

IWONA NURZYŃSKA¹

EUROPEJSKA POLITYKA SPÓJNOŚCI PO 2014 ROKU A ROZWÓJ OBSZARÓW WIEJSKICH W POLSCE. ZAŁOŻENIA, MOŻLIWE ROZWIĄZANIA, POTENCJALNE SKUTKI

Abstrakt. W artykule poddano analizie wyniki negocjacji dotyczących wieloletnich ram finansowych Unii Europejskiej na lata 2014–2020 i ich wpływ na możliwe kierunki wykorzystania funduszu UE w świetle krajowych propozycji wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej i polityki spójności. W tym kontekście artykuł analizuje nowy zintegrowany system zarządzania funduszami UE po 2014 roku, a także procedurę uchwalania i specyfikę budżetu UE jako kluczowego instrumentu integracji europejskiej w okresie 2014–2020.

Słowa kluczowe: europejska polityka spójności (EPS), wieloletnie ramy finansowe (*Multiannual Financial Framework*), budżet ogólny UE, umowa partnerstwa, strategia *Europa 2020*, rozwój obszarów wiejskich

WPROWADZENIE

Europejska polityka spójności (EPS) Unii Europejskiej (UE) stanowi, obok wspólnej polityki rolnej, najważniejsze źródło finansowania przemian społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich w Polsce. Po wejściu do UE w 2004 roku Polska została największym beneficjentem polityki spójności spośród nowych krajów członkowskich UE-10, a po 2007 roku – największym beneficjentem polityki spójności w całej UE. Zakończone trudnym kompromisem politycznym negocjacje w sprawie nowej perspektywy finansowej na lata 2014–2020 wskazują, że także w tym okresie nasz kraj pozostanie jednym z największych udziałowców tej części unijnego budżetu. Negocjacje budżetowe rozpoczęte w 2008 roku przebiegały w bar-

¹ Autorka jest pracownikiem naukowym Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN (e-mail: iwona.nurzynska@gazeta.pl).

dzo niekorzystnych warunkach zewnętrznych, narastającego globalnego kryzysu finansowego oraz dramatycznie pogarszającej się sytuacji finansowej poszczególnych krajów członkowskich UE. Niektóre gospodarki narodowe doświadczyły w tym czasie drastycznie pogłębiającego się deficytu finansów publicznych, gwałtownego spowolnienia gospodarczego wywołującego falę rosnącego bezrobocia i narastającego niezadowolenia społecznego. Tylko nielicznym krajom udało się uniknąć recesji.

Uruchomione przez międzynarodowe instytucje finansowe programy naprawcze były uwarunkowane koniecznością wprowadzenia drastycznych reform gospodarczych, w tym zmniejszania deficytu budżetowego i cięcia wydatków publicznych. W sposób naturalny pojawiły się także głosy o konieczności zmniejszania wydatków finansowanych ze wspólnotowego budżetu. Solidarność europejska została poddana trudnej próbie. Należy bowiem pamiętać, że dla nowych krajów członkowskich, takich jak Polska, gdzie fundusze spójności i pomoc finansowa dla sektora rolnego stanowią ponad 2% PKB Polski [Nurzyńska 2011, s. 170], znaczenie budżetu unijnego, w tym jego wielkość i struktura, jest dużo większe niż w „starych” krajach członkowskich.

Propozycje wieloletnich planów wydatków z budżetu UE na lata 2014–2020 przedkładane przez Komisję Europejską ulegały zmianom i cięciom pod wpływem nacisków przywódców rządów narodowych reprezentowanych w Radzie Europejskiej. Osiągnięcie kompromisu budżetowego wymagało także akceptacji Parlamentu Europejskiego, zgodnie z nową procedurą budżetową przyjętą w Traktacie Lizbońskim, co dodatkowo upolityczyło proces budżetowy. Niewątpliwie brak jasności co do wielkości funduszy unijnych, jakie zostaną postawione do dyspozycji Polski w latach 2014–2020, znacznie skomplikowało krajową dyskusję na temat kształtu programów wsparcia unijnego dla obszarów wiejskich i ewentualnej konieczności przeformułowania instrumentarium krajowych polityk – regionalnej i rozwoju obszarów wiejskich. Dodatkowym elementem stała się nowa formuła krajowego programowania wsparcia z funduszy unijnych, wynikająca z przepisów unijnych obowiązujących dla okresu programowania 2014–2020, czyli Wspólnych Ram Startegicznych.

W Polsce od lat toczy się dyskusja, jaka powinna być krajowa strategia wykorzystania funduszy unijnych. Dyskusja ta nabrała znaczenia po 2007 roku, kiedy Polsce przyznano rekordowe alokacje środków z budżetu unijnego i jednocześnie kiedy obawa przed utratą funduszy unijnych na skutek małej zdolności absorpcyjnej polskiej gospodarki okazała się obawą płonną. Wydaje się, że coraz częściej do głosu dochodzi konieczność analizy i wyboru kierunków alokacji tych funduszy, skupiając się przede wszystkim na trwałości efektów uzyskanych w wyniku interwencji oraz w stopniu, w jakim te efekty wzmacniają konkurencyjność i innowacyjność polskiej gospodarki w długim okresie [por. *Kurs na innowacje...* 2011, s. 9].

Mając powyższe na uwadze, w artykule pokazano nowy unijny zintegrowany system zarządzania rozwojem, w tym rozwojem na obszarach wiejskich, wynikającym z nowych ram prawnych, a także omówiono kształt budżetu UE na lata 2014–2020, przyjętego w wyniku kompromisu politycznego z czerwca 2013 roku. W tym kontekście pokazano planowane kierunki rozdysponowania funduszy na realizację polityki spójności oraz szanse i możliwości wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z EPS w Polsce.

STRATEGICZNE PODSTAWY PLANOWANIA WIELOLETNIEGO BUDŻETU UE I UNIJNE MECHANIZMY KOORDYNACJI KRAJOWYCH POLITYK PROROZWOJOWYCH

Przygotowanie wieloletniego budżetu Unii Europejskiej musi być poprzedzone procesem strategicznego planowania. W latach 2014–2020 zasadniczym dokumentem unijnym określającym cele i obszary finansowania będzie strategia *Europa 2020* opracowana przez Komisję Europejską i zaakceptowana przez kraje członkowskie w marcu 2010 roku. Autorzy strategii wskazują, że ma ona „...pomóc skorygować niedociągnięcia europejskiego modelu wzrostu gospodarczego i stworzyć warunki, dzięki którym będzie on bardziej inteligentny, zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu” [*Europa 2020*, 2010]. Ogłaszając przyjęcie strategii i nawiązując do założonych przyszłościowych celów rozwojowych, Przewodniczący Komisji Europejskiej, Jose Manuel Barroso, pisał w swoim komunikacie [*Europa 2020*]: „...musimy już teraz wyjść poza horyzont celów krótkoterminowych. Europa musi wrócić na ścieżkę rozwoju, a następnie na niej pozostać. Taki jest cel strategii *Europa 2020*. Jej założenia to więcej miejsc pracy i wyższy standard życia. Strategia pokazuje, że Europa może się rozwijać w sposób inteligentny i zrównoważony, może sprzyjać włączeniu społecznemu, umie znaleźć sposób na stworzenie nowych miejsc pracy i określić kierunek rozwoju naszych społeczeństw”. W strategii UE wyznaczyła sobie pięć nadrzędnych celów (*targets*), które dotyczą: zatrudnienia, edukacji i innowacji, włączenia społecznego i ograniczenia ubóstwa oraz kwestii klimatu i energii.

Realizacja strategii *Europa 2020* w dużym stopniu uzależniona jest od nowych struktur i procedur zarządzania, które UE tworzy stopniowo od 2010 roku. Główną rolę w tym procesie odgrywa tzw. semestr europejski, czyli roczny cykl koordynowania polityk gospodarczych państw członkowskich UE. Semestr europejski ma umożliwić lepsze uwzględnienie wymiaru europejskiego w planowaniu krajowych strategii gospodarczych oraz zapewnienie środków na realizację celów strategii *Europa 2020* w narodowych budżetach państw członkowskich. Proces ten obejmuje trzy równoległe, wzajemnie powiązane mechanizmy europejskie: nadzoru makroekonomicznego, koordynacji tematycznej (*flagship initiatives*) i nadzoru fiskalnego. Pierwsze dwa dotyczą problematyki objętej krajowymi programami reform, trzeci zaś dotyczy problematyki objętej programami stabilności lub konwergencji, przygotowywanymi na mocy Paktu Stabilności i Wzrostu². Semestr europejski wprowadza synchronizację procesów aktualizacji krajowych programów reform (KPR) oraz programów stabilności lub konwergencji. Poczynając od 2011 roku, dokumenty te są przygotowywane równoległe i przekazywane jednocześnie do KE w połowie kwietnia każdego roku. Komisja Europejska i Rada UE oceniają przesłane dokumenty i formułują zalecenia i rekomendacje dla państw członkowskich, aby mogły je uwzględnić w projektach budżetów krajowych na kolejny rok, a także wprowadzić zmiany w konkretnych dziedzinach polityki, będących przedmiotem oceny KE (finanse publiczne, reformy systemów emerytalnych, działania na rzecz tworzenia miejsc pracy i walki z bezrobociem, edukacja, innowacyjność itp).

² <http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen>.



RYSUNEK 1. Uproszczony schemat koordynacji polityk krajowych w ramach semestru europejskiego
 FIGURE 1. Simplified scheme of coordination of domestic policies within the framework of the European semester

Rysunek 1 obrazuje przebieg procesu koordynacji krajowej polityki gospodarczej z unijnymi zaleceniami kierunków reform.

Wprowadzając silniejsze mechanizmy koordynacji polityki krajowej (w tym budżetowej) z unijnymi celami strategicznymi, UE „narzuca” nowe zintegrowane podejście do programowania działań prorozwojowych na szczeblu unijnym, ale także na poziomie kraju członkowskiego.

Oceniając ideę semestru europejskiego, jako nowego mechanizmu koordynacji, nie sposób nie zauważyć dużej adekwatności identyfikacji obszarów polityki krajowej, wymagającej większego wysiłku i działań po stronie państw narodowych. Przynajmniej ma to miejsce w przypadku Polski. W 2013 roku w swoich zaleceniach przekazanych rządowi polskiemu KE wskazała obszary, które wymagają stałych wysiłków, aby pobudzić wzrost gospodarczy i tworzyć miejsca pracy, zaliczając do nich: finanse publiczne, rynek pracy, infrastrukturę oraz otoczenie biznesu i innowacje [Uchwała RM 2013]. W tym celu Komisja wydała siedem bardziej szczegółowych zaleceń dla Polski, mających dopomóc w zwiększeniu wydajności gospodarki:

1. Zmniejszenie wysokiego deficytu budżetowego, m.in. poprzez realizację inwestycji i wzrost skuteczności polityki społecznej.
2. Usprawnienie procesu budżetowego poprzez lepszą koordynację między różnymi poziomami administracji rządowej.
3. Zmniejszenie bezrobocia młodzieży i zapewnienie jej stałego miejsca na rynku pracy poprzez usprawnienie systemu szkolnictwa zawodowego i zmniejszenie liczby zatrudnionych na umowach czasowych.

4. Zwiększenie zatrudnienia kobiet i osób starszych, m.in. poprzez zwiększenie dostępności opieki nad dziećmi i osobami dorosłymi wymagającymi opieki.

5. Zwiększenie innowacyjności poprzez system zachęt dla sektora prywatnego do inwestycji w badania i rozwój finansowany ze środków publicznych, takich jak bodźce podatkowe.

6. Inwestycje w infrastrukturę (energia, koleje i łącza szerokopasmowe) poprzez odbudowę i rozszerzenie istniejącej sieci połączeń kolejowych, przesyłu energii oraz łączy szerokopasmowych.

7. Poprawa otoczenia biznesu, m.in. przez zwiększenie wydajności administracji publicznej pozostającej poniżej średniej unijnej, uproszczenie zasad podatkowych, skrócenie czasu trwania postępowań cywilnych i handlowych w sądach, skrócenie czasu oczekiwania na decyzje budowlane oraz złagodzenie warunków ich wydawania, jak również skrócenie czasu trwania postępowań upadłościowych.

Część zaleceń Rady powinno być uwzględnionych w bieżących decyzjach gospodarczych i budżetowych rządów poszczególnych państw. Część jednak, tak jak te dotyczące wykorzystania funduszy unijnych, ma charakter długookresowy i odzwierciedla wyzwania strukturalne. To zaś powinno być przedmiotem wieloletnich krajowych strategii inwestowania i mieć bezpośredni wpływ na wybór kierunków unijnego wsparcia. Do tych obszarów instytucje unijne zaliczyły: wydatki na kształcenie, badania, innowacje i energię, zwiększenie zasięgu i skuteczności służb zatrudnienia oraz aktywnej polityki rynku pracy, z naciskiem na walkę z bezrobociem osób młodych, oraz ułatwienie małym i średnim przedsiębiorstwom dostępu do finansowania [*Elementy wspólnych...* 2012].

BUDŻET UNII EUROPEJSKIEJ JAKO INSTRUMENT INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

Kraje członkowskie, powierzając UE pewne funkcje i zadania oraz wyposażając instytucje unijne w określone uprawnienia, przeniosły na nią odpowiedzialność za realizację tych zadań. Czyniły to ze świadomością kosztów, jakie należy ponieść z tego tytułu. Źródłem finansowania tych kosztów jest budżet ogólny UE, którego wielkość jest ściśle powiązana z zakresem kompetencji, jakie państwa członkowskie zdecydowały się „oddać” w zarządzanie instytucji unijnych. Kategorie wydatków w budżecie UE są ściśle związane z realizowanymi przez Unię zadaniami, a każda polityka, której kształt jest bardzo silnie uzależniony od decyzji instytucji europejskich, ma swoje odzwierciedlenie w znaczącym udziale we wspólnotowym budżecie.

Istnieją jednak zasadnicze różnice między budżetem UE a budżetem państwa narodowego, co ma także swoje przełożenie na przebieg negocjacji budżetowych na forum UE. Pierwsza z nich, to brak podatków ogólnoeuropejskich, gdyż głównym źródłem zasilania budżetu UE są składki państw członkowskich (tzw. czwarte źródło w ramach zasobów własnych). Różnice występują także po stronie wydatków. W krajach członkowskich wartość wydatków budżetowych sięga 30–50% PKB, podczas gdy w UE stanowią one nieco ponad 1% łącznych PKB krajów członkowskich, a tymczasem górny limit wydatków z budżetu UE został ustalony przez państwa członkowskie na poziomie 1,24% DNB Wspólnoty (średnio około 293 euro

na obywatela UE) [*The European Union...* 2010]. Większość polityk publicznych, realizowanych przez narodowe państwa, finansowanych jest z budżetu UE w bardzo ograniczonym zakresie lub budżet unijny nie obejmuje ich wcale. Inną unikalną cechą budżetu UE jest fakt, że wydatki i wpływy w ramach rocznego budżetu muszą się równoważyć, co oznacza, że budżet UE nie może odnotować deficytu [Russel 2012, s. 87–108].

Zasady sporządzania i wykonywania budżetu oraz procedury jego uchwalania wynikają z [Nurzyńska 2011, s. 47–48]:

- prawa pierwotnego, którego podstawą jest Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), nakazujący wymóg finansowania UE zasobami własnymi (art. 311) oraz wprowadzający procedury budżetowe, uprawnienia i obowiązki poszczególnych instytucji unijnych i członków UE w ochronie interesu finansowego UE (art. 310, 312–319),
- przepisów uchwalanych na mocy traktatów (prawa pochodnego),
- porozumień między instytucjami uczestniczącymi w procedurze budżetowej (*Interinstitutional Agreements*), tj. Komisją Europejską (KE), Radą i Parlamentem Europejskim (PE).

Projekt budżetu, sporządzany przez KE, odzwierciedla strategiczne cele UE, a jego przygotowanie poprzedzają dyskusje polityczne i merytoryczne na różnych forach unijnych i narodowych. Potwierdzeniem tej weryfikacji jest wstępna akceptacja Rady, która przedkłada projekt budżetu PE. Budżet zatwierdza PE. Za wykonanie budżetu odpowiada KE, zgodnie z traktatową zasadą „należytego zarządzania finansami” (art. 317 TWE). Corocznie KE składa sprawozdanie z wykonania budżetu Radzie i PE. Absolutorium wykonania budżetu dokonuje PE po uwzględnieniu rekomendacji Rady [Oreziak 2009, s. 113–118].

Dochody budżetowe UE dzielą się na zasoby własne i inne dochody, przy czym dominujące znaczenie mają zasoby własne, które kolejnymi decyzjami Rady ustanowiły specyficzną niezależność finansową UE od partykularnych decyzji krajów członkowskich. Ewolucję systemu finansowego i zmianę struktury dochodów WE/UE na przestrzeni 40 lat przedstawia tabela 1.

System zasobów własnych powstał na mocy decyzji Rady w 1970 roku [Decyzja Rady 70/243] i składał się wówczas z ceł, opłat rolnych i wpłat z tytułu podatku od wartości dodanej VAT, przy czym tak zaprojektowany system zaczął w pełni funkcjonować dopiero w 1980 roku. Decyzją Rady 85/257 w 1988 roku ustanowiono nowy element systemu zasobów własnych, tzw. czwarte źródło (*fourth source*), w formie bezpośrednich wpłat krajów członkowskich do budżetu Wspólnoty, powiązanych z produktem narodowym brutto Wspólnoty. Uzależnienie wysokości wpłat do budżetu od poziomu dobrobytu danego kraju było wyrazem próby sprawiedliwego rozłożenia ciężaru finansowania wspólnotowego budżetu. Pod naporem krajów członkowskich i w celu dyscyplinowania wydatków wprowadzono górny pułap sumy zasobów własnych. W 1988 roku wyniósł on 1,15% PNB Wspólnoty, rosnąc stopniowo do 1,20% w 1992 roku. W związku z przewidywanym przyjęciem nowych krajów członkowskich w 2000 roku Rada [Decyzja Rady 2000/597/WE] ustanowiła nowy pułap – 1,27% PNB Wspólnoty, by kolejną decyzją w 2005 roku pułap zasobów własnych obniżyć do poziomu 1,24% łącznych PNB państw członkowskich według

TABELA 1. Dochody budżetu Wspólnot Europejskich/Unii Europejskiej w latach 1971–2010

TABLE 1. Budgetary income of the EC/EU in the period 1971–2010

Rodzaj dochodu	1971		1988		1998		2003		2004		2008		2010	
	mld euro	%	mld euro	%	mld euro	%	mld euro	%	mld euro	%	mld euro	%	mld euro	%
Cła rolne i składki cukrowe ^a	0,72	30,6	2,60	6,2	1,95	2,3	1,43	1,5	1,7	1,7	2,31	1,9	14,2	11,6
Pozostałe cła	0,58	25,0	9,31	22,3	12,16	14,4	9,48	10,2	10,6	10,5	16,4	13,6	–	–
Podatek VAT	–	–	23,93	57,2	33,12	39,2	21,75	23,5	13,5	13,3	19,0	15,9	13,9	11,3
Czwarte źródło	–	–	4,45	10,6	35,02	41,4	51,36	55,6	69,0	67,8	81,0	67,4	93,3	75,9
Pozostałe	1,03	44,4	1,55	3,7	2,28	2,7	8,51	9,2	6,8	6,7	1,4	1,2	1,4	1,2
Ogółem	2,33	100,0	41,84	100,0	84,53	100,0	92,53	100,0	101,8	100,0	120,3	100	120,9	100

^a Od 1995 roku cła rolne zastąpiły opłaty wyrównawcze z tytułu importu.

Źródło: Nurzyńska [2011, s. 47]; *The Community Budget* [2008], *General Budget...* [2010].

cen rynkowych, natomiast pułap środków na pokrycie zobowiązań określono na poziomie 1,31% łącznych PNB państw członkowskich.

Na przestrzeni blisko 40 lat udział tzw. czwartego źródła wzrósł ponad 7-krotnie – z 10,6% w 1988 roku (rok, w którym je ustanowiono) do 75,9% w 2010 roku (tabela 1). Oznacza to, że w 2010 roku wpłaty krajów członkowskich sfinansowały ponad 3/4 wydatków Unii na realizację polityk unijnych, w tym polityki spójności i wspólnej polityki rolnej. Z biegiem lat to właśnie te dwie polityki i ich instrumentarium stały się głównymi mechanizmami pogłębiającej się integracji europejskiej, a budżet UE wspierał te procesy.

WIELOLETNIE RAMY FINANSOWE NA LATA 2014–2020 A SKALA POTENCJALNEGO WSPARCIA ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH W POLSCE

W dniu 26 czerwca 2013 roku zakończyły się trudne negocjacje w sprawie wieloletniego budżetu UE na lata 2014–2020. Wieloletnie Ramy Finansowe 2014–2020 (*Multiannual Financial Framework 2014–2020* – MFF 2014–2020) są wynikiem *consensu* politycznego osiągniętego między PE, Radą i KE. Toczące się przez ponad 5 lat negocjacje w sprawie nowego wieloletniego budżetu UE miały służyć ustanowieniu maksymalnych pułapów finansowych dla wydatków w poszczególnych działach budżetu UE (tabela 2), ale także maksymalnych alokacji (kopert krajowych) dla krajów członkowskich w tym okresie.

W ramach MFF 2014–2020 UE postawi do dyspozycji Polski budżet w wysokości łącznej 103,7 mld euro (w cenach stałych z 2011 roku), w tym: 72,9 mld euro z funduszy spójności, 9,7 mld euro na rozwój obszarów wiejskich (II filar WPR) i 21,1 mld euro na I filar WPR. Oznacza to wzrost alokacji z budżetu UE w latach 2014–2020 o kilka miliardów euro w porównaniu z mijającym okresem 2007–2013 (rysunek 2).

Oznacza to, że w latach 2014–2020 Polska pozostanie jednym z największych beneficjentów funduszy unijnych wśród członków UE, podobnie jak to miało miejsce w latach 2007–2013 (rysunek 3).

Głównym unijnym instrumentem wsparcia rozwoju obszarów wiejskich w Polsce jest Europejski Fundusz na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), finansujący działania objęte tzw. II filarem WPR. Nie można jednak pomijać faktu, że mieszkańcy wsi są także, choć dotychczas głównie pośrednio, beneficjentami europejskich funduszy spójności. W okresie lat 2014–2020, zgodnie z zapowiedziami polityków, ta skala wsparcia rozwoju wsi z funduszy spójności powinna być znacznie większa, niż miało to miejsce dotychczas.

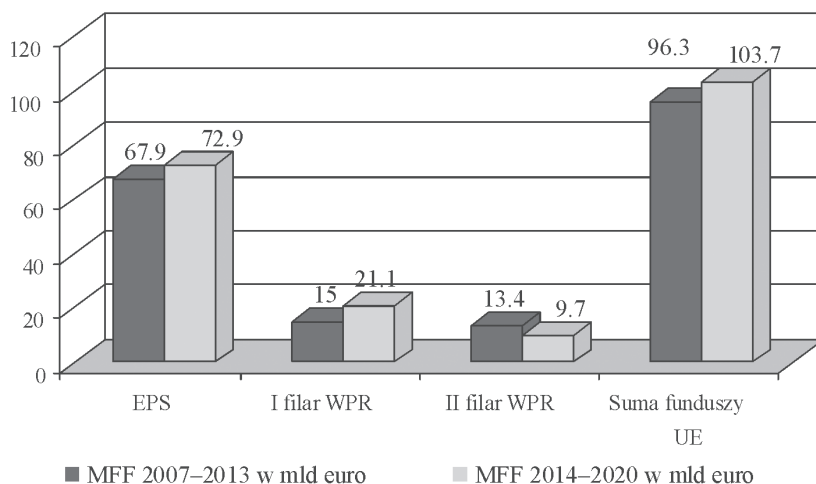
We wstępie do *Projektu Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020* [Projekt PROW 2013] w nowej perspektywie finansowej Ministerstwo Rolnictwa deklaruje, że wsparcie adresowane do polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich ukierunkowane będzie na realizację celów określonych w *Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa* [SZRWRR 2012], która zawiera zarówno działania będące w kompetencji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, jak i pozostałych resortów. Jednocześnie źródłem finansowania części działań wskazanych w Strategii będą

TABELA 2. MFF 2014–2020 – rezultat politycznego porozumienia z 27 czerwca 2013 roku na szczeblu UE

TABLE 2. MFF 2014–2020 – as the result of EU political agreement reached on 27 June 2013

Lp.	Alokacja z budżetu UE na zobowiązania	MFF	MFF 2014–2020	MFF 2014–2020	Decyzja Rady		Decyzja Rady	
		2007–2013	Propozycja KE z czerwca 2012 roku	decyzja Rady z 08.02.2013	vs MFF 2007–2013	vs propozycja KE		
		mln euro	mln euro	mln euro	mln euro	%	mln euro	%
1.	Trwały wzrost	446 310,00	503 310,00	450 763,00	4 453,00	1,00	–52 547,00	–10,00
1a.	Konkurencyjność	91 495,00	164 316,00	125 614,00	34 119,00	37,00	–38 702,00	–24,00
1b.	Polityka spójności	354 815,00	338 994,00	325 149,00	–29 666,00	–8,00	–13 845,00	–4,00
2.	Zasoby naturalne (wspólna polityka rolna)	420 682,00	389 972,00	373 179,00	–47 503,00	–11,00	–16 793,00	–4,00
2a.	I filar WPR	318 820,00	286 551,00	277 851,00	–40 969,00	–13,00	–8 700,00	–3,00
2b.	II filar WPR	95 741,00	91 966,00	84 936,00	–10 805,00	–11,00	–7 030,00	–8,00
3.	Polityka bezpieczeństwa, sprawiedliwości	12 366,00	18 809,00	15 686,00	3 320,00	27,00	–3 123,00	–17,00
4.	UE jako gracz światowy	56 815,00	70 000,00	58 704,00	1 889,00	3,00	–11 296,00	–16,00
5.	Administracja	57 082,00	63 165,00	61 629,00	4 547,00	8,00	–1 536,00	–2,00
6.	Inne	920,00	27,00	27,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Zobowiązania ogółem		994 176,00	1 045 282,00	959 988,00	–34 188,00	–3,00	–85 294,00	–8,00
Zobowiązania jako % PNB		1,12%	1,09%	1,00%		–0,12		–0,09

Źródło: Na podstawie danych Komisji Europejskiej (www.ec.europa.eu/budget/mff/index_en.cfm).



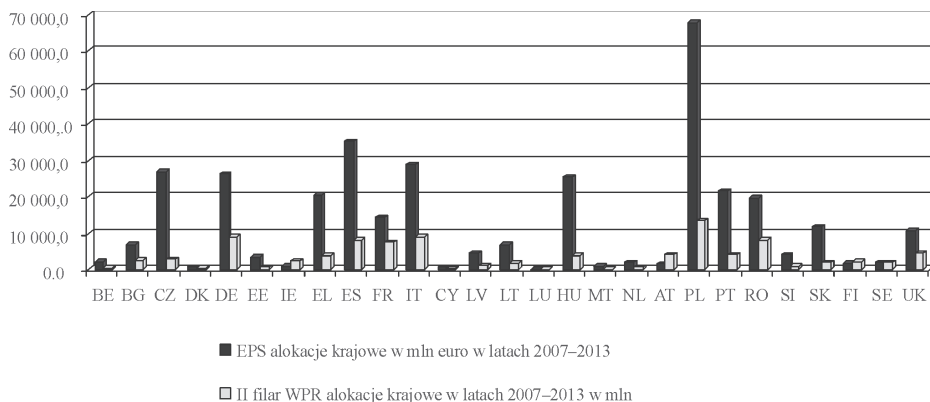
RYSUNEK 2. Alokacja z budżetu UE dla Polski w ramach II filaru WPR i EPS w latach 2007–2013 i 2014–2020
 FIGURE 2. EU budget allocations for Poland under the 2nd pillar of the CAP and the Cohesion Policy over periods: 2007–2013 and 2014–2020

Źródło: Na podstawie danych KE.

środki pochodzące w szczególności z I i II filaru wspólnej polityki rolnej (WPR). Jednakże część celów ujętych w SZRWRR ma być realizowana w ramach *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego – Regiony, Miasta, Obszary wiejskie*. Autorzy projektu PROW 2014–2020 zakładają więc, że pewien obszar wsparcia kierowany na obszary wiejskie, szczególnie ten niezwiązany bezpośrednio z gospodarstwami rolnymi, będzie finansowany z funduszy EPS. Przyjrzyjmy się zatem, jak ma wyglądać kształt realizacji EPS w Polsce w tym okresie i jak będzie się to przekładało na rozwój obszarów wiejskich.

Podstawy prawne dla zintegrowanego podejścia do zarządzania rozwojem a rozwój obszarów wiejskich w Polsce

W dokumentach dotyczących wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 [Program uproszczeń... 2012] Komisja Europejska podkreśla konieczność uproszczenia i zrationalizowanie budżetu UE. Zgodnie z tym podejściem KE przygotowała propozycję rozporządzenia i wspólnych przepisów, mających zastosowanie do różnych instrumentów (funduszy) unijnych. W opinii KE ma to zapewnić większą spójność i koordynację międzysektorową, jak również sprzyjać osiągnięciu synergii polityk i programów interwencji publicznej. Zgodnie z intencją KE te działania racjonalizacyjne powinny ułatwić składanie i rozpatrywanie wniosków o udzielenie pomocy finansowej oraz zmniejszyć obciążenie administracyjne wnioskodawców i beneficjentów funduszy Wspólnych Ram Strategicznych (WRS), do których zaliczono: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS), Fundusz Spójności (FS), Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz Europejski Fundusz Morski i Rybo-



RYSUNEK 3. Allokacje funduszy unijnych w ramach WPR (II filar) i EPS dla poszczególnych państw członkowskich w latach 2007–2013

FIGURE 3. Allocations of EU funds under the 2nd pillar of the CAP and the Cohesion policy

Źródło: Na podstawie danych Komisji Europejskiej.

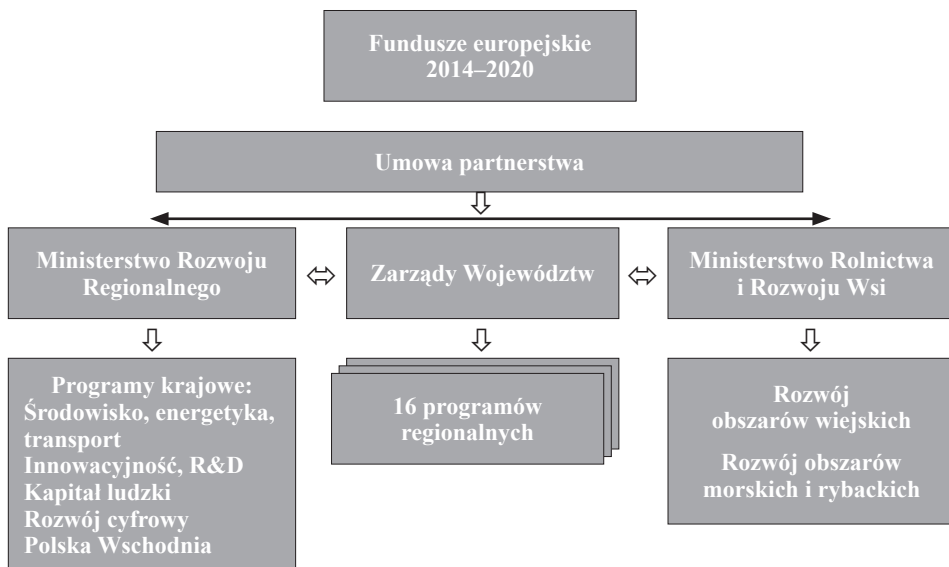
łówstwa (EFMR) [*Elements of the Common...* 2012]. Rozporządzenie ogólne stanowi podstawę wspólnego programowania strategicznego obejmującego instrumenty EPS – II filara WPR oraz wspólnej polityki morskiej i rybołówstwa (WPMR), zarówno na poziomie unijnym, jak i krajowym.

Jednym z kluczowych instrumentów zapewniających koordynację i spójność procesu programowania i finansowania w latach 2014–2020 ma być Umowa Partnerstwa, w której ramach państwa członkowskie i regiony muszą zaprogramować wykorzystanie funduszy WRS. Wszystkie ministerstwa i instytucje zarządzające, odpowiedzialne za realizację funduszy WRS, powinny współpracować ściśle przy przygotowywaniu, realizacji, monitorowaniu i ocenie umów o partnerstwie i programów.

W stanowisku Rządu RP w sprawie polityki spójności po 2014 roku³ odnotowujemy, że objęcie EFRROW i EFMR Wspólnymi Ramami Strategicznymi oraz Umową Partnerstwa ułatwi właściwe ukierunkowanie i skoordynowanie wsparcia obszarów wiejskich oraz ich powiązań z obszarami miejskimi z poszczególnych funduszy WRS, również poprzez wspieranie rozwoju kierowanego przez społeczność lokalną (*Community-Led Local Development – CLLD*). W warunkach Polski jest to także szansa do prowadzenia bardziej skoordynowanej i zintegrowanej polityki wobec obszarów wiejskich, odchodzącej od przeważającej dotychczas polityki sektorowej.

Umowa Partnerstwa jest swoistym kontraktem między Polską i KE, w którym nasz kraj wskazuje, w jaki sposób, dzięki funduszom unijnym, chce zrealizować swoje cele rozwojowe. Założenia tego dokumentu zostały przyjęte przez rząd 15 stycznia 2013 roku, a jego rozbudowana wersja została przekazana do konsultacji społecznych w lipcu 2013 roku. W dokumencie wskazano m.in. rodzaje inwestycji, które będą mogły liczyć na dofinansowanie z UE, zaproponowano układ programów operacyjnych, zarys systemu ich wdrażania oraz podział odpowiedzialności za zarządzanie funduszami europejskimi pomiędzy władze krajowe i regionalne

³ Stanowisko Rządu w sprawie polityki spójności po 2013 roku, 2012. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów, Warszawa.



RYSUNEK 4. System wdrażania i podział odpowiedzialności za zarządzanie funduszami europejskimi pomiędzy władze krajowe i regionalne w latach 2014–2020

FIGURE 4. Implementation system and division of responsibilities between national and regional authorities in the period 2014–2020

Źródło: Na podstawie informacji MRR.

(rysunek 4). Przygotowana propozycja przewiduje, że w ramach funduszy polityki spójności (EFRR, EFS, FS) będzie realizowanych 6 krajowych programów operacyjnych, w tym jeden ponadregionalny dla województw Polski Wschodniej oraz 16 programów regionalnych (RPO). Zarządzanie programami krajowymi, podobnie jak w latach 2007–2013, spoczywa na Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, programami regionalnymi zaś – na zarządach województw. Zarządzanie pozostałymi funduszami WRS (EFRROW, EFMROW) pozostaje w gestii Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Jak wynika z deklaracji MRR, środki europejskiej polityki spójności będą inwestowane m.in. w badania naukowe i ich komercjalizację, rozwój przedsiębiorczości, transport przyjazny środowisku (kolej, transport publiczny), cyfryzację kraju (szerokopasmowy dostęp do Internetu, e-usługi administracji) czy włączenie społeczne i aktywizację zawodową.

Choć nie zostały przyjęte jeszcze ostateczne wersje programów i dostępne są jedynie zarysy obszarów tematycznych ujęte w założeniach Umowy Partnerstwa, już dziś można podjąć próbę oceny możliwych konsekwencji dla obszarów wiejskich przyjętych propozycji kierunków wsparcia unijnego i wskazać pewne zagrożenia.

Zgodnie z założeniami twórców krajowego PROW 2014–2020 program ma zostać ukierunkowany na te działania, których realizacja możliwa jest jedynie z wykorzystaniem środków EFRROW, w szczególności dotyczy to wsparcia realizacji działań na poziomie gospodarstw rolnych i ściśle powiązanych z produkcją rolniczą. Niewątpliwą przyczyną tego stanu rzeczy jest fakt, że w latach 2014–2020 alokacja

funduszy z budżetu UE na program rozwoju obszarów wiejskich została zmniejszona z 13,4 mld euro w latach 2007–2013 do 9,7 mld euro (bez współfinansowania krajowego). To oczywiście oznacza, że twórcy programu muszą dokonać trudnego wyboru i przede wszystkim zagwarantować finansowanie dla działań, które faktycznie nie będą sfinansowane z innych źródeł, także krajowych. Jeśli dodatkowo nasz kraj skorzysta z możliwości przesunięcia środków z EFRROW na wsparcie I filara WPR (max do 25% budżetu PROW 2014–2020), co wydaje się bardzo prawdopodobne, wybór działań stanie się jeszcze trudniejszy, o ile nie nastąpi uzupełnienie budżetu programu ze środków krajowych. Dlatego też w opinii autorów PROW 2014–2020 w programach krajowych i regionalnych koordynowanych przez MRR powinien się znaleźć następujący zakres wsparcia dla obszarów wiejskich [*Projekt PROW... 2012*]:

- całość zadań z zakresu gospodarki wodnej (poza inwestycjami realizowanymi na poziomie pojedynczych gospodarstw rolnych),
- inwestycje z zakresu gospodarki odpadami,
- inwestycje związane z gospodarką wodno-ściekową,
- wsparcie rozwoju odnawialnych źródeł energii (poza inwestycjami w gospodarstwach rolnych),
- budowa infrastruktury Internetu szerokopasmowego,
- szkolenia zawodowe dla rolników i członków ich rodzin, mające na celu ułatwienie podjęcia dodatkowej działalności pozarolniczej,
- szkolenia dla doradców w zakresie pozarolniczym,
- doradztwo dla rolników, członków ich rodzin i pozostałych mieszkańców obszarów wiejskich prowadzących działalność pozarolniczą.

Analiza założeń Umowy Partnerstwa wskazuje, że krajowe programy operacyjne w ramach EPS w bardzo niewielkim zakresie odnoszą się do postulatów MRiRW (tabela 3). Nie znajdujemy tam wprost odwołań do działań, z których będą mogli korzystać bezpośrednio mieszkańcy wsi i wiejskie przedsiębiorstwa sektora MŚP na zasadach preferencyjnych. Programy te będą bowiem ukierunkowane na rozwiązywanie problemów systemowych o zasięgu krajowym lub ponadregionalnym.

Zgodnie z zapowiedziami MRR gros funduszy (30% funduszy spójności) zostanie przeznaczonych na kontynuację budowy wielkiej infrastruktury, która z pewnością nie obejmie inwestycji w drogi lokalne, lokalną gospodarkę odpadami czy wodno-ściekową. Z kolei Ministerstwo Pracy realizować będzie krajowy program ukierunkowany na rozwój kapitału ludzkiego, który nie będzie obejmował wsparcia dla indywidualnych beneficjentów, oferując przede wszystkim działania systemowe. Jednocześnie, zgodnie z projektem Umowy Partnerstwa, około 60% funduszy strukturalnych (EFRR i EFS) zostanie przeznaczonych na wsparcie regionów słabiej rozwiniętych w ramach programów regionalnych. Z tej kategorii regionów zostało wyłączone Mazowsze, jako region „prześciowy”, którego PKB na osobę wzrósł w minionym okresie powyżej 75% średniej unijnej. Mazowsze będzie korzystało nadal ze swojego RPO, ale nieco na odmiennych zasadach niż pozostałe województwa. Z założenia regionalne programy operacyjne (RPO) mają ułatwić wykorzystywanie potencjału regionalnego i zniwelowanie barier rozwoju na podstawie strategii województw, z naciskiem na inteligentną specjalizację regionalną, oraz poprawę spójności społecznej i terytorialnej. Na tym poziomie będzie również realizowana przeważająca część interwencji

TABELA 3. Wstępny podział funduszy spójności i zakres tematyczny wsparcia w ramach krajowych programów wsparcia w latach 2014–2020

TABLE 3. Tentative allocation of Cohesion funds and scope of intervention under National Operational Programmes in the period 2014–2020

Krajowe programy operacyjne	Wstępna alokacja [mln euro]	Zakres tematyczny wsparcia
Środowisko, energetyka, transport	24 158	Promocja efektywności energetycznej oraz odnawialnych źródeł energii; przeciwdziałanie/adaptacja do zmian klimatu oraz ochrona środowiska naturalnego i efektywne wykorzystanie i ochrona zasobów, w tym ochrona dziedzictwa kulturowego (także rozwój zasobów kultury) o znaczeniu światowym i europejskim; poprawa dostępności transportowej. Działania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa energetycznego, tj. rozwój inteligentnych systemów dystrybucji, magazynowania i przesyłu gazu i energii elektrycznej. Inwestycje w sektorze zdrowia (m.in. wsparcie Państwowego Ratownictwa Medycznego, inwestycje w ponadregionalną infrastrukturę ochrony zdrowia).
Inteligentny rozwój (innowacyjność, R&D)	7625	Działania będą się skupiać wokół tzw. narodowych centrów doskonałości, zlokalizowanych głównie w miastach wojewódzkich.
Wiedza, edukacja rozwój (kapitał ludzki)	3197	Wzrost poziomu zatrudnienia i spójności społecznej, a także poprawa funkcjonowania administracji publicznej. Interwencja będzie się koncentrować przede wszystkim na rozwiązaniach systemowych, projektach pilotażowych oraz działaniach o zasięgu ogólnokrajowym. Rozwiązania systemowe z zakresu edukacji i szkolnictwa wyższego, skierowane na jakość kształcenia, dostępność i jego powiązanie z gospodarką i trendami zrównoważonego rozwoju, jak również upowszechnienie uczenia się przez całe życie. Wzmacnianie i modernizacja instytucji działających na rynku pracy.
Polska Wschodnia	2 000	Dodatkowe środki na wsparcie rozwoju i pozycji konkurencyjnej Polski Wschodniej. Wspieranie działań, które sprzyjają rozwojowi, zmianom strukturalnym i wzrostowi konkurencyjności Polski Wschodniej.
Rozwój cyfrowy	1 946	Projekty z zakresu poszerzania dostępu do sieci szerokopasmowych, a także systemowe projekty dotyczące rozwoju elektronicznych usług publicznych (administracja, zamówienia publiczne, sądownictwo, zdrowie, kultura itp.), tworzenia otwartych zasobów publicznych, systemowego wsparcia e-gospodarki oraz e-integracji i rozwijania kompetencji cyfrowych.
Pomoc techniczna	570	Budowa potencjału instytucji odpowiedzialnych za realizację interwencji finansowanych z funduszy strukturalnych. W ramach programu realizowane będą działania, które zapewnią kompleksowe przygotowanie instytucji do wdrażania projektów (instytucjonalny projekt <i>pipeline</i>) oraz spójny system informacji i promocji.

Źródło: Na podstawie www.mrr.gov.pl oraz założeń umowy partnerstwa.

na rzecz edukacji, zatrudnienia i włączenia społecznego. Jest to zatem szansa, aby RPO stały się ważnym instrumentem realizacji koncepcji rozwoju endogenicznego obszarów wiejskich na podstawie unowocześnienia istniejących czy wręcz budowy nowych zasobów endogenicznych [Grosse b.d.]. To właśnie władze regionalne i lokalne są najbardziej predystynowane do tego, aby wyznaczać własne unikalne ścieżki rozwoju na podstawie doświadczenia we wdrażaniu funduszy unijnych na

poziomie regionalnym i lokalnym oraz znajomości potencjału zasobów endogenicznych. W latach 2007–2013 Polska wdrożyła zdecentralizowany system zarządzania funduszy polityki spójności i będzie go kontynuowała w nowym okresie 2014–2020. Ważne jest to, aby towarzyszył temu także proces budowy potencjału regionalnego w zakresie prowadzenia własnej polityki intraregionalnej, w której fundusze unijne (jako zewnętrzna interwencja publiczna) wzmacniają własną politykę inwestycyjną w regionach, budując regionalne systemy innowacyjne [Lambooy 2005].

Obecnie w województwach trwają konsultacje społeczne programów regionalnych. Powstaje pytanie, na ile władze lokalne zarządzające gminami wiejskimi i miejsko-wiejskimi są w stanie „przebić” się ze swoimi postulatami i zabezpieczyć fundusze na inwestycje, które nie mają szans wsparcia w ramach PROW 2014–2020 czy ze środków prywatnych inwestorów? Zgodnie z deklaracjami MRR⁴ z programów rozwoju regionalnego 2014–2020 będą mogły zostać sfinansowane następujące przedsięwzięcia:

- inwestycje związane z gospodarką wodno-ściekową (wstępna alokacja w wysokości 1,8 mld euro),
- gospodarka odpadami komunalnymi w zakresie możliwego dostosowania się do dyrektyw unijnych (wstępnie planowany budżet w wysokości 0,4 mld euro),
- inwestycje w melioracje podstawowe, jak mała retencja, wały i budowle przeciwpowodziowe (1,8 mld euro),
- melioracje szczegółowe (0,8 mld euro),
- budowa infrastruktury szerokopasmowego Internetu (budżet jeszcze nie został oszacowany w tym zakresie),
- odnawialne źródła energii (OZE) i przechodzenie na gospodarkę niskoemisyjną (budżet jeszcze nie został oszacowany w tym zakresie),
- szkolenia i usługi doradcze dla ludności z obszarów wiejskich związane z pozyskaniem kwalifikacji pozarolniczych i dostosowaniem do wymagań rynku pracy, także dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej (planowane wydatki na około 0,1 mld euro).

W sumie MRR szacuje, że wartość wydatków do sfinansowania w ramach polityki spójności, które bezpośrednio będą związane z obszarami wiejskimi, wyniesie około 4,5 mld euro. W chwili obecnej brak jest jednak jednoznacznych deklaracji ze strony zarządów województw, w jaki sposób zostanie zagwarantowany ten preferencyjny dostęp do funduszy polityki spójności w RPO. W tym kontekście wiążący będzie kształt Umowy Partnerstwa, w tym zadekretowanie w ramach poszczególnych RPO działań w nich ujętych, konkretnych możliwości rozwojowych obszarów wiejskich i rodzajów wsparcia w ramach interwencji funduszy spójności. W Założeniach do umowy partnerstwa znajdują się odniesienia do podziału interwencji na linii kraj – region, relacji RPO z programem dla Polski Wschodniej, a także programami europejskiej współpracy terytorialnej. Na obecnym etapie programowania trudno jest jednoznacznie ocenić, jaka może być rzeczywista wielkość pomocy adresowa do mieszkańców obszarów wiejskich, gdyż poruszamy się wciąż w sferze deklaracji. Ważne, aby te ogólne zapisy zostały przełożone na konkretne warunki dostępu do

⁴ Stanowisko Minister RR – odpowiedź na interpelację poselską Przewodniczącego Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Sejmu RP z października 2013 roku.

pomocy, gwarantujące samorządom, mieszkańcom i przedsiębiorcom z obszarów wiejskich równy dostęp do pomocy unijnej. Należy jednak docenić i wskazać, jako autentyczną zmianę na lepsze, nowe zintegrowane podejście do polityki rozwoju obszarów wiejskich i odchodzenie od jej sektorowego wymiaru. Komplementarność i synchronizacja działań RPO z PROW są ważnymi czynnikami, które będą służyły podejściu terytorialnemu i odchodzeniu od patrzenia na problemy rozwoju małych miast i obszarów wiejskich tylko przez pryzmat granic administracyjnych.

PODSUMOWANIE

Kwestia wsparcia obszarów o bardzo słabych wskaźnikach rozwoju społeczno-gospodarczego, w tym regionów peryferyjnych (w rozumieniu ich oddalenia od ośrodków wzrostu gospodarczego czy w kontekście kryteriów ekonomicznych, np. PKB *per capita*), do których należy większość obszarów wiejskich, z pewnością mieści się w krajowym i unijnym celu strategicznym, jakim jest poprawa spójności społecznej i terytorialnej. Zasadniczym jednak dylematem, przed którym stoją decydenci, jest trafność wyboru kierunków wsparcia i efektywność wykorzystania ograniczonych funduszy unijnych. Wiele wskazuje na to, że MFF 2014–2020 będzie ostatnim okresem, w którym Polska otrzyma tak znaczące fundusze z budżetu unijnego. Ważne, aby ich wykorzystanie, oprócz stymulowania wewnętrznego popytu, służyło także wzmocnieniu i wykorzystaniu istniejącego potencjału wzrostu, jaki tkwi m.in. w pobudzaniu przedsiębiorczości i usuwaniu barier dla jej rozwoju na obszarach wiejskich.

Obecny kształt wspólnej polityki rolnej, ze stosunkowo małą rolą II filara tej polityki, czego wyrazem jest relacja 70 : 30 alokacji funduszy na I i II filar WPR w latach 2014–2020, jednoznacznie wskazuje na ważną, ale jednak drugorzędą rolę instrumentów II filara WPR w rozwiązywaniu fundamentalnych problemów obszarów wiejskich w Polsce. Niski poziom zatrudnienia pozarolniczego i konieczność budowy fundamentów silnej lokalnej gospodarki nie zostanie osiągnięty zaangażowaniem kilkunastu miliardów euro z PROW 2014–2020, których wydatkowanie jest zaplanowane na 9 lat zgodnie z zasadą $n+2$.

Bazując na endogenicznych teoriach wzrostu, polskie regiony, w których zlokalizowane są obszary wiejskie charakteryzujące się kumulacją negatywnych zjawisk społeczno-gospodarczych [Rosner 2002], muszą umiejętnie i precyzyjnie formułować własną regionalną politykę inwestycyjną na podstawie unowocześnienia endogenicznych zasobów obszarów wiejskich lub budowy nowych innowacyjnych podstaw wzrostu [Grosse b.d.]. Jakość i wielkość endogenicznych zasobów na obszarach wiejskich jest silnie zróżnicowana przestrzennie, co powoduje, że nie ma jednego modelu wsparcia rozwoju, który „uruchomi” te zasoby celem zbudowania „masy krytycznej” i zainicjowania realnych impulsów rozwojowych. Fundusze unijne, zarówno w ramach EPS, jak i WPR, stanowią realną szansę, jeśli zostaną umiejętnie połączone z kapitałem prywatnym na poziomie regionalnym i lokalnym, aby w ramach interwencji publicznej taki impuls wykreować. Do tego potrzebny jest zestaw ukierunkowanych polityk krajowych, w tym polityki rozwoju przedsiębiorczości i wsparcia sektora małych i średnich przedsiębiorstw.

BIBLIOGRAFIA

- Decyzja Rady 70/243/EWWiS, EWG, Euratom z 21 kwietnia 1970 r. Dz. Urz. 1970, L 94.
- Decyzja Rady 85/257 z 7 maja 1985 r. Dz. Urz. 1985, L 128.
- Decyzja Rady 2000/597/WE z 29 września 2000 r. Dz. Urz. 2000, L 253.
- Elements for a Common Strategic Framework 2014 to 2020 the European Regional Development Fund the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund*, 2012. Commission Staff Working Document, Brussels, 14.3.2012, SWD(2012) 61 final, Part I (<http://ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=386&langId=en>).
- Elementy wspólnych ram strategicznych na lata 2014–2020 dla Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego*, 2012. Dokument roboczy Komisji Europejskiej, Bruksela.
- Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, 2010. Komunikat Komisji Europejskiej, Bruksela, (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:PL:PDF>).
- General Budget of the EU for the Financial Year 2007*, 2007. European Commission, Brussels – Luxembourg.
- General Budget of the EU for the Financial Year 2010*, 2010. European Commission, Brussels – Luxembourg.
- Grosse T.G., b.d.: *Wybrane koncepcje teoretyczne i doświadczenia praktyczne dotyczące rozwoju regionów peryferyjnych*. Ekspertyza dla MRR przygotowana w ramach prac nad *Strategią rozwoju Polski Wschodniej do 2020 roku* (http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/poziom_regionalny/strategia_rozwoju_polski_wschodniej_do_2020/dokumenty/Documents/375180a-6a5694a818fe987b3595bf6ecGrosse.pdf).
- wGrosse T.G. (red.), 2004: *Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline, cooperation in budgetary matters and on sound financial management*, 2013 (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/13/st11/st11298.en13.pdf>).
- Kłodziński M., red. 2008: *Wyzwania przed obszarami wiejskimi i rolnictwem w perspektywie lat 2014–2020*. IRWiR PAN, Warszawa.
- Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?* 2011. Fundacja GAP, Kraków (http://k.wnp.pl/f/025/139/kurs_na_innowacje.pdf).
- Lambooy J., 2005: *Innovation and Knowledge: Theory and Regional Policy*. “European Planning Studies” 13, 8.
- Nurzyńska I., 2011: *Fundusze Unii Europejskiej a system finansowania inwestycji ze środków publicznych w Polsce*. IRWiR PAN, Warszawa.
- Oręziak L., 2009: *Finanse Unii Europejskiej*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Polityka spójności po 2013 r.*, 2008. *Pożądane kierunki reformy*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Program uproszczeń dotyczący wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020*, 2012. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Bruksela.
- Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020. Założenia umowy partnerstwa*, 2013. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa. (http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/Fundusze_Europejskie_2014_2020/Documents/ZaL_UP).
- Projekt PROW – Projekt Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020* (2013); (http://www.minrol.gov.pl/pol/content/download/42744/236175/file/26_07_13_Projekt%20PROW.pdf).
- Rosner A., red. 2002: *Wiejskie obszary kumulacji barier rozwojowych*. IRWiR PAN, Warszawa.

- Russel P., 2012: *Ewolucja wieloletnich ram finansowych Unii Europejskiej*. „Studia BAS” 3 (31) ([http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/6BB4E8FB6B3DFF1FC1257A84004CA5A8/\\$file/Stromy%20odStudia_BAS_31-4.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/6BB4E8FB6B3DFF1FC1257A84004CA5A8/$file/Stromy%20odStudia_BAS_31-4.pdf)).
- Stanowisko Rządu w sprawie polityki spójności po 2013 roku*, 2012. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów, Warszawa (http://www.mrr.gov.pl/fundusze/Fundusze_Europejskie_2014_2020/Negocjacje_2014_2020/Stanowiska_Rzadu_RP/Documents/stanowiska_rzadu_do_pakietu_ps.pdf).
- SZRWR – *Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012–2020*, 2012. Monitor Polski z 9 listopada 2012 r, poz. 839.
- The Community Budget*, 2008. Facts in Figures. Office for Official Publications of the EC, Brussels – Luxembourg.
- The European Union Budget at a Glance*, 2010. European Commission, Brussels (http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/glance/budget_glance_en.pdf).
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:FULL:PL:PDF>).
- Uchwała nr 163 Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie przyjęcia Zalecenia Rady w sprawie krajowego programu reform Polski z 2013 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na lata 2012–2016. Rada Europejska, Bruksela (http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/csr2013_poland_pl.pdf).

THE EUROPEAN COHESION POLICY AFTER 2014, ASSUMPTIONS, POSSIBLE SOLUTIONS, AND THE POTENTIAL IMPACT FOR THE DEVELOPMENT OF RURAL AREAS IN POLAND

Abstract. The article analyzes the results of the negotiations on the multiannual financial framework of the European Union for the period 2014–2020 and their impact on possible directions for the use of EU funds in the light of national proposals for support under the common agricultural policy and cohesion policy. In this context, the article examines the new integrated system for managing EU funds after 2014, as well as the procedures for establishing, and specificity of, the EU budget as a key instrument of European integration for the period 2014–2020.

Key words: European Cohesion Policy, Multiannual Financial Framework, EU general budget, Partnership Agreement, Strategy Europe 2020, rural development