

Efektywne wdrażanie polityki spójności — doświadczenia dotychczasowych okresów programowania w województwie opolskim a nowa wizja Polityki Spójności po 2013 roku

Karina Bedrunka

Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego

Streszczenie

W artykule podniesiono, iż ważnym argumentem w dyskusji nad przyszłością Polityki Spójności jest efektywne wykorzystanie przez Polskę środków unijnych w ramach dotychczasowych okresów programowania tj. 2004–2006 oraz 2007–2013. Dokonano przedstawienia wyników finansowych i rzeczowych osiągniętych w województwie opolskim w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego na lata 2007–2013, następnie Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007–2013. Udowodniono, iż w ramach obu Programów region odniósł istotne sukcesy, np. w ramach RPO WO 2007–2013 w konkursie o dodatkowe środki z Krajowej Rezerwy Wykonania zajął pierwsze miejsce. Świadczy to o skuteczności regionu w działaniach absorpcyjnych. Takiego typu skuteczność powinna zostać doceniona w ramach systemu wdrażania opartego na efektywności. W artykule podjęto próbę udowodnienia, iż jest to wystarczającym argumentem, aby w przyszłym okresie programowania utrzymane zostały m.in. Polityka Spójności oraz instrument Krajowej Rezerwy Wykonania.

Wprowadzenie

Nowy okres programowania w Unii Europejskiej rozpocznie się w 2014 roku. Jednak debatę nad jego kształtem z inicjatywy Komisji Europejskiej zapoczątkowano już we wrześniu 2007 roku.

Ważnym argumentem nad przyszłością Polityki Spójności jest efektywne wykorzystanie przez Polskę środków unijnych w ramach dotychczasowych okresów programowania tj. 2004–2006 oraz 2007–2013. Podróżując po Polsce, nietrudno zauważyć tabliczek informujących o inwestycjach współfinansowanych ze środków europejskich. Powstające drogi, budynki użyteczności publicznej, poprawiająca się infrastruktura szkolnictwa, kultury, turystyki, inwestycje w innowacje w podmiotach gospodarczych wpływają na podniesienie standardu życia mieszkańców a poprzez podniesienie konkurencyjności regionów na rozwój polskiej gospodarki i jej znaczenia w Europie i świecie. Wspomniane efekty same w sobie świadczą o roli i znaczeniu Polityki Spójności dla takich krajów Unii Europejskiej jak Polska - w obecnej perspektywie finansowej największy odbiorca europejskich środków. Dzięki nim Polska zmniejsza dystans rozwojowy w stosunku do krajów starej Unii. Instytucje programujące, wdrażające muszą jednak dysponować instrumentami, dzięki którym będą mogły badać faktyczne efekty rzeczowe. Analizy wyników interwencji europejskiej znajdują się bowiem w ścisłym kręgu zainteresowań Komisji Europejskiej.

Celem artykułu jest wskazanie, iż wdrażanie funduszy unijnych powinno być oparte na kryterium efektywności zarówno na poziomie kraju, jak i regionu, co stanowi znaczący argument dla utrzymania Polityki Spójności po 2013 roku.

1. Okres programowania 2004–2006

Pierwsze efekty wdrażania funduszy unijnych w kraju można było zauważyć już w połowie pierwszej dekady XXI w., kiedy Polska przystąpiła do Unii Europejskiej. Okres budżetowy 2004–2006

był pierwszym, w którym jako pełnoprawny beneficjent uczestniczyła Polska. Dokumentem precyzującym w okresie budżetowym Unii Europejskiej na lata 2004–2006 zakres wsparcia dla Polski był *Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006*¹ (NPR). Określał cele rozwoju kraju i regionów dzięki zaangażowaniu środków z funduszy strukturalnych.

Na realizację NPR przeznaczono łącznie 16,8 mld euro, z czego 12,8 mld euro pochodziło ze środków Wspólnotowych. W ramach NPR zaprojektowano sektorowe programy operacyjne, skierowane na wsparcie różnych obszarów gospodarczo-społecznych. Wszystkie programy zarządzane były centralnie. Całą alokację Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR) w wysokości 2,9 mld euro², ok. 36% całkowitej wartości środków z funduszy strukturalnych, Ministerstwo Gospodarki³ podzieliło pomiędzy regiony, przekazując instytucjom regionalnym, w tym Zarządom Województw, część uprawnień do dysponowania środkami.

Zarząd Województwa Opolskiego był w regionie jedną z trzech Instytucji Wdrażających ZPORR. Opolszczyzna na realizację ZPORR otrzymała ok. 294 mln zł. W wyniku zmian kursu euro oraz oszczędności w latach 2008 i 2009 w Polsce, region otrzymał dodatkowe 32 mln zł jako nagrodę za bardzo dobre wdrażanie Programu.

Województwo opolskie wyraźnie skorzystało z szansy, jaką stanowiły środki ZPORR. O skuteczności regionu świadczy bardzo wysoki poziom zakontraktowania, tj. 111%, alokacji klasyfikującej Opolszczyznę na 3 miejscu w kraju. Dowodzi to, że zainteresowanie beneficjentów było bardzo wysokie a ich umiejętność w wydatkowaniu równie imponująca. Jednocześnie od początku wdrażania Programu w instytucjach regionalnych pracowała dobrze przygotowana kadra odpowiedzialna za wydatkowanie środków europejskich.

Instytucja Zarządzająca Programem, tj. MRR, w celu badania efektywności prowadziła stały monitoring finansowy. Ponadto, wprowadzono instrumenty do badania wpływu środków Programu na otaczające środowisko. Służyły temu po raz pierwszy bieżący monitoring prowadzony m.in. przez Ministerstwo i Urzędy Wojewódzkie, wskaźniki produktu, rezultatu i oddziaływania oraz badania ewaluacyjne zastosowane do oceny.

Wskaźniki rozumiane jako mierniki rzeczowe, pozwalają określić: bezpośredni wpływ interwencji, czyli wyprodukowane dobra i usługi — wskaźniki produktu (*output*), bezpośredni, natychmiastowy wpływ interwencji — wskaźniki rezultatu (*results*), dalekosiężne efekty — wskaźniki oddziaływania (*impact*) [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2006, s. 11]. Natomiast badania ewaluacyjne rozumiane jako analizy służą ocenie wartości interwencji. Fundusze poddawane są badaniom w wymiarze horyzontalnym, sektorowym i terytorialnym [*System ewaluacji...* 2007, s. 4]. W badaniach wykorzystuje się różne metody badawcze.

Okres programowania 2004–2006 był pierwszym, w którym zastosowano badanie efektywności za pomocą monitoringu wzrostu wartości poszczególnych wskaźników. Dzięki temu wiadomo, iż w wyniku realizacji ZPORR na Opolszczyźnie m.in.: powstało lub zostało zmodernizowanych ponad 50 km dróg, ponad 15 tys. mieszkańców zostało przyłączonych do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, wsparciem objęto 65 mikroprzedsiębiorstw, przeszkolono 450 osób zamierzających założyć działalność gospodarczą⁴, a ponad 80 tys. mieszkańców korzysta ze zmodernizowanej infrastruktury dydaktycznej i rekreacyjno-sportowej [*Podsumowanie realizacji...* 2011].

Ponadto, podjęto próbę naukowego zbadania efektywności tych działań. Ocena efektywności wdrażania określonych strategii i programów operacyjnych na poziomie regionalnym uwzględnia zarówno podejście do zrównoważonego rozwoju regionalnego, ale też konkurencyjność rozwoju regionu.

Na podstawie wyników ZPORR 2004–2006 w województwie opolskim sporządzono model rozwoju województwa opolskiego określony za pomocą łądów i kapitałów rozwoju, ujmujący strategiczne cele zrównoważonego rozwoju i konkurencyjności badanego rozwoju [Malik i Bedrunka 2010].

¹ Opracowany na podstawie Rozporządzenia Rady Nr 1260/99/WE z 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych (Dz. Urz. WE L 161/1 z 26.06.1999), art. 15.

² *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego na lata 2004–2006*, dokument przyjęty Rozporządzeniem Ministra Gospodarki i Pracy z 1 lipca 2004 r., (DzU nr 166, poz. 1746), s. 484.

³ Obecnie MRR.

⁴ Informacja miesięczna nt. realizacji ZPORR 2004–2006 Instytucji Pośredniczącej ZPORR 2004–2006, według stanu na 31 grudnia 2010 r.

Punktem wyjścia była analiza efektywności wdrożenia funduszy w kontekście założonych celów i rezultatów w odniesieniu do ładów i kapitałów.

Tab. 1. Analiza wskaźnikowa zintegrowanej efektywności strategicznej dla Programu ZPORR

Elementy zintegrowanej efektywności strategicznej	Dla całego programu ZPORR
Skuteczność strategiczna	Cele projektów ZPORR według ładów rozwoju
	Model ładów rozwoju według Strategii
Efektywność kapitałów	Struktura rezultatów projektów ZPORR według kapitałów rozwoju
	Struktura kapitałów rozwoju według Strategii
Efektywność wkładu funduszy	Struktura rezultatów projektów ZPORR według kapitałów rozwoju
	Struktura wykorzystania funduszy do dofinansowania projektów według kapitałów rozwoju

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Malik 2004]

Zanalizowano efektywność wkładu funduszy wynikającą ze struktury wykorzystania funduszy w ramach Programu, w którym największa spójność ma miejsce w kapitałach ekonomicznym i naturalnym. W wyniku analizy stwierdzono ponadto, iż wybór projektów w ramach ZPORR w tym ujęciu był słuszny, czyli wydatki były proporcjonalne do oczekiwanych efektów w ramach kapitałów rozwoju województwa, ale w odniesieniu do struktury kapitałów Strategii Rozwoju Województwa Opolskiego zaistniały duże dysproporcje. Takie efekty wdrażania wynikają ze specyfiki ZPORR. Program ten był pierwszym wdrażanym przez Zarząd Województwa Opolskiego, ale jego cele i obszary były ustalone centralnie, nie ujmowały specyfiki poszczególnych regionów.

2. Okres programowania 2007–2013

Obecna perspektywa lat 2007–2013 jest dla Polski pierwszym pełnym okresem budżetowym po akcesji do Unii Europejskiej. Polska mogła w pełni uczestniczyć w określaniu zasad podziału środków pomiędzy kraje członkowskie oraz, posiadając doświadczenie z okresu programowania 2004–2006, stworzyć zasady podziału środków na konkretne obszary i regiony. Zasady te sformułowano w *Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia 2007–2013 wspierających wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności*⁵ (NSRO).

Rząd Rzeczypospolitej Polskiej postanowił, iż część środków strukturalnych skierowana zostanie na wsparcie konkretnych obszarów gospodarki. W myśl tej polityki zaprogramowano krajowe programy operacyjne. Część wsparcia, tj. 25% z 67 mld Euro zdecydowano natomiast skierować bezpośrednio do regionów, pozwalając im na samodzielne określenie zasad i wskazanie specyficznych dziedzin dla poszczególnych województw, wymagających dofinansowania. Tak powstało sześć Regionalnych Programów Operacyjnych.

Regionalny Program Operacyjny Województwa Opolskiego na lata 2007–2013 (RPO WO 2007–2013) został zaprojektowany przez Zarząd Województwa Opolskiego, tj. Instytucję Zarządzającą, i zaakceptowany przez Komisję Europejską 1 października 2007 r.⁶ Opracowanie poprzedzone było badaniem potrzeb regionu diagnozą społeczną, obejmowało liczne konsultacje społeczne i eksperckie.

RPO WO 2007–2013 jest pierwszym programem na Opolszczyźnie zaprogramowanym, zarządzanym i wdrażanym na poziomie regionu. Na jego realizację władze Opolszczyzny pozyskały 427 mln euro, które rozdysponowano w ramach siedmiu ukierunkowanych Osi priorytetowych.

⁵ Rozporządzenia Rady Nr 1083/2006/WE z 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 (DzU L 210 z 31.07.2006 z późn. zm.), art.27.

⁶ Dokument przyjęty decyzją Komisji Europejskiej nr CCI 2007/PL/16/1/PO/012 z dnia 1 października 2007 r. oraz Uchwałę Zarządu Województwa Opolskiego nr 1070/2007 z dnia 29 października 2007 r.

Instytucja Zarządzająca RPO WO 2007–2013 od początku realizacji założyła sprawne wdrażanie Programu. Jednocześnie zaprogramowała narzędzia badania wpływu interwencji na realizację założonych celów oraz sytuację regionu. Instytucja Zarządzająca dysponuje trzema podstawowymi narzędziami: bieżącym monitoringiem wskaźników, badaniami ewaluacyjnymi, modelem Hermin.

Wskaźniki, podobnie jak w okresie programowania 2004–2006, mają mierzyć konkretne, rzeczowe efekty Programu. W okresie 2007–2013 zastosowano jedynie wskaźniki produktu i rezultatu, rezygnując ze wskaźników oddziaływania. Wskaźniki produktu odnoszą się do przedsięwzięć. Mierzone są w jednostkach rzeczowych lub monetarnych. Natomiast wskaźniki rezultatu odnoszą się do bezpośrednich i natychmiastowych efektów Programu dla bezpośrednich beneficjentów [Komisja Europejska 2006, s. 8].

W ramach RPO WO 2007–2013 zaprojektowano cztery grupy wskaźników: tj. na poziomie celu głównego, na poziomie Osi priorytetowych, na poziomie działań/poddziałań, na poziomie projektów⁷.

Dla wskaźników z trzech pierwszych grup założono wartości docelowe, które powinny zostać osiągnięte w wyniku realizacji Programu. Monitoring ich osiągnięcia następuje na podstawie wskaźników na poziomie projektów, których realizację deklarują beneficjenci. Monitoring prowadzony jest w cyklu miesięcznym w oparciu o dane wynikające z podpisanych umów o dofinansowanie oraz na podstawie wniosków o płatność końcową (dla projektów już zrealizowanych), co pozwala na przedstawienie odchyłeń osiągniętych wskaźników w stosunku do wartości założonych na etapie programowania. Informacja miesięczna/kwartalna nt. realizacji wskaźników produktu i rezultatu RPO WO 2007–2013 stanowi kompleksową analizę wskaźników wraz z oceną ich osiągnięcia, co pozwala na reagowanie z punktu widzenia osiągnięcia najważniejszych założeń Programu. Dane nt. wskaźników ujmowane są również w sprawozdaniach okresowych i rocznych z realizacji RPO WO 2007–2013, zatwierdzanych przez Zarząd Województwa Opolskiego.

Według stanu na koniec lipca 2011 r. w wyniku realizacji Programu powstało 1336 miejsc pracy, w tym 219 miejsc pracy w turystyce, przebudowano ponad 73 km dróg regionalnych i lokalnych, wybudowano ponad 60 km sieci kanalizacji sanitarnej, a ok. 8400 osób przyłączono do sieci kanalizacyjnej, objęto wsparciem 79 placówek oświatowych, 7600 studentów korzysta z efektów projektów, a ponad 11 tys. uczniów i słuchaczy z nowej/zmodernizowanej infrastruktury, objęto wsparciem 62 placówek medycznych oraz zakupiono 445 sztuki specjalistycznego sprzętu medycznego, na którym będzie można przeprowadzić ponad 288 tys. badań rocznie⁸.

Kolejnym narzędziem jest ewaluacja, która podobnie jak we wcześniejszym okresie programowania, dotyczy potrzeb, jakie powinny być zaspokajane w wyniku interwencji oraz osiągniętych efektów [Malik 2011, s. 49]. Zgodnie z fachową literaturą istnieje kilka klasyfikacji ewaluacji w zależności od przyjętego kryterium, np. przedmiot ewaluacji, cel ewaluacji, moment podjęcia ewaluacji lub fazy procesu ewaluacji.

W województwie opolskim zadania związane z ewaluacją prowadzone są w Departamencie Polityki Regionalnej i Przestrzennej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego, przy którym powołano Jednostkę Ewaluacyjną. Jednostka realizuje badania zarówno w ramach RPO WO 2007–2013, jak i PO KL 2007–2013. W tym departamencie również prowadzi się badania wykorzystujące model Hermin. Jest to wzór makroekonomiczny badający wpływ interwencji środków unijnych na wybrane mierniki oceny sytuacji ekonomicznej i społecznej regionu. Dzięki zastosowaniu wzoru można określić przypuszczalne wartości tych mierników bez interwencji funduszy. Dzięki porównaniu ich z rzeczywistością istniejącymi możemy zbadać efektywność środków wsparcia [Malik i Bedrunka 2008, s. 31].

Wyżej wymienione narzędzia są najczęściej stosowane do analizy wpływu funduszy na otoczenie w ramach przygotowywanych sprawozdań. Są jednak także wykorzystywane przy różnego rodzaju analizach jako narzędzie samooceny oraz określenia skutecznych form i zasad wsparcia. Przeprowadzone na zlecenie IZ RPO WO 2007–2013 badanie ewaluacyjne dotyczące jakości pro-

⁷ Wytyczne IZ RPO WO 2007–2013 w zakresie wskaźników produktu i rezultatu RPO WO 2007–2013, przyjęte Uchwałą Zarządu Województwa Opolskiego nr 1026/2011 z 2 sierpnia 2011 r.

⁸ Sprawozdanie roczne z wdrażania RPO WO 2007–2013, Zarząd Województwa Opolskiego, Opole 2011 (dostępne na stronie www.rpo.opolskie.pl).

jektów daje obraz nt. czynników i narzędzi, które pozwolą zapewnić ich skuteczną i najbardziej efektywną realizację, a także umożliwią wskazanie obszarów wymagających dalszej interwencji w ramach Programu w województwie opolskim. Natomiast model Hermin pozwala na określenie efektywności interwencji RPO WO 2007–2013 oraz POKL 2007–2013 na lokalny rynek pracy, co w chwili obecnej jest realizowane przez IZ RPO WO 2007–2013.

3. Okres programowania 2014–2020

Dotychczasowe doświadczenia w realizacji funduszy europejskich w województwie opolskim stanowią dobrą bazę wyjściową przygotowania regionu do nowego okresu programowania. Dostęp do środków finansowych w ramach kolejnej perspektywy finansowej 2014–2020 wiąże się bowiem z nowymi zasadami wdrażania Polityki Spójności. Debata nad jej kształtem toczy się już od kilku lat, co pozwala wnioskować, iż zasady realizacji Polityki Spójności przejdą znaczącą transformację.

Zmiany te wynikają z szeregu elementów o znaczeniu strategicznym, programowym oraz technicznym, tj.: przyjęcia nowego dokumentu strategicznego Unii Europejskiej pn. *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu* [Komisja Europejska 2010a], debaty nad *Sprawozdaniem w/s Polityki Spójności* [Komisja Europejska 2011b], przeglądu budżetu UE za okres 2007–2009 oraz dostępu do wniosków z analiz i badań ewaluacyjnych, prowadzonych przez Komisję Europejską i państwa członkowskie UE, w szczególności Polskę, która jest w latach 2007–2013 największym beneficjentem Polityki Spójności. W niemal wszystkich wspomnianych dokumentach na pierwszym planie stawiana jest efektywność i konieczność lepszej koncentracji środków Polityki Spójności na osiąganiu sprecyzowanych celów rozwojowych.

Dokument *Europa 2020*, przyjęty przez rządy państw UE podczas szczytu w Brukseli w czerwcu 2010 roku, jest obecnie podstawowym dokumentem strategicznym, wokół którego będzie tworzony system instrumentów i narzędzi realizujących politykę rozwojową Unii po 2013 roku. Zgodnie z jego zapisami celem Unii jest inteligentny i zrównoważony rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu [Komisja Europejska 2010a, s. 2]. Sposób realizacji strategii *Europa 2020* jest szeroko omawiany w gremiach unijnych. Kierunek tej dyskusji zmierza w stronę podkreślania roli Polityki Spójności dla skutecznej i efektywnej realizacji strategii.

Ważną cechą strategii *Europa 2020* jest precyzyjne określenie mierzalnych celów, których realizacji mają służyć wszystkie instrumenty i działania podejmowane przez UE w najbliższych latach, m.in. Polityka Spójności.

Jak wskazano w *Piątym raporcie nt. spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej* Polityka Spójności jest skutecznym i efektywnym narzędziem wspierania rozwoju, choć wymaga reform w zakresie dalszego upraszczania i usprawniania systemu realizacji oraz poprawy oceny, efektywności i wyników dzięki bardziej skutecznemu określaniu celów. W sprawozdaniu zaprezentowano, w jak istotny sposób Polityka Spójności przyczyniła się do wzrostu gospodarczego w UE. Przedstawiony został również zarys przyszłego systemu realizacji Polityki Spójności w oparciu o zintegrowane *Wspólne Ramy Strategiczne*, które przekładałyby cele strategii *Europa 2020* na priorytety inwestycyjne. Ramy te miałyby objąć zarówno Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, jak również Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejski Fundusz Rybacki [Komisja Europejska 2010b].

Wpływ Polityki Spójności został potwierdzony w komunikacie Komisji, dotyczącym przeglądu budżetu 2007–2013 za okres 2007–2009 r., w kontekście kolejnego okresu programowania. Jednoznacznie stwierdzono w nim, iż Polityka Spójności przynosi wymierne korzyści dla rozwoju UE. Komisja podkreśliła też wyraźną zbieżność Polityki Spójności ze strategią *Europa 2020* w wielu obszarach m.in. wspieraniu obszarów biedniejszych z korzyścią dla rozwoju całej UE [Komisja Europejska 2010c].

Wnioski w zakresie wzmocnienia efektywności Polityki Spójności po 2013 roku prowadzą do modyfikacji systemu jej realizacji w kierunku wypracowywania odpowiednich zasad i narzędzi monitorowania i oceny skuteczności. Do najważniejszych z nich, w kontekście aktualnej debaty nad kształtem Polityki Spójności, należą: zintegrowane podejście do rozwoju, koncentracja tematyczna środków, oparcie na rezultatach, w tym wzmocnienie monitoringu i ewaluacji, zasada warunkowości.

Doświadczenia dotychczasowych okresów programowania pokazały, iż efektywność Polityki Spójności w zwiększaniu konwergencji gospodarczej i społecznej przebiega w ścisłej zależności od jej adekwatności do specyficznych uwarunkowań obszaru, na którym jest realizowana. W okresie programowania 2014–2020 to podejście do rozwoju zostanie wzmocnione w kilku aspektach, które łącznie mają zapewnić większą skuteczność wydatkowania środków unijnych. Po pierwsze, planowane jest oparcie nowych *Strategicznych Wytycznych Wspólnoty* na zasadzie wielofunduszowości. Wybrane cele Polityki Spójności mają być realizowane odpowiednio ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Rybackiego przy zachowaniu jednolitego, wspólnego dla funduszy katalogu celów oraz usunięciu barier formalno-prawnych, wynikających z ich odmiennych uregulowań prawnych, co zapewni lepszą koordynację i uzupełnianie się środków funduszy.

Drugim elementem jest stworzenie spójnego systemu wdrażania środków europejskich w każdym kraju członkowskim, opartego na *Kontrakcie Partnerskim*, który z jednej strony będzie wyraźnie prezentował udział każdego państwa w osiągnięciu wspólnych celów strategii *Europa 2020*, a z drugiej strony uwzględni specyficzne potrzeby państw i regionów. Zbudowanie systemu wdrażania w oparciu o dwukierunkową zbieżność głównych celów tzw. „top-down/bottom-up” ma zapewnić przejrzystość i jednolitość celów, a tym samym prowadzić do większej efektywności w ich osiągnięciu [Komisja Europejska 2011a, s. 1].

Spójny, zintegrowany system to jeden aspekt skuteczności wydatkowania środków. Kolejnym jest właściwy dobór obszarów interwencji, adekwatnych do celów i ograniczonych ilościowo. Takie ograniczone „tematyczne menu”, zawierające listę priorytetowych celów Wspólnoty, wynikających ze strategii *Europa 2020*, ma zostać ustalone na poziomie całej UE w okresie programowania 2014–2020. Każdy kraj członkowski powinien dokonać „wyboru” najbardziej odpowiednich tj. najkorzystniejszych, najbardziej rozwojowych dla siebie obszarów interwencji i na nich skoncentrować wydatkowanie środków europejskich. Im bardziej rozwinięty kraj, czy region tym mniej obszarów wymagających włączenia Polityki Spójności, co do zasady, będzie mógł wskazać [Komisja Europejska 2011a, s. 3].

Koncentracja tematyczna środków w nowym okresie programowania ma być ściśle powiązana z wzmocnieniem narzędzi planowania, monitorowania i ewaluacji, w szczególności modyfikacją systemu badania efektywności interwencji Polityki Spójności. Punkt wyjścia to ustalenie konkretnych, wymiernych i realnych celów, opartych na rzetelnych, wiarygodnych statystykach oraz wnikliwej diagnozie sytuacji społeczno-gospodarczej. Tak określone cele powinny zostać uzupełnione o odpowiednio dobrane, konkretne wskaźniki ich realizacji. Co ważne, nie tyle wskaźniki produktu, co wskaźniki rezultatu, pozwalające na faktyczną ocenę wpływu Polityki Spójności w poszczególnych obszarach interwencji środków. Dobór trafnych, jasno obrazujących, zamierzone, celowe i oczekiwane zmiany w otoczeniu społeczno-gospodarczym, wskaźników rezultatu jest kluczowy dla powodzenia koncepcji skuteczności badania całego instrumentu, jakim będzie Polityka Spójności po 2013 r. Każdy program operacyjny, a w jego ramach każdy priorytet powinien mieć wskazany co najmniej jeden kluczowy wskaźnik, prezentujący postęp w realizacji danego priorytetu, który w szerszej perspektywie będzie obrazował postęp w efektywnym osiągnięciu celów programu, *Kontraktu Partnerskiego* i w końcu strategii *Europa 2020*.

Jak zaprezentowali koordynatorzy Grupy Wysokiego Szczebla ds. przyszłości Polityki Spójności⁹ Fabrizio Barca i Philip McCann w publikacji dot. wskaźników realizacji Polityki Spójności pt. *Outcome indicators and targets. Toward a new system of monitoring and evaluation in EU Cohesion Policy* [2011], wyzwaniem dla nowego okresu programowania 2014–2020 jest taki wybór wskaźników, które będą adekwatne zarówno na poziomie Wspólnoty, jak i będą odpowiadały celom poszczególnych programów na poziomie krajów i regionów. Służyć mają temu:

- wyraźne i poprawne oddzielenie wskaźników rezultatu od wskaźników produktu, wykazanie tego zróżnicowania w programach oraz precyzyjne powiązanie wskaźników z celami programowymi;
- zapewnienie dobrej jakości, rzetelnych wskaźników poprzez zastosowanie właściwej metodologii ich doboru;

⁹ Tłumaczenie własne z angielskiego High Level Group Reflecting on Future Cohesion Policy.

- zapewnienie skutecznego systemu monitorowania postępów w realizacji wskaźników przez Państwa członkowskie;
- rzetelna ocena ex-ante oddziaływania Polityki Spójności i wyraźne odróżnienie jej od mierzenia postępów w realizacji wskaźników rezultatu.

Zapewnieniu skuteczności ma służyć także wprowadzenie zasady warunkowości, która obejmuje konieczność spełnienia określonych tzw. „warunków wejściowych” do otrzymania środków kolejnej perspektywy finansowej.

Zasada warunkowości dotyczy trzech wymiarów:

- przyjęcia odpowiednich regulacji prawnych np. dyrektyw unijnych;
- zdolności instytucjonalnej tj. przygotowania instytucji zarządzających i beneficjentów do realizacji programów i projektów;
- przygotowania odpowiednich strategii rozwoju, stanowiących podstawę do ukierunkowania interwencji środków.

Przygotowanie odpowiednich dokumentów strategicznych na poziomie kraju i regionów, zlikwidowanie barier prawnych, utrudniających sprawną absorpcję środków oraz właściwe przygotowanie instytucji i ich kadr do wdrożenia Polityki Spójności jest ważnym aspektem w płynnym i efektywnym wydatkowaniu środków. Termin i stopień realizacji poszczególnych warunków wstępnych jest obecnie szeroko dyskutowany i będzie ustalany na etapie negocjacji *Kontraktów Partnerskich* z krajami członkowskimi UE.

Od początku wdrażania Polityki Spójności w Polsce system jej realizacji ulegał stałym zmianom, których celem była poprawa efektywności wydatkowania środków unijnych. W latach 2004–2006 na poziomie krajowym, jak i regionalnym, zarówno administracja publiczna oraz beneficjenci zapoznawali się z systemem funkcjonowania Polityki Spójności i koncentrowali się na sprawnym wydatkowaniu i rozliczeniu środków. Jak pokazał model badania zintegrowanej efektywności wydatkowania środków w województwie opolskim, nie zawsze interwencja ta była zbieżna z celami strategii rozwoju województwa. W kolejnych latach 2007–2013, dzięki wprowadzeniu zasady wielopoziomowego zarządzania oraz ściślejszym powiązaniu programów operacyjnych, zwłaszcza na poziomie regionalnym, ze strategiami rozwoju województw został dokonany ważny krok w kierunku zwiększenia efektywności wydatkowania środków europejskich na rzecz zapewnienia lepszej spójności społeczno-gospodarczej na poziomie regionalnym i krajowym. Ostatecznie efektywność wydatkowania środków perspektywy 2007–2013 będzie można ocenić dopiero po jej zakończeniu. Jednak już teraz dostępny jest bogaty materiał analityczny, który pozwala na wyciągnięcie szeregu cennych wniosków dla poprawy efektywności Polityki Spójności. Instytucje w tym okresie programowania o wiele częściej wykorzystują narzędzia badania wydatkowania środków z punktu widzenia kryterium efektywności.

Tocząca się obecnie debata nad jej przyszłością pozwala wykorzystywać tę wiedzę i kieruje się zdecydowanie w stronę uproszczenia, usprawnienia i zapewnienia przejrzystości realizacji Polityki Spójności, co jednoznacznie wskazuje, iż większa efektywność wydatkowania środków unijnych, w obliczu światowego kryzysu gospodarczego i wyzwań globalizacji jest i będzie głównym celem działań Unii Europejskiej w najbliższych dziesięciu latach. Kolejna perspektywa finansowa z pewnością musi w Polityce Spójności bazować na potencjałach wzrostu wykorzystujących zasoby ludzkie. Kryterium efektywności winno towarzyszyć władzom odpowiedzialnym za politykę rozwoju na szczeblu europejskim, krajowym i regionalnym zarówno na etapie programowania, jak i wdrażania instrumentów finansowych Unii Europejskiej. Narzędzia, które powinny być stale wykorzystywane do oceny Polityki Spójności, winny koncentrować się wokół bieżącego monitoringu, badań ewaluacyjnych i metody Hermin.

Literatura

- KOMISJA EUROPEJSKA (2006): *Przewodnik po metodach ewaluacji: Wskaźniki monitoringu i ewaluacji. Dokument roboczy nr 2.*
- KOMISJA EUROPEJSKA (2010a): *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu.* Komunikat Komisji, nr KOM(2010) 2020 wersja ostateczna, Bruksela.

- KOMISJA EUROPEJSKA (2010b): *Inwestowanie w przyszłość Europy. Piąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*, Luksemburg, Urząd Publikacji Unii Europejskiej.
- KOMISJA EUROPEJSKA (2010c): *Przegląd budżetu UE. Komunikat Komisji Do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Parlamentów Narodowych*. KOM(2010) 700 wersja ostateczna, Bruksela.
- KOMISJA EUROPEJSKA (2011a): *Strategic programming for ERDF, ESF and Cohesion Fund. High Level Group Reflecting on Future Cohesion Policy discussion document. Meeting No. 9*.
- KOMISJA EUROPEJSKA (2011b): *Wnioski z piątego sprawozdania w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej: przyszłość polityki spójności*. Komunikat Komisji Do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego, nr COM(2010) 642/3, Bruksela.
- MALIK K. (2004): *Efektywność zrównoważonego i trwałego rozwoju w wymiarze lokalnym i regionalnym*. Opole, Wydaw. Instytut Śląski.
- MALIK K. (2011): *Ewaluacja polityki rozwoju regionu. Metody, konteksty i wymiary rozwoju zrównoważonego*. Studia/KPZK PAN, t. 135, Warszawa, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN.
- MALIK K., BEDRUNKA K. (2008): *Monitoring wskaźników dokumentów programowania rozwoju regionu (na przykładzie województwa opolskiego)*. [w:] K. Malik (red.): *Monitorowanie rozwoju regionu. Wymiar społeczny, gospodarczy i środowiskowy*, Opole, Wydawnictwo Instytut Śląski.
- MALIK K., BEDRUNKA K. (2010): *Monitoring of operational programmes as the basis for evaluating the impact of EU funds on the region's development (The case of the Opolskie voivodship)*. [w:] P. Churski i W. Ratajczak (red.): *Regional Development and Regional Policy in Poland: First Experiences and New Challenges of the European Union Membership Part 1*. nr 27, Studia Regionalia KPZK PAN, Warszawa, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN.
- MINISTERSTWO ROZWOJU REGIONALNEGO (2006): *Zasady doboru i pomiaru wskaźników w ramach ZPORR*. Warszawa, MRR, Departament Wdrażania Programów Rozwoju Regionalnego.
- Outcome Indicators and Targets — Towards a Performance Oriented EU Cohesion Policy* (2011): Materiał z konferencji „Polityka Spójności oparta na wynikach”, 07.07.2011, Gdańsk.
- Podsumowanie realizacji Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004–2006 w województwie opolskim* (2011): Opole, Zarząd Województwa Opolskiego.
- System ewaluacji Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004-2006 i Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007–2013* (2007): Warszawa, Krajowa Jednostka Oceny, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, MRR.