokumenty, przygotowane zgodnie z metodyką unijną, w znaczący sposób różnią się od dokumentów przygotowywanych na poziomie krajowym w niesprecyzowanej dostatecznie metodyce opracowania dokumentów planistycznych po 1990 r. Różnice te odnajdujemy zarówno w trybie przygotowania, jak i kształcie, i zawartości samego dokumentu. Jeszcze większe różnice odnajdujemy w systemie wdrażania, szczególnie w wymiarze instytucjonalnym, zarządzania finansowego oraz monitoringu i ewaluacji, a raczej w jego braku w przypadku dokumentów przygotowywanych przed zastosowaniem metodyki unijnej²⁶⁵.

Próby konstruowania kolejnej perspektywy finansowej

Pierwsza próba skonstruowania nowego systemu programowania pod perspektywę lat 2007-13 przeprowadzona została jeszcze w latach 2003-05 pod kierownictwem wiceprezesa Rady Ministrów, ministra gospodarki i pracy²⁶⁶.

Pierwotnie przyjęta metodyka prac przygotowujących nową perspektywę oparta została na założeniu zbliżonej konstrukcji do struktury programowej na lata 2000-06 (m.in. budowie Narodowego Planu Rozwoju NPR oraz programów operacyjnych), programowaniu szerszym niż tylko obejmującym interwencję środków europejskich,

²⁶⁵ Szczegółowe wnioski wynikające z tych różnic i propozycje rozwiązań, zarówno metodycznych jak i instytucjonalnych, przedstawiono w kolejnych częściach pracy.

²⁶⁶ Zarządzenie nr 11 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 lutego 2004 r. Ponadto Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 25 maja 2004 r. został powołany Pełnomocnik Rządu ds. Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-13 w randze sekretarza stanu w Ministerstwie Gospodarki i Pracy.

przyspieszeniu przygotowania nowej perspektywy tak, aby 1 stycznia 2007 r. być w pełni gotowym do realizacji zaplanowanej interwencji.

W przygotowanym opracowaniu czytamy, że NPR na lata 2004-06 był tworzony głównie po to, aby przedstawić Unii Europejskiej dokument opisujący działania, które zostaną sfinansowane ze środków funduszy strukturalnych, natomiast NPR na lata 2007-13 zamierzał spajać wszystkie przedsięwzięcia i działania o charakterze rozwojowym podejmowane w kraju²⁶⁷. Miał stać się kompleksowym programem rozwoju społeczno-gospodarczego, finansowanym przy współdziałaniu środków unijnych oraz środków krajowych²⁶⁸. Projektowany program odnosił się do realizacji odnowionej Strategii Lizbońskiej i powiązanej z nią koncepcji zrównoważonego rozwoju, jak również zakładał wsparcie przy dostosowaniu Polski do wymagań kryteriów konwergencji, które umożliwiłyby wejście do Unii Gospodarczej i Walutowej oraz przyjęcie euro²⁶⁹.

²⁶⁷ Ocena tego założenia oraz samego dokumentu znalazła się w J. Szlachta, J. Zaleski, *Ocena szacunkowa Wstępnego Projektu Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013. Raport końcowy*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa, czerwiec 2005.

²⁶⁸ *Projekt Narodowego Planu Rozwoju 2007-2013...*, op. cit., s. 3.

²⁶⁹ Kryteria konwergencji to zbiór wymogów, które muszą spełnić kraje członkowskie Unii Europejskiej po to, by wprowadzić u siebie wspólną walutę euro. Sformułowano je w Traktacie z Maastricht podpisanym w 1992 r., dlatego też często nazywa się je „kryteriami z Maastricht”. Traktat sprecyzował cztery kryteria uczestnictwa kraju w Unii Ekonomicznej i Walutowej:

- wysoki stopień stabilności cen, czyli inflacja nie wyższa niż 1,5 punktu procentowego powyżej średniej z trzech krajów UE o najniższej inflacji,
- stabilność finansów publicznych, co oznacza nie większy od 3% PKB deficyt sektora publicznego (lub stały, znaczący spadek deficytu, zbliżający go do poziomu kryterium), oraz nie większy od 60% PKB poziom długu publicznego (lub zadowalający, poważny spadek relacji długu do PKB, zbliżający go do poziomu kryterium),
- stabilność kursu walutowego, co oznacza przestrzeganie co najmniej przez dwa lata przedziału wahań kursowych dozwolonych przez Mechanizm Kursów Walutowych (obecnie dozwolone wahania kursu wynoszą $\pm 15\%$),
- trwałość osiągniętej konwergencji, potwierdzona zbieżnością długoterminowych stóp procentowych (stopy procentowe 10-letnich obligacji skarbowych nie powinny być o 2,0 punkty procentowe wyższe od odnotowanych w trzech krajach UE o najniższej inflacji).

W roku 1997 Rada Europejska przyjęła Pakt Stabilności i Wzrostu, zaostrzający wymagania w stosunku do krajów członkowskich Unii Gospodarczej i Walutowej w zakresie kontroli deficytu sektora publicznego. Zgodnie z postanowieniami Paktu deficyt nie może przekroczyć 3% PKB w żadnym momencie cyklu koniunkturalnego. W konsekwencji zaleca się, aby w okresie dobrej koniunktury budżety były zrównoważone lub wykazywały nadwyżkę. Dodatkowo, w przypadku przekroczenia przez kraj UGW poziomu 3% deficytu, Pakt wprowadza możliwość kar finansowych, sięgających od 0,2 do 0,5% PKB (Źródło: www.nbp.pl).

Prace nad NPR rozpoczęto od zlecenia i wykonania w ostatnim kwartale 2003 r. kilkudziesięciu ekspertyz. Stały się one podstawą do dyskusji w *Międzyresortowym Zespole na temat najważniejszych problemów społeczno-gospodarczych Polski*. W kwietniu 2004 r. na posiedzeniu Rady Ministrów przyjęto *Założenia do Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013*²⁷⁰. Stały się one następnie przedmiotem konsultacji społeczno-gospodarczych (regionalnych od maja do lipca 2004 r. oraz sektorowych od września do grudnia 2004 r.)²⁷¹. Przeprowadzono także konsultacje z przedstawicielami Komisji Europejskiej.

W *Założeniach* ujęto informacje o realizacji NPR w latach 2004-05 oraz organizację prac nad NPR 2007-13. Istotnym elementem była szeroka analiza wyjściowej diagnozy społeczno-gospodarczej. Na podstawie diagnozy sformułowano tezy do strategii rozwoju społeczno-gospodarczego oraz strategii rozwoju regionalnego. Opracowanie kończyło przedstawienie instrumentów służących realizacji NPR (zaprezentowano fundusze strukturalne i Fundusz Spójności oraz programy współfinansowane z tych środków przewidziane na lata 2004-06, środki z Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz Banku Światowego, Instrument Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego, Norweski Mechanizm Finansowy, instrumenty wspomagające realizację programów współfinansowanych ze środków wspólnotowych oraz innych środków – w tym czasie funkcjonujące lub projektowane, jak również instrumenty krajowej polityki rozwoju na lata 2007-13).

²⁷⁰ *Założenia Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013*, Warszawa, 30 kwietnia 2004 r.

²⁷¹ Skalę prowadzonych konsultacji obrazują zapisy z Archiwum Prac nad NPR: *Ostateczne konsultacje Wstępnego projektu NPR rozpoczęły się w styczniu i trwały do końca maja 2005 r. W okresie tym odbyło się ok. 130 dużych konferencji. Miały one formę spotkań podsumowujących konsultacje w określonych środowiskach. Organizowane spotkania miały charakter ogólnokrajowy, regionalny i lokalny. Z założenia decydentów celem konsultacji nie było uzyskanie akceptacji dla rządowych propozycji, lecz wywołanie szerokiej debaty o przyszłości kraju, włączenie się do niej możliwie szerokiej reprezentacji grup społecznych i środowisk zawodowych. Konsultacjami społecznymi zostały objęte różne środowiska: związki zawodowe, organizacje pracodawców, społeczno-zawodowe organizacje rolników i samorząd rolny, organizacje przedsiębiorców, samorząd terytorialny, organizacje pozarządowe, uczelnie i jednostki naukowe. W konsultacjach uczestniczyli przedstawiciele różnych struktur administracji państwowej, jak również osoby prywatne. W środowisku przedsiębiorców udział w konsultacjach wzięło ok. 150 podmiotów o różnej formie organizacyjnej, niejednokrotnie zrzeszających po kilka, kilkanaście, czy też kilkadziesiąt przedsiębiorstw. Przedstawiciele organizacji pozarządowych szacują, że w ramach przeprowadzanych w ich środowisku konsultacji wzięło udział ok. 1200 organizacji. W środowisku akademickim i naukowym uczestniczyło w konsultacjach ok. 90 podmiotów, zaś w środowisku kultury ok. 130 (Źródło: Archiwum – *Prace nad NPR 2007-13*, 2005-10-17, www.funduszezstrukturalne.gov.pl).*

W projekcie NPR przedstawiono: społeczno-gospodarcze tło tworzenia NPR, opracowane na podstawie wcześniej przygotowanej diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej Polski i szeregu prognoz, podstawy aksjologiczne, misję, cele i priorytety strategiczne, sąsiedzki i przygraniczny wymiar realizacji NPR, propozycję systemu wdrożeniowego NPR, który miał być realizowany poprzez programy operacyjne, propozycje niezbędnych zmian instytucjonalnych, których uprzednie wprowadzenie warunkowało uruchomienie i powodzenie NPR, oraz stanowisko Polski prezentowane w negocjacjach dotyczących perspektywy finansowej i polityki spójności Unii Europejskiej w latach 2007-13 oraz realizacji odnowionej Strategii Lizbońskiej. W załącznikach ujęto:

- zarys programów operacyjnych – wskazując cele i priorytety poszczególnych programów operacyjnych,
- instrumenty finansowe, którymi, jak zakładano, będzie można się posłużyć, wdrażając programy,
- syntezę wyników oceny *ex ante* wstępnego projektu NPR na lata 2007-13.

Za misję NPR uznano podniesienie jakości życia obywateli w Polsce, której miarę stanowić miał wskaźnik rozwoju społecznego (HDI – *Human Development Index*), syntetycznie obejmujący składniki cząstkowe dotyczące: przeciętnego dalszego trwania życia, jakości edukacji, mierzonej poziomem umiejętności pisania i czytania ze zrozumieniem oraz średnią długością procesu kształcenia, a także średniego dochodu na głowę mieszkańca (mierzonego parytetem siły nabywczej)²⁷².

Zdefiniowano trzy cele strategiczne: utrzymanie gospodarki na ścieżce wysokiego wzrostu gospodarczego, wzmocnienie konkurencyjności regionów i przedsiębiorstw,

²⁷² *Projekt Narodowego Planu Rozwoju 2007-2013...*, op. cit., s. 37. Zgodnie z założeniami NPR Indeksowi HDI towarzyszyć miały uzupełniające wskaźniki rozwoju społecznego – wskaźnik uwzględniający płeć (GDI *Gender-related Development Index*), wskaźnik udziału mężczyzn i kobiet w rozwoju społecznym (GEM *Gender Empowerment Measure*), wskaźnik ubóstwa (HPI *Human Poverty Index*) oraz wskaźnik rozwoju społecznego obszarów wiejskich i miejskich. Według Raportu UNDP *W trosce o pracę* z 2004 roku HDI jest miarą syntetyczną opartą na średniej wskaźników obejmujących trzy podstawowe sfery życia. Jest to sfera zdrowia (oceniana poprzez wskaźnik przeciętnej długości życia), edukacji (wskaźnik analfabetyzmu, tj. umiejętności pisania i czytania ze zrozumieniem i wskaźnik skolaryzacji) oraz dochodu przypadającego na głowę mieszkańca (PKB per capita). Konstrukcja wskaźnika określa skrajne, docelowe wartości w każdej z wymienionych sfer. Informacje zawarte w HDI nie obejmują całości elementów zawartych w koncepcji rozwoju ludzkiego, ponieważ nie wszystkie jakościowe cechy rozwoju można zmierzyć, a dla wielu z kolei brakuje danych, bo nie są zbierane dane źródłowe lub nie prowadzi się odpowiednich szacunków.

jak również wzrost zatrudnienia oraz podniesienie poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej. Określono także 6 priorytetów strategicznych²⁷³:

- wiedza i kompetencje rozumiane jako poprawa jakości kształcenia, jego upowszechnienie na poziomie średnim i wyższym oraz promocja idei uczenia się przez całe życie,
- zatrudnienie, aktywizacja i mobilność rozumiane jako dążenie do tworzenia nowych miejsc pracy i zwiększanie zatrudnialności oraz uzyskanie mobilności zasobów siły roboczej w celu lepszego dostosowania popytu i podaży na rynku pracy, a tym samym ograniczenia bezrobocia i wykluczenia społecznego,
- przedsiębiorczość i innowacyjność rozumiane jako tworzenie nowych obszarów aktywności gospodarczej, zwiększanie efektywności i produktywności istniejących form gospodarowania, kreowanie postaw innowacyjnych w społeczeństwie oraz włączanie nauki w rozwój gospodarczy,
- integracja społeczna rozumiana jako stan sprawiedliwej, wolnej od nierówności struktury społecznej, którego osiągnięcie jest możliwe poprzez działania wspólnotowe, oparte na zasadach dialogu wzajemności i równorzędności, a w rezultacie prowadzące do celu, jakim jest funkcjonowanie społeczeństwa w warunkach demokratycznego ładu społecznego, wyznaczonego współuczestnictwem, rządami prawa i poszanowaniem różnorodności kulturowej, w którym obowiązują i są realizowane podstawowe prawa człowieka i obywatela oraz skutecznie wspomagane są jednostki i grupy w realizacji ich życiowych celów,
- inwestycje i gospodarowanie przestrzenią rozumiane jako wzrost inwestycji odpowiadających wyzwaniom postępu technologicznego i społeczeństwa informacyjnego, rozbudowujących i modernizujących infrastrukturę techniczną kraju oraz zapewniających realizację zasady zrównoważonego rozwoju,
- dobre rządzenie rozumiane jako usprawnienie administracji państwa i uczynienie jej służebną wobec obywateli i potrzeb społecznych oraz zdolną do partnerskiego współdziałania z podmiotami sektora obywatelskiego.

Założono, że cele Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-13 miały być realizowane w układzie pięciu programów horyzontalnych – kierunków rozwoju, zgodnie z ustawą o Narodowym Planie Rozwoju z dnia 20 kwietnia 2004 r. (Tabela 2.).

Obok programów sektorowych realizowanych miało być 16 regionalnych programów operacyjnych, zarządzanych na poziomie województw, oraz Regionalny

²⁷³ *Projekt Narodowego Planu Rozwoju 2007-2013...*, op. cit., s. 39-42.

Program Operacyjny Spójność terytorialna i konkurencyjność regionów – zarządzany na poziomie krajowym. Ponadto zakładano realizowanie programu operacyjnego pomocy technicznej, służącego wsparciu wdrażania funduszy strukturalnych.

Tabela 2. Układ programów operacyjnych w ramach projektu NPR 2007-2013

lp.	Programy horyzontalne – kierunki rozwoju (wg ustawy o NPR)	Programy operacyjne	Instytucja zarządzająca
1	Wzmocnienie potencjału rozwojowego regionów i przekształcenia strukturalne obszarów wiejskich (koordynacja – minister właściwy ds. rozwoju regionalnego)	16 Regionalnych programów operacyjnych	właściwe zarządy województwa
		RPO – Spójność terytorialna i konkurencyjność regionów	minister właściwy ds. rozwoju regionalnego
		Programy operacyjne europejskiej współpracy terytorialnej	minister właściwy ds. rozwoju regionalnego / właściwe zarządy województw
		PO Rozwój obszarów wiejskich	minister właściwy ds. rozwoju wsi
		PO Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich	minister właściwy ds. rybołówstwa
2	Infrastruktura transportowa (koordynacja – minister właściwy ds. transportu)	PO Infrastruktura drogowa	minister właściwy ds. transportu
		PO Konkurencyjność transportu	minister właściwy ds. transportu
3	Zasoby naturalne (minister właściwy ds. środowiska)	PO Środowisko	minister właściwy ds. środowiska
4	Innowacje, inwestycje, badania i rozwój (koordynacja – minister właściwy ds. gospodarki)	PO Innowacje – Inwestycje – Otwarta gospodarka	minister właściwy ds. gospodarki
		PO Nauka, nowoczesne technologie i społeczeństwo informacyjne	minister właściwy ds. nauki
5	Rozwój zasobów ludzkich i kapitału społecznego (koordynacja – minister właściwy ds. pracy)	PO Wykształcenie i kompetencje	minister właściwy ds. oświaty
		PO Zatrudnienie i integracja społeczna	minister właściwy ds. pracy
		PO Społeczeństwo obywatelskie	min. właściwy ds. zabezpieczenia społecznego
		PO Administracja sprawna i służebna	KPRM / minister właściwy ds. administracji
6	Pomoc techniczna	PO Pomoc techniczna	minister właściwy ds. rozwoju regionalnego

Zródło: *Projekt Narodowego Planu Rozwoju 2007-2013*, Warszawa, czerwiec 2005, s. 88.

Założono również, że obok programów operacyjnych, w ramach odpowiednich programów horyzontalnych, będą mogły zostać podjęte przedsięwzięcia i projekty finansowane w ramach programów europejskich oraz innych (np. ze źródeł Banku Światowego, Instrumentów Finansowych EFTA i Norwegii), posiadające podobne cele, ale wdrażane w odrębny, od przewidzianego dla programów operacyjnych, sposób²⁷⁴.

Budując powyższe podejście do nowej perspektywy finansowej, zakładano, że proponowane szerokie, wykraczające poza interwencję polityki strukturalnej UE, programowanie NPR stałoby się wyrazem suwerennej (mimo stosowanej metodyki UE) myśli strategicznej, w relacjach zaś wewnętrznych kształtowałoby nowy wymiar formowania podmiotowości i partnerstwa rozwoju społeczno-gospodarczego²⁷⁵.

Przyjęty system programowania na lata 2007-2013

Pomimo tak zaawansowanego przygotowania perspektywy na lata 2007-13, w tym przeprowadzenia zakrojonych na szeroką skalę konsultacji społeczno-gospodarczych oraz pracy eksperckiej, wskazujących na trafność rozwiązań podjętych pierwotnym programowaniem, kolejna koalicja rządowa, po wyborach w 2005 r., odrzuciła w całości wyniki dotychczasowej pracy i zastosowała odmienne podejście do struktury i ram programowo-planistycznych.

W listopadzie 2006 r. Rada Ministrów przyjęła *Strategię Rozwoju Kraju na lata 2007-2015* jako nadrzędny, wieloletni dokument strategiczny rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, stanowiący punkt odniesienia zarówno dla innych strategii i programów rządowych, jak i dokumentów opracowywanych przez jednostki samorządu terytorialnego²⁷⁶.

Dokument zawierał ocenę uwarunkowań i przesłanek rozwoju kraju oraz wizję rozwoju Polski do roku 2015. Istotnym elementem było wskazanie celu głównego i 6 priorytetów strategii²⁷⁷. Za cel główny uznano *podniesienie poziomu i jakości życia*

²⁷⁴ *Projekt Narodowego Planu Rozwoju 2007-2013...*, op. cit., s. 87.

²⁷⁵ J. Hausner, *Narodowy Plan Rozwoju (2007-2013) jako narzędzie społecznej zmiany w: Rozwój, region, przestrzeń*, praca zbiorowa pod redakcją G. Gorzelaka i A. Tucholskiej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, marzec 2007, s. 310.

²⁷⁶ *Strategia Rozwoju Kraju na lata 2007-2015*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, listopad 2006 (www.mrr.gov.pl).

²⁷⁷ Za priorytety strategii uznano: (1) wzrost konkurencyjności i innowacyjności gospodarki, (2) poprawę stanu infrastruktury technicznej i społecznej, (3) wzrost zatrudnienia i podniesienie jego jakości, (4) budowę zintegrowanej wspólnoty społecznej i jej bezpieczeństwa, (5) rozwój obszarów wiejskich, (6) rozwój regionalny i podniesienie spójności terytorialnej.

*mieszkańców Polski: poszczególnych obywateli i rodzin*²⁷⁸. Ponadto dokument zawierał zdefiniowanie uwarunkowań realizacji celów oraz system finansowania i realizacji strategii. Dokument miał charakter ogólny, życzeniowy i posiadał niskie walory użytkowe z punktu widzenia korzyści powstania takiego rozwiązania, jako integratora systemu planistyczno-programowego na poziomie kraju. Z uwagi na powyższe podstawą systemu programowania stały się *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007-2013*, nazywane również *Narodową Strategią Spójności*²⁷⁹. Obowiązek przygotowania takiego rozwiązania wynikał z zapisów rozporządzenia kierunkowego²⁸⁰, natomiast ono samo stało się odpowiedzią na wyzwania stawiane przed krajami beneficjentami UE poprzez zapisy w *Zintegrowanym Pakiecie Wytycznych dot. wzrostu gospodarczego i zatrudnienia*²⁸¹ oraz *Strategicznych Wytycznych Wspólnoty*²⁸² (Załącznik nr 7 Wymiary spójności pomiędzy politykami wspólnotowymi i dokumentami programowymi UE i Polski na lata 2007-2013).

²⁷⁸ *Strategia Rozwoju Kraju na lata 2007-2015...*, op. cit., s. 29.

²⁷⁹ *Polska. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie, Narodowa Strategia Spójności*, dokument zaakceptowany decyzją Komisji Europejskiej zatwierdzającą pewne elementy Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, maj 2007. Dokument powstał w toku prac rządowych przy uwzględnieniu:

- Projektu Narodowego Planu Rozwoju, przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 6 września 2005 r.,
- Projektu Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia, zaakceptowanych przez Radę Ministrów w dniu 27 września 2005 r.,
- Programu Działania Rządu *Solidarne Państwo*, przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 9 listopada 2005 r.,
- *Założeń do zmian Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia w stosunku do wstępnego projektu dokumentu*, zaakceptowanych przez Radę Ministrów w dniu 27 września 2005 r., przyjętych przez Radę Ministrów w dniu 27 grudnia 2005 r.,
- Doświadczenia zdobytego w trakcie programowania oraz wdrażania funduszy strukturalnych w latach 2004-06.

²⁸⁰ Rozporządzenie 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.

²⁸¹ Zintegrowany Pakiet Wytycznych na rzecz Wzrostu i Zatrudnienia 2005-2008 (ZPW) (*Integrated Guidelines on Growth and Jobs 2005-2008*), przedstawiony przez KE 12 kwietnia 2005 r., jest dokumentem łączącym dotychczasowe Ogólne Wytyczne Polityki Gospodarczej (*Broad Economic Policy Guidelines*) oraz Wytyczne dotyczące Zatrudnienia (*Employment Guidelines*).

²⁸² *Strategiczne Wytyczne Wspólnoty (Cohesion Policy in Support of Growth and Jobs – Community Strategic Guidelines 2007-2013)*, opublikowane przez KE 5 lipca 2005 r. (Patrz

Celem strategicznym NSRO dla Polski jest tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej²⁸³.

Struktura dokumentu obejmuje m.in.: diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej, analizę SWOT na progu realizacji NSRO, analizę kierunków i efektów realizacji polityki spójności w Polsce w latach 2004-06, ocenę *ex ante*, w tym prognozę oddziaływania na środowisko, oraz ocenę skutków makroekonomicznych. Istotnym elementem jest strategia rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, ujmująca analizę wyzwań, wizje rozwoju oraz zasady działania. Za cele horyzontalne polityki strukturalnej w Polsce uznano:

- poprawę jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowę mechanizmów partnerstwa,
- poprawę jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej,
- budowę i modernizację infrastruktury technicznej i społecznej, mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski,
- podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej oraz rozwój sektora usług,
- wzrost konkurencyjności polskich regionów oraz przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej,
- wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich²⁸⁴.

Ponadto w ramach strategii przedstawiono powiązanie realizacji celu strategicznego z celami horyzontalnymi oraz postulowane wskaźniki monitoringu osiągnięcia celów. NSRO uzupełniono o opis działań na rzecz wzmocnienia zdolności administracyjnych oraz koordynacji polityki spójności z działaniami realizowanymi w ramach Strategii Lizbońskiej i Krajowego Programu Reform. Przedstawiono system koordynacji działań realizowanych w ramach polityki spójności z działaniami realizowanymi w ramach Wspólnej Polityki Rolnej oraz Wspólnej Polityki Rybackiej. Zaprezentowano

również: Decyzja Rady z dnia 6 października 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności 2006/702/WE).

²⁸³ Polska Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013..., op. cit., s. 40.

²⁸⁴ Polska. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013..., op. cit., s. 42. Patrz też: Załącznik nr 8 Struktura celów horyzontalnych NSRO (Narodowa Strategia Spójności 2007-2013) jako instrumentów programowania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

instrumenty realizacji celów NSRO, system administracyjny, jak też ramy finansowe, planowanej na cały okres programowania, interwencji.

W ramach systemu programowo-planistycznego założono, że cel strategiczny NSRO oraz cele horyzontalne realizowane będą za pomocą programów operacyjnych (krajowych), realizowanych w ramach celu *Konwergencja* oraz programów regionalnych ujętych w ramach celu *Konwergencja* i celu *Europejska Współpraca Terytorialna polityki spójności*.

Programy miały w sposób komplementarny wdrażać poszczególne cele horyzontalne, natomiast ich implementacja – posiadać bezpośredni wpływ na osiągnięcie celu strategicznego NSRO. Programy uruchamiane na poziomie krajowym miały głównie przyczynić się do realizacji pierwszych czterech celów horyzontalnych. Zaproponowano następujący systemowy układ programów: Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (PO IiŚ) – finansowany ze środków EFRR oraz Funduszu Spójności; Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka (PO IG) – finansowany ze środków EFRR; Program Operacyjny Kapitał Ludzki (PO KL) – finansowany ze środków EFS; Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej (PO RPW) – finansowany ze środków EFRR oraz Program Operacyjny Pomoc Techniczna (PO PT) – finansowany ze środków EFRR²⁸⁵.

Pozostałe cele horyzontalne realizowane miałyby być na poziomie regionalnym poprzez 16 Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) oraz Programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej (PO EWT), wszystkie finansowane ze środków EFRR. Ponadto, poza systemem ujętym w NSRO, środki z Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) obsługiwałyby Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW), natomiast środki z Europejskiego Funduszu Rybackiego dostępne są w ramach Programu Operacyjnego Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich (PO Ryby).

* * *

Proces integracji z UE realnie wpłynął na procesy myślenia o przyszłości na poziomie krajowym, skutkowało to nie tylko aktywnym procesem programowania, jak również uczestnictwem Polski w kształtowaniu decyzji rozwojowych na poziomie

²⁸⁵ *Polska. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013...*, op. cit., s. 75. Ujednolicenie struktury programowej nastąpiło dzięki przyjęciu w 2006 r. dokumentu pt. *Procedury przygotowania Programów Operacyjnych na lata 2007-13 w ramach NSRO. Organizacja prac*, przygotowanego w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, przez Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej.

wspólnotowym. Należy jednak podkreślić, że dopiero pod naciskiem wymagań UE podjęto się budowy systemu administracyjnego i planistycznego w ramach programowania środków pochodzących z budżetu UE.

Kształtowanie strategii rozwoju Polski pod wymagania stawiane przez UE miało charakter wieloetapowy, oparty na ściśle określonych podstawach metodycznych i prawnych. Zbudowano w Polsce system instytucjonalny zaakceptowany przez Komisję Europejską (KE), skonstruowano w kraju i uzgodniono na poziomie wspólnoty wymagane dokumenty planistyczne i programowe. Wdrożono systemowe rozwiązania zarządcze na poziomie krajowym i regionalnym oparte o wymagania prawa wspólnotowego (wymusiło to dostosowanie do *acquis communautaire*), jak i krajowego (uchwalono szereg nowych aktów prawnych, w tym ustawy kształtujące system rozwoju oparty na narzędziach polityki strukturalnej UE). Uruchomiono mechanizmy naboru, oceny, zarządzania i rozliczania projektów finansowanych z funduszy UE. Podjęto działania koordynujące wdrażanie perspektywy finansowej w fazie jej uruchamiania, prowadzenia i zamykania udzielanej pomocy. Uruchomiono mechanizmy monitoringu i ewaluacji efektów z nakładów publicznych i środków niepublicznych wydatkowanych w ramach poszczególnych programów.

Analizując przyjęte w poszczególnych latach rozwiązania, odnajdujemy różnice w systemach zarówno w ramach horyzontu programowania, jak i podstaw prawnych czy też liczby i typów zastosowanych dokumentów. Modyfikacje stanowiły jednak w większości wynik zmiany oczekiwań ze strony UE, krajowy zaś udział ograniczał się do potwierdzania zastosowanych rozwiązań w krajowym systemie prawnym (Tabela 3).

Przyjęty na lata 2007-13 system programowania w znaczący sposób odbiegał od dotychczas stosowanych, zarówno przy absorpcji środków przedakcesyjnych, jak i w ramach pierwszej perspektywy finansowej lat 2004-06. Interesującym podejściem okazała się pierwsza próba przygotowania systemu programowania, ostatecznie niewdrożona na lata 2007-13, która korzystała z doświadczeń poprzedniej perspektywy i była programowana na tyle wcześniej, aby 1 stycznia 2007 r. ruszyć z systemem gotowym do absorpcji środków, czego nie udało się dokonać w nowym rozwiązaniu²⁸⁶. Podjęte zmiany skutkowały zbudowaniem trudnych do realizacji

²⁸⁶ W wyniku podjętych zmian nastąpiło znaczne opóźnienie prac programowych i jeszcze w 2007 r. trwały prace nad programami operacyjnymi i negocjowaniem ostatecznego ich kształtu z Komisją Europejską, opóźnienie tym powodowane odbiło się na rozwiązaniach instytucjonalnych i zarządczych, które w części obszarów sięgało nawet okresu dwóch kolejnych lat.

programów (wysoka wartość alokacji i duża liczba instytucji zaangażowanych w system realizacji powoduje nieczytelność rozwiązań i konieczność nabywania kompetencji podczas realizacji programu), a tym samym w znaczący sposób zaprzepaściły dotychczasowy dorobek, szczególnie na polu wdrażania i rozwiązań instytucjonalnych (duża utrata doświadczonych zasobów kadrowych).

Podjętą pracę nad kolejną perspektywą finansową na lata 2014-2020 należałoby dokonać całościowej oceny dotychczasowych doświadczeń programowych i planistycznych, aby odpowiadając na wyzwania związane z wymaganiami systemowymi stawianymi przed krajem członkowskim zmaksymalizować efektywność procedur absorpcji funduszy UE.

Przykładowo wskazane byłoby, aby pod potrzeby projektowania narzędzi programowych na lata 2014-2020 zaproponować nowe rozwiązanie w obszarze NUTS, umożliwiające zmaksymalizowanie efektywności absorpcji funduszy, szczególnie w regionach, które będą miały trudności ze spełnieniem wymagań Celu 1 na lata 2014-2020. Obecny układ NUTS 2 jest oparty o podział administracyjny na poziomie województw, zaś struktura podziału kraju na województwa oparta była nie na przesłankach analiz ekonomicznych, społecznych i przestrzennych, lecz głównie politycznych, tzw. podział elektoratów „prawicy” i „lewicy”, co potwierdzają wyniki kolejnych wyborów. Z tego też względu należałoby rozważyć przynajmniej częściowe oderwanie struktury NUTS 2 od układu administracyjnego na poziomie województw. Niezbędnym byłoby zaprojektowanie narzędzia informatycznego, które na podstawie map GIS i analiz ekonometrycznych przeanalizowałoby optymalne rozwiązanie podziału NUTS na potrzeby długookresowej absorpcji i wpływu na rozwój regionów w oparciu o politykę rozwoju regionalnego na poziomie kraju.

Podział granic ludności proponowany Rozporządzeniem (WE) nr 1059/2003 wskazuje, że w przypadku np. M. St. Warszawy²⁸⁷ możliwe byłoby ustanowienie samodzielnych dwóch NUTS 2. Ludność Warszawy przekracza 1,7 mln, zaś dolny próg NUTS 2 to 0,8 mln. Wówczas Mazowsze obejmowałoby: 3 jednostki NUTS 2: Mazowsze bez Warszawy, Warszawa 1 i Warszawa 2. W Warszawie 1 umieszczone zostałyby „najbogatsze” dzielnice, zaś w Warszawie 2 pozostałe. Umożliwiłoby to objęciem wsparciem Celem 1 również Warszawy 2, jak i Mazowsza, które powinno zostać przyłączone jako cały NUTS 2 do tzw. ściany wschodniej i otrzymać interwencję w ramach programu budowanego na wzór Programu Operacyjnego

²⁸⁷ Łączna liczba ludności: 1.720.398 osób. Stan i struktura ludności oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2010 r. Stan w dniu 31 XII. Informacje i opracowania statystyczne. Warszawa 2011.

Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013. Możliwe stałoby się również, na potrzeby absorpcji, włączenie obszaru Warszawa 1 z wyłączeniem niektórych dzielnic – jednostki administracyjne, które stałyby się NUTS 3 wówczas podlegałyby interwencji w ramach Celu 2. Zaś pozostała część NUTS 2 Warszawa 1 podlegałaby interwencji w ramach Celu 1. Przykłady krajów, w których stolice zostały usytuowane na poziomie NUTS 2 to Belgia, Czechy, Niemcy (w których nie tylko stolica państwa ale również duże miasta poszczególnych Landów są na poziomie NUTS 2) i Austria. Często taki układ NUTS 2 automatycznie ujmuje miasto w granicach NUTS 3. Ponadto Regiony metropolitalne to regiony NTS 3 lub grupy regionów NTS 3, które stanowią wszystkie aglomeracje UE o liczbie mieszkańców większej niż 250 000²⁸⁸. Powyższe propozycje należy traktować jako wstęp do dyskusji, zaś ostateczne rozstrzygnięcie oparte powinno zostać na szczegółowej analizie kosztów i korzyści przesuwania granic pojedynczych NUTS oraz przechodzenia na różne ich poziomy, tak aby ocenić wpływ zmian na możliwą skalę absorpcji w poszczególnych modelach i opcjach.

Należy podkreślić, że obecnie ukształtowany system programowania w Polsce ma charakter nietrwały i instrumentalny, gwarantujący jedynie możliwość absorpcji funduszy europejskich, a tym samym wywiązanie się ze zobowiązań wobec UE. Analizując przyczyny podjęcia prac programowych, można z dużym prawdopodobieństwem domniemywać, że z chwilą zakończenia programowania pod wymogi UE, pomimo posiadanej już metodyki, może dojść do jej utraty. Ryzyko jest tak wysokie ponieważ służyła ona kształtowaniu polityki rozwoju opartej wyłącznie na europejskiej polityce strukturalnej (Tabela 4.). Brak podjętych działań poza polem prac nad kolejnymi perspektywami programowymi nie utrwala systemu planowania rozwoju przy użyciu omawianych metod i technik, a tym samym nie utrwala zmian systemowych.

²⁸⁸ Szerzej: Regional Focus 1/2009, wersja zaktualizowana *Metropolitan regions: towards a harmonisation of the OECD and European commission definitions*. OECD, 2009 GOV/TDPC/TI(2009)6.

Tabela 3. Porównanie systemów programowania zastosowanych w Polsce na potrzeby wdrażania środków europejskich

Kryterium	Środki przedakcesyjne	NPR 2004-2006	NPR 2007-2013	NSRO 2007-2013	UP 2014-2020
Horyzont programowania	2-4 lata	3 lata z zasadą n+2	7 lat z zasadą n+2	7 lat z zasadą n+2 / n+3	7 lat z zasadą n+2 / n+3
Podstawa prawna UE	Rozporządzenie Rady (WE) nr 3906/89 Rozporządzenie Rady (WE) 1268/99 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1267/1999	Rozporządzenie Rady (WE) 1260/1999	Brak – prace podjęto przed publikacją Rozporządzenia kierunkowego UE na bazie doświadczeń poprzedniego okresu programowania.	Rozporządzenie Rady (WE) 1083/2006	Rozporządzenie Rady WE projekt uchylający 1083/2006
Podstawa prawna PL	Memorandum of Understanding	Ustawa o NPR	Ustawa o NPR	Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju	Znowelizowana Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju
Charakter dokumentu wprowadzającego UE	Partnerstwo dla Członkostwa / Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa	Podstawy Wsparcia Wspólnoty	Brak	Zintegrowany Pakiet Wytucznych / Strategiczne Wytuczne Wspólnoty	Wspólne ramy strategiczne oraz Unijna strategia na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Komisja zawarła z każdym krajem UE osobną umowę partnerską, w której sformułowane zostaną wszystkie zobowiązania tego kraju do realizacji europejskich celów.
Charakter dokumentu wprowadzającego PL	Wstępny Narodowy Plan Rozwoju 2000-2002 Wstępny Narodowy Plan Rozwoju 2002-2003	Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006	Narodowy Plan Rozwoju / Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013	Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia / Narodowa Strategia Spójności 2007-2013 (Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015)	Umowa partnerska 2014-2020
Typ dokumentów programowych	PHARE – WNPR ISPA – Strategia wykorzystania funduszu ISPA jako uzupełniającego instrumenty realizacji Polityki Ekologicznej oraz Narodowa strategia dla sektora transportu (Fundusz ISPA) SAPARD – Program Operacyjny dla Polski	Sektorowe Programy Operacyjne oraz Zintegrowany Program Operacyjny na poziomie regionalnym	Programy Operacyjne o charakterze sektorowym oraz Regionalne Programy Operacyjne	Programy Operacyjne, wieloletnie, monofunduszowe	Programy Operacyjne – wieloletnie, w tym wielofunduszowe Wspólne Plany Działania

Liczba dokumentów programowych	2 WNPR, 2 Strategie, 1 PO	6 SPO + 1 ZPORR	14 PO + 16 RPO	6 PO + 16 RPO	?
Typ dokumentu wspierającego programowanie	Brak	Uzupełnienie Programu	Brak wskazania	Szczegółowy Opis Priorytetów	Brak wskazania
Programowanie Funduszu Spójności	Brak	Niezależny system programowania dla Funduszu Spójności	Brak wskazania	System zintegrowany z programowaniem funduszy strukturalnych w ramach Programu Operacyjnego	System zintegrowany z programowaniem funduszy strukturalnych w ramach Programu Operacyjnego, również 10 mld w ramach Instrumentu „Łącząc Europę” poza alokacją krajową.
Inicjatywy wspólnotowe	INTERREG II, URBAN, LEADER	EQUAL, INTERREG III, URBAN II, LEADER +	Brak	JASPERS, JESSICA, JEREMIE	Nowością jest Instrument „Łącząc Europę” na rzecz transportu, energii i technologii informacyjno-komunikacyjnych (TIK) . Instrument Żywność dla potrzebujących finansowany z EFS. Komisja proponuje wzmocnienie inicjatyw kierowanych przez lokalną społeczność, ułatwienie realizacji zintegrowanych strategii rozwoju lokalnego oraz utworzenie lokalnych grup działania, w oparciu o doświadczenie płynące z podejścia LEADER.

Źródło: Opracowanie własne uzupełnione i poszerzone na podstawie: A. Bartoszewicz, *Planowanie i programowanie wieloletnie narzędziem implementacji polityki spójności UE – analiza porównawcza metodyki kolejnych perspektyw programowych i wyzwania na lata 2014-2020 w: Polityka spójności i sąsiedztwa Unii Europejskiej*, pod red. B. Józwik, M. Sagan, T. Stępniewski, Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej, Rok 9 (2011) Zeszyt 4, s. 36-37.

Tabela 4. Analiza porównawcza ewolucji założeń polityki strukturalnej UE w poszczególnych okresach programowania

Kryterium	1989-1993	1994-1999	2000-2006	2007-2013	2014-2020
Długość okresu programowania w latach	5	6	7	7	7
Nowe priorytety systemu programowania	<p>Koncentracja na ograniczonej liczbie celów i regionach opóźnionych w rozwoju; Wieleletnie programowanie oparte na analizach, planowaniu strategicznym i ewaluacji; Audyt zapewniający, że kraje nie zastępują swoich wydatków finansowaniem UE; Partnerstwo w projektowaniu i implementacji programów regionalnych i krajowych włączających partnerów społeczno-gospodarczych, zapewniające transparentność interwencji. Wprowadzenie Podstaw Wsparcia Wspólnoty, Narodowych Planów Rozwoju, Programów Operacyjnych i Regionalnych Planów Rozwoju.</p>	<p>Konsolidacja i zwiększenie zakresu działań. Zwiększenie budżetu oraz uproszczenie zasad implementacji. Włączenie Funduszu Spójności. Uszczegółowienie Narodowych Planów Rozwoju, szczególnie w obszarze zagadnień środowiskowych. Wprowadzenie alternatyw dla NPR w postaci Jednolitych Dokumentów Programujących. W listopadzie 1996 r. pierwszy raport kohezyjny i w kwietniu 1997 r. Pierwsze Forum Kohezyjne.</p>	<p>Sprostanie największemu rozszerzeniu. Agenda 2000 Wspólne procedury decyzyjne dla EFS i EFRR. Generalne regulacje oraz regulacje kierunkowe każdego z funduszy (rozporządzenia pod EFS, EFRR, EFOiGR, FIWR, FS). Szczegółowe regulacje: stosowania euro, informacji i promocji, kwalifikowalności kosztów, zarządzania i kontroli systemu wyrażania oraz korekt finansowych. Ograniczenie liczby inicjatyw Komisji Europejskich z 13 do 4. Wprowadzenie Podstaw Wsparcia Wspólnoty i Narodowych Programów Rozwoju (przy alokacji do 1 mld euro Jednolity Dokument Programujący).</p>	<p>Ograniczenie liczby funduszy strukturalnych do 2: EFS i EFRR. Zastąpienie EFOiGR oraz FIWR nowymi rozwiązaniami w postaci Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Rybołówstwa. Cel 1. obejmuje 84 regiony w 17 państwach. Fundusz Spójności obejmuje 15 państw. Cel 2. obejmuje 186 regionów w 19 państwach. Wprowadzenie Strategicznych Wtycznych Wspólnoty i Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia. 3 nowe inicjatywy Wspólnoty Jaspers, Jessica i Jeremie.</p>	<p>Wspólne zasady regulujące funkcjonowanie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR). Wspólne ramy strategiczne oparte o Strategię „Europa 2020. Umowy partnerskie między Komisją i każdym z państw członkowskich będą określać zobowiązania partnerów na poziomie krajowym i regionalnym oraz Komisji. Mają być powiązane z celami strategii „Europa 2020” oraz krajowymi programami reform. Komisja proponuje wprowadzenie wspólnych planów działania, które są operacjami obejmującymi grupę projektów w ramach programu operacyjnego, wraz ze szczegółowymi celami, wskaźnikami rezultatu i wskaźnikami produktu uzgodnionymi między państwem członkowskim a Komisją. Nałożenie na wszystkie państwa członkowskie wymogu utworzenia systemów elektronicznych zarządzania danymi do końca 2014 r. Utworzenie 5% rezerwy na wykonanie.</p>
Kierunkowa podstawa prawna	I pakiet Delorsa Rozporządzenie Rady (EWG) 2052/88 z 24 lipca 1988, L 185, 15.7.1988	II pakiet Delorsa Rozporządzenie Rady (EWG) 2052/88 z 24 lipca 1988, L 185, 15.7.1988	Pakiet Santera Rozporządzenie Rady WE 1260/1999	I pakiet Barroso Rozporządzenie Rady WE 1083/2006	II pakiet Barroso Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady projekt uchylający 1083/2006 *
Liczba celów	5	6	3	3	3
Cel 1.	Promowanie rozwoju i strukturalnego dostosowania regionów, których rozwój jest opóźniony.	Promowanie rozwoju i strukturalnego dostosowania regionów, których rozwój jest opóźniony.	Promowanie rozwoju i strukturalnego dostosowania regionów opóźnionych w rozwoju.	Konwergencja, która jest ukierunkowana na przyspieszenie rozwoju najsłabiej rozwiniętych państw członkowskich i regionów poprzez poprawę warunków wzrostu i zatrudnienia dzięki	Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Oddzielna alokacja od celu 2 i 3.

				zwiększaniu liczby i poprawie jakości inwestycji w kapitał rzeczowy i ludzki, rozwojowi innowacyjności i społeczeństwa opartego na wiedzy, zdolnościom adaptacyjnym do zmian gospodarczych i społecznych, ochronie i poprawie jakości środowiska naturalnego oraz zwiększaniu wydajności administracji. Cel ten stanowi priorytet funduszy.	
Poziom realizacji Celu 1.	Na poziomie regionów typu NUTS II, których PKB na jednego mieszkańca był niższy niż 75% średniej wspólnotowej. Regiony typu NUTS II, których PKB na jednego mieszkańca był zbliżony do średniej wspólnotowej, lecz w których istnieją szczególne okoliczności, jakie doprowadziły je do włączenia w ramach Celu 1.	Na poziomie regionów typu NUTS II, których PKB na jednego mieszkańca był niższy niż 75% średniej wspólnotowej. Regiony typu NUTS II, których PKB na jednego mieszkańca był zbliżony do średniej wspólnotowej, lecz w których istnieją szczególne okoliczności, jakie doprowadziły je do włączenia w ramach Celu 1.	Regiony objęte Celem 1. to regiony zdefiniowane na poziomie II Nomenklatury Jednostek Terytorialnych dla celów Statystycznych (NUTS II), których PKB na głowę mieszkańca, mierzony parytetem siły nabywczej i obliczony na podstawie danych Wspólnoty za ostatnie trzy lata, dostępnych w dniu 26 marca 1999 r., jest niższy od 75% średniej dla Wspólnoty. Regiony najbardziej oddalone (zamorskie terytoria Francji, Azory, Wyspy Kanaryjskie, Madera), wszystkie one znajdują się poniżej progu 75%, jak również obszary kwalifikujące się do Celu 6. w okresie od 1995 do 1999 r. zgodnie z protokołem 6. do Aktu Akcesji Austrii, Finlandii i Szwecji winny być również objęte tym celem.	Regionami kwalifikującymi się do finansowania z funduszy strukturalnych w ramach celu Konwergencja są regiony odpowiadające poziomowi 2. wspólnej klasyfikacji jednostek terytorialnych, których produkt krajowy brutto (PKB) na mieszkańca, mierzony parytetem siły nabywczej i obliczony na podstawie danych Wspólnoty za okres 2000-02, wynosi mniej niż 75% średniego PKB UE w składzie 25 państw członkowskich (UE-25) w tym samym okresie odniesienia. Państwami członkowskimi kwalifikującymi się do finansowania z Funduszu Spójności są państwa członkowskie, których dochód narodowy brutto (DNB) na mieszkańca, mierzony parytetem siły nabywczej i obliczony na podstawie danych Wspólnoty za okres 2001-03, wynosi mniej niż 90% średniego DNB UE-25, i które mają program zmierzający do spełnienia warunków konwergencji gospodarczej.	We wszystkich regionach odpowiadających poziomowi NUTS 2. Trzy kategorie regionów na poziomie NUTS 2: (a) regiony słabiej rozwinięte, których PKB na mieszkańca jest niższy niż 75% średniego PKB UE-27; (b) regiony w okresie przejściowym, których PKB na mieszkańca wynosi między 75 % a 90 % średniej PKB UE-27; (c) regiony lepiej rozwinięte, których PKB na mieszkańca jest wyższy niż 90% średniej PKB UE-27. Regiony są zaliczane do jednej z trzech kategorii na podstawie stosunku ich PKB na mieszkańca, mierzony parytetem siły nabywczej i obliczane na podstawie danych liczbowych Unii za okres od 2006 r. do 2008 r., do średniej PKB UE-27 w tym samym okresie odniesienia. Fundusz Spójności udziela wsparcia tym państwom członkowskim, w których dochód narodowy brutto (DNB) na mieszkańca, mierzony parytetem siły nabywczej i obliczany na podstawie danych liczbowych Unii za okres od 2007 do 2009 r., wynosi mniej niż 90 % średniego DNB na mieszkańca UE-27 w tym samym okresie odniesienia. Państwa członkowskie, które kwalifikują się do finansowania z Funduszu

					Spójności w 2013 r., lecz których nominalny DNB na jednego mieszkańca, obliczony zgodnie z akapitem pierwszym, przekracza 90 % średniego DNB na mieszkańca UE-27, otrzymują wsparcie z Funduszu Spójności przejściowo i na szczególnych zasadach. W 2017 r. Komisja dokonuje przeglądu kwalifikowalności państw członkowskich do Funduszu Spójności na podstawie danych liczbowych dotyczących DNB dla UE-27 za okres od 2013 r. do 2015 r. Państwa członkowskie, których nominalny DNB na mieszkańca przekracza 90 % średniego DNB na mieszkańca UE-27, otrzymują wsparcie z Funduszu Spójności przejściowo i na szczególnych zasadach.
Narzędzia finansujące Cel 1.	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej, Fundusz Spójności	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Fundusz Spójności, Finansowy Instrument Wspierania Rybołówstwa, Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej. W regionach Celu 1. FIWR jest zintegrowany z programami rozwoju regionalnego i innymi funduszami.	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Fundusz Spójności.	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Fundusz Spójności.
Cel 2.	Konwersja regionów lub części regionów poważnie dotkniętych upadkiem przemysłu.	Konwersja regionów lub części regionów poważnie dotkniętych upadkiem przemysłu.	Wspieranie gospodarczej i społecznej konwersji obszarów stojących w obliczu problemów strukturalnych.	Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie, które, poza najsłabiej rozwiniętymi regionami, są ukierunkowane na zwiększanie konkurencyjności i atrakcyjności regionów, jak również zatrudnienia poprzez przewidywanie zmian gospodarczych i społecznych, w tym związanych z liberalizacją handlu, poprzez zwiększenie i poprawę jakości inwestycji w kapitał ludzki, innowacyjność i promowanie społeczeństwa opartego na wiedzy, przedsiębiorczość, ochronę i poprawę jakości środowiska naturalnego oraz poprawę	Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia Środki ustala się na poziomie 96,52 % zasobów ogólnych.

				dostępności, zdolności adaptacyjnych pracowników i podmiotów gospodarczych, jak również rozwój rynków pracy, sprzyjających integracji społecznej.	
Poziom realizacji Celu 2.	<p>W przypadku Celu 2. istnieją trzy kluczowe kryteria kwalifikujące do obszarów mniejszych niż poziom NUTS III lub równych temu poziomowi: stopa bezrobocia wyższa od średniej wspólnotowej, procentowy udział zatrudnionych w przemyśle wyższy od średniej Wspólnoty, spadek w tej kategorii zatrudnienia. Kryterium drugorzędne pozwala na rozciągnięcie go na terenach przyległych do obszarów Celu 1. lub 2., mniejsze obszary spełniające główne kryteria, jak i w innych dziedzinach, w szczególności w dzielnicach miast, którym zagraża poważne zwiększenie bezrobocia, problemy związane z rewitalizacją opuszczonych terenów przemysłowych i skutków restrukturyzacji sektora rybołówstwa.</p>	<p>W przypadku Celu 2. istnieją trzy kluczowe kryteria kwalifikujące do obszarów mniejszych niż poziom NUTS III lub równych temu poziomowi: stopa bezrobocia wyższa od średniej wspólnotowej, procentowy udział zatrudnionych w przemyśle wyższy od średniej Wspólnoty, spadek w tej kategorii zatrudnienia. Kryterium drugorzędne pozwala na rozciągnięcie go na terenach przyległych do obszarów Celu 1. lub 2., mniejsze obszary spełniające główne kryteria, jak i w innych dziedzinach, w szczególności w dzielnicach miast, którym zagraża poważne zwiększenie bezrobocia, problemy związane z rewitalizacją opuszczonych terenów przemysłowych i skutków restrukturyzacji sektora rybołówstwa.</p>	<p>Regiony objęte Celem 2. to regiony borykające się z problemami strukturalnymi, których społeczno-gospodarcza konwersja ma być wspierana, i których ludność lub obszar są wystarczająco duże. Winny one obejmować w szczególności obszary przechodzące zmiany społeczno-gospodarcze w sektorze przemysłowym i usługowym, upadające obszary wiejskie, obszary miejskie znajdujące się w trudnej sytuacji oraz objęte kryzysem obszary zależne od rybołówstwa.</p>	<p>Regionami kwalifikującymi się do finansowania z funduszy strukturalnych w ramach celu Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie są regiony nieobjęte zakresem celu Konwergencja.</p>	<p>Środki na cel ustala się na poziomie 96,52 % zasobów ogólnych (tj. na kwotę 324 320 492 844 EUR) i przydziela się w następujący sposób:</p> <p>(a) 50,13 % (tj. kwota 1 62 589 839 384 EUR) dla regionów słabiej rozwiniętych;</p> <p>(b) 12,01 % (tj. kwota 38 951 564 661 EUR) dla regionów w okresie przejściowym;</p> <p>(c) 16,39 % (tj. kwota 53 142 922 017 EUR) dla regionów lepiej rozwiniętych;</p> <p>(d) 21,19 % (tj. kwota 68 710 486 782 EUR) dla państw członkowskich wspieranych przez Fundusz Spójności;</p> <p>(e) 0,29 % (tj. kwota 925 680 000 EUR) jako dodatkowe środki dla regionów najbardziej oddalonych, określonych w art. 349 Traktatu, oraz regionów na poziomie NUTS 2 spełniających kryteria określone w art. 2 Protokołu nr 6 do Traktatu o przystąpieniu Austrii, Finlandii i Szwecji.</p> <p>Wszystkie regiony, których PKB na mieszkańca w okresie 2007-2013 wyniósł mniej niż 75 % średniej UE-25 w okresie odniesienia, lecz których PKB na mieszkańca wzrósł do ponad 75 % średniej UE-27, powinny otrzymać alokację z funduszy strukturalnych równą co najmniej dwóm trzecim ich alokacji na okres 2007-2013.</p> <p>2. Przy podziale między państwa członkowskie stosuje się następujące kryteria:</p> <p>(a) kwalifikująca się ludność, zamożność regionu, zamożność kraju oraz stopa bezrobocia w regionach słabiej rozwiniętych i w regionach w okresie przejściowym;</p> <p>(b) kwalifikująca się ludność, zamożność regionu, stopa bezrobocia, wskaźnik</p>

					<p>zatrudnienia, poziom wykształcenia i gęstość zaludnienia w regionach lepiej rozwiniętych;</p> <p>(c) ludność, zamożność kraju oraz powierzchnia w przypadku Funduszu Spójności.</p> <p>Do EFS przydziela się co najmniej 25 % środków funduszy strukturalnych przeznaczonych dla regionów słabiej rozwiniętych, 40 % środków dla regionów w okresie przejściowym i 52 % środków dla regionów lepiej rozwiniętych w każdym państwie członkowskim. Do celów niniejszego przepisu wsparcie dla państwa członkowskiego poprzez Instrument „Żywność dla potrzebujących” uznaje się za część udziału funduszy strukturalnych przydzielonego do EFS. Wsparcie z Funduszu Spójności na infrastrukturę transportową w ramach instrumentu „Łącząc Europę” ustala się na poziomie 10 mld EUR. Wsparcie z funduszy strukturalnych do Instrumentu „Żywność dla potrzebujących” w ramach inwestycji na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia wynosi 2,5 mld EUR.</p>
Narzędzia finansujące Cel 2.	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Fundusz Spójności, Finansowy Instrument Wspierania Rybołówstwa. Wsparcie z FIWR jest oddzielną formą finansowania.	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Fundusz Spójności.	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny w ramach Instrumentu Żywność dla potrzebujących, Fundusz Spójności w ramach Instrumentu Łącząc Europę
Cel 3.	Zwalczanie długotrwałego bezrobocia.	Zwalczanie długotrwałego bezrobocia i ułatwanie integracji zawodowej ludzi młodych oraz osób narażonych na wykluczenie z rynku pracy, promowanie równych szans zatrudnienia dla mężczyzn i kobiet.	Wspieranie adaptacji i modernizacji polityk i systemów kształcenia, szkolenia i zatrudnienia. Cel ten winien dostarczać pomocy finansowej w obszarach nieobjętych Celem 1. i stanowić strategiczny układ odniesienia dla wszelkich działań służących rozwojowi zasobów ludzkich na terenie kraju, bez naruszenia specyficznych cech każdego regionu.	Europejska współpraca terytorialna, ukierunkowana na umacnianie współpracy transgranicznej poprzez wspólne inicjatywy lokalne i regionalne, umacnianie współpracy transnarodowej za pomocą działań sprzyjających zintegrowanemu rozwojowi terytorialnemu, powiązanemu z priorytetami Wspólnoty, oraz umacnianie współpracy międzyregionalnej i wymiana doświadczeń na właściwym	Europejska współpraca terytorialna określa się na poziomie 3,48 % ogólnych środków dostępnych na zobowiązania budżetowe z funduszy na okres 2014–2020. W ramach celu wspiera się: 1) współpracę transgraniczną między przyległymi regionami w celu wspierania zintegrowanego rozwoju regionalnego między sąsiadującymi przygranicznymi regionami lądowymi i morskimi z co najmniej dwóch państw członkowskich lub

				szczeblu terytorialnym.	<p>między sąsiadującymi regionami przygranicznymi z co najmniej jednego państwa członkowskiego i jednego państwa trzeciego na granicach zewnętrznych Unii w zakresie innym niż objętym programami w ramach zewnętrznych instrumentów finansowych Unii;</p> <p>2) współpracę transnarodową na większych terytoriach transnarodowych, obejmującą władze krajowe, regionalne i lokalne, a także morską współpracę transgraniczną w przypadkach nieobjętych współpracą transgraniczną, w celu osiągnięcia wyższego poziomu integracji terytorialnej tych terytoriów, a co za tym idzie, przyczynienia się do spójności terytorialnej w całej Unii;</p> <p>3) współpracę międzyregionalną w celu wzmocnienia efektywności polityki spójności</p>
Poziom realizacji Celu 3.	Nie ma charakteru regionalnego i obejmuje swą interwencją cały obszar Wspólnoty.	Nie ma charakteru regionalnego i obejmuje swą interwencją cały obszar Wspólnoty.	Obszary kwalifikujące się do finansowania w ramach Celu 3. to obszary nieobjęte Celem 1.	W ramach celów współpracy transgranicznej, do finansowania kwalifikują się regiony Wspólnoty poziomu NUTS III położone wzdłuż jej wszystkich wewnętrznych i niektórych zewnętrznych granic lądowych oraz wszystkie regiony Wspólnoty poziomu NUTS III położone wzdłuż granic morskich, które dzieli, co do zasady, odległość do 150 km, z uwzględnieniem możliwych dostosowań, niezbędnych dla zapewnienia spójności i ciągłości współpracy. Do celów kooperacji międzyregionalnej, sieci współpracy i wymiany doświadczeń kwalifikuje się całe terytorium Wspólnoty.	W przypadku współpracy transgranicznej wsparciem obejmowane są regiony Unii na poziomie NUTS 3 wzdłuż wszystkich wewnętrznych i zewnętrznych granic lądowych, inne niż objęte programami w ramach zewnętrznych instrumentów finansowych Unii, i wszystkie regiony Unii na poziomie NUTS 3 położone wzdłuż granic morskich, oddalone od siebie nie więcej niż o 150 kilometrów, bez uszczerbku dla możliwych dostosowań niezbędnych do zapewnienia spójności i ciągłości obszarów objętych programami współpracy ustanowionych dla okresu programowania 2007-2013.
Narzędzia finansujące Cel 3.	Europejski Fundusz Społeczny	Europejski Fundusz Społeczny, Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej, Finansowy Instrument Wspierania	Europejski Fundusz Społeczny	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego

		Rybołówstwa			
Cel 4.	Ułatwianie integracji zawodowej ludzi młodych.	Ułatwianie adaptacji pracowników do zmian w przemyśle i zmian w systemach produkcyjnych.	-	-	-
Poziom realizacji Celu 4.	Nie ma charakteru regionalnego i obejmuje swą interwencją cały obszar Wspólnoty.	Nie ma charakteru regionalnego i obejmuje swą interwencją cały obszar Wspólnoty.	-	-	-
Narzędzia finansujące Cel 4.	Europejski Fundusz Społeczny	Europejski Fundusz Społeczny, Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej, Finansowy Instrument Wspierania Rybołówstwa	-	-	-
Cel 5.	5a Przyspieszenie dostosowania struktur rolnych 5b Promocja rozwoju obszarów wiejskich	5a Przyspieszenie dostosowania struktur rolnych w ramach reformy Wspólnej Polityki Rolnej i promowanie modernizacji oraz dostosowań strukturalnych w sektorze rybołówstwa 5b Ułatwienia rozwoju i dostosowania strukturalnego obszarów wiejskich.	-	-	-
Poziom realizacji Celu 5.	Nie ma charakteru regionalnego i obejmuje swą interwencją cały obszar Wspólnoty.	5a Nie ma charakteru regionalnego i obejmuje swą interwencją cały obszar Wspólnoty. 5b Ogólnym kryterium kwalifikowalności jest niski poziom rozwoju społeczno-gospodarczego (ocenianego na podstawie PKB per capita), z dodatkowymi trzema głównymi kryteriami, z których dwa musiały być spełnione: wysoki udział zatrudnienia w rolnictwie, niski poziom dochodów rolniczych, słaba gęstość zaludnienia i/lub znaczący trend – wyludnienie. Kwalifikowalność została rozszerzona na inne obszary, nieobjęte Celem 1., o niskim poziomie rozwoju, jeśli spełniają one jedno kryterium drugorzędne lub więcej – oddalenia, wrażliwości na trendy w sektorze rolnictwa i restrukturyzacji sektora rybołówstwa, struktury gospodarstw rolnych i ludności rolniczej, rynku pracy, środowiska naturalnego, krajobrazu, obszarów górskich itp.	-	-	-
Narzędzia finansujące	Europejski Fundusz	5a Europejski Fundusz Społeczny,	-	-	-

Cel 5.	Orientacji i Gwarancji Rolnej	Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej, Finansowy Instrument Wspierania Rybołówstwa 5b Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego			
Cel 6.	-	Regulacja rozwoju strukturalnego regionów o wyjątkowo niskiej gęstości zaludnienia (od 01.1995 r.).	-	-	-
Poziom realizacji Celu 6.	-	Regiony odpowiadające lub należące do regionów typu NUTS poziomu II o gęstości zaludnienia ośmiu mieszkańców na km ² lub mniej, z zastrzeżeniem spełnienia wymogu koncentracji, niektóre przyległe i sąsiadujące obszary spełniające kryterium zaludnienia.	-	-	-
Narzędzia finansujące Cel 6.	-	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego	-	-	-

Źródło: Opracowanie własne uzupełnione i poszerzone na podstawie: A. Bartoszewicz, Planowanie i programowanie wieloletnie narzędziem implementacji polityki spójności UE – analiza porównawcza metodyki kolejnych perspektyw programowych i wyzwania na lata 2014-2020 w: Polityka spójności i sąsiedztwa Unii Europejskiej, pod red. B. Jóźwik, M. Sagan, T. Stępniewski, Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej, Rok 9 (2011) Zeszyt 4, s. 40-47.

* Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, 6.10.2011, Bruksela, dnia 14.3.2012 r., COM(2011) 615 final/2, 2011/0276 (COD).

Bibliografia

- Archiwum – Prace nad NPR 2007-13, 2005-10-17, www.fundusze-strukturalne.gov.pl.
- Bartoszewicz A., *Planowanie i programowanie wieloletnie narzędziem implementacji polityki spójności UE – analiza porównawcza metodyki kolejnych perspektyw programowych i wyzwania na lata 2014-2020*, w: *Polityka spójności i sąsiedztwa Unii Europejskiej*, red. B. Józwik, M. Sagan, T. Stępniewski, Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej, Rok 9 (2011), Zeszyt 4.
- Decyzja Rady z dnia 6 października 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności 2006/702/WE.
- Hausner J., *Narodowy Plan Rozwoju (2007-2013) jako narzędzie społecznej zmiany*, w: *Rozwój, region, przestrzeń*, praca zbiorowa, red. G. Gorzelak i A. Tucholska, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, marzec 2007.
- Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r. w sprawie przyjęcia Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, lata 2004-2006 (Dz. U. Nr 166, poz. 1744 z późn. zm.).
- Narodowa strategia dla sektora transportu (Fundusz ISPA)*, Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej, styczeń 2000, dokument przyjęty przez Rząd RP w 1999 r., zaakceptowany przez Komitet Integracji Europejskiej.
- Ogólne zasady funkcjonowania Programu PHARE, *Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, czerwiec 2002*.
- Podstawy Wsparcia Wspólnoty *Promowanie wzrostu gospodarczego i warunków sprzyjających wzrostowi zatrudnienia*, Bruksela-Warszawa, grudzień 2003.
- Polska – Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006*, MGPIPS, Warszawa, luty 2003.
- Polska – NPR 2004-2006*, MGPIPS, Warszawa, luty 2003, Słownik Terminologiczny.
- Polska. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie, Narodowa Strategia Spójności*, dokument zaakceptowany decyzją Komisji Europejskiej zatwierdzającą pewne elementy Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, maj 2007.
- Polska. Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006*, Ministerstwo Gospodarki Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, luty 2003, dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 11 lutego 2003 r.
- Polska. Narodowy Program Przygotowania Polski do Członkostwa w Unii Europejskiej*, Warszawa 1998, dokument zaakceptowany przez KIE w dniu 29.04.1998 r. (z poprawkami KIE z dnia 29.05.98 r.), przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 23.06.98 r., dostępny na stronie www.polskawue.gov.pl.

- Polska. Wstępny Narodowy Plan Rozwoju 2000-2002*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, grudzień 1999, rządowa strategia rozwoju gospodarczego na lata 2000-02, uwzględniająca udział programów PHARE – Spójność Społeczna i Gospodarcza, ISPA i SAPARD.
- Polska. Wstępny Narodowy Plan Rozwoju 2002-2003*, Warszawa, styczeń 2002, uzupełnienie i rozszerzenie dokumentu *Wstępny Narodowy Plan Rozwoju 2000-2002*, przyjętego przez Komitet Integracji Europejskiej 22 grudnia 1999 r., rządowa strategia rozwoju gospodarczego na lata 2002-03, uwzględniająca udział programów PHARE – Spójność Społeczna i Gospodarcza, ISPA i SAPARD.
- Polska: Partnerstwo dla Członkostwa*. Centrum Informacji Europejskiej, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa, grudzień 1998, ©by EC, <http://europa.eu.int>.
- Procedury przygotowania Programów Operacyjnych na lata 2007-13 w ramach NSRO. Organizacja prac*, przygotowanego w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, przez Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Warszawa 2006.
- Raport z działań dostosowujących polską gospodarkę i system prawny do wymagań Układu Europejskiego oraz przyszłego członkostwa RP w Unii Europejskiej. Według stanu na koniec 1997 r., przyjęty przez Komitet Integracji Europejskiej w dniu 29 czerwca 1998 r.
- Regional Focus 1/2009, wersja zaktualizowana Metropolitan regions: towards a harmonisation of the OECD and European commission definitions. OECD, 2009 GOV/TDPC/TI(2009)6.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, 6.10.2011, Bruksela, dnia 14.3.2012 r., COM (2011) 615 final/2.
- Rozporządzenie Rady (EWG) Nr 3906/89 z dnia 18 grudnia 1989 r. w sprawie pomocy gospodarczej dla niektórych państw Europy Środkowej i Wschodniej (Dz. U. L 375 z 23.12.1989, s. 11).
- Rozporządzenie 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.

- Rozporządzenie Rady nr 1267/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające Instrument Przedakcesyjnej Polityki Strukturalnej (ISPA).
- Rozporządzenie Rady nr 1268/99/WE z dnia 21 czerwca 1999 r. w sprawie pomocy Wspólnoty dla działań przedakcesyjnych na rzecz rolnictwa oraz rozwoju obszarów wiejskich w państwach kandydujących z Europy Środkowo-Wschodniej w okresie przedakcesyjnym.
- SAPARD Program Operacyjny dla Polski* wersja z dnia 5 listopada 2004 r., Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (www.minrol.gov.pl).
- Strategia Rozwoju Kraju na lata 2007-2015*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, listopad 2006 (www.mrr.gov.pl).
- Strategia wykorzystania funduszu ISPA jako uzupełniającego instrumentu realizacji Polityki Ekologicznej Państwa*, Ministerstwo Środowiska, Departament Obsługi Funduszy Zagranicznych, Warszawa, maj 2001.
- Strategiczne Wytyczne Wspólnoty (*Cohesion Policy in Support of Growth and Jobs – Community Strategic Guidelines 2007-2013*), opublikowane przez KE 5 lipca 2005 r.
- System monitoringu i oceny funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce*, dokument przyjęty przez Komitet Integracji Europejskiej w dniu 14 grudnia 2001 r., Zespół ds. monitoringu wdrażania oraz ewaluacji programów finansowanych z funduszy pomocowych, Grant Banku Światowego, Warszawa 26.11.2001.
- Szlachta J., Zaleski J., *Ocena szacunkowa Wstępnego Projektu Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013. Raport końcowy*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa, czerwiec 2005.
- Założenia Narodowego Planu Rozwoju i systemu wdrażania funduszy strukturalnych*, Rada Ministrów, Warszawa, wrzesień 2001.
- Założenia Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013*, Warszawa, 30 kwietnia 2004 r.
- Zarządzenie nr 11 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 lutego 2004 r. Ponadto Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 25 maja 2004 r. został powołany Pełnomocnik Rządu ds. Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-13 w randze sekretarza stanu w Ministerstwie Gospodarki i Pracy.
- Zintegrowany Pakiet Wytycznych na rzecz Wzrostu i Zatrudnienia 2005-2008 (ZPW) (*Integrated Guidelines on Growth and Jobs 2005-2008*), przedstawiony przez KE 12 kwietnia 2005 r.