

Artur Bartoszewicz

Programowanie i planowanie rozwoju Unii Europejskiej

Streszczenie

W Unii Europejskiej zastosowanie miał zarówno proces planowania, jak i programowania. W ostatnich latach programowanie stało się podstawowym narzędziem konstruowania ładu rozwojowego państw członkowskich, szczególnie w ramach polityki strukturalnej. Poszczególne kraje, korzystające ze środków pomocowych wspólnoty, zobligowane są do uruchamiania programowania rozwoju opartego na standardach unijnych. Poszczególne rozwiązania organizacyjne, na poziomie kraju i danego okresu programowania, różnią się między sobą. Poprzez korzystanie z najlepszych efektów zastosowanych rozwiązań, w kolejnych latach dochodzi do ich ujednolicania. Programowanie Funduszy Strukturalnych zainicjowane zostało reformą przeprowadzoną w 1988 roku i odbywa się od tego czasu w sposób zintegrowany dla wszystkich funduszy oraz ma charakter wieloletni. W opracowaniu przedstawiono wymagania metodyczne stawiane przez KE wobec krajów członkowskich w dwóch kolejnych perspektywach finansowych na lata 2000-06 oraz 2007-13. Planowanie dotyczy szerszych zagadnień o charakterze horyzontalnym, obejmuje główne polityki UE tj. m.in. ochrony środowiska, konkurencyjności (zasad udzielania pomocy publicznej), równości płci, zatrudnienia, społeczeństwa informacyjnego, zamówień publicznych oraz gospodarki opartej na wiedzy. Z uwagi na powyższe w opracowaniu przedstawiono przegląd dokumentów planistycznych UE powstałych w ostatnich latach, a tworzących system planistyczny o charakterze horyzontalnym.

Słowa kluczowe: planowanie, programowanie, plan, program, strategia, scenariusze, NPR, NSRO, program operacyjny, Europa 2020, Strategia Lizbońska, Unia Europejska, wytyczne, wymagania metodyczne.

Programming and Planning of the European Union's Development Abstract

In the European Union the process of both planning and programming has been applied. Within the past years programming has become the key instrument of drafting the development guidelines of the member states, notably within the structural policy. Individual countries, making use of the EU's assistance funds are obliged to launch

programming of regional development based on the Union's standards. Particular organisational solutions concerning a country and a programming period are different from each other. However, by means of making use of the best possible results of the solutions applied, their realignment is achieved within the years. Programming Structural Funds was initiated by the reform enacted in 1998 and since then it has integrated all the funds and is of several years' character. The research paper presents methodological requirements posed by the European Commission to member countries within two financial periods of 2000-06 and 2007-13. Planning concerns broader issues of horizontal nature, includes major policies of the EU, i.e. environmental protection, information society, public procurement and knowledge-based economy. Given the above the paper presents a review of the EU planning documents developed within recent years and constituting planning system of horizontal character.

Key words: planning, programming, plan, programme, strategy, scenarios, National Development Planning (NDP), National Strategic Reference Framework (NSRF), operational programme, Europe 2020 Strategy, the Lisbon Strategy, the European Union, guidelines, methodological requirements.

Wprowadzenie

W Unii Europejskiej zastosowanie ma zarówno proces planowania, jak i programowania. Programowanie stało się podstawowym narzędziem konstruowania ładu rozwojowego państw członkowskich, szczególnie w ramach polityki strukturalnej. Programowanie oznacza proces organizowania, podejmowania decyzji i finansowania, prowadzony w kilku etapach w celu wdrożenia, na bazie wieloletniej współpracy, działań Wspólnoty i państw członkowskich dla osiągnięcia celów określonych przez UE¹. Definicja procesowo-systemowa programowania określa, że cele funduszy europejskich alokowanych na daną perspektywę realizowane są w ramach systemu wieloletniego programowania zorganizowanego w kilku etapach składających się z określenia priorytetów, finansowania oraz systemu zarządzania i kontroli².

¹ Rozporządzenie Rady z 21 czerwca 1999 r. wprowadzające ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych (1260/1999/WE) – Tłumaczenie robocze UKIE, s. 15.

² 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 – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, Art. 10.

Poszczególne kraje, korzystające ze środków pomocowych Wspólnoty³, zobligowane są do uruchamiania programowania rozwoju regionalnego opartego na standardach unijnych. Rozwiązania organizacyjne, na poziomie kraju i danego okresu programowania, różnią się między sobą. Poprzez korzystanie z najlepszych efektów zastosowanych rozwiązań, w kolejnych latach dochodzi do ich ujednoczenia.

Planowanie dotyczy zagadnień o charakterze horyzontalnym⁴, które obejmuje główne polityki UE tj. m.in. ochrony środowiska, konkurencyjności (zasad udzielania pomocy publicznej), równości płci, zatrudnienia, społeczeństwa informacyjnego, zamówień publicznych oraz gospodarki opartej na wiedzy.

Programowanie Funduszy Strukturalnych zainicjowane zostało reformą przeprowadzoną w 1988 roku i odbywa się od tego czasu w sposób zintegrowany dla wszystkich funduszy oraz ma charakter wieloletni.

Z punktu widzenia aktywności podejmowanych w ramach polityki strukturalnej, wymiar prowadzonych działań programowo-planistycznych obejmuje zarówno poziom regionalny (nawet lokalny), mikroekonomiczny (interwencja w rozwój przedsiębiorstw i rozwój przedsiębiorczości), makroekonomiczny (poziom krajów), ale również makroekonomiczny wspólnotowy – ponadkrajowy. Programowanie stało się podstawowym narzędziem konstruowania ładu rozwojowego państw członkowskich, szczególnie w ramach polityki strukturalnej.

³ Do środków pomocowych wspólnoty zaliczono fundusze strukturalne i Fundusz Spójności. Funduszami strukturalnymi są Europejski Fundusz Społeczny (EFS), Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej - Sekcja Orientacji (EFOGR) oraz Finansowy Instrument Wsparcia Rybołówstwa (FIWR). W kolejnych perspektywach ten podział podlega zmianom w zależności od kierunków oczekiwań polityk wspólnotowych oraz decyzji politycznych państw członkowskich UE. Po roku 2006 dwa ostatnie przeniesiono do odpowiednich polityk sektorowych.

⁴ Planowanie prowadzone jest przy użyciu dokumentów nazywanych bezpośrednio planami, bądź poprzez określanie na poziomie Komisji Europejskiej tzw. wytycznych o charakterze horyzontalnym dla danego obszaru planowania, zaś ukształtowanie narzędzia następuje na poziomie kraju członkowskiego.

1. Programowanie okresu lat 2000-06

W okresie programowania⁵ na lata 2000-06 zdecydowano o wytypowaniu trzech celów interwencji⁶. Dwa cele (Cel 1. i Cel 2.) miały charakter regionalny, trzeci zaś (Cel 3.) był celem o charakterze horyzontalnym⁷.

W ramach programowania UE na lata 2000-2006 wyróżniało się następujące typy dokumentów⁸:

- a) Plan rozwoju, stanowiący przygotowaną przez państwo członkowskie analizę sytuacji w świetle określonych przez Wspólnoty celów, jak również potrzeb priorytetowych służących osiągnięciu tych celów. Zawierał strategię, planowane działania priorytetowe, ich szczegółowe cele i odpowiadające im określone środki finansowania.
- b) Podstawy Wsparcia Wspólnoty, które były dokumentem przyjętym przez Komisję, w uzgodnieniu z danym państwem członkowskim, po dokonaniu oceny planu przedłożonego przez państwo członkowskie, i zawierającym strategię, i priorytety działań poszczególnych Funduszy i państw członkowskich, ich cele szczegółowe,

⁵ Programowanie w Unii Europejskiej odbywa się w horyzoncie minimum 5 letnim, od 2000 roku w wyniku kompromisu pomiędzy krajami płatnikami do budżetu a beneficjentami netto ustalono jego długość na siedem lat. Obecnie UE jest w okresie planowania na lata 2007-13. W latach 2012-13 roku najprawdopodobniej zostanie zatwierdzony budżet na lata 2014-20 (jego pierwsze założenia przedstawione zostały w czerwcu 2011 roku a pierwsze prace nad alokacją środków podjęto podczas Polskiej Prezydencji w okresie lipiec - grudzień 2011r.). Pierwszy okres programowania wieloletniego był pięcioletni (1989-1993) następny obejmował okres sześciu lat (1994-1999). Kolejny już siedmioletni (2000-2006) stał się pierwszym okresem uczestnictwa Polski, choć z naszej perspektywy był to okres skrócony do lat 2004-2006, z uwagi na datę integracji, dlatego też Polskie dokumenty programowe dotyczące tej perspektywy miały 3 letni okres programowania.

⁶ W poprzednich okresach programowania liczba ta była wyższa i obejmowała nawet do 5 celów. W kolejnych zagadnienie to zostało uproszczone i zdecydowano się na trzy cele. Przyczyną zmian była próba konkretyzowania oraz podnoszenia skuteczności i efektywności interwencji.

⁷ Zgodnie z artykułem 3 Rozporządzenia 1260/1999 regiony objęte Celem 1. to regiony zdefiniowane na poziomie NUTS II, w których PKB na głowę mieszkańca, mierzony paritetem siły nabywczej i obliczony na podstawie danych Wspólnoty za ostatnie trzy lata, był niższy niż 75% średniej dla Wspólnoty. Natomiast zgodnie z artykułem 4 regiony objęte Celem 2. to regiony borykające się z problemami strukturalnymi i klasyfikowane były na poziomie NUTS III, zaś zgodnie z artykułem 5 obszary kwalifikujące się do finansowania w ramach Celu 3. to obszary nie objęte Celem 1.

⁸ Rozporządzenie Rady z 21 czerwca 1999 r. wprowadzające ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych (1260/1999/WE) – Tłumaczenie robocze UKIE.

wielkości wkładu Funduszy i innych środków finansowych. Dokument ten został podzielony na priorytety i wdrażany był za pomocą jednego lub kilku programów operacyjnych.

- c) Program operacyjny oznaczał dokument przyjęty przez Komisję, służący wdrażaniu Podstaw Wsparcia Wspólnoty i składający się ze spójnego zestawienia priorytetów, zawierającego działania wieloletnie, które mogły być wdrażane poprzez jeden lub kilka funduszy⁹, jeden lub kilka dostępnych instrumentów finansowych oraz Europejski Bank Inwestycyjny.
- d) Uzupełnienie programu to dokument wdrażający strategię i priorytety pomocy, zawierający także szczegółowe elementy na poziomie działań, przygotowanych przez państwo członkowskie lub instytucję zarządzającą.
- e) Jednolity dokument programowy był dokumentem przyjmowanym przez Komisję i zawierał tę samą informację, która była zawarta w Podstawach Wsparcia Wspólnoty i programie operacyjnym. Jego przygotowanie możliwe było w przypadku, gdy alokacja środków ze strony Wspólnoty w ramach dostępnych funduszy na dany region była mniejsza lub nieznacznie przekraczała 1 mld EUR.

Z uwagi na fakt, że po przystąpieniu do Unii Europejskiej Polska zyskała status obszaru Celu 1. czego konsekwencją było objęcie programowaniem w standardach Unii całego kraju, poniżej zwrócono szczególną uwagę na programowanie dotyczące Celu 1. Podobną sytuację wśród krajów Unii Europejskiej miały m.in. Grecja, Irlandia i Portugalia.

Zgodnie z obowiązującymi od 21 czerwca 1999 roku regulacjami¹⁰ podstawowym dokumentem planistycznym w ramach Celu 1. był, oparty na odpowiednich priorytetach krajowych i regionalnych, Narodowy Plan Rozwoju, który powinny były zawierać¹¹:

- opis bieżącej sytuacji w odniesieniu do różnic, luk i potencjału rozwojowego, dodatkowo opis zaangażowanych środków finansowych i głównych rezultatów operacji podjętych w poprzednim okresie programowania;
- opis odpowiedniej strategii służącej osiągnięciu założonych celów;
- wskazanie planowanego wykorzystania i form finansowego wkładu z funduszy europejskich i Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz innych instrumentów

⁹ Stosowano również Zintegrowany Program Operacyjny, który oznaczał program operacyjny finansowany przez więcej niż jeden Fundusz.

¹⁰ Rozporządzenie Rady z 21 czerwca 1999 r. wprowadzające ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych (1260/1999/WE) – Tłumaczenie robocze UKIE.

¹¹ J. Szlachta, *Polityka Regionalna Unii Europejskiej*, www.ukie.gov.pl, s. 15-16.

finansowych, planowane zapotrzebowanie na pomoc techniczną, analizy dotyczącej dodatkowości¹². Wszystko to powinno być przybrać postać indykatywnej, kompleksowej tablicy finansowej, streszczającej publiczne lub publicznie podobne, i w odpowiednich sytuacjach, szacunkowe prywatne oraz strukturalne wspólnotowe środki, alokowane na każdym z priorytetów zaproponowanych w planie;

- informacje o przedsięwzięciach podjętych w celu konsultowania partnerów planu.

W przypadku regionów objętych Celem 1. powyższy plan obejmował wszystkie działania mające swoje odpowiedniki w założeniach funduszy strukturalnych tak, aby wskazać wnioskowaną pomoc z każdego z funduszy, wkład własny oraz zarys planowanych programów operacyjnych.

Plany przedkładane w ramach poszczególnych celów tworzone były na poziomie geograficznym uznanym przez kraj członkowski za najbardziej odpowiedni, jednak Rozporządzenie 1260/1999 zalecało, aby obejmowały pojedynczy region zgodnie z poziomem interwencji zgodnym z odpowiednim NUTS.¹³

¹² Zgodnie z zasadą dodatkowości wkłady funduszy strukturalnych nie zastępują publicznych lub równoważnych wydatków strukturalnych ponoszonych przez państwo członkowskie, lecz powinny je uzupełniać doprowadzając do powiększenia alokacji na dany obszar lub przedsięwzięcie. Patrz. Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006, art. 15.

¹³ NUTS – *The Nomenclature of Units for Territorial Statistics* – *Nomenklatura Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych* – Jednolity schemat podziału terytorialnego krajów Unii Europejskiej. NUTS jest pięciostopniową klasyfikacją hierarchiczną, 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. W Polsce do przestąpienia do UE, zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2000 r. w sprawie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych NTS, zmienionym Rozporządzeniami Rady Ministrów z 8 lutego 2001r., 14 marca 2002 r., 15 października 2002r. oraz 29 października 2002 r. 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 380 powiatów i miast na prawach powiatu oraz do ostatniego poziomu zakwalifikowano 2489 gmin. Źródło: *Polska – NPR 2004-2006*, MGPIPS, Warszawa, luty 2003 r., Słownik Terminologiczny, s. 144. 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, nomenklatura powyższa, pod potrzeby okresu programowania 2007-2013, została utrzymana – patrz przypis 5 strona 5. Jednak obecnie od 1 stycznia 2008 roku funkcjonuje NUTSO – obejmujący cały kraj, NUTS I – 6 makroregionów (regionów), NUTS II – 16 regionów (województw) i NUTS III – 66 podregionów- powyższe dwa poziomy służą identyfikacji obszarów kwalifikujących się do wsparcia w ramach polityki strukturalnej UE oraz dodatkowo

Powyższe plany oparte na odpowiednich priorytetach krajowych i regionalnych powinny być zawierać¹⁴:

- skwantyfikowany opis bieżącej sytuacji w regionach objętych danym celem w odniesieniu do różnic, luk i potencjału rozwojowego w regionach objętych Celem 1. albo w kategoriach konwersji w obszarach objętych Celem 2. albo w kategoriach rozwoju zasobów ludzkich i polityki zatrudnienia w kraju członkowskim i obszarach objętych Celem 3. i dodatkowo opis zaangażowania środków finansowych i głównych rezultatów operacji podjętych w poprzednim okresie programowania w odniesieniu do dostępnych wyników oceny;
- opis zastosowanej strategii służącej osiągnięciu celów oraz priorytetów wybranych dla zrównoważonego rozwoju oraz konwersji regionów i obszarów interwencji;
- w przypadku Celu 3. wykazanie zgodności planu z narodowym planem zatrudnienia poprzez opis głównych celów strategii i głównych metod ich osiągnięcia;
- wskazanie planowanego wykorzystania i formy finansowania wkładu z poszczególnych funduszy unijnych, w przypadku Celu 1. powinno być przybrać formę indykatywnej, kompleksowej tabeli finansowej, przedstawiającej publiczne i szacunkowe prywatne oraz strukturalne środki alokowane na każdy z priorytetów zaproponowanych planem;
- informację o podjętych przedsięwzięciach, których celem było konsultowanie planu z partnerami społecznymi.

Powstały dokument poddawany był kompleksowej ocenie Komisji Europejskiej, następnie w wyniku negocjacji powstawał wspólny dokument – Podstawy Wsparcia Wspólnoty (PWW). Powyższy dokument, umożliwiający koordynację całej pomocy strukturalnej Wspólnoty w danym regionie zgodnie z Rozporządzeniem 1260/1999 powinien być zawierać:

- przedstawienie strategii i priorytetów dla wspólnej akcji Wspólnoty i państwa członkowskiego, ich szczegółowe cele (skwantyfikowane), ocenę przewidywanego oddziaływania, wskazanie, w jaki sposób strategia i priorytety uwzględniły indykatywne wytyczne w sprawie polityk wspólnotowych;
- wskazanie charakteru i czasu trwania programów operacyjnych, które nie zostały zatwierdzone w tym samym czasie co PWW, w tym ich szczegółowych celów i wybranych priorytetów;

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

¹⁴ Rozporządzenie Rady (1260/1999/WE) Art. 16, op. cit.

- indykatywny plan finansowy dla każdego priorytetu, zawierający wysokość interwencji funduszy unijnych, środków publicznych i szacownych prywatnych;
- przepisy odnośnie wdrażania PWW;
- w określonych przepisami przypadkach, informację o środkach potrzebnych na przygotowanie, monitorowanie i ewaluację pomocy.

Na podstawie tego dokumentu powstawały programy operacyjne, które mogły mieć charakter sektorowy i regionalny. Zgodnie z wymogami unijnymi program operacyjny powinien był obejmować:

- priorytety programu, ich spójności z odpowiednimi PWW, szczegółowe (skwantyfikowane) cele oraz ocenę przewidywanego oddziaływania;
- krótki opis działań, za pomocą których miały zostać wdrożone priorytety, w danych przypadkach charakter działań niezbędnych do przygotowania, monitorowania i ewaluacji programu operacyjnego;
- indykatywny plan finansowy wyszczególniony dla każdego priorytetu i roku, z podaniem źródeł finansowania;
- przepisy dotyczące wdrażania programu operacyjnego, w tym wyznaczenie przez państwo instytucji zarządzającej programem, opis rozwiązań służących zarządzaniu programem, opis systemów monitorowania i ewaluacji, definicję procedur dotyczących uruchomieniu i obiegu przepływów finansowych dla zapewnienia ich transparentności oraz opis szczegółowych rozwiązań i procedur służących kontroli programu.

Od 2000 roku każdy program operacyjny musiał dodatkowo zawierać uzupełnienie opisujące sposób jego wdrożenia. Uzupełnienie programu obejmowało działania wdrażające odpowiednie priorytety i ich ewaluację *ex-ante*, określenie rodzajów końcowych beneficjentów, plan finansowy dla poszczególnych działań, opis systemu promocji programu oraz opis rozwiązań skomputeryzowanej wymiany danych niezbędnych do wypełnienia wymogów zarządzania, monitorowania i ewaluacji.

Z uwagi na fakt finansowania części zadań, powstającego na poziomie krajowym, Narodowego Planu Rozwoju (NPR) z funduszy europejskich w Unii Europejskiej przywiązywało się szczególną uwagę do monitorowania¹⁵ i ewaluacji¹⁶. Każde

¹⁵ Przez monitorowanie określano proces systematycznego zbierania i analizowania wiarygodnych informacji finansowych i statystycznych dotyczących wdrażania projektów, którego celem jest zapewnienie zgodności realizacji projektów i programu z wcześniej zatwierdzonymi założeniami realizacji. Źródło: *Polska, Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006*, dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 14 stycznia 2003 r., Warszawa, styczeń 2003 r., s. 186.

Podstawy Wsparcia Wspólnoty i każdy program operacyjny był nadzorowany przez komitet monitorujący¹⁷, mający gwarantować efektywność i jakość wdrożenia.

2. Programowanie na lata 2007-2013

W ramach perspektywy 2007-2013 istotną zmianą systemu programowania było zintegrowanie interwencji Funduszu Spójności z programowaniem pomocy strukturalnej, miało to na celu zapewnienie lepszej, wg oceny Komisji Europejskiej, spójności interwencji poszczególnych funduszy.¹⁸

¹⁶ Ewaluacja definiowana jest jako oszacowanie oddziaływania pomocy strukturalnej Wspólnoty w odniesieniu do celów oraz analiza jej wpływu na specyficzne problemy strukturalne. Źródło: *Polska, Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006*, dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 14 stycznia 2003 r., Warszawa, styczeń 2003 r., s. 183.

¹⁷ Podmiot powoływany wspólnie przez KE oraz kraj beneficjenta dla celów oceny i nadzorowania danego programu. Jego zadaniem jest zapobieżenie jednostronnym ocenom, wypracowanie kryteriów i sposobu oceny programu, częstotliwości i zakresu analiz cząstkowych i końcowych. Źródło: *Polska, Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006*, dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 14 stycznia 2003 r., Warszawa, styczeń 2003 r., s. 185.

¹⁸ Zgodnie z Rozporządzeniem Rady (WE) nr 1083/2006 na lata 2007-2013 zdefiniowano trzy cele interwencji funduszy:

- Cel *Konwergencja*, który objął państwa członkowskie i regiony opóźnione w rozwoju. Regionami, na których koncentrował się cel Konwergencja, były (podobnie jak w Celu 1. poprzedniej perspektywy) regiony, w których produkt krajowy brutto (PKB) na mieszkańca mierzony paritetem siły nabywczej wynosił mniej niż 75 % średniej wspólnotowej. Innowacyjnym mechanizmem programowym było wprowadzenie pod interwencję tego celu również regiony poszkodowane przez tzw. efekt statystyczny związany z obniżeniem średniej wspólnotowej po rozszerzeniu Unii Europejskiej, które to regiony mogły z tego powodu korzystać ze znacznego wsparcia przejściowego w celu zakończenia procesu ich konwergencji. Udzielanie tej pomocy miało zakończyć się w 2013 r. i nie być przedłużone o kolejny okres przejściowy. Kolejnym kryterium wskazania obszaru interwencji tego celu było uwzględnienie dotychczasowego kryterium przydziału Funduszu Spójności. Dlatego też państwa członkowskie, na których koncentrował się cel Konwergencja, w których dochód narodowy brutto (DNB) na mieszkańca był niższy niż 90 % średniej wspólnotowej, mogły korzystać dodatkowo z pomocy w ramach Funduszu Spójności.
- Cel *Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie* objął z założenia terytorium Wspólnoty poza obszarem objętym celem Konwergencja. Kwalifikowalnymi regionami były regiony objęte Celem 1. w okresie programowania 2000-06, które nie spełniały już regionalnych kryteriów kwalifikowalności do celu Konwergencja i które korzystały zatem ze wsparcia przejściowego, jak również wszystkie inne regiony Wspólnoty.
- Cel *Europejska współpraca terytorialna* obejmowała regiony położone przy granicach lądowych lub morskich, obszary współpracy transnarodowej zdefiniowane w związku z działaniami popierającymi zintegrowany rozwój terytorialny i wspieranie współpracy międzyregionalnej oraz wymianę doświadczeń.

Systemowym rozwiązaniem jest założenie, że wieloletnie programowanie powinno być ukierunkowane na osiągnięcie celów funduszy poprzez zapewnienie dostępności niezbędnych zasobów finansowych oraz spójności i ciągłości wspólnych działań Wspólnoty i państw członkowskich. Nowa perspektywa postawiła sobie za zadanie uproszczenie programowania i zarządzania funduszami strukturalnymi, przy założeniu uwzględnienia ich specyficznych cech, poprzez zapewnienie finansowania programów operacyjnych ze środków EFRR albo EFS - przy czym każdy z tych funduszy mógł finansować w sposób komplementarny i ograniczony działania objęte zakresem drugiego z funduszy (wytworzono dzięki temu nowy system finansowania oparty na zasadzie *cross-finansingu*)¹⁹.

Kolejną zasadą programowania stało się koordynowanie interwencji zarówno między funduszami, jak i między funduszami, a innymi istniejącymi instrumentami finansowymi, zarządzanymi przez Europejski Bank Inwestycyjny i Europejski Fundusz Inwestycyjny. Taką koordynacją objęto również przygotowywanie instrumentów inżynierii finansowej, w tym partnerstwa publiczno-prywatnego.

Wyrazem uproszczenia systemu programowania i jego decentralizacji było rezygnacja z Podstaw Wsparcia Wspólnoty i systemu uzupełnień programów, w konsekwencji programowanie i zarządzanie finansowe prowadzone jest jedynie na poziomie programów operacyjnych i osi priorytetowych koordynowanych w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (NSRO), które zastąpiły Narodowe Plany Rozwoju. Zwiększono jednocześnie nacisk na ewaluację i monitoring działań prowadzonych przez poszczególne państwa. Poszerzono ogólnoeuropejskie

¹⁹ Zasada finansowania krzyżowego (ang. cross-financing) zakładała, że program operacyjny finansowany był tylko z jednego funduszu, co oznaczało, że wydatki kwalifikowalne w ramach danego programu musiały być zgodne z przepisami wspólnotowymi odnoszącymi się do danego funduszu. Wyjątkiem były programy współfinansowane łącznie ze środków FS oraz EFRR. Jednakże, o ile Instytucja Zarządzająca PO/RPO dopuściła taką możliwość oraz w przypadku, gdy wymagała tego realizacja danego projektu, EFRR i EFS mogły finansować, w sposób komplementarny działania objęte zakresem pomocy z innego funduszu. Wartość tego rodzaju wydatków nie mogła stanowić jednak więcej niż 10% finansowania wspólnotowego każdej osi priorytetowej programu operacyjnego. W działaniach realizowanych w ramach priorytetu dotyczącego integracji społecznej oraz objętych zakresem Rozporządzenia Rady (WE) nr 1081/2006 IZ PO/RPO mogła podnieść procentową wartość finansowania wspólnotowego, o którym mowa powyżej, do 15%, z zastrzeżeniem art. 3 ust. 7 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1081/2006. Źródło: *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 Krajowe wytyczne dotyczące kwalifikowania wydatków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007-2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 20 kwietnia 2010, s. 25.

rozwiązania wzmacniające, prowadzone przez poszczególne kraje, mechanizmy zarządzania i kontroli funduszy²⁰.

Podstawą zmian stało się zaimplementowanie strategicznego podejścia do spójności, którego narzędziem stały się Strategiczne Wytyczne Wspólnoty (SWW). Dokument zawiera zasady i priorytety polityki spójności oraz sugeruje w jaki sposób europejskie regiony mogą optymalnie wykorzystać zaplanowaną na kolejną perspektywę alokację, która została przyznana na krajowe i regionalne programy pomocy. Władze krajowe miały obowiązek wykorzystać te wytyczne w procesie opracowywania swoich krajowych priorytetów strategicznych oraz budowy systemu programowania na lata 2007-2013, tak zwanych NSRO.

W założenia SWW miały dążyć do zapewnienia równowagi pomiędzy podwójnymi celami agendy, tj. zatrudnienia i wzrostu gospodarczego oraz spójności terytorialnej – wynikającymi z polityk kierunkowych UE, będącymi podstawą priorytetów SWW. Stąd też przyjęto w UE, że nie może istnieć i nie będzie wymagane podejście jednakowe dla wszystkich krajów do nowych programów, lecz różnice powinny zachować granice i priorytety wskazane w SWW²¹.

²⁰ Zgodnie z art. 58 Rozporządzenia Rady (WE) 1083/2006 ustanowione przez państwa członkowskie systemy zarządzania i kontroli programów operacyjnych zapewniają: (a) określenie funkcji podmiotów związanych z zarządzaniem i kontrolą oraz przydziału funkcji w obrębie każdego podmiotu; (b) zgodność z zasadą rozdzielenia funkcji pomiędzy tymi podmiotami i w ich obrębie; (c) procedury dla zapewnienia zasadności i prawidłowości wydatków zadeklarowanych w ramach programu operacyjnego; (d) wiarygodne, skomputeryzowane systemy rachunkowości i księgowości, monitorowania i sprawozdawczości finansowej; (e) system sprawozdawczości i monitorowania, w przypadku gdy podmiot odpowiedzialny powierza wykonanie zadań innemu podmiotowi; (f) ustalenia dotyczące audytu funkcjonowania systemów; (g) systemy i procedury w celu zapewnienia stosowania właściwej ścieżki audytu; (h) procedury sprawozdawczości i monitorowania nieprawidłowości oraz odzyskiwania kwot nienależnie wypłaconych.

²¹ Zgodnie z SWW oraz odnowioną Strategią Lizbońską (dokumentem planistycznym wyznaczającym cele UE do roku 2010), programy współfinansowane poprzez politykę spójności powinny być dążyć do ukierunkowania priorytetów na trzy główne cele: zwiększania atrakcyjności państw członkowskich, regionów i miast poprzez poprawę dostępności, zapewnienie odpowiedniej jakości i poziomu usług oraz zachowanie stanu środowiska; wspierania innowacyjności, przedsiębiorczości oraz rozwoju gospodarki opartej na wiedzy poprzez wykorzystywanie możliwości w dziedzinie badań i innowacji, w tym nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych, oraz tworzenia lepszych miejsc pracy oraz większej ich liczby poprzez zainteresowanie większej ilości osób zdobyciem zatrudnienia oraz działalnością gospodarczą, zwiększenie zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw oraz zwiększenie inwestycji w kapitał ludzki. Źródło: *Decyzja Rady z dnia 6*

Przygotowane przez poszczególne państwa członkowskie, uprawnione zgodnie z powyższymi celami do pozyskiwania wsparcia, NSRO stanowią instrument odniesienia dla przygotowywania programowania funduszy UE. Przygotowanie takiego dokumentu stosowało się do celu *Konwergencja* oraz celu *Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie*. Mogły być również, stosowane do celu *Europejska współpraca terytorialna*, jednak decyzja o tym postawała w gestii państwa członkowskiego. Konstruowane w poszczególnych krajach NSRO zgodnie z wymaganiami Rozporządzenie Rady 1083/2006 powinny zawierać następujące elementy²²:

- analizę dysproporcji, słabości i potencjału rozwojowego, z uwzględnieniem tendencji w gospodarce europejskiej i światowej;
- strategię wybraną na podstawie tej analizy, w tym priorytety tematyczne i terytorialne. W stosownych przypadkach priorytety te obejmują działania związane z trwałym rozwojem obszarów miejskich, różnicowaniem gospodarek wiejskich i obszarów zależnych od rybołówstwa;
- wykaz programów operacyjnych dla celów Konwergencja oraz Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie (w szczególnym przypadku omawianym wyżej również w celu Europejska współpraca terytorialna);
- opis sposobu, w jaki wydatki w ramach celów Konwergencja i Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie przyczynią się do realizacji priorytetów Unii Europejskiej w zakresie promowania konkurencyjności i tworzenia miejsc pracy, w tym do osiągnięcia celów pakietu Wzrost i zatrudnienie – zintegrowane wytyczne na lata 2005–08²³;
- indykatywną roczną alokację z każdego funduszu na poszczególne programy;

października 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności (2006/702/WE).

²² Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006, art. 27.

²³ Wzrost i zatrudnienie – zintegrowane wytyczne na lata 2005–2008 wraz z Zaleceniem Komisji w sprawie Ogólnych wytycznych dla polityk gospodarczych Państw Członkowskich oraz Wspólnoty (zgodnie z art. 99 Traktatu WE) oraz Wnioskiem dotyczącym Decyzji Rady w sprawie wytycznych dla polityk zatrudnienia Państw Członkowskich (zgodnie z art. 128 Traktatu WE) Bruksela, dnia 12.4.2005, COM(2005) 141 końcowy, 2005/0057 (CNS). W niniejszym komunikacie przedstawiono pierwsze zintegrowane wytyczne dla wzrostu i zatrudnienia na lata 2005-2008, opracowane zgodnie z wnioskiem przedstawionym w czasie wiosennego szczytu Rady Europejskiej z roku 2005.

- wyłącznie w odniesieniu do regionów objętych celem Konwergencja: przewidywane działania na rzecz zwiększenia wydajności administracji państwa członkowskiego; kwotę całkowitych rocznych środków przewidzianą w ramach EFRROW oraz EFR²⁴; informacje wymagane dla potrzeb weryfikacji ex ante przestrzegania zasady dodatkowości;
- w odniesieniu do państw członkowskich kwalifikujących się w ramach Funduszu Spójności, informacje na temat mechanizmów mających na celu zapewnienie koordynacji między samymi programami operacyjnymi oraz między tymi programami a EFRROW, EFR i – w stosownych przypadkach – interwencjami EBI i innych istniejących instrumentów finansowych.

Proponowane rozwiązanie z założenia wniosło zasadę, że informacje zawarte w NSRO uwzględniają specyfikę uregulowań instytucjonalnych każdego państwa członkowskiego²⁵.

System programowania przyjęty na okres 2007-2013 opierał się na opracowaniu programów operacyjnych powiązanych priorytetami wskazanymi w NSRO oraz zasadami uruchamiania i zarządzania funduszami strukturalnymi i Funduszem Spójności. Działalność funduszy UE w państwach członkowskich przyjmowała formę programu operacyjnego obejmującego okres pomiędzy 1 stycznia 2007 r. a 31 grudnia 2013 r. Program operacyjny obejmował wyłącznie jeden z trzech celów, chyba że Komisja i państwo członkowskie w drodze konsultacji uzgodniły inaczej.

Zgodnie z wymaganiami Rozporządzenie Rady 1083/2006 Programy operacyjne dla celów *Konwergencja* oraz *Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie* zawierały²⁶:

- analizę sytuacji kwalifikowalnego obszaru lub sektora pod kątem mocnych i słabych stron oraz wybraną w odpowiedzi strategię;

²⁴ EFR – Europejski Fundusz Rybacki, EFRROW – Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich.

²⁵ Dlatego też powyższy układ NSRO mógł być poszerzony m.in. o następujące elementy: procedurę koordynacji polityki spójności Wspólnoty ze stosownymi politykami krajowymi, sektorowymi i regionalnymi zainteresowanego państwa członkowskiego; w odniesieniu do państw członkowskich innych niż te, w których dostępna jest interwencja Funduszu Spójności, informacje na temat mechanizmów mających na celu zapewnienie koordynacji między samymi programami operacyjnymi oraz między tymi programami a EFRROW, EFR oraz interwencjami Europejskiego Banku Inwestycyjnego jak również innych istniejących instrumentów finansowych.

²⁶ Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006, art. 37.

- uzasadnienie wybranych priorytetów, mając na uwadze SWW dla spójności, NSRO oraz wyniki ewaluacji *ex ante*;
- informacje o osiach priorytetowych i ich konkretnych celach²⁷;
- do celów informacyjnych, indykacyjny podział, według kategorii, zaprogramowanego wykorzystania wkładu funduszy w program operacyjny;
- plan finansowy zawierający dwie tabele: tabelę przedstawiającą podział na każdy rok i kwotę całkowitych środków finansowych przewidzianych na wkład każdego z funduszy, jak również tabelę określającą, dla całego okresu programowania, dla każdego programu operacyjnego i dla każdej osi priorytetowej kwotę całkowitych środków finansowych stanowiących wkład Wspólnoty i wkłady krajowe oraz wskaźnik wkładu funduszy²⁸;
- informacje o komplementarności ze środkami finansowanymi z EFRROW i działaniami finansowanymi z EFR, we właściwych przypadkach;
- przepisy wykonawcze dla programu operacyjnego²⁹;
- indykacyjny wykaz dużych projektów, których przekazanie Komisji do zatwierdzenia jest oczekiwane w trakcie okresu programowania³⁰.

²⁷ Cele te określać się powinno ilościowo, z wykorzystaniem ograniczonej liczby wskaźników produktu i rezultatu, z uwzględnieniem zasady proporcjonalności. Wskaźniki zgodnie z metodyką UE muszą umożliwiać pomiar postępów w stosunku do sytuacji wyjściowej oraz pomiar osiągnięcia celów wskazanej osi priorytetowej.

²⁸ W szczególnym przypadku, gdy wkład krajowy stanowią wydatki publiczne i prywatne, tabela przedstawia indykacyjny podział na komponenty publiczne i prywatne. W przypadku gdy wkład krajowy stanowią wydatki publiczne, tabela przedstawia kwotę krajowego wkładu publicznego. Przedstawia ona również, do celów informacyjnych, wkład EBI i innych istniejących instrumentów finansowych.

²⁹ Przepisy wykonawcze dla programu operacyjnego obejmowały wyznaczenie przez państwo członkowskie wszystkich jednostek systemu absorpcji lub wyznaczenie innych organów i ustanowienie innych procedur zgodnie z zasadami programowania UE; opis systemów monitorowania i ewaluacji; informacje o instytucji właściwej dla otrzymywania płatności dokonywanych przez Komisję oraz o instytucji lub instytucjach odpowiedzialnych za dokonywanie płatności na rzecz beneficjentów; definicję procedur uruchamiania i przepływów finansowych w celu zapewnienia ich przejrzystości; elementy mające na celu zapewnienie promocji programu operacyjnego i upowszechniania informacji na jego temat; opis procedur uzgodnionych przez Komisję i państwo członkowskie w celu wymiany danych informatycznych umożliwiających wypełnienie wymogów w zakresie płatności, monitorowania i ewaluacji.

Na szczególną uwagę zasługiwały programy operacyjne, objęte jedną lub kilkoma odrębnymi alokacjami, które dodatkowo zawierały informacje na temat procedur przewidzianych do celów alokacji i zapewnienia monitorowania tych odrębnych alokacji³¹.

Ponadto do kompetencji zainteresowanego państwa członkowskiego oddano zainicjowanie, aby programy operacyjne finansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego mogły również obejmować, dla celów Konwergencja oraz Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie, podejście horyzontalne lub odrębną oś priorytetową dla działań międzyregionalnych i transnarodowych z udziałem władz krajowych, regionalnych lub lokalnych przynajmniej jednego innego państwa członkowskiego.

Narzędziem umożliwiającym finansowanie, nie tylko samych programów, ale i zarządzania bieżącym systemem wsparcia administracji wykonującej obowiązki wynikające z systemu programowania było rozwiązanie nazwane pomocą techniczną. Uruchamianie środków na ten obszar było ograniczane ściśle określoną przepisami UE wartością procentową rocznej alokacji na dane państwo, uruchamiane zaś może być z inicjatywy Komisji Europejskiej, jak i państwa członkowskiego³².

³⁰ Ponadto w zakresie celów innych niż Konwergencja oraz Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie, programy operacyjne finansowane z EFRR zawierały: we właściwych przypadkach – informacje na temat podejścia do trwałego rozwoju obszarów miejskich; oś priorytetową właściwą dla działań finansowanych w ramach dodatkowej alokacji w programach operacyjnych zapewniających pomoc w regionach najbardziej oddalonych w ramach terytorium UE.

³¹ Dodatkowo metodyka programowania dopuszczała, aby z inicjatywy państwa członkowskiego programy operacyjne finansowane z EFRR mogły także zawierać dla celów Konwergencja oraz Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie: wykaz miast wybranych do objęcia działaniami ukierunkowanymi na problemy środowiska miejskiego i procedur subdelegacji na rzecz władz miejskich (w tym przypadku możliwe jest zastosowanie specjalnego narzędzia tzw. grantu globalnego. Szerzej patrz. Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006, Sekcja 3 art. 42 i następne) oraz działania w zakresie współpracy międzyregionalnej z udziałem przynajmniej jednych władz regionalnych lub lokalnych innego państwa członkowskiego.

³² Zgodnie z zapisami art. 45 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006, z inicjatywy lub w imieniu Komisji fundusze mogły finansować obszar interwencji związany z Pomocą Techniczną (PT), do pułapu 0,25 % ich odnośnych rocznych alokacji. W ramach PT finansowało się działania przygotowawcze, monitorowania, wsparcia administracyjnego i technicznego, oceny audytowe i kontrolę niezbędną do wykonania wymagań prawodawstwa UE. Ponadto z inicjatywy państwa członkowskiego fundusze mogły finansować dodatkowe działania z zakresu przygotowania, zarządzania, monitorowania, ewaluacji, informacji i kontroli działalności programów operacyjnych oraz działania mające na celu zwiększenie zdolności

System programowania UE oparty był dwóch narzędziach zarządzania, których zasady uruchamiania i zastosowania wzmocniają reguły zarządzania funduszami, a co za tym idzie programami operacyjnymi.

Pierwszym narzędziem był monitoring, czyli bieżące zbieranie i analizowanie informacji jakościowych i ilościowych, służących poprawie i koordynacji bieżących decyzji zarządczych. W ramach systemu monitoringu funkcjonują specyficzne rozwiązania wspierające system programowania. Przykładowo każde państwo członkowskie ustanawiało, w porozumieniu z instytucją zarządzającą danym programem operacyjną, Komitet Monitorujący³³ (KM). Możliwe było ustanowienie jednego komitetu monitorującego dla kilku programów operacyjnych. W ramach KM prowadzony był bieżący nadzór nad realizacją programu, dokonywane były zmiany programu, bądź wprowadzane usprawnienia systemowe. W skład KM wchodził przede wszystkim przedstawiciele instytucji systemu wsparcia, beneficjenci, organizacje pozarządowe, przedstawiciele środowiska naukowego oraz partnerzy społeczno-gospodarczy. Powyższy układ, utrzymywany w ściśle określonych proporcjach (np. 1/3 lub 1/4 przedstawicieli z danego środowiska), ma zagwarantować niezależność decyzji, transparentność działań i wysoką skuteczność opartą o sumę tak różnorodnych doświadczeń i kompetencji.

Drugim z narzędzi była ewaluacja³⁴ na potrzeby systemu programowania UE, definiowana jako osąd wartości interwencji publicznej dokonany przy uwzględnieniu odpowiednich kryteriów (najczęściej stosowane to kryterium skuteczności, efektywności, użyteczności, trafności i trwałości) i standardów³⁵. Ewaluacja oparta była

administracyjnych danego państwa do wdrażania funduszy, w ramach następujących pułapów: 4 % całkowitej kwoty alokowanej w ramach celów Konwergencja oraz Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie oraz 6 % całkowitej kwoty alokowanej w ramach celu Europejska współpraca terytorialna.

³³ Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006, art. 63.

³⁴ Często zamiennie nazywana oceną, choć w literaturze specjalistycznej ocena traktowana jest tylko jako jedna z faz procesu ewaluacji. Szerzej patrz. *Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka badawcza*. Praca zbiorowa pod red. A. Haber, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2007, przypis 3, s. 16.

³⁵ Jak już wspomniano ewaluacja (programu, choć może odnosić się również do projektu) to szacowanie oddziaływania pomocy Wspólnoty w odniesieniu do celów oraz analiza jej wpływu na specyficzne problemy danego regionu. Ewaluacja całościowa (inaczej zwana globalną) to podstawowe narzędzie stosowane w polityce strukturalnej/spójności Unii Europejskiej. Przedmiotem ewaluacji globalnej był cały program wspierany ze środków pomocowych. Ewaluacja końcowa to ocena dokonywana po zakończeniu realizowanego programu, której głównym celem było określenie jego długotrwałych efektów, w tym wielkości zaangażowanych

na specjalnie w tym celu zebranych i zinterpretowanych informacjach za pomocą odpowiedniej metodologii. Zgodnie z oczekiwaniami KE i Rady prowadzone oceny miały na celu poprawę jakości, skuteczności i spójności pomocy funduszy oraz strategii i realizacji programów operacyjnych w odniesieniu do konkretnych problemów strukturalnych dotyczących dane państwa członkowskie i regiony, z jednoczesnym uwzględnieniem celu w postaci trwałego rozwoju i właściwego prawodawstwa wspólnotowego dotyczącego oddziaływania na środowisko oraz strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Zgodnie z założeniem metodyki UE ocena/ewaluacja mogła mieć charakter strategiczny, kiedy jej celem była analiza ewolucji programu lub grupy programów w odniesieniu do priorytetów wspólnotowych i krajowych, lub charakter operacyjny, kiedy jej celem było wspieranie monitorowania programu operacyjnego. Ewaluacje prowadzone były przed, podczas i po zakończeniu okresu programowania³⁶.

Kolejnym elementem podlegającym zaprogramowaniu na dany okres budżetowy były ustanowione przez państwa członkowskie systemy zarządzania i kontroli programów operacyjnych. System programowania na lata 2007-2013 wpisany był

środków, skuteczności i efektywności pomocy. Głównym celem ewaluacji końcowej było przede wszystkim dostarczenie informacji na temat długotrwałych efektów, powstałych w wyniku wdrażania danego programu, wraz ze sformułowaniem wniosków dotyczących kierunku polityki strukturalnej/spójności. Ewaluacja okresowa to ewaluacja dokonywana w trakcie realizowania programu. W przypadku programów operacyjnych przeprowadzana była w połowie okresu programowania, a jej celem było oszacowanie stopnia osiągnięcia zakładanych celów w świetle wcześniej przeprowadzonej ewaluacji wstępnej, zwłaszcza pod względem dostarczonych produktów i osiągniętych rezultatów oraz określenie trafności zamierzeń w stosunku do aktualnych trendów społeczno-gospodarczych. Wyniki ewaluacji okresowej służą ewentualnym modyfikacjom dokumentów programowych. Dostarczone za jej sprawą informacje powinny być wykorzystane przy przygotowaniu programu w następnym okresie programowania. Ewaluacja wstępna to ewaluacja przeprowadzana przed rozpoczęciem realizacji programu. Jej podstawowym zadaniem było zweryfikowanie długoterminowych efektów wsparcia, zawartych w przygotowanych dokumentach programowych. Zasadniczym celem ewaluacji wstępnej było zwiększenie jakości dokumentów programowych poprzez udział w procesie programowania podmiotu niezależnego od instytucji programującej. Ewaluacja wstępna miała zapewnić, iż środki przeznaczane na realizację polityki zmniejszania różnic w poziomie rozwoju pomiędzy poszczególnymi regionami Unii Europejskiej zostaną wykorzystane w sposób gwarantujący osiągnięcie najlepszych efektów. Na podstawie: *Polska. Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006*, s. 183-184.

³⁶ Za przeprowadzenie ocen (ewaluacji) odpowiedzialne było państwo członkowskie lub Komisja. Zgodnie z metodyką UE oceny przeprowadzają eksperci lub podmioty, wewnętrzne lub zewnętrzne, funkcjonalnie niezależnie od instytucji systemu absorpcji, zaś ich wyniki były publikowane zgodnie z mającymi zastosowanie zasadami dostępu do dokumentów. Szerzej patrz np.: *Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka badawcza*. Praca zbiorowa pod red. A. Haber, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2007.

ponadto w architekturę rozwiązań instytucjonalnych, zindywidualizowany w każdym z poszczególnych krajów członkowskich w wyniku oceny ich zdolności organizacyjnej, zarządczej i kompetencyjnej poszczególnych instytucji funkcjonujących w systemie administracji publicznej³⁷, gwarantujących przejrzystość procesu podejmowania decyzji oraz transparentność przepływu środków w ramach rozliczania każdego z programów operacyjnych. Jedna instytucja może zostać wyznaczona dla więcej niż jednego programu operacyjnego.³⁸

Mechanizm uruchamiania i zarządzania środkami finansującymi poszczególne programy, zarówno w poprzedniej, jak i obecnej perspektywie finansowej, oparty został na podobnych zasadach. Budżetowanie wieloletnie nadal ma wymiar minimum 5-letni, jednak z uwagi na zawierany kompromis między krajami członkowskim ostatnie dwie perspektywy miały wymiar 7-letni. Środki w budżecie wieloletnim alokowane są m.in. składkami rocznymi państw członkowskich, zaś budżet charakteryzuje się podstawową zasadą braku nadwyżki i deficytu. Perspektywa wieloletnia jest potwierdzana przez szefów państw członkowskich, zaś kolejne lata krocząco przez ministrów finansów. [Rysunek 1]. Mechanizm wieloletniości odnajdujemy nie tylko w perspektywie finansowania, lecz również w zasadach uruchamiania zobowiązań i ich anulowania. Do tych zasad zaliczamy mechanizm n+2 i n+3, czyli zasady które pozwalają uruchomić daną alokację roczną, jej trwałość zaś wychodzi poza dany rok i sięga nawet trzeciego kolejnego roku programowania (takie rozwiązanie zastosowano do roku 2010, po tym roku powrócono do zasady n+2;

³⁷ Wielokrotnie, w ramach poszczególnych okresów programowania UE, zdarzyło się, i to nie tylko w Polsce, powoływanie nowych instytucji jedynie pod potrzeby wdrażania danego programu operacyjnego. Ponadto poszerzano system instytucjonalny absorpcji poza sferę administracji rządowej i samorządowej, jak również włączano do systemu instytucji i organizacji nie publiczne, czy też przedsiębiorstwa podejmujące się roli instytucji systemu wsparcia.

³⁸ Zgodnie z Rozporządzeniem Rady (WE) nr 1083/2006 w ramach perspektywy 2007-2013 założone, że dla każdego programu operacyjnego państwo członkowskie wyznacza: instytucję zarządzającą, wyznaczoną przez państwo członkowskie do zarządzania programem operacyjnym; instytucję certyfikującą, wyznaczoną przez państwo członkowskie do poświadczenia deklaracji wydatków i wniosków o płatność przed ich przesłaniem Komisji oraz instytucję audytową funkcjonalnie niezależną od instytucji zarządzającej i instytucji certyfikującej, wyznaczone przez państwo członkowskie dla każdego programu operacyjnego i odpowiedzialne za weryfikację skutecznego działania systemu zarządzania i kontroli. Wszystkie wskazane instytucje mogą mieć poziom krajowy, regionalny, jak również może to być lokalny organ władzy publicznej lub podmiot publiczny.

mechanizm ma z jednej strony ułatwić wydatkowanie środków, zaś z drugiej strony motywować do ich skutecznego i efektywnego zagospodarowania).

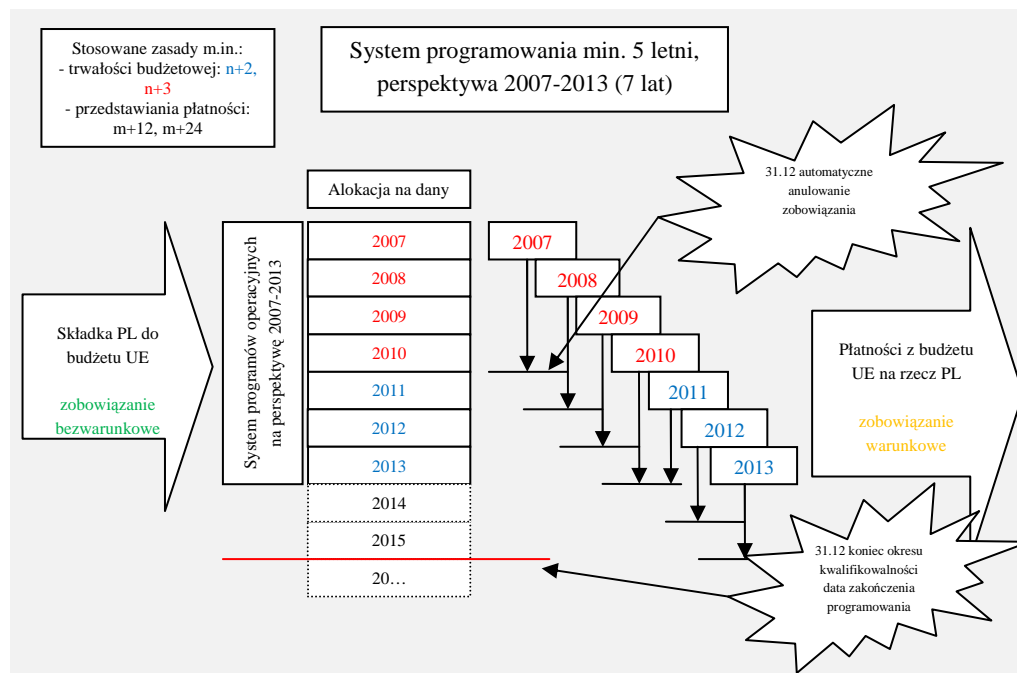
Każde państwo członkowskie chcące uczestniczyć w podejmowaniu środków z budżetu UE musi wywiązać się z wymagań systemowych, które określają warunki brzegowe w postaci zbudowania na poziomie krajowym systemu programowania, układu instytucji uczestniczących w systemie absorpcji, określenie zasad monitoringu, ewaluacji i kontroli.³⁹ Budżetowanie wieloletnie oparte jest na zobowiązaniach:

- bezwarunkowym, dokonanie płatności do budżetu wspólnego - limitowane jedynie wartością maksymalnego zobowiązania, jakie można nałożyć na państwo członkowskie, które nie powinno przekraczać 1,24% (1,31%) Dochodu Narodowego Brutto (DNB) danego państwa⁴⁰;
- warunkowym, wypłaty z budżetu wspólnego - limitowane wartością maksymalną, czyli łącznie suma alokacji na dany region funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności nie może teoretycznie przekroczyć 4% PKB danego państwa⁴¹.

³⁹ Szczegółowe zasady na dany okres programowania prezentowane są w rozporządzeniu generalnym wprowadzającym daną perspektywę np. Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999, czy też Rozporządzenie Rady z 21 czerwca 1999 r. wprowadzające ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych (1260/1999/WE).

⁴⁰ Pułap zasobów własnych wyznaczono na poziomie 1,24 % łącznych DNB państw członkowskich według cen rynkowych, natomiast pułap środków na pokrycie zobowiązań określono na poziomie 1,31 % łącznych DNB państw członkowskich. *Decyzja*, Rady Unii Europejskiej nr 2007/436/WE, Euratom, z dnia 7 czerwca 2007 r. w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich, art. 3.

⁴¹ Transfery na rzecz nowych państw członkowskich, w skali poszczególnych lat, ograniczone są do maksymalnego pułapu określonego w trakcie szczytu w Berlinie na poziomie 4% ich PKB, co uzasadniane było ograniczonym potencjałem absorpcyjnym państw będących największymi beneficjentami funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. W latach 2007-13 dotyczyło to 5 funduszy (strukturalnych i sektorowych) i zmienia się o zależności od poziomu PKB na mieszkańca w przeliczeniu na parytet siły nabywczej. Źródło: J. Szlachta, Fundusze strukturalne Unii Europejskiej a ograniczenie skutków kryzysu, w: Unia Europejska wobec kryzysu ekonomicznego, red. J. Osiński, Zrozumieć kryzys 3, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2009, s. 32. Szerzej patrz: J. Szlachta *Polityka regionalna Polski w perspektywie integracji z Unią Europejską*, Studia Regionalne i Lokalne, Nr 1(5)/2001, s. 27 oraz J. Szlachta, *Polityka spójności Unii Europejskiej po 2013 roku*, www.europa.edu.pl



Rysunek 1. System programowania, finansowania i realizacji wieloletniej perspektywy budżetowej na przykładzie Unii Europejskiej

Źródło: Opracowanie własne

Środki finansowe alokowane na daną perspektywę finansową powiązane są z priorytetami i działaniami opisanymi w programach operacyjnych i jedynie poprzez te programy mogą być uruchamiane. Zaprezentowany system gwarantuje możliwość oceny (certyfikacji)⁴² wniosków o płatność przygotowanych przez Państwo Beneficjenta i gwarantuje wieloletniość budżetowego wykorzystania rocznej alokacji.

⁴² Certyfikacją jest dokonanie przez specjalnie do tego powołaną Instytucję Certyfikującą poświadczenie wydatków w ramach deklaracji wydatków oraz wniosków o płatność dla programu operacyjnego, przedkładanych do Komisji Europejskiej, jeżeli zostały spełnione warunki określone przez Instytucję Zarządzającą, Instytucje Pośredniczące i Instytucje Pośredniczące II stopnia/Instytucje Wdrażające oraz inne instytucje zaangażowane w realizację programów operacyjnych, a także jeśli sposób realizacji programów operacyjnych i sposób wydatkowania środków na program są zgodne z aktami prawnymi i dokumentami prawa krajowego i wspólnotowego. Źródło: *Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie warunków certyfikacji oraz przygotowania prognoz wniosków o płatność do Komisji Europejskiej w Programach Operacyjnych w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007-2013*, MRR, Warszawa, 22.03.2011 r., s. 10 i następne.

System zakłada, że jeśli w danym okresie n+ nie nastąpi przedłożenie przez Państwo Beneficjenta certyfikowanych wniosków o płatność na wartość alokacji danego roku n, to niewykorzystana pula alokacji będzie automatycznie anulowana na poziomie zobowiązania UE.

Powyższy mechanizm daje czas na zaplanowanie i realizację interwencji ujętych w programie operacyjnym, daje również możliwość korzystania równocześnie z kilku alokacji rocznych, swobodny wybór daty rozpoczęcia i zakończenia realizacji działania, a co najważniejsze - na polu decyzji planistyczno-programowych - podejmowania działań zarządczych w wymiarze strategicznym.

3. Planowanie rozwoju na poziomie wspólnoty

Poza podanymi powyżej przykładami programowania na poziomie regionu, w Unii Europejskiej prowadzone są paneuropejskie analizy dotyczące rozwoju regionalnego i zagospodarowania przestrzennego.⁴³ Pierwszym tego typu dokumentem było przyjęte w listopadzie 1991 roku studium *Europa 2000. Perspektywy rozwoju terytorium Wspólnoty*.⁴⁴ Zawarto w nim pięć podstawowych elementów: kontekst demograficzny i ekonomiczny, infrastruktura i spójność przestrzenna, środowisko naturalne, specyficzne obszary UE oraz implikacje dla polityki.⁴⁵ Kolejnym dokumentem, było powstałe w wyniku kontynuacji poprzedniego dokumentu, studium *Europa 2000 plus. Współpraca dla rozwoju terytorialnego Europy*⁴⁶. Przyjął on inną formę niż jego poprzednik. Dokument ten cechowało zintegrowane podejście do polityki rozwoju

⁴³ J. Szlachta *Programowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej*, PAN Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999 r., s. 102.

⁴⁴ *Europe 2000. Outlook for the Development of the Community's Territory*, European Commission, Brussels - Luxemburg, 1991.

⁴⁵ W ich ramach przedstawiono m.in.: różne presje o charakterze ekonomicznym, społecznym, politycznym, ekologicznym oraz kulturowym mogące mieć negatywny wpływ na ostateczny kształt przestrzennego zagospodarowania terytorium Wspólnoty; konsekwencje globalizacji gospodarki światowej i pogłębiające się procesy integracji; trendy demograficzne i ekonomiczne na kontynencie; zanalizowano główne tendencje produkcyjne i lokalizacyjne; opisano wzajemne relacje technologii informacyjnych i telekomunikacji oraz rozwoju regionalnego; przedstawiono koncepcję zrównoważonego rozwoju społeczno-ekonomicznego; zagospodarowania przestrzennego UE; określono problemy przestrzennego uwarunkowania wybranej polityki rozwoju; oraz określono najważniejsze rodzaje postulowanej interwencji. Źródło: J. Szlachta *Programowanie ...* op. cit., s. 102-108.

⁴⁶ *Europe 2000 Plus. Cooperation for European Territorial Development*, European Commission, Brussels - Luxemburg, 1994

regionalnego i polityki przestrzennego zagospodarowania, czego przejawem było równorzędne traktowanie obu nurtów oraz zintegrowanie trzech wymiarów rozwoju: ekonomicznego, społecznego i przestrzennego⁴⁷.

Efektom prowadzonych prac nad powyższymi dokumentami było również wypracowanie nowego sposobu przygotowywania Europejskiej Perspektywy Rozwoju Przestrzennego (EPRP). Punktem wyjścia stały się dokumenty krajowe przygotowywane przez poszczególne państwa według wspólnie określonej metodologii, zaś z nich powstanie kolejne studium paneuropejskie⁴⁸. Przyjęto następującą metodologię powstawania dokumentów w ramach EPRP⁴⁹:

- zakres rzeczowy dokumentów – funkcje systemu urbanistycznego, rozwój systemu infrastruktury oraz ochrona środowiska przyrodniczego i kulturowego. Dokumenty miały strategiczny charakter;
- horyzont czasowy – przyjmowany był uniwersalny horyzont czasu dla wszystkich powstających dokumentów np. 2015;
- funkcje dokumentów – zawierały one wizje rozwoju regionalnego, a nie były obowiązującym planem zagospodarowania przestrzennego, przyjmując charakter indykacyjny;
- społeczne konsultacja dokumentów – na poziomie regionu, lokalnym, profesjonalno-naukowym, branżowym, organizacji pozarządowych itp.;
- międzynarodowy wymiar dokumentów – szeroka współpraca międzynarodowa przy ich przygotowaniu;
- sposób prezentacji treści – przede wszystkim staranna prezentacja kartograficzna.

Jednym z najbardziej znaczących dokumentów planistycznych o charakterze strategicznym w Unii Europejskiej była *Strategia Lizbońska*⁵⁰. Powstał on w czasie

⁴⁷ W dokumencie przedstawiono m.in.: najważniejsze założenia, uwarunkowania i ograniczenia studium; przedstawiono opcje polityki przestrzennej oraz propozycje zasad kształtowania przyszłej współpracy w dziedzinie planowania przestrzennego; omówiono najważniejsze trendy wpływające na rozwój terytorialny; omówiono problemy rozwoju poszczególnych obszarów; przeanalizowano problemy związane z systemem planowania przestrzennego oraz transferów środków publicznych w krajach członkowskich. Źródło: J. Szlachta *Programowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej*, PAN Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999 r., s. 108-111.

⁴⁸ J. Szlachta *Programowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej*, s. 121-127.

⁴⁹ Ibidem, s. 126-127.

⁵⁰ *The Lisbon Strategy*, Commission of the European Communities, <http://europe.eu.int>

sesji Rady Europejskiej w Lizbonie w dniach 23-24 marca 2000 roku⁵¹, gdzie szefowie rządów i państw Piętnastki Unii Europejskiej wytyczyli dla Wspólnot nowy cel na następne dziesięciolecie, w którego ramach Europa miała stać się *najbardziej konkurencyjną i dynamiczną, opartą na wiedzy gospodarką na świecie, zdolną do utrzymania wzrostu gospodarczego, z większą ilością i lepszymi miejscami pracy i większą społeczną spójnością*.⁵²

Horyzontem planowania stał się rok 2010, w perspektywie którego miało dość do przekształcenia gospodarki europejskiej w gospodarkę opartą na wiedzy (zaaplikowana skuteczna polityka wobec wyzwań społeczeństwa informacyjnego oraz przyspieszony proces reform strukturalnych). Miało to posłużyć polepszeniu pozycji konkurencyjnej i innowacyjnej Europy w ramach konkurencji na rynkach międzynarodowych. Ponadto w strategii uwzględniono konieczność unowocześnienia modelu społecznego poprzez inwestycje w zasoby ludzkie i przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu. Narzędziem realizacji miało być uzdrowienie gospodarki poprzez wykorzystanie przychylnych czynników wzrostu oraz zastosowanie odpowiednich rozwiązań w ramach polityki makroekonomicznej. W swych założeniach strategia zmierzała do osiągnięcia przez Wspólnoty pełnego zatrudnienia, zacieśnienia spójności regionalnej oraz osiągnięcia średniorocznego wzrostu gospodarczego na poziomie 3%.

Implementacja strategii nastąpić miała dzięki zastąpieniu dotychczas stosowanych nieskoordynowanych, prowizorycznych działań, poprzez tzw. *nową otwartą metodę koordynacji*⁵³ na wszystkich poziomach, w której główną rolę pełnić będzie Rada Europejska. Miało to zapewnić spójność strategiczną w ramach wszystkich podejmowanych działań oraz efektywny monitoring zmian. Założono ponadto, że każde wiosenne spotkanie Rady ukierunkowane będzie na zdefiniowanie zadań, ocenę efektów oraz zapewnienie dalszej akceptacji kierunków i wyzwań.

Z uwagi na to, iż Rada uznała istnienie pilnej potrzeby szybkiego wykorzystania przez Europę możliwości, jakie stwarza właśnie gospodarka oparta na wiedzy (a zwłaszcza Internet), w Feirze w czerwcu 2000 roku ogłoszono Plan Działania *eEuropa*

⁵¹ Strategię uzupełniono na szczycie w Goeteborgu w czerwcu 2001 r. o wymiar środowiskowy, <http://europe.eu.int>

⁵² Priorytety strategii to: bezrobocie, reformy gospodarcze i spójność społeczna na obszarze wspólnoty. Źródło: *The Lisbon Strategy – Making Change Happen*, Commission of the European Communities, <http://europe.eu.int>

⁵³ Presidency Conclusions, Lisbon European Council, 23 and 24 march 2000, <http://europe.eu.int>, Idea nowej metody otwartej koordynacji oparta była na pięciu zasadach: pomocniczości (subsidiarności), konwergencji, zarządzania przez cele, wymiany najlepszych krajowych praktyk oraz optyki integracji.

realizowany przez kraje członkowskie. W maju 2001 roku w Warszawie, w trakcie Europejskiej Konferencji Ministerialnej kraje kandydujące z Europy Środkowej i Wschodniej uznały cel strategiczny wytyczony w *Strategii Lizbońskiej* i przedstawiły inicjatywę pod nazwą *eEuropy+*⁵⁴, która jest odzwierciedleniem dalszych i bliższych celów *eEuropy* i wytycza działania, które odnoszą się do konkretnej sytuacji krajów kandydujących. Celem obu dokumentów było przyśpieszenie reformy i modernizacji gospodarek poszczególnych krajów, zachęcanie do tworzenia nowych potencjałów i budowania nowych instytucji oraz zwiększanie ogólnej ich konkurencyjności przy zastosowaniu najnowszych technologii informatycznych.

Podczas wiosennego szczytu Rady Europejskiej 2005 roku, po analizie realizacji celów *Strategii Lizbońskiej* w poszczególnych państwach członkowskich, uznano, że implementacja dokonywana jest niejednolicie.⁵⁵ Podjęta próba ujednoczenia i skoordynowania działań uzewnętrzniła się przyjęciem *Zintegrowanych Wytycznych na rzecz wzrostu i zatrudnienia na lata 2005-2008*⁵⁶ zawierających wykładnię *Odnowionej Strategii Lizbońskiej* oraz nakładających na państwa członkowskie obowiązek opracowania *Krajowych Programów Reform*⁵⁷ (KPR) stanowiących wyraz „unarodowienia” celów i priorytetów lizbońskich⁵⁸. Kolejnym krokiem było przyjęcie *Strategicznym Wytycznych Wspólnoty na lata 2007-2013*⁵⁹, które stały się podstawą

⁵⁴ eEuropa+ 2003, Wspólne działania na rzecz wdrożenia Społeczeństwa Informacyjnego w Europie, Plan działań sporządzony przez kraje kandydujące przy wsparciu Komisji Europejskiej, czerwiec 2001, www.mi.gov.pl

⁵⁵ Jednocześnie uznano, że przyczynami niezadowalającego stopnia realizacji strategii są zbyt obszerna lista priorytetów oraz niski poziom koordynacji między państwami członkowskimi, jak również niezaangażowanie odpowiednich nakładów finansowych na wdrażanie działań lizbońskich. Szerzej patrz. m.in. *Zalecenia Rady z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawie ogólnych wytycznych polityki gospodarczej Państw Członkowskich i Wspólnoty (2005-2008)* (2005/601/WE) (Dz. U. L 205 z 6.8.2005, str. 28).

⁵⁶ *Zintegrowane Wytyczne na rzecz wzrostu i zatrudnienia na lata 2005-2008* Dokumenty opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 6 sierpnia 2005 r. (Dz. U. L 205 z 6.08.2005), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, marzec 2007 r.

⁵⁷ Przykładem krajowym jest dokument: *Rzeczpospolita Polska Krajowy Program Reform na lata 2005-2008*, Przyjęty przez Radę Ministrów 27 grudnia 2005 r. Warszawa, 28 grudnia 2005 r.

⁵⁸ *Wprowadzenie do Zintegrowane Wytyczne...* s. 5.

⁵⁹ *Decyzja Rady z dnia 6 października 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności (2006/702/WE)*, Załącznik *Strategiczne wytyczne Wspólnoty dla spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej na lata 2007-2013*.

do transpozycji strategicznych założeń *Odnowionej Strategii Lizbońskiej* w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (NSRO)⁶⁰. Istotną zmianą w ramach odnowionego podejścia było ograniczenie licznych celów pierwotnego dokumentu do dwóch: osiągnięcie zrównoważonego wzrostu gospodarczego oraz trwałego wzrostu zatrudnienia⁶¹.

Kolejnym, istotnym z punktu widzenia strategicznego planowania w UE, stał się dokument przedstawiony przez Komisję w marcu 2010 roku pod nazwą *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*⁶². Przygotowanie i publikacja dokumentu zbiegła się z trwającym na świecie kryzysem gospodarczym i finansowym, co dodatkowo wzmogło oczekiwania by strategia *Europa 2020* wskazała drogę do wyjścia z kryzysu i przygotowała europejską gospodarkę na wyzwania następnego dziesięciolecia.

W dokumencie określono trzy najważniejsze czynniki wzrostu, których realizację zapewnią konkretne działania na szczeblu unijnym i krajowym: wzrost inteligentny (zwiększenie roli wiedzy, innowacji, edukacji i społeczeństwa cyfrowego), zrównoważony (produkcja efektywniej wykorzystująca zasoby przy jednoczesnym

⁶⁰ Przykładem tego rozwiązania na gruncie krajowym jest dokument: *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 r.

⁶¹ *Przegląd strategii UE dotyczącej trwałego rozwoju (EU SDS) – Odnowiona strategia*, Rada Unii Europejskiej, Bruksela, 26 czerwca 2006 r. (27.06) (OR. en), 10917/06.

⁶² Patrz: Komunikat Komisji, *EUROPA 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela, 3.3.2010. Na poziomie krajowym ścieżki dojścia do celów określano dwutorowo. Każde z państw członkowskich zobowiązane zostało do przygotowania dokumentu w postaci Krajowego Programu Reform, którego celem było stworzenie odpowiednich warunków umożliwiających efektywną realizację Strategii Lizbońskiej poprzez wprowadzenie szeregu instrumentów legislacyjno-instytucjonalnych, które dodatkowo miały wesprzeć implementację Strategii. Szerzej: www.mrr.gov.pl

zwiększeniu konkurencyjności) oraz wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu (zwiększenie aktywności zawodowej, podnoszenie kwalifikacji i walka z ubóstwem).⁶³

Przedstawiony system realizacji opiera się na tzw. inicjatywach przewodnich (projektach) zakładających następujące działania i rezultaty⁶⁴:

- *Unia innowacji*, w ramach której założono wykorzystanie działalności badawczo-rozwojowej i innowacji do rozwiązywania największych problemów UE oraz likwidacja przepaści między światem nauki a rynkiem, tak by wynalazki stawały się produktami. Jednym z założonych rezultatów ma być wdrożenie patentu wspólnotowego, dzięki któremu przedsiębiorstwa mogłyby oszczędzić każdego roku 289 mln euro;
- *Młodzież w drodze*, zmierzająca do poprawy jakości i atrakcyjności europejskiego szkolnictwa wyższego na arenie międzynarodowej poprzez wspieranie mobilności studentów i młodych specjalistów. Założono, że celem będzie większa dostępność stanowisk w państwach członkowskich dla kandydatów z całej Europy oraz właściwe uznawanie kwalifikacji i doświadczenia zawodowego;
- *Europejska agenda cyfrowa*, zakładająca osiągnięcie trwałych korzyści gospodarczych i społecznych z jednolitego rynku cyfrowego opartego na bardzo szybkim Internecie, zgodnie z tym do 2013 r. wszyscy mieszkańcy Europy powinni mieć dostęp do szybkiego łącza internetowego;
- *Europa efektywnie korzystająca z zasobów*, podejmująca wsparcie zmiany w kierunku gospodarki niskoemisyjnej i efektywniej korzystającej z zasobów, a z nią Europa powinna trzymać się celów wyznaczonych w strategii na 2020 rok w odniesieniu do produkcji energii, efektywności i konsumpcji. Założono, że obniżyłoby to do 2020 roku wartość importu ropy naftowej i gazu o 60 mld euro;
- *Polityka przemysłowa na rzecz ekologicznego rozwoju*, wspierająca zwiększanie konkurencyjności unijnego sektora przemysłu w warunkach pokryzysowych,

⁶³ Zgodnie z zapisanymi w dokumencie postępy w realizacji tych trzech priorytetów mierzone miały być odniesieniem do pięciu nadrzędnych celów UE, które państwa członkowskie przełożą na cele krajowe, uwzględniając swoje pozycje wyjściowe: wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20-64 lat powinien wynosić 75%; na inwestycje w badania i rozwój należy przeznaczać 3% PKB Unii; należy osiągnąć cele „20/20/20” w zakresie klimatu i energii; liczbę osób przedwcześnie kończących naukę szkolną należy ograniczyć do 10%, a co najmniej 40% osób z młodego pokolenia powinno zdobywać wyższe wykształcenie; liczbę osób zagrożonych ubóstwem należy zmniejszyć o 20 mln.

⁶⁴ Komunikat Komisji, *EUROPA 2020*, s. 6 i następn.

wsparcie przedsiębiorczości i rozwój nowych umiejętności. Przyczyni się ona do stworzenia milionów nowych miejsc pracy;

- *Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia*, zakładający stworzenie warunków do unowocześnienia rynków pracy w celu zwiększenia poziomu zatrudnienia oraz zapewnienie trwałości naszych modeli społecznych w obliczu odchodzenia na emeryturę pokolenia wyżu demograficznego;
- *Europejski program walki z ubóstwem*, wzmacniający zapewnienie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej poprzez pomoc osobom biednym i wykluczonym społecznie oraz umożliwienie im aktywnego uczestniczenia w życiu społecznym.

Uznano, że aby osiągnąć powyższe wyniki i zrealizować zaplanowaną interwencję niezbędny będzie silniejszy od dotychczasowego model zarządzania gospodarczego. Strategia *Europa 2020* będzie się opierać na dwóch filarach: realizacji przez państwa członkowskie podejścia tematycznego ujętego w priorytetach oraz opracowaniu własnych strategii powrotu do trwałego wzrostu i stabilnych finansów publicznych. Na poziomie UE przyjęte miałyby być zintegrowane wytyczne, obejmujące unijne priorytety ogólne i wymierne cele, zaś poszczególnym państwom członkowskim przekazane zostaną zalecenia. Instytucjonalne zaangażowanie w realizacji strategii przekazano Radzie Europejskiej, Komisji i Parlamentowi pozostawiono nadzór nad postępem w osiąganiu wytyczonych celów i legislacyjną obsługę systemu realizacji.

Dokument *Europa 2020* składał się z 6 rozdziałów, w których zaprezentowano diagnozę sytuacji kryzys gospodarczego w Europie, jak również główne trendy w obszarze rynku pracy, demografii i rozwoju gospodarczego na tle światowym wskazując trzy potencjalne scenariusze dla Europy do roku 2020 [Rysunek 2]. Określono wizję, prezentując cele oraz wskazuje środki realizacji. Podkreślić należy, że zawarte cele spełniają wymogi SMART, są konkretne, określone w czasie i policzalne, przedstawiono też narzędzia miar. Zaprezentowane projekty wskazują oczekiwania działań na poziomie UE oraz wobec poszczególnych państw członkowskich, ze wskazaniem pożądaných narzędzi interwencji. Opracowanie identyfikuje tzw. warunki brzegowe skutecznej interwencji w postaci ujednoczenia rynku gospodarczego UE (ułatwienia prawno organizacyjne dla tworzenie ujednoczonego rynku), zintensyfikowania inwestycji prorozwojowych oraz wykorzystania instrumentów unijnej polityki zewnętrznej (strategia handlowa do roku 2020). Zdefiniowano warunki brzegowe sukcesu implementacji strategii w postaci: opracowania wiarygodnej strategii wyjścia z kryzysu (identyfikującej system rozwiązań organizacyjno-prawnych), reformy finansów publicznych, konsolidacji

budżetowej na rzecz osiągnięcia długotrwałego wzrostu gospodarczego oraz wzmocnienia koordynacji w ramach unii gospodarczej i walutowej. Ujęto systemowe rozwiązania na płaszczyźnie zarządzania w postaci: podejścia tematycznego oraz systemu sprawozdawczości poszczególnych państw członkowskich potwierdzających przygotowanie i realizację strategii. Narzędziami planowania i programowania miały być strategiczne wytyczne integrujące 24 obecnie funkcjonujące dokumenty oraz zalecenia strategiczne, które staną się podstawą opiniowania krajowych systemów programowych. Ponadto wskazano układ instytucjonalny i podział ról między strukturami krajowymi i europejskimi. Wskazano harmonogram edycji niezbędnych do zainicjowania wdrożenia dokumentu. W załącznikach zaś zaprezentowano zarys strategii, jej strukturę oraz 3-letni harmonogram wdrożenia.

Kolejnym obszarem w Unii Europejskiej, w ramach którego stosowane były szeroko narzędzia planistyczne, była tematyka przedsiębiorczości. Stosowane było tu zarówno planowanie polityki, jak i programowanie działań. W odpowiedzi na cel *Strategii Lizbońskiej* Komisja Europejska przygotowała indykatywny program, zawierający próbę odpowiedzi na wyzwania stojące przed przedsiębiorstwami w erze globalizacji i gospodarki opartej na wiedzy. W opracowaniu *Wyzwania dla przedsiębiorczości w ramach gospodarki opartej na wiedzy*⁶⁵ zawarto strategię, której celem było stworzenie do roku 2005 Przedsiębiorczej Europy⁶⁶, opartej na trwałym i zrównoważonym rozwoju gospodarki opartej na wiedzy i innowacyjności.

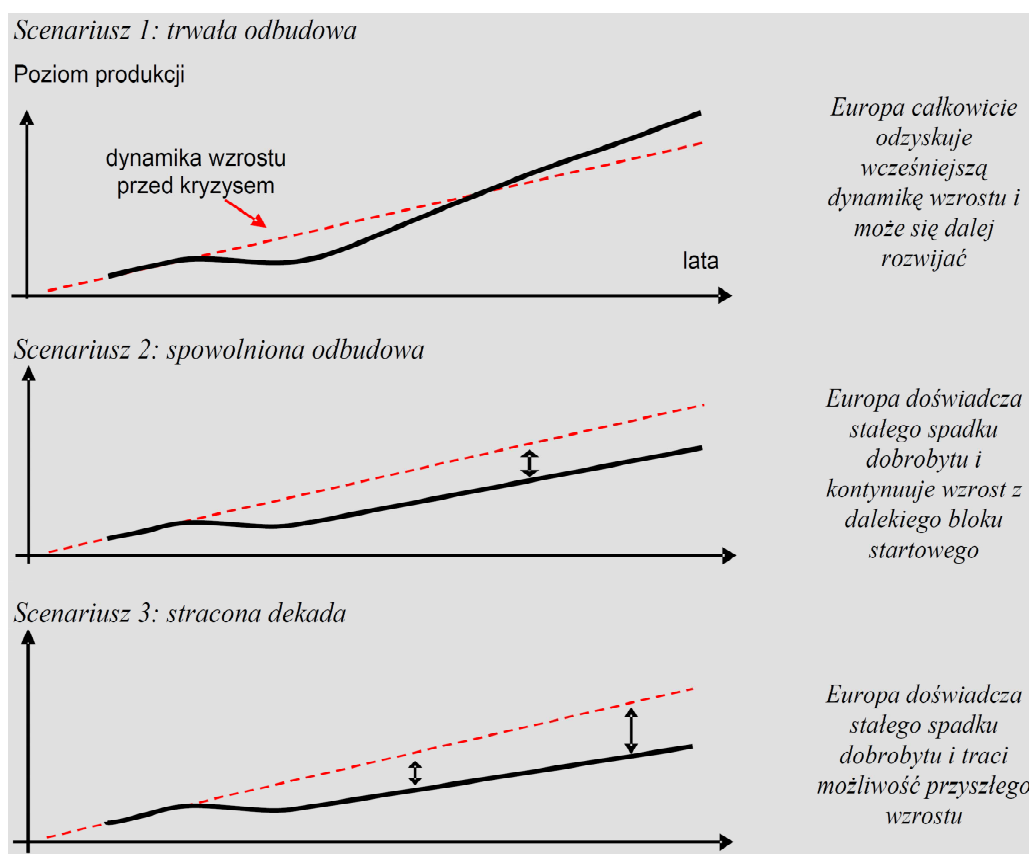
Kolejnym opracowaniem stał się *IV Wieloletni Program UE dla Przedsiębiorstw i Przedsiębiorczości (2001-2005)*⁶⁷. Cel nadrzędny, wynikający ze Strategii Lizbońskiej, osiągnąć był w programie, przy aktywnym zastosowaniu nowych technologii informatycznych, poprzez wspieranie przedsiębiorczości, rozwój innowacyjnego środowiska gospodarczego, poszerzanie wykorzystania możliwości rynku wewnętrznego, ograniczenie biurokracji oraz wdrożenie nowych metod koordynacji podejmowanych działań. Już w roku 2004 rozpoczęły się konsultacje społeczne nowego *V Wieloletniego Programu UE dla Przedsiębiorstw i Przedsiębiorczości*, który

⁶⁵ *Challenges for enterprise policy in the knowledge-driven economy*, <http://europe.eu.int>

⁶⁶ *Towards Enterprise Europe – Work Programme for Enterprise Policy 2000-2005*, <http://europe.eu.int>

⁶⁷ *Multiannual Programme for Enterprise and Entrepreneurship, and in particular for Small and Medium-sized Enterprises (SME's) 2001-2005*, <http://europe.eu.int>

obejmował lata 2006-2010. Obecnie również programowanie w tym obszarze jest kontynuowane⁶⁸.



Rysunek 2. Trzy scenariusze dla Europy na okres do roku 2020

Źródło: Komunikat Komisji, EUROPA 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Bruksela, 3.3.2010, s. 10.

Innym dokumentem o charakterze strategicznym była *Europejska Strategia Zatrudnienia*⁶⁹. Wdrażana była ona w okresach 5-letnich (np.: 1997-2002), jednak z uwagi na podjęte w Strategii Lizbońskiej wyzwania, przedostatnia powstała w 2002 roku wdrażana była z perspektywą roku 2010. Mierzalnym celem wdrażanej strategii

⁶⁸ Jak wskazano powyżej w ramach strategii *Europa 2020*, Komisja przygotowała projekt dotyczący ustanowienia programu Unii innowacji.

⁶⁹Szerzej np.: *European Employment Strategy (2002-2010)*, <http://europe.eu.int>

było podniesienie stopy zatrudnienia do 70% oraz podniesienie stopy zatrudnienia kobiet powyżej 60% (do roku 2005, odpowiednio 67% i 50%) i podniesienie stopy zatrudnienia starszych pracowników do poziomu ponad 50%. Zgodnie ze strategią Europa 2020 *Europejska Strategia Zatrudnienia*⁷⁰ miała na celu stworzenie większej liczby lepszych miejsc pracy w całej UE. Strategia zatrudnienia wspierała działania, które pozwoliłyby do roku 2020 osiągnąć następujące cele główne: podwyższenie wskaźnika zatrudnienia w grupie wiekowej 20–64 do 75%; obniżenie odsetka osób zbyt wcześnie kończących naukę do poziomu poniżej 10% i podwyższenie odsetka osób w grupie wiekowej 30–34 kończących uczelnie wyższe do co najmniej 40%; zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym o co najmniej 20 mln. Podstawowe znaczenie dla realizacji tych celów miały działania wymienione w inicjatywie przewodniej „*Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia*”.

Europejska Strategia Zatrudnienia była narzędziem służącym ukierunkowaniu i koordynacji działań w ramach polityki zatrudnienia realizowanych na poziomie poszczególnych krajów członkowskich, które w ramach realizacji swoich polityk podejmują cele wspólnej polityki a koordynacja działań następuje przy zastosowaniu następujących narzędzi:

- *Wskazówki w ramach polityki zatrudnienia*⁷¹ – propozycje Komisji Europejskiej dla poszczególnych państw uzgadniane każdorocznie, obejmujące priorytety dla krajowych polityk zatrudnienia;
- *Narodowe Plany Wdrażające*⁷² – każdy kraj przygotowuje swoją propozycję realizacji przekazanych i uzgodnionych *Wskazówek w ramach polityki zatrudnienia* w formie rocznego *Narodowego Planu Wdrażania*;
- *Spójny Raport o Zatrudnieniu*⁷³ – opis podjętych działań, na których podstawie następuje wspólna ocena Komisji i Rady Europejskiej samego *Narodowego Planu Wdrażania* oraz wytyczenie przez Komisję propozycji działań na następne lata;
- *Rekomendacje*⁷⁴ – Rada Europejska mogłaby, stosowną większością, zdecydować o przedstawieniu niezbędnych rekomendacji do następnych propozycji Komisji Europejskiej na kolejne lata.

⁷⁰ <http://ec.europa.eu/social>

⁷¹ *Employment Guidelines*, <http://europe.eu.int>

⁷² *National Action Plans*, <http://europe.eu.int>

⁷³ *Join Employment Report*, <http://europe.eu.int>

⁷⁴ *Recommendations*, <http://europe.eu.int>

Powyższy proces gwarantował docelową skuteczność koordynacji podjętych działań przy zastosowaniu aktywnego programowania opartego na metodzie kroczącej (kolejny rok programowany po zakończeniu realizacji pierwszego) w ramach jednorocznych planów, monitorowania podjętych działań, oceny oraz możliwości redefiniowania założonych celów.

Odmienny charakter od przedstawionych wyżej dokumentów planistycznych, miały wyniki prac prognostycznych analizujące możliwe scenariusze zdarzeń. Jednym z ciekawszych opracowań, w których na podstawie analizy trendów i megatrendów obecnie identyfikowanych dokonano budowy wizji przyszłości były *Scenariusze Europa 2010*.⁷⁵ Dokument powstał w latach 1997-1999 jako wynik projektu pod tą samą nazwą, finansowanego przez Komisję Europejską.

Do głównych, zidentyfikowanych w dokumencie, trendów wpływających na europejską tożsamość i przyszłość zaliczono⁷⁶:

- demografię, gdzie za główny problem uznano starzenie się społeczeństwa, z uwagi na fakt, że grupa wiekowa osób starszych wkrótce przerośnie liczbę osób młodszych. Konsekwencją starzejącej się populacji będzie znaczne obciążenie systemów emerytalnych i opieki zdrowotnej. Z perspektywy światowej taka sytuacja spowoduje spadek demograficznego znaczenia Europy;
- globalizację i nierówność uznając, że ciągły wzrost przepływów handlowych, inwestycyjnych i kapitału finansowego przemawiają za trwałością procesu globalizacji. Konsekwencją samego procesu staje się powiększająca się przepaść pomiędzy najbogatszymi i najbiedniejszymi krajami, jak również wewnątrz poszczególnych krajów pomiędzy bogatymi i biednymi regionami. Z uwagi na powyższe możliwa jest reakcja przeciw globalizacji;
- technologie i produktywność, gdzie wskazano na niejasny związek pomiędzy wzrostem, jako główną cechą czasów dzisiejszych, a technologią. Pojawiają się pytania, czy nowe technologie wyzwolą trzecią rewolucję technologiczną i czy sama realizacja potencjału produktywności najnowszych technologii informatycznych wymaga dłuższego procesu praktyki, a tym samym jej efekty ujawnią się w dłuższej perspektywie;
- trendy społeczne i wartości, w ramach których następuje zmiana paradygmatu w zachowaniu: wzrost znaczenia trendów postmodernistycznych, zmiana w strukturze

⁷⁵ *Scenariusze Europa 2010*, Forward Studies Unit – Project Scenarios Europe 2010, Brussels 1999, maszynopis tłumaczenia na język polski.

⁷⁶ *Scenariusze Europa 2010...*, str. 51 i następne

rodzin, wzrost ogólnego poziomu wykształcenia, a przy tym spadek znaczenia wartości tradycyjnych i umocnienie powszechnego indywidualizmu. Widoczna jest zmiana stosunku do demokracji reprezentatywnej, pojawiają się nowi gracze poza tradycyjnymi partiami politycznymi: organizacje pozarządowe, partie jednozadaniowe i nowe formy ruchów społecznych. Dokonuje się spadek statusu tradycyjnych religii;

- nowe zagrożenia dla bezpieczeństwa, gdyż następują zmiany natury konfliktów z między państwowych na wewnętrzne. Następuje rozpad i stopniowy wzrost liczby krajów. Powstaje dylemat budowania narodowości i stosunku do mniejszości narodowych. Wzrasta zagrożenie ze strony zinternacjonalizowanej przestępczości zorganizowanej, wymuszający potrzebę wspólnych międzynarodowych działań zapobiegawczych;
- środowisko naturalne, czyli negatywny wpływ wzrostu populacji, jej struktury i postaw konsumpcyjnych na środowisko. Zidentyfikowano negatywny wpływ zwiększonej aktywności gospodarczej na problematykę ekologii. Wskazano zagrożenia wynikające z zaniku lasów tropikalnych, zmian klimatycznych (globalne ocieplenie oraz wzrastający niedobór wody i tego skutki) oraz spadku różnorodności biologicznej.

Z uwagi na duże ryzyko, jakimi mogłyby być negatywne skutki polityczne przedstawionych w poszczególnych scenariuszach wyobrażeń przyszłości i roli w nich poszczególnych krajów autorzy zastrzegli, że *scenariusze są tylko pewnym wyobrażeniem. (...), i żaden ze scenariuszy nie może być traktowany jako oficjalna wykładania Komisji Europejskiej.*

Powstanie tego dokumentu z założenia było odpowiedzią na brak konkretnych przykładów mogących dać wyobrażenie na temat przyszłości, a szczególnie spójnej i porównawczej analizy, w jaki sposób może rozwijać się Europa w zależności od decyzji i działań podejmowanych na bieżąco. Powstanie takiego dokumentu stało się potwierdzeniem konieczności przedstawiania przyszłości w formie scenariuszy, aby przewycięzać wrodzony opór człowieka przed zmianami. Dokument posłużyć mógłby za podstawę strategii rozwoju i ukierunkować działania na konkretnie wybraną wizję rozwoju.

Głównym celem projektu było z jednej strony *pobudzenie do debaty, zarówno wewnętrznej, jak i zewnętrznej, na temat przyszłości integracji europejskiej; z drugiej*

*zaś stworzenie narzędzia, które umożliwiłoby ulepszenie działań politycznych i strategicznych Unii.*⁷⁷

* * *

Przedstawione dokumenty oraz ich zakres wskazują na duże zainteresowanie metodyką programowania i planowania na poziomie Unii Europejskiej nie tylko w wymiarze teoretycznym, ale przede wszystkim praktycznym, jako narzędzia kształtowania rozwoju. Wieloletnie doświadczenie pozwoliło na zmodyfikowanie podejścia i dostosowanie rozwiązań do specyfiki implementacji przede wszystkim Polityki Strukturalnej. Istotnym jest, że w ramach stosownych rozwiązań nie ograniczono się jedynie do budowy systemu dokumentów, ale również wytworzono i w praktyce zastosowano system monitoringu, ewaluacji, zarządzania finansowego oraz instytucjonalnego. Powyższe doświadczenia pozwalają zastosować proponowane przez UE podejście we wszystkich krajach członkowskich, co uprawnia postawienie tezy, że oparcie się na tych doświadczeniach pozwoliłoby zaimplementować szerszy system programowania i planowania niż dotychczas stosowany. Obecnie realizowany system, obejmujący jedynie środki europejskie na poziomie państwa członkowskiego (w tym w Polsce), zastąpić lub uzupełnić systemem programującym wydatkowanie wszystkich krajowych środków publicznych na poziomie rządowym i samorządowym. Implementacja uwarunkowana byłaby m.in. zbudowaniem wytycznych programowo-planistycznych, rozwinięciem systemu instytucjonalnego, dostosowaniem systemu prawnego oraz realnym zaimplementowaniem podejścia opartego na wieloletnim zintegrowanym systemie zarządzania państwem.

Bibliografia

- Challenges for enterprise policy in the knowledge-driven economy*, <http://europe.eu.int>
Decyzja Rady z dnia 6 października 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności (2006/702/WE), Załącznik Strategiczne wytyczne Wspólnoty dla spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej na lata 2007–2013.
- Decyzja, Rady Unii Europejskiej nr 2007/436/WE, Euratom, z dnia 7 czerwca 2007 r. w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich.
Employment Guidelines, <http://europe.eu.int>

⁷⁷ *Scenariusze Europa 2010*, op. cit., s. 7.

- eEuropa+ 2003, Wspólne działania na rzecz wdrożenia Społeczeństwa Informacyjnego w Europie, Plan działań sporządzony przez kraje kandydujące przy wsparciu Komisji Europejskiej, czerwiec 2001, www.mi.gov.pl
- European Employment Strategy (2002-2010)*, <http://europe.eu.int>
- Europe 2000. Outlook for the Development of the Community's Territory*, European Commission, Brussels - Luxemburg, 1991.
- Europe 2000 Plus. Cooperation for European Territorial Development*, European Commission, Brussels – Luxemburg, 1994.
- Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka badawcza*. Praca zbiorowa pod redakcją Agnieszki Haber, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2007.
- Join Employment Report*, <http://europe.eu.int>
- Komunikat Komisji, *EUROPA 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela, 3.3.2010.
- Multiannual Programme for Enterprise and Entrepreneurship, and in particular for Small and Medium-sized Enterprises (SME's) 2001-2005*, <http://europe.eu.int>;
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 Krajowe wytyczne dotyczące kwalifikowania wydatków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007-2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 20 kwietnia 2010 r.
- National Action Plans*, <http://europe.eu.int>
- 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 r.
- Polska Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006*, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 14 stycznia 2003 r., Warszawa, styczeń 2003 r.
- Presidency Conclusions, Lisbon European Council, 23 and 24 march 2000, <http://europe.eu.int>
- Przegląd strategii UE dotyczącej trwałego rozwoju (EU SDS) – Odnowiona strategia*, Rada Unii Europejskiej, Bruksela, 26 czerwca 2006 r. (27.06) (OR. en), 10917/06.
- Recommendations*, <http://europe.eu.int>
- Rozporządzenie Rady z 21 czerwca 1999 r. wprowadzające ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych (1260/1999/WE) – Tłumaczenie robocze UKIE.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego,

- Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej.
- Rzeczpospolita Polska Krajowy Program Reform na lata 2005-2008*, Przyjęty przez Radę Ministrów 27 grudnia 2005 r. Warszawa, 28 grudnia 2005 r.
- Scenariusze Europa 2010, Forward Studies Unit – Project Scenarios Europe 2010*, Brussels 1999, maszynopis tłumaczenia na język polski.
- Szlachta J., *Fundusze strukturalne Unii Europejskiej a ograniczanie skutków kryzysu*, w: Unia Europejska wobec kryzysu ekonomicznego, red. J. Osiński, Zrozumieć kryzys 3, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2009.
- J. Szlachta *Polityka Regionalna Unii Europejskiej*, www.ukie.gov.pl;
- J. Szlachta, *Polityka spójności Unii Europejskiej po 2013 roku*, www.europa.edu.pl;
- J. Szlachta *Polityka regionalna Polski w perspektywie integracji z Unią Europejską*, Studia Regionalne i Lokalne, Nr 1(5)/2001.
- J. Szlachta *Programowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej*, PAN Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999 r.
- The Lisbon Strategy – Making Change Happen*, Commission of the European Communities, <http://europe.eu.int>
- Towards Enterprise Europe – Work Programme for Enterprise Policy 2000-2005*, <http://europe.eu.int>
- Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie warunków certyfikacji oraz przygotowania prognoz wniosków o płatność do Komisji Europejskiej w Programach Operacyjnych w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007-2013*, MRR, Warszawa, 22.03.2011 r.
- Wzrost i zatrudnienie – zintegrowane wytyczne na lata 2005–2008 wraz z Zaleceniem Komisji w sprawie Ogólnych wytycznych dla polityk gospodarczych Państw Członkowskich oraz Wspólnoty* (zgodnie z art. 99 Traktatu WE) oraz *Wnioskiem dotyczącym Decyzji Rady w sprawie wytycznych dla polityk zatrudnienia Państw Członkowskich* (zgodnie z art. 128 Traktatu WE) Bruksela, dnia 12.4.2005, COM(2005) 141 końcowy, 2005/0057 (CNS).
- Zalecenia Rady z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawie ogólnych wytycznych polityki gospodarczej Państw Członkowskich i Wspólnoty (2005–2008)* (2005/601/WE) (Dz. U. L 205 z 6.8.2005, s. 28).
- Zintegrowane Wytyczne na rzecz wzrostu i zatrudnienia na lata 2005-2008* Dokumenty opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 6 sierpnia 2005 r. (Dz. U. L 205 z 6.08.2005), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, marzec 2007 r.
- <http://ec.europa.eu/social>