

**KOMENTARZ
DO AKTÓW PRAWNYCH
WSPÓLNOT EUROPEJSKICH
W ZAKRESIE FUNDUSZY STRUKTURALNYCH
I FUNDUSZU SPÓJNOŚCI
NA LATA 2007-2013**

Warszawa, grudzień 2006

WYDAWCA:

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
Departament Koordynacji i Zarządzania
Podstawami Wsparcia Wspólnoty
ul. Wspólna 2/4, 00-926 Warszawa
tel (0-22) 461 39 40
www.fundusze-strukturalne.gov.pl



Publikacja współfinansowana
ze środków Europejskiego Funduszu
Rozwoju Regionalnego
w ramach Programu Operacyjnego
Pomoc Techniczna



Niniejszy komentarz powstał z inicjatywy Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego. Poszczególne części przygotowywali pracownicy Ministerstwa Rozwoju Regionalnego bezpośrednio zaangażowani w negocjowanie poszczególnych rozporządzeń w ramach pakietu:

dr Hanna Jahns, Redakcja, rozporządzenie ogólne (tytuły I-V, VIII-IX),

Aleksandra Zakrzewska, rozporządzenie ogólne (tytuły VI, VII),

Magdalena Załęska, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (rozdział I, II, IV),

Marcin Łata, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (rozdział III),

Gabriela Szuberska, Europejski Fundusz Społeczny,

Agnieszka Gintowt-Dziewałtowska, Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej,

Krzysztof Kasprzyk, Fundusz Spójności, rozporządzenie ogólne (duże projekty, projekty generujące dochód),

Magdalena Łotocka, Komentarz do pakietu rozporządzeń poświęcony wymiarowi miejskiemu w polityce spójności 2007-2013.

Współpracowali:

Marcin Głuchowski, Margareta Przybyła, Kamila Wadecka

Konsultacja i weryfikacja merytoryczna tekstu:

dr Piotr Żuber, Dyrektor Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej,

Monika Dołowiec, Zastępca Dyrektora Departamentu Koordynacji i Zarządzania PWW,

Michał Olszewski Zastępca Dyrektora Departamentu Koordynacji i Zarządzania PWW,

Aleksandra Kędzierska, Departament Koordynacji i Zarządzania PWW.

SPIS TREŚCI:

Wprowadzenie	7
1. Komentarz do rozporządzenia 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	17
2. Komentarz do rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999	117
3. Komentarz do rozporządzenia (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999	141
4. Komentarz do rozporządzenia Rady (WE) nr 1084/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające Fundusz Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) 1164/94	153
5. Komentarz do rozporządzenia (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT)	161
6. Idea zrównoważonego rozwoju miast w ramach europejskiej polityki spójności	171
7. Załączniki	185

WPROWADZENIE

Założenia reformy polityki spójności UE na lata 2007-2013

Dyskusja na temat kształtu polityki spójności Unii Europejskiej w latach 2007-2013 rozpoczęła się wraz z opublikowaniem w początku 2001 r. II Raportu Komisji Europejskiej nt. spójności społecznej i gospodarczej. Początkowo dyskusja ta miała charakter wymiany poglądów i stanowisk poszczególnych państw członkowskich UE podczas różnych spotkań, w tym tzw. forów nt. spójności oraz nieformalnych spotkań ministrów ds. polityki regionalnej. Bardziej wyrazistego charakteru debata nabrała z początkiem 2004 r., po opublikowaniu przez Komisję Europejską Komunikatu w sprawie nowej perspektywy finansowej oraz III Raportu nt. spójności społecznej i gospodarczej, w którym przedstawiła założenia reformy polityki spójności. Na uwagę zasługuje fakt rozszerzenia dotychczasowych aspektów polityki – gospodarczego i społecznego – o wymiar terytorialny, który stanowi jej uzupełnienie i wzmocnienie, przyczyniając się do poprawy integracji terytorialnej w ramach UE. Wstępne propozycje Komisji dotyczące reformy polityki strukturalnej, które były szeroko dyskutowane na III Forum nt. spójności w maju 2004 r., znalazły swoje odzwierciedlenie w projektach pięciu rozporządzeń dotyczących zasad funkcjonowania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w latach 2007-2013, opublikowanych przez Komisję Europejską w połowie lipca 2004 r.

Pakiet legislacyjny składał się z następujących dokumentów:

- projekt rozporządzenia Rady wprowadzającego ogólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności,
- projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego,
- projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego,
- projekt rozporządzenia Rady ustanawiającego Fundusz Spójności,
- projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Europejskie Ugrupowanie Współpracy Transgranicznej (EUWT).

Na uwagę zasługuje ostatni z dokumentów, który ustanawia nowy instrument współpracy terytorialnej, mający na celu ułatwienie współpracy w wymiarze transgranicznym, transnarodowym i międzyregionalnym, państwom członkowskim, władzom regionalnym i lokalnym oraz podmiotom prawa publicznego.

Do podstawowych założeń zaproponowanej reformy polityki spójności na lata 2007-2013 należy zaliczyć:

1. **utrzymanie dotychczasowej wagi i budżetu polityki spójności** (utrzymanie ukierunkowania polityki na wszystkie państwa członkowskie oraz utrzymanie budżetu polityki na wysokim poziomie, ponad 1/3 budżetu UE);
2. **koncentrację działań** na trzech nowych celach:

Cel **Konwergencja**, wspierający wzrost i tworzenie nowych miejsc pracy w regionach najbiedniejszych (o PKB na głowę mieszkańca poniżej 75% średniej dla UE oraz w regionach tzw.

efektu statystycznego). Na cel Konwergencja przeznaczone zostanie ponad 81% całości środków na politykę spójności;

Cel Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie, wspierający zmiany strukturalne w regionach nie kwalifikujących się do celu Konwergencja oraz zmiany na rynku pracy. Środki przeznaczone na cel Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie wyniosą blisko 16% całości środków polityki spójności;

Cel Europejska współpraca terytorialna (kontynuacja Inicjatywy Wspólnotowej INTER-REG), wspierający terytorialną konkurencyjność oraz promujący harmonijny i zrównoważony rozwój terytorium UE w ramach trzech komponentów: transgranicznego, transnarodowego oraz międzyregionalnego. Na cel Europejska współpraca terytorialna przeznaczono ok. 2,5% środków polityki spójności. Beneficjentami będą także zewnętrzne regiony graniczne UE;

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

4. rezygnację z Inicjatyw Wspólnotowych (EQUAL, INTERREG, LEADER, URBAN) i włączenie ich specyficznych dziedzin wsparcia do trzech nowych celów;

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

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

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

Negocjacje pakietu legislacyjnego

Po raz pierwszy Polska, jako państwo członkowskie Unii Europejskiej, miała możliwość uczestniczenia w procesie uzgadniania zapisów rozporządzeń UE regulujących zasady funkcjonowania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w nowym okresie programowania. Podobnie, jak w poprzednich perspektywach finansowych, także w latach 2007-2013, Komisja zaproponowała uregulowanie zasad wykorzystania środków polityki spójności w ramach rozporządzeń, które, jako element prawa wtórnego Wspólnoty Europejskiej, mają zasięg ogólny i obowiązują państwa członkowskie w całości - we wszystkich częściach. Rozporządzenia stosuje się bezpośrednio w państwach członkowskich, co oznacza, że podlegają one automatycznemu włączeniu do krajowego porządku prawnego. Dlatego niezwykle ważny jest

aktywny udział w pracach nad uzgodnieniem treści rozporządzeń, tak by uwzględniały one korzystne dla poszczególnych państw rozwiązania.

Wprowadzenie

Prace nad pakietem legislacyjnym prowadzone były od września 2004 r. w ramach Grupy roboczej Rady UE ds. środków strukturalnych (B.6/B.5), w której uczestniczyli przedstawiciele wszystkich państw członkowskich UE pod przewodnictwem kolejnych Prezydencji oraz przedstawiciele Komisji Europejskiej. Równolegle, projekty rozporządzeń były przedmiotem dyskusji w ramach właściwych Komisji Parlamentu Europejskiego (tj. Komisji ds. Rozwoju Regionalnego – REGI oraz Komisji ds. Zatrudnienia i Spraw Socjalnych – EMPL). Należy podkreślić, że kwestie finansowe, w tym m.in. wysokość całkowitej alokacji środków polityki spójności oraz wielkość środków przypadających na poszczególne cele oraz państwa, były przedmiotem dyskusji w ramach nowej perspektywy finansowej, a tym samym w ramach innych formacji Rady UE oraz Parlamentu Europejskiego.

Za koordynację prac związanych z procesem uzgadniania kształtu projektów rozporządzeń odpowiadał Dyrektor Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej, Pan Piotr Żuber, (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, wcześniej Ministerstwo Gospodarki i Pracy). W ramach Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej (DKS), koordynacją całości prac zajmował się Wydział Polityki Spójności i Analiz Prawa Europejskiego. W pracach tych - w zależności od potrzeby i obszaru omawianych zagadnień - uczestniczyła szeroka grupa ekspertów z Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, w tym przedstawiciele Departamentu Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym, Departamentu Koordynacji Programów Infrastrukturalnych i Departamentu Inicjatywy INTERREG, a także przedstawiciele innych resortów, w tym szczególnie Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej. W proces uzgadniania polskiego stanowiska na posiedzenia grupy roboczej bieżąco zaangażowane było Stałe Przedstawicielstwo RP przy UE. Zarówno współpraca, jak i konsultacje z instytucjami wspólnotowymi bezpośrednio lub pośrednio zaangażowanymi w dyskusję nad pakietem rozporządzeń dot. polityki spójności odbywały się za pośrednictwem Pani Hanny Jahns, koordynatora Wydziału ds. polityki regionalnej i spójności w Stałym Przedstawicielstwie RP przy Unii Europejskiej.

Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego wspólnie z resortami współpracującymi opracował projekty stanowisk Rządu RP do projektów poszczególnych aktów prawnych wchodzących w skład pakietu legislacyjnego, które 17 września 2004 r. zostały przyjęte przez Komitet Europejski Rady Ministrów. W związku z toczącą się debatą nad projektami rozporządzeń stanowisko Rządu wobec pakietu legislacyjnego ulegało modyfikacjom, w tym odpowiedniej aktualizacji w stosunku do zmieniających się propozycji przedstawianych przez kolejne Prezydencje. Projekty stanowisk Rządu oraz ich aktualizacje były przedmiotem dyskusji sejmowej Komisji do spraw Unii Europejskiej oraz senackiej Komisji Spraw Unii Europejskiej. Stanowiły one podstawę do zajmowania stanowiska przez przedstawicieli Polski w trakcie dyskusji nad projektami rozporządzeń prowadzonej na forum instytucji wspólnotowych.

Równolegle do dyskusji prowadzonych w ramach Grupy roboczej Rady UE przedstawiciele Polski (zarówno eksperci z zaangażowanych resortów, jak i pracownicy Stałego Przedstawicielstwa) prowadzili konsultacje z Komisją Europejską podczas spotkań bilateralnych, mających na celu dokładne wyjaśnienie skomplikowanych i niejasnych zapisów projektów rozporządzeń a także uczestniczyli w spotkaniach z polskimi deputowanymi do Parlamentu Europejskiego zasiadającymi w Komisji ds. Rozwoju Regionalnego. Polska prowadziła również intensywne konsultacje w gronie nowych państw członkowskich w celu zidentyfikowania obszarów wspólnych interesów oraz wypracowania jednolitego stanowiska w odniesieniu do najważniejszych aspektów propozycji Komisji. W wyniku tego procesu przedstawiciele z Czech, Słowacji, Węgier, Litwy, Łotwy, Słowenii, Malty oraz Polski uzgodnili wspólny techniczny dokument (*Non-paper*) zawierający jednolite stanowisko w odniesieniu do najbardziej istotnych zagadnień:

Wprowadzenie

- jednofunduszowości programów operacyjnych i zakresu elastyczności wzajemnego finansowania działań w ramach EFRR i EFS (tzw. *cross-financing*),
- poziomu maksymalnego współfinansowania wspólnotowego działań strukturalnych w państwach objętych Funduszem Spójności,
- stosowania zasady n+2 w odniesieniu do Funduszu Spójności,
- rozpoczęcia okresu kwalifikowalności wydatków, kwestii podatku VAT jako kosztu kwalifikowanego
- ustalenia okresu trwałości projektów współfinansowanych z funduszy.

Dokument ten został przekazany przedstawicielom Prezydencji, Komisji Europejskiej oraz pozostałym państwom członkowskim w grudniu 2004 r. i stanowił jeden z punktów wyjścia dla prac grupy pod kierunkiem kolejnych Prezydencji. Na podkreślenie zasługuje także udana współpraca Polski z państwami Grupy Wyszehradzkiej w zakresie dążenia do uznania wydatków związanych z mieszkalnictwem za koszt kwalifikowalny w nowych państwach członkowskich. Współpraca ta przyczyniła się do pozytywnego dla tych państw wyniku negocjacji w tym obszarze.

Prace nad pakietem legislacyjnym dot. polityki spójności prowadzone na szczeblu eksperckim (grupy roboczej ds. środków strukturalnych) były bardzo intensywne i trwały blisko 2 lata od momentu opublikowania przez Komisję propozycji nowych rozporządzeń. W okresie od września do grudnia 2004 r. pod przewodnictwem Prezydencji holenderskiej na forum Grupy roboczej toczyła się pierwsza faza dyskusji nad propozycjami rozporządzeń, podczas której udało się zidentyfikować obszary możliwych kompromisów oraz główne rozbieżności między stanowiskami państw członkowskich. W pierwszym półroczu 2005 r. pracami Grupy roboczej kierowała Prezydencja luksemburska. Mimo, że Prezydencji udało się znacząco pogłębić dyskusję nad wszystkimi rozporządzeniami, w wielu sprawach nie udało się jednak osiągnąć porozumienia. Kluczowe dla dalszego procesu negocjacji było fiasko Rady Europejskiej 16-17 czerwca 2005 r., na którym nie udało się osiągnąć kompromisu ws. perspektywy finansowej na lata 2007-2013. Taki stan rzeczy wpłynął znacząco na priorytety negocjacyjne Prezydencji brytyjskiej, która swoje przewodnictwo w Radzie sprawowała w okresie od lipca do końca grudnia 2005 r. Prezydencja brytyjska przedstawiła państwom nowe kompromisowe wersje pięciu projektów rozporządzeń i poddała pod dyskusję jedynie kwestie niezgodnione, co do których możliwe było osiągnięcie kompromisu na poziomie technicznym (eksperskim). Kluczowe kwestie sporne dotyczące ułatwień w dostępie do środków polityki spójności, wymagające porozumienia na szczeblu politycznym (w tym: zasada n+2 dla Funduszu Spójności, kwalifikowalność VAT i wydatków związanych z mieszkalnictwem oraz poziom współfinansowania wspólnotowego), nie stanowiły przedmiotu prac grupy w tym okresie. Mimo, iż nie udało się, zgodnie z intencją Prezydencji brytyjskiej, uzgodnić kwestii pozafinansowych oraz osiągnąć tzw. porozumienia częściowego w odniesieniu do projektów rozporządzeń do końca listopada 2005 r., podczas kolejnego szczytu Rady Europejskiej 15-16 grudnia 2005 r., Prezydencja doprowadziła do osiągnięcia kompromisu w sprawie perspektywy finansowej UE na lata 2007-2013, a tym samym do uzgodnienia najważniejszych finansowych aspektów polityki spójności. Na szczycie zapadły także korzystne dla Polski decyzje dotyczące pewnych ułatwień w dostępie do środków polityki spójności (m.in. dot. kwalifikowalności VAT i wydatków na mieszkalnictwo, sposobu obliczania wkładu wspólnotowego).

Sukces grudniowego szczytu umożliwił kolejnej Prezydencji – austriackiej (która przewodziła pracom Rady UE w pierwszym półroczu 2006 r.) – intensyfikację prac nad ostatecznym wynegocjowaniem pakietu legislacyjnego. Prezydencja przeprowadziła z każdym z państw członkowskich, przedstawicielami Komisji Europejskiej oraz sprawozdawcami PE do poszczególnych rozporządzeń konsultacje bilateralne, na podstawie których zidentyfikowała obszary (m.in. kwalifikowalność zaliczek na pomoc publiczną, zniesienie tzw. podwójnych standardów dot. np. kwalifikowalności VAT wprowadzonych decyzją grudniowej Rady Europej-

skiej), co do których potrzebna była dyskusja, a następnie decyzja polityczna Komitetu Stałych Przedstawicieli (COREPER).

Wprowadzenie

Podczas dwóch posiedzeń Komitetu Stałych Przedstawicieli (w dniach 12 oraz 26 kwietnia 2006 r.) udało się osiągnąć kompromis nie tylko w odniesieniu do najważniejszych kwestii spornych, ale także do postulatów Parlamentu Europejskiego, co w efekcie doprowadziło do pomyślnego zakończenia negocjacji nad pakietem dot. polityki spójności w ramach Rady UE na początku maja br. Nie bez znaczenia dla sprawnej finalizacji prac nad pakietem legislacyjnym była efektywna robocza współpraca Prezydencji austriackiej z Parlamentem Europejskim w zakresie uzgadniania treści rozporządzeń, w wyniku której zdecydowana większość postulatów PE została uwzględniona na poziomie prac Rady UE.

5 maja 2006 r. Rada ds. Ekonomicznych i Finansowych (ECOFIN) osiągnęła porozumienie polityczne wobec całego pakietu legislacyjnego. Ostateczne przyjęcie przez Radę UE tzw. wspólnego stanowiska w odniesieniu do rozporządzeń przyjmowanych w procedurze współdecydowania (tj. rozporządzeń dot. EFRR, EFS i EUWT), po zakończeniu prac prawników-językoznawców Rady UE i Parlamentu Europejskiego, miało miejsce 12 czerwca 2006 r. Zaakceptowanie pakietu rozporządzeń przez Parlament Europejski na sesji plenarnej 4 lipca 2006 r. umożliwiło ostateczne przyjęcie przez ECOFIN 11 lipca 2006 r. rozporządzeń podlegających procedurze zgody (tj. rozporządzenia ogólnego i rozporządzenia dotyczącego Funduszu Spójności). Rozporządzenia zostały opublikowane 31 lipca 2006 r. w Dzienniku Urzędowym UE.

Osiągnięcia negocjacyjne Polski

Pierwotne propozycje Komisji Europejskiej zawarte w pakiecie legislacyjnym nie we wszystkich przypadkach były korzystne dla Polski. Niemniej, w wyniku prowadzonych uzgodnień oraz negocjacji udało się zrealizować – w całości lub części – znaczną ilość postulatów Polski zgłaszanych w porozumieniu z innymi nowymi państwami członkowskimi. Spośród najważniejszych osiągnięć negocjacyjnych należy wymienić:

- **Podniesienie maksymalnej stopy współfinansowania wspólnotowego.** Ostateczne uzgodnienia zakładają podniesienie stopy współfinansowania do 85% (w porównaniu z proponowanym pułapem 80% dostępnym dla państw kohezyjnych jedynie w wyjątkowych i uzasadnionych przypadkach) dla programów realizowanych z EFRR i EFS dla państw o PKB *per capita* poniżej 85% średniej UE-25 w latach 2001-2003, w tym Polski. Dodatkowo ustalono, że państwa te będą mogły uwzględniać na poziomie programu operacyjnego, oprócz wydatków publicznych także wydatki prywatne, jako podstawę obliczania stopy współfinansowania ze środków UE.
- **Kwalifikowalność VAT.** Zgodnie z ostatecznymi ustaleniami, w przyszłym okresie programowania utrzymane zostaną dotychczasowe zasady kwalifikowalności VAT, tj. nie podlegający zwrotowi podatek VAT będzie mógł być uznany jako koszt kwalifikowalny.
- **Uelastycznienie zasady n+2 dla Funduszu Spójności.** Pierwotna propozycja Komisji Europejskiej zakładała rozciągnięcie zasady automatycznego anulowania zobowiązań (zasady n+2), odnoszącej się w obecnym okresie programowania wyłącznie do funduszy strukturalnych, także na Fundusz Spójności. Polska oraz inne państwa członkowskie podkreślały, że taka zmiana może wprowadzić poważne zagrożenie niewykorzystania środków finansujących projekty o długim cyklu inwestycyjnym. Ostatecznie, uelastyczniono stosowanie zasady n+2, tj. w latach 2007-2010 obowiązywała będzie, zarówno dla funduszy strukturalnych jak i dla Funduszu Spójności, zasada n+3.
- **Kwalifikowalność mieszkalnictwa.** W przyszłym okresie programowania EFRR będzie mógł współfinansować projekty z zakresu mieszkalnictwa w nowych państwach członkow-

skich w tym także w Bułgarii i Rumunii. Zgodnie z uzgodnieniami, wydatki na mieszkalnictwo będą mogły być uznane za kwalifikowalne w maksymalnej wysokości 3% alokacji Funduszu na dany program operacyjny lub 2% całkowitej alokacji EFRR, pod warunkiem, że będą miały miejsce w ramach zintegrowanego programu rozwoju miejskiego (np. programu rewitalizacji) lub w ramach zdefiniowanej w programie operacyjnym priorytetu poświęconego obszarom dotkniętym, bądź też zagrożonym degradacją lub wykluczeniem społecznym. Ponadto, wsparcie budownictwa z EFRR nie będzie ograniczone jedynie do mieszkalnictwa społecznego, lecz obejmować będzie także wydatki na rzecz budynków wielorodzinnych oraz budynków będących własnością władz publicznych, które będą przeznaczone na potrzeby mieszkaniowe dla gospodarstw domowych o niskich dochodach lub dla mieszkańców o specjalnych potrzebach.

- **Rozszerzenie zakresu interwencji EFRR.** Zapisy rozporządzenia ws. EFRR uwzględniają postulaty Polski dotyczące rozszerzenia zakresu interwencji Funduszu, w tym w szczególności możliwość finansowania z EFRR inwestycji związanych z połączeniami sieci TEN-T, a także projektów z zakresu ochrony i zachowania dziedzictwa kulturowego, rozwoju infrastruktury kulturalnej oraz zwiększania dostępności usług kulturalnych i przemysłów kultury - nie tylko powiązanych z rozwojem turystyki, jak zakładała pierwotna propozycja KE. Ponadto, rozszerzony został zakres interwencji EFRR w ramach współpracy transnarodowej o zagadnienia zgłaszane przez Polskę i inne kraje, takie jak dziedzictwo kulturowe i przyrodnicze, rozwój miast oraz międzynarodowe strefy rozwoju.
- **Rozpoczęcie okresu kwalifikowalności projektów.** Wyjściowe propozycje Komisji dotyczące rozpoczęcia okresu kwalifikowalności projektów były bardziej restrykcyjne w porównaniu z obowiązującymi rozwiązaniami. Polsce oraz innym nowym państwom członkowskim udało się utrzymać obecnie obowiązujące zasady dotyczące okresu kwalifikowalności projektów, tzn. początkową datą kwalifikowalności projektów, w tym dużych projektów, będzie data przedłożenia Komisji programu operacyjnego lub 1 stycznia 2007 r., w zależności od tego, który z tych terminów będzie wcześniejszy.
- **Kwalifikowalność zaliczek na pomoc publiczną.** Polska konsekwentnie zabiegała i popierała starania państw o uznanie kwalifikowalności zaliczek w ramach pomocy publicznej, tj. uznania zaliczek w całości za wydatek poniesiony, który może stanowić podstawę refundacji ze środków UE. Ostateczny kompromis zakłada, że zaliczki uwzględnione w deklaracjach wydatków nie mogą przekraczać 35% kwoty wsparcia udzielonego beneficjentowi w ramach pomocy publicznej na dany projekt oraz, że zaliczki te zostaną potwierdzone odpowiednimi dokumentami w ciągu 3 lat po ich przyznaniu.
- **Opcjonalny charakter rezerw.** W trakcie negocjacji Polska była przeciwna ustanowieniu rezerwy wykonania (*performance reserve*), zarówno o charakterze wspólnotowym jak i krajowym, oraz opowiadała się za opcjonalnym charakterem rezerwy interwencyjnej na nieprzewidziane okoliczności (*national contingency reserve*). Ostatecznie Rząd opowiedział się za propozycją zapewniającą państwu członkowskiemu swobodę w wyborze obu rezerw, co zostało uzgodnione i zapisane w rozporządzeniu ogólnym.

Części polskich postulatów nie udało się w pełni zrealizować, mimo podejmowanych przez Polskę wielokrotnych prób przekonania partnerów wspólnotowych. Polska przyjęła jednak zaproponowany kompromis, mając na uwadze potrzebę pilnego zakończenia prac nad pakietem legislacyjnym oraz fakt, iż dotychczas osiągnięte rezultaty zapewniają możliwość efektywnego wykorzystania funduszy UE w latach 2007-2013. Postulaty, których nie udało się w pełni zrealizować obejmują:

- **Programowanie oparte na zasadzie „jeden program-jeden fundusz”.** Polska była jedynym krajem konsekwentnie postulującym przeniesienie zasady wielofunduszowości na

kolejny okres programowania. Stanowisko to musiało jednak ulec zmianie ze względu na brak poparcia zarówno ze strony Komisji Europejskiej, jak i innych państw członkowskich. Jako rekompensatę dla odejścia od zasady wielofunduszowości należy uznać propozycję Komisji w zakresie wprowadzenia zasady *cross-financing*, tj. możliwości finansowania w ramach zakresów interwencji EFRR i EFS komplementarnych działań wchodzących odpowiednio w zakres drugiego funduszu. Komisja przychyliła się do postulatów państw członkowskich, w tym Polski, dotyczących podniesienia pułapu *cross-financingu* z proponowanych 5%. Uzgodniony kompromis zakłada zatem maksymalny pułap na poziomie 10% finansowania, liczony na poziomie priorytetów, oraz możliwość jego podwyższenia do 15% w szczególnych przypadkach przewidzianych w rozporządzeniach ws. EFRR i EFS.

- **Zakres wydatków wliczanych w pułap 4%.** W początkowej fazie negocjacji Polska postulowała, aby w kalkulacjach pułapu 4% (maksymalny roczny transfer środków strukturalnych w stosunku do PKB kraju) nie były uwzględniane alokacje z tytułu obecnej Sekcji Orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej oraz nowego Europejskiego Instrumentu Rybołówstwa, ze względu na wyłączenie tych obszarów interwencji z zakresu polityki spójności. Biorąc pod uwagę szerszy kontekst dyskusji nt. perspektywy finansowej na lata 2007-2013, dotyczący redukcji wielkości budżetu oraz redukcji alokacji na poszczególne państwa i kategorie wydatków, postulat ten okazał się niemożliwy do realizacji.
- **Ocena zgodności krajowego systemu zarządzania i kontroli funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności z wymaganiami rozporządzenia.** Polska zakwestionowała obowiązek przygotowania na potrzeby Komisji Europejskiej raportu dotyczącego oceny zgodności krajowego systemu zarządzania i kontroli funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, ze względu na powiązanie między wypłatą płatności pośrednich a oceną raportu przez Komisję. Polska przedstawiła propozycję, w której postulowała ograniczenie możliwości zawieszania przez KE płatności okresowych w związku ze stwierdzeniem zastrzeżeń dotyczących zgodności systemów zarządzania i kontroli z wymogami rozporządzenia nie dla całego programu, lecz dla priorytetu/priorytetów zakwestionowanych. Jednocześnie Polska zaproponowała, aby w uzasadnionych przypadkach możliwe było, po uzyskaniu akceptacji Komisji, przygotowanie raportu i opinii dla poszczególnych priorytetów. Jedyny kompromis, na jaki przystała Komisja, to możliwość uruchomienia płatności okresowej dla programu, jeśli zastrzeżenia odnoszące się do systemu zarządzania i kontroli dotyczą tylko jednego priorytetu w programie. Rozwiązanie to, choć nie w pełni realizuje postulaty Polski, wprowadza pewien element elastyczności.
- **Zasada warunkowości dla Funduszu Spójności.** Polska konsekwentnie postulowała objęcie zasadą warunkowości tylko projektów już zatwierdzonych w momencie zawieszenia, argumentując, że przyczyni się to do sprawnego wdrażania i absorpcji środków z Funduszu Spójności. Obawy Polski budziło nie samo powiązanie wsparcia z funduszu z kryteriami konwergencji, co wynika z zapisów traktatowych, ale niejasne przepisy, które nie przenoszą obowiązującego dotychczas wyłączenia z środków objętych ewentualnym wstrzymaniem wsparcia dla projektów już zatwierdzonych i realizowanych. Postulat Polski nie spotkał się z poparciem partnerów wspólnotowych. Udało się jednak uzyskać pozytywne rozstrzygnięcie polegające na braku obligatoryjności stosowania zasady warunkowości. Ponadto, w trakcie negocjacji budżetu UE na lata 2007-2013, Polska uzyskała korzystne rozwiązania dotyczące mechanizmów stosowania zasady dodatkowości, tj. wydłużenie okresu zawieszenia zobowiązań z Funduszu Spójności do roku $n+2$, gdzie n jest rokiem decyzji o zawieszeniu zobowiązań (co oznacza w praktyce, że zawieszone środki nie przepadają przez $n+2$ lata). Proponowany wcześniej przez Prezydencję okres $n+1$ pozostawiał zbyt mało czasu na podjęcie efektywnych działań, które przerwałyby procedurę nadmiernego deficytu i odwróciłyby decyzję o zawieszeniu zobowiązań Funduszu Spójności.

- **Zrównanie progu finansowego dla dużych projektów.** Początkowo Polska kwestionowała proponowane przez Komisję obniżenie pułapu finansowego do 25 mln EUR w definicji dużego projektu dla przedsięwzięć z zakresu środowiska. Podkreślano, że proponowany przepis może powodować problemy interpretacyjne, w szczególności wobec braku zdefiniowania projektu środowiskowego. Dlatego też według polskiego stanowiska postulowano podniesienie progu dla dużych projektów w sektorze środowiska do 50 mln EUR. W związku ze zdecydowanym brakiem poparcia ze strony Komisji Europejskiej, Prezydencji oraz niewystarczającym państw członkowskich, postulat okazał się niemożliwy do realizacji. Ostatecznie proponowane przez Komisję rozwiązania zostały utrzymane.
- **Realizacja programów współpracy w ramach celu 3.** W początkowej fazie negocjacji Polska zaproponowała opcjonalne, w stosunku do propozycji Komisji, rozwiązanie dotyczące realizacji programów celu 3, tj. postulowała, aby realizacja programów celu 3 mogła odbywać się albo na zasadach proponowanych przez Komisję (wspólne instytucje odpowiedzialne za program oraz wzmocnienie roli partnera wiodącego), albo z wykorzystaniem istniejących struktur wdrażania i kontroli przygotowanych na potrzeby celu 1 dla implementacji programów celu 3. Z uwagi na odosobnione stanowisko, Polska zmuszona była wycofać się ze swego postulatu. Niemniej, kwestia ta nie ma decydującego znaczenia z punktu widzenia realizacji zadań w ramach celu 3, zatem zaakceptowanie propozycji Komisji nie wpłynie niekorzystnie na wykorzystywanie środków z funduszy strukturalnych.
- **Okres trwałości projektu.** Jako częściowo satysfakcjonujący należy uznać osiągnięty kompromis dotyczący okresu trwałości projektów. Polska znalazła się w licznej grupie państw, które postulowały utrzymanie obecnego – pięcioletniego okresu (propozycja KE – 7 lat), liczonego od daty wydania decyzji dotyczącej finansowania projektu. W wyniku negocjacji udało się wprowadzić skrócić okres trwałości projektu – do 5 lat jako zasady oraz 3 lat dla państw członkowskich, które skorzystają z możliwości ograniczenia tego okresu w związku z utrzymaniem inwestycji lub miejsc pracy utworzonych przez małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP). Jednak oba okresy liczone będą od daty zakończenia realizacji projektu, co jest rozwiązaniem mniej korzystnym niż obecnie stosowana i zaproponowana pierwotnie przez KE data decyzji finansowej dla projektu.

Podsumowując końcowe uzgodnienia dotyczące pakietu legislacyjnego regulującego politykę spójności w latach 2007-2013, należy uznać je za korzystne z punktu widzenia interesów Polski. Sukcesem negocjacyjnym Polski są ustalenia szczytu Rady Europejskiej z grudnia 2005 r., uwzględniające, w całości lub w części, priorytetowe postulaty dotyczące ułatwień w dostępie do środków finansowych polityki spójności, tj. wynegocjowanie wyższego poziomu współfinansowania ustalonego, m.in. dla Polski, w granicach 85%, zastosowania zasady $n+3$ w stosunku do funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności do 2010 r. oraz utrzymania kwalifikowalności podatku VAT. Kluczowe znaczenie dla Polski będzie mieć również możliwość uznania – w latach 2007-2013 – wydatków związanych z mieszkalnictwem jako kosztów kwalifikowanych, w ograniczonym w rozporządzeniu zakresie. Nie należy przy tym zapominać, że priorytetowym dla Polski celem negocjacyjnym było jak najszybsze zakończenie prac nad pakietem aktów prawnych stanowiących podstawę wydatkowania środków strukturalnych UE od 2007 roku.

Zakończenie prac nad pakietem umożliwiło kontynuację dyskusji i przyjęcie przez Radę UE strategicznych wytycznych Wspólnoty – dokumentu wyznaczającego ramy dla polityki spójności na szczeblu wspólnotowym, a następnie uzgodnienie dokumentów krajowych, tj. narodowych strategicznych ram odniesienia (Narodowej Strategii Spójności) oraz programów operacyjnych, stanowiących podstawę wydatkowania środków w ramach polityki spójności w Polsce w latach 2007-2013.

Celem przygotowywanego komentarza do pakietu rozporządzeń ws. polityki spójności na lata 2007-2013 jest nie tylko zwrócenie szczególnej uwagi na najważniejsze zmiany oraz nowości wprowadzone do systemu programowania i zarządzania środkami UE. Niniejsza publikacja ma przede wszystkim wyjaśnić zapisy rozporządzeń w sposób zrozumiały dla potencjalnych zainteresowanych (zarówno dla podmiotów bezpośrednio zaangażowanych w system wdrażania Funduszy w Polsce, jak i innych zainteresowanych). Jednoznaczna interpretacja przepisów rozporządzeń oraz odniesienie do realiów polskich ma przy tej okazji kluczowe znaczenie. Język wspólnotowego prawa jest dość hermetyczny i bywa mało zrozumiały nawet dla osób, które mają doświadczenie i na co dzień zajmują się problematyką funduszy strukturalnych.

Należy jednak pamiętać, że rozporządzenia opublikowane w Dzienniku Urzędowym UE¹ stanowią podstawowy tekst źródłowy, natomiast przygotowany komentarz stanowi jedynie wsparcie interpretacyjne.

¹ Dz. Urz. UE L 210 z dnia 31.07.2006 r., <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:L:2006:210:SOM:PL:HTML>.

KOMENTARZ

do rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r.
ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące
Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego,
Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności
i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999

1083/2006

Rozporządzenie Rady nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności² (zwane dalej rozporządzeniem ogólnym) zawiera przepisy regulujące kształt oraz zasady wdrażania polityki spójności Unii Europejskiej w latach 2007-2013. Rozporządzenie to jest rozporządzeniem ramowym, uzupełnionym przez zapisy aktów wykonawczych określających zasady mające zastosowanie do każdego z funduszy (rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego oraz rozporządzenie Rady ustanawiające Fundusz Spójności) oraz przez zapisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej.

Rozporządzenie ogólne uchyla, z dniem 1 stycznia 2007 r., rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych w latach 2000-2006. Tym niemniej zaznaczyć trzeba, iż zapisy rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 nadal stosowane będą dla programów 2000-2006.

Wzorem wspomnianego rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999, dzieli się ono na tytuły, a w ramach poszczególnych tytułów na rozdziały i artykuły. Zawiera także cztery załączniki.³

TYTUŁ I: CELE I OGÓLNE ZASADY POMOCY

Tytuł I definiuje ogólny cel rozporządzenia, zakres jego stosowania oraz określa instrumenty, za pomocą których realizowana ma być polityka spójności. Ponadto zapisy tytułu I określają cele polityki na lata 2007-2013, zawierają wytyczne dotyczące kwalifikowalności geograficznej państw członkowskich i regionów, określają zasady rządzące polityką oraz szczegółowe ramy finansowe.

Rozdział I: Zakres stosowania i definicje

Rozdział I wskazuje na zakres stosowania rozporządzenia ogólnego (art. 1), podkreślając, iż ustanawia ono ogólne zasady dotyczące wszystkich funduszy, tj.: Europejskiego Funduszu

² Dz. Urz. UE L 210 z dnia 31.07.2006 r., <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:L:2006:210:SOM:PL:HTML>.

³ Rozporządzenie zawiera następujące załączniki: załącznik I - *Roczny podział środków na zobowiązania w latach 2007-2013* – art. 18 rozporządzenia ogólnego, załącznik II - *Ramy finansowe* - rozdział V, tytuł I rozporządzenia ogólnego, załącznik III - *Pułapy mające zastosowanie do poziomu współfinansowania* – art. 53 rozporządzenia ogólnego, załącznik IV - *Kategorie wydatków* – art. 9, ust. 1 rozporządzenia ogólnego. Dla przejrzystości informacji zawartych w niniejszym komentarzu zostały one omówione w ramach odpowiednich tytułów i rozdziałów, których dotyczą.

Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) oraz Funduszu Spójności.

Jak już wspomniano, rozporządzenie ogólne uchyla, z dniem 1 stycznia 2007 r., rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych w latach 2000-2006. W porównaniu z zapisami rozporządzenia 1260/1999, nowe rozporządzenie ogólne ujednolici zasady zarządzania zarówno funduszami strukturalnymi, jak i Funduszem Spójności, co ma prowadzić do uproszczenia całego systemu, lepszej spójności interwencji poszczególnych funduszy, a także do większej czytelności i przejrzystości prawnej zasad oraz unikania zbędnych powtórzeń.

Wspólne dla wszystkich funduszy elementy – które składają się na treść rozporządzenia ogólnego – obejmują przede wszystkim:

- określenie celów, do których realizacji mają przyczynić się fundusze strukturalne,
- dostępne zasoby finansowe i kryteria ich alokacji,
- szczegółowe zapisy dotyczące zasad rządzących polityką spójności, w tym zasady partnerstwa,
- wspólne rozwiązania dot. programowania, zarządzania finansowego, monitorowania i kontroli oraz oceny wdrażanych programów.

Niniejsze rozporządzenie określa także ogólne ramy polityki spójności, w tym w szczególności zmodyfikowane zasady programowania funduszy na lata 2007-2013, m.in. sposób uzgadniania strategicznych wytycznych Wspólnoty, narodowych strategicznych ram odniesienia oraz procesu analizy na poziomie Wspólnoty.

Rozdział I zawiera także definicje podstawowych dla programowania i wdrażania środków wspólnotowych terminów (art. 2). Należy zwrócić uwagę, iż w porównaniu do poprzedniego okresu programowania, lista podstawowych terminów została skrócona. Komisja wprowadziła ww. modyfikacje z kilku powodów. Po pierwsze wiązały się one często z założonymi przez nią zmianami w systemie programowania funduszy. Po drugie wprowadzone przez KE modyfikacje wynikały z problemów interpretacyjnych, które miały państwa członkowskie w okresie 2000-2006 i które pojawiły się podczas wdrażania poszczególnych programów operacyjnych. Komisja była bowiem wielokrotnie zmuszana do przedstawiania not informacyjnych w ramach Komitetu Konsultacyjnego ds. Rozwoju i Konwersji Regionów (ang. *Committee for Development and Conversion of Regions*), interpretujących zapisy rozporządzenia i rozwiewających wątpliwości państw członkowskich, instytucji zarządzających czy też beneficjentów. Podczas dyskusji nad rozporządzeniem ogólnym na lata 2007-2013 państwa członkowskie wielokrotnie zwracały także uwagę, iż wprowadzenie definicji na poziomie wspólnotowym bardziej komplikuje, niż ułatwia realizację zapisów rozporządzenia.

Pomimo szerokiego zakresu rozporządzenia lista pojęć jest jednak krótka i zawiera przede wszystkim takie, które zostały w sposób znaczący zmodyfikowane w stosunku do rozporządzenia 1260/1999. Lista obejmuje definicje:

- **programu operacyjnego**, która w porównaniu z rozporządzeniem 1260/1999 znacząco nie zmieniła się, a została jedynie dostosowana do zmian wprowadzonych w zakresie programowania środków strukturalnych. Pierwsza z nich, a więc odniesienie do strategii rozwoju, wiąże się z nowym, strategicznym podejściem do programowania (por. szerzej komentarz do tytułu II). Druga – czyli sposób finansowania programu operacyjnego - wynika z wprowadzenia przez Komisję zasady jeden program – jeden fundusz (por. art. 34). Zgodnie z tą zasadą w okresie programowania 2007-2013 program operacyjny może być finansowany tylko przez jeden fundusz, lub w przypadku celu Konwergencja przez dwa fundusze: EFRR i Fundusz Spójności.

- **osi priorytetowej**, która z jednej strony zastąpiła pojęcie priorytetu, zawarte w rozporządzeniu 1260/1999, z drugiej jej szerszy zakres bardziej odpowiada wspomnianemu już strategicznemu podejściu do programowania.
- **operacji**, która podobnie jak poprzednia definicja wpisuje się lepiej w strategiczne podejście do programowania, gdyż obejmuje nie tylko projekt ale także grupę projektów wybranych przez instytucję zarządzającą i realizowanych przez jednego lub więcej beneficjentów. Należy podkreślić, iż operacja jest podstawową jednostką, na której opiera się realizacja poszczególnych osi priorytetowych w ramach programu operacyjnego. Pojęcie to nie jest jednak do końca tożsame z definicją „działania”, która funkcjonowała w latach 2000-2006, a z której obecnie zrezygnowano. Działanie jest bowiem pojęciem szerszym, które może obejmować wiele operacji. Rezygnacja z tego pośredniego elementu (pomiędzy osią priorytetową a operacją) jest nie tylko związana z alokowaniem środków w programie operacyjnym na poziomie priorytetów a nie działań (jak to ma miejsce w okresie 2000-2006), ale także z zaproponowanymi przez KE, i przyjętymi przez Radę UE uproszczeniami w zakresie przygotowania programów operacyjnych.
- **beneficjenta**, która została uproszczona poprzez wprowadzenie jednej definicji (w porównaniu z latami 2000-2006, gdzie funkcjonowały definicje beneficjenta końcowego i ostatecznego odbiorcy, sprawiające szereg problemów interpretacyjnych) oraz rozszerzona o zamknięty katalog podmiotów (prywatnych lub publicznych) mogących ubiegać się o dofinansowanie z funduszy strukturalnych. Podobnie jak to miało miejsce w latach 2000-2006, zadbano o spójność ze wspólnotowymi politykami i wprowadzono odniesienie do zasad obowiązujących dla programów objętych pomocą publiczną w rozumieniu art. 87 TWE (patrz także poniższa ramka).

1083/2006

DEFINICJA BENEFICJENTA

W okresie programowania 2000-2006, zgodnie z zapisami artykułu 9 ust. 1 rozporządzenia nr 1260/1999:

„bezpośredni beneficjenci⁴”: oznaczają instytucje oraz firmy publiczne i prywatne odpowiedzialne za zlecanie działań. W przypadku systemów pomocy na podstawie art. 87 Traktatu i w przypadku pomocy przyznanej przez instytucje wyznaczone przez Państwa Członkowskie beneficjentami końcowymi są instytucje, które przyznają pomoc;

Natomiast, odniesienie do „odbiorcy ostatecznego (końcowego) / odbiorcy indywidualnego”⁵ znajduje się w rozporządzeniu nr 438/2001 i rozporządzeniu nr 448/2004 (reguła nr 1 zawarta w załączniku do rozporządzenia). Wynika z nich, iż w przypadku pomocy na podstawie art. 87 Traktatu, płatności dokonane przez beneficjentów końcowych, których poświadczenia dokonuje instytucja płatnicza, stanowią (zgodnie z pkt. 1.2 Zasady nr 1 zawartej w załączniku do rozporządzenia nr 448/2004) „pomoc wypłacaną indywidualnym odbiorcom przez podmioty, które przyznają pomoc”.

Natomiast **w okresie programowania 2007-2013**, w artykule 2 ust. 4 rozporządzenia ogólnego nr 1083/2006 czytamy:

⁴ W miejsce terminu ‘beneficjenci bezpośredni’, który pojawił się w pierwszym tłumaczeniu ww. rozporządzenia na język polski, używa się obecnie terminu ‘beneficjenci końcowi’, bardziej odpowiadającego tekstom przedmiotowego rozporządzenia w innych językach urzędowych UE.

⁵ Przytoczone terminy, które znalazły się w tłumaczeniach poszczególnych aktów prawnych UE, zastosowane zostały dla oznaczenia tej samej kategorii podmiotów. Formą najbardziej rozpowszechnioną jest termin ‘odbiorca ostateczny’.

1083/2006

„beneficjent”: podmiot gospodarczy, podmiot lub przedsiębiorstwo, publiczne lub prywatne, odpowiedzialne za inicjowanie lub inicjujące i realizujące operacje. W ramach programów pomocy objętych art. 87 Traktatu beneficjentami są przedsiębiorstwa publiczne lub prywatne, realizujące indywidualny projekt i otrzymujące pomoc publiczną;

Z dotychczasowych doświadczeń wynika, iż obecnie stosowana definicja miała charakter ograniczający. Zdarzały się bowiem sytuacje, w których realizacja operacji nie opierała się na zasadzie „zlecania działań”, a dokonywana była przez samych beneficjentów, bez potrzeby uciekania się do procedury wyboru innego wykonawcy. W innych przypadkach, beneficjent odpowiadał „za realizację prac wykonawczych”, wliczając w to inicjowanie operacji, natomiast faktyczna realizacja operacji dokonywana była przez inny podmiot. Zmiana przedmiotowej definicji ma więc na celu dostosowanie jej do stanu rzeczywistego, poprzez jednoczesne zwiększenie jej przejrzystości. Jeśli chodzi o część definicji odnoszącej się do „programów pomocy objętych art. 87 Traktatu”, wprowadzona modyfikacja nie zmienia istniejącego stanu rzeczy, tzn. nie wpływa na bieżącą interpretację obowiązującego rozporządzenia, wg której środki przekazane instytucjom, które otrzymują pomoc w ramach programów pomocy publicznej nie mogą być zrefundowane przed rozliczeniem wydatków faktycznie poniesionych przez odbiorców ostatecznych. Wprowadzona zmiana ma na celu zwiększenie przejrzystości i scalenie w ramach jednego aktu prawnego wszystkich zasadniczych elementów ww. definicji i jej konsekwencji w zakresie realizacji płatności, które dotychczas ujęte były w różnych rozporządzeniach.

Źródło: opracowanie własne na podstawie fiszki informacyjnej przygotowanej przez Komisję Europejską.

- **wydatków publicznych**, która stanowi istotne uzupełnienie katalogu najważniejszych pojęć. Ze względu na szereg problemów interpretacyjnych, jakie miały państwa członkowskie w obecnym okresie programowania, Komisja zdecydowała o wprowadzeniu dokładnej definicji takich wydatków (art. 2 ust. 6). Nie bez znaczenia jest także fakt, iż w nowym okresie programowania wprowadzono bardziej elastyczne podejście do sposobu obliczania wkładu finansowego funduszy, dając państwom członkowskim możliwość wyboru czy chcą obliczać wkład wspólnotowy w odniesieniu do całkowitej kwoty wydatków kwalifikowalnych (w tym publicznych i prywatnych), czy też do publicznych wydatków kwalifikowalnych. (por. szerzej komentarz do tytułu V)
- **instytucji pośredniczącej**, która wyjaśnia jej zależność w stosunku do instytucji zarządzającej lub certyfikującej. Warto w tym miejscu zauważyć, iż omawiany katalog pojęć nie zawiera ani definicji instytucji zarządzającej ani certyfikującej (w latach 2000-2006 instytucji płatniczej). Nie oznacza to oczywiście, iż takich definicji w rozporządzeniu nie zawarto. Zadania instytucji bezpośrednio zaangażowanych w zarządzanie finansowe oraz kontrolę dla każdego z programów operacyjnych (instytucji zarządzających, certyfikujących i audytowych) zostały szczegółowo omówione w tytule VI, podobnie jak zależności między nimi, i prawodawca uznał, iż ich powielanie nie jest konieczne. Natomiast w przypadku instytucji pośredniczącej uznano jedynie, iż w opisie systemu zarządzania i kontroli należy wyraźnie potwierdzić, że zakres delegowanych obowiązków zależy tylko i wyłącznie od jednej z ww. instytucji, co jednocześnie nie zwalnia jej z całkowitej odpowiedzialności za zarządzanie programem operacyjnym lub proces certyfikacji.

DEFINICJA INSTYTUCJI POŚREDNICZĄCEJ

Definicja, którą zawarto w **artykule 2 ust. 6** rozporządzenia nr 1083/2006:

„instytucja pośrednicząca”: każdy podmiot lub instytucja publiczna lub prywatna, za której działalność instytucja zarządzająca lub instytucja certyfikująca ponosi odpowiedzialność, lub wykonująca obowiązki w imieniu takiej instytucji w odniesieniu do beneficjentów realizujących operacje,

podobna jest do definicji znajdującej się w obowiązującym obecnie rozporządzeniu nr 438/2001. Wprowadzoną do rozporządzenia ogólnego definicję instytucji pośredniczącej rozszerzono jednocześnie na każdy podmiot, któremu instytucja zarządzająca powierza zarządzanie i realizację części programu operacyjnego w ramach instytucji „grantu globalnego” (por. **art. 42** rozporządzenia nr 1083/2006). Dotychczas obowiązujący wspólnotowy porządek prawny, jak też nowo wprowadzone zapisy nie wykluczają sytuacji, w której instytucja pośrednicząca przybiera osobowość prawną podmiotu prawa prywatnego.

1083/2006

Źródło: opracowanie własne na podstawie fiszki informacyjnej przygotowanej przez KE.

- **nieprawidłowości**, (por. ramka poniżej) która – w przeciwieństwie do wcześniejszych definicji, które znalazły się w pierwotnym projekcie rozporządzenia ogólnego przedstawionym przez KE w lipcu 2004 r. – została wprowadzona do katalogu pojęć na wyraźną prośbę państw członkowskich. Dotychczas bowiem kwestie dot. nieprawidłowości, tj. ich definicja, sposób raportowania do KE oraz obowiązki instytucji zarządzającej i płatniczej w zakresie odzyskiwania kwot nienależnie pobranych były uregulowane w kilku wspólnotowych aktach prawnych (m. in. w Rozporządzeniu Finansowym)⁶. Wprowadzało to oczywiście wśród państw członkowskich wątpliwości interpretacyjne. Z tego względu Komisja przychyliła się do prośby państw członkowskich i w wyniku negocjacji zgodziła się na wprowadzenie do rozporządzenia ogólnego ujednoliconej definicji nieprawidłowości. Dodatkowo, szczegółowe zasady odnoszące się do zasad postępowania w przypadku wykrycia nieprawidłowości zostały wprowadzone do przepisów wykonawczych (projekt rozporządzenia KE ustanawiającego szczegółowe zasady wdrażania rozporządzenia Rady nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1080/2006 ws. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego)⁷.

DEFINICJA NIEPRAWIDŁOWOŚCI

Zgodnie z art. 2 rozporządzenia ogólnego:

nieprawidłowość oznacza jakiegokolwiek naruszenie przepisu prawa wspólnotowego wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego, które powoduje lub mogłoby spowodować szkodę w budżecie ogólnym Unii Europejskiej w drodze finansowania nieuzasadnionego wydatku z budżetu ogólnego.

Art. 27 projektu Rozporządzenia wykonawczego wprowadza dodatkowo następujące wyjaśnienia do ww. definicji:

podmiot gospodarczy oznacza każdą osobę fizyczną, prawną lub inny podmiot biorący udział we wdrażaniu pomocy z funduszy, z wyjątkiem państwa członkowskiego wykonującego swoje prerogatywy władzy publicznej;

⁶ Por.: Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 of 25 June 2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities, Dz. U. WE L 248, 16.9.2002.

⁷ W momencie oddawania niniejszego komentarza do druku ww. rozporządzenie wykonawcze było jeszcze przedmiotem pracy prawników-lingwistów w Komisji Europejskiej. Zgodnie z ustaleniami Komitetu Koordynacyjnego dla Funduszy (*Coordination Committee for Funds*), powołanego na podstawie art. 103 Rozporządzenia ogólnego, jego przyjęcie ma nastąpić w grudniu br.

podejrzewane nadużycie oznacza nieprawidłowość dającą podstawy do wszczęcia postępowania sądowego lub administracyjnego na szczeblu krajowym mającego na celu ustalenie, czy miało miejsce działanie umyślne, w szczególności nadużycie, w rozumieniu art. 1 ust. 1 lit. a) Konwencji w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich⁸

1083/2006

Źródło: Projekt rozporządzenia KE ustanawiającego szczegółowe zasady wdrażania rozporządzenia Rady nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1080/2006 ws. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego

Rozdział II: Cele i misje

Rozdział II odwołuje się do jednego z podstawowych celów traktatowych UE, jakim jest „wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej w rozszerzonej Europie w celu wsparcia harmonijnego, zrównoważonego i trwałego rozwoju Wspólnoty” (art. 158 TWE). Zmniejszanie różnic w rozwoju społeczno-gospodarczym między poszczególnymi regionami i usuwanie opóźnień w rozwoju regionów najmniej uprzywilejowanych (a więc osiągnięcie spójności społeczno-gospodarczej) stanowi nadal jeden z podstawowych celów Unii Europejskiej. Spójności społeczno-gospodarczej podporządkowane są polityki wspólnotowe, w tym w szczególności te wpływające w sposób bezpośredni na rozwój regionów. Do takich należy niewątpliwie wspólnotowa polityka spójności. Jej cele, zasady oraz instrumenty mają za zadanie stymulować czynniki determinujące wzrost gospodarczy, konkurencyjność, zatrudnienie i tym samym prowadzić do eliminowania różnic w społeczno-gospodarczym rozwoju, które powstają zwłaszcza w państwach i regionach najsłabiej rozwiniętych w związku z restrukturyzacją gospodarczą i społeczną oraz z procesem starzenia się ludności.

Podobnie jak to miało miejsce przy poprzednich reformach polityki spójności, jej **podstawowe cele** (art. 3 ust. 2) zostały zdefiniowane oraz dostosowane z jednej strony do potrzeb rozszerzonej UE, z drugiej do nowych wyzwań przed nią stojących. W konsekwencji w propozycjach przedłożonych przez Komisję znalazły się modyfikacje dotyczące systemu podstawowych celów polityki spójności, które w latach 2007-2013 koncentrować się będą na trzech nowych celach powiązanych z priorytetami Strategii Lizbońskiej.⁹

Należy podkreślić, że:

- cel Konwergencja (*wspieranie wzrostu i tworzenie nowych miejsc pracy w państwach i regionach najbiedniejszych oraz regionach tzw. efektu statystycznego*) – choć jego nazwa się zmieniła, zakres w porównaniu z tzw. celem 1 polityki spójności 2000-2006 pozostał zasadniczo ten sam. Cel ten jest zorientowany na obszary o niskim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. Priorytetem pozostał wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy, nie uległo także zmianie kryterium wyboru obszarów będących beneficjentami tych działań, tj. PKB na mieszkańca nie przekraczające 75% średniej UE w regionach poziomu NUTS 2 (odpowiadających polskim województwom). Do celu Konwergencja został włączony natomiast Fundusz Spójności, w latach 2000-2006 nie objętych celem 1, ale realizowany równolegle. Cel Konwergencja ukierunkowany jest na przyspieszenie eliminowania różnic w rozwoju najsłabiej rozwiniętych państw członkowskich i regionów. Cel ten ma być osiągnięty poprzez poprawę warunków wzrostu i zatrudnienia dzięki zwiększonym inwestycjom w kapitał rzeczowy i ludzki, rozwojowi innowacyjności i społeczeństwa opartego

⁸ Dz.U. C 316 z 27.11.1995, str. 49.

⁹ Strategia Lizbońska przyjęta w marcu 2000 roku na Szczycie Unii Europejskiej, uzupełniona na Szczycie w Göteborgu w 2001 roku w zakresie zrównoważonego rozwoju, zakłada przekształcenie Unii Europejskiej w najbardziej konkurencyjną gospodarkę światową w ciągu zaledwie dziesięciu lat. Podstawą realizacji ww. celu mają być działania służące zbudowaniu społeczeństwa i gospodarki opartych na wiedzy.

na wiedzy, zdolnościom adaptacyjnym do zmian gospodarczych i społecznych, ochronie i poprawie środowiska, oraz zwiększeniu wydajności administracji. Cel ten ma znaczenie priorytetowe dla wsparcia funduszy.

- cel Regionalna konkurencyjność i zatrudnienie (*wspieranie zmian strukturalnych w regionach nie kwalifikujących się do uzyskiwania pomocy w ramach celu Konwergencja ze względu na przekroczenie wskaźnika 75% PKB per capita UE oraz wspieranie zmian na rynku pracy*) – jest w założeniach zaproponowanego przez Komisję pakietu nowym celem i obejmuje działania zorientowane na regionalną konkurencyjność i zatrudnienie. Jego podstawowym zadaniem jest umożliwienie realizacji Strategii Lizbońskiej. Komisja zakłada tutaj zasadnicze przesunięcie aktywności z restrukturyzacji regionalnej (jak to było w latach 2000-2006 w regionach objętych celem 2) na konkurencyjność regionalną, oraz, że jego beneficjentami mogą być wszystkie regiony UE, a nie tylko regiony problemowe. Cel Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie: ukierunkowany jest, poza najslabiej rozwiniętymi regionami, na zwiększenie konkurencyjności i atrakcyjności regionów oraz na zwiększenie zatrudnienia. Cel ten ma być osiągnięty poprzez zwiększone inwestycje w kapitał ludzki, innowacyjność i promowanie społeczeństwa opartego na wiedzy, przedsiębiorczość, ochronę i poprawę jakości środowiska, poprawę zdolności adaptacyjnych pracowników i podmiotów gospodarczych, rozwój rynków pracy sprzyjających integracji społecznej.
- cel Europejska współpraca terytorialna (*wspieranie terytorialnej konkurencyjności oraz promowanie harmonijnego i zrównoważonego rozwoju terytorium Unii*) – jest także nowym celem i obejmuje współpracę transgraniczną, transnarodową i międzyregionalną.¹⁰ Komisja Europejska uznała, że jest to sfera interwencji o bardzo wysokiej wartości dodanej i dlatego zamiast, jak dotychczas, stanowić jedną z Inicjatyw Wspólnoty, powinna się znaleźć w głównym nurcie finansowania (w tzw. *mainstreaming*). Działania w ramach tego celu będą finansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Cel Europejska współpraca terytorialna ukierunkowany jest na umacnianie współpracy transgranicznej poprzez wspólne inicjatywy lokalne i regionalne, umacnianie współpracy transnarodowej za pomocą działań sprzyjających zintegrowanemu rozwojowi terytorialnemu powiązanemu z priorytetami Wspólnoty oraz na umacnianie współpracy międzyregionalnej i wymiany doświadczeń na właściwym szczeblu terytorialnym. Współpraca terytorialna, a w szczególności współpraca regionalna, była wspierana od wielu lat w ramach działań innowacyjnych lub w ramach inicjatywy wspólnotowej INTERREG. W latach 2007-2013 postanowiono wzmocnić wartość dodaną współpracy terytorialnej oraz zwiększyć jej wagę poprzez włączenie odpowiednich obszarów wsparcia w główny nurt programowania w postaci odrębnego celu. Komponent współpracy międzyregionalnej został włączony również w zakres wsparcia celu Konwergencja i Regionalna konkurencyjność i zatrudnienie.

¹⁰ Zgodnie z propozycją Komisji, *współpraca przygraniczna* dotyczy zasadniczo wszystkich regionów (określonych na poziomie NUTS III) zlokalizowanych przy granicach wewnętrznych i zewnętrznych, lądowych, jak i morskich. Celem było tu propagowanie wspólnych rozwiązań, odnoszących się do wspólnych problemów, podejmowanych przez sąsiadujące ze sobą organy władz, takie jak zagadnienia związane z rozwojem miast, wsi, obszarów przybrzeżnych, czy też rozwój stosunków gospodarczych i współpraca małych i średnich przedsiębiorstw. W tym kontekście Komisja zaproponowała **nowy instrument prawny** (europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej), który pozwoli Państwom Członkowskim, władzom regionalnym i lokalnym zajmować się, zarówno w ramach programów wspólnotowych, jak i poza ich obrębem, tradycyjnymi problemami natury prawnej i administracyjnej, na które napotyka się przy kierowaniu programami i projektami ponadgranicznymi. Jeśli chodzi o *współpracę transnarodową* to odbywa się ona wokół strategicznych priorytetów o charakterze ponadnarodowym, takich jak badania i rozwój, społeczeństwo informacyjne, ochrona środowiska, zapobieganie powstawaniu ryzyka, czy też zintegrowana zarządzanie zasobami wodnymi. Komisja zaproponowała również, aby regiony w przyszłości włączyły w swoje działania w ramach *współpracy międzyregionalnej* do swoich regionalnych programów. Aby tak się stało, konieczne jest poświęcenie w ramach regionalnych programów określonej ilości środków czy zasobów na potrzeby wymiany, współpracy i współdziałania z regionami w innych Państwach Członkowskich. Ponadto Komisja starać się będzie ze swej strony ułatwić wymianę doświadczeń i dobrych praktyk na skalę europejską, poprzez organizowanie sieci z udziałem regionów i miast. Por. *III Raport nt. spójności społecznej i gospodarczej w Unii Europejskiej "Nowe partnerstwo dla spójności. Konwergencja, konkurencyjność, współpraca"*, Komisja Europejska, Bruksela, 18.02.2004 r.

Należy podkreślić, iż tak przeformułowane cele polityki spójności wspierać mają podstawowy cel, jakim jest realizacja priorytetów Strategii Lizbońskiej. Zakładane poszerzenie dotychczasowej polityki spójności o rozwiązania pozwalające na realizację tej Strategii (co widać przede wszystkim właśnie w nowym układzie jej celów) oznacza jakościową zmianę w polityce spójności Unii Europejskiej. Będzie ona w znacznie mniejszym stopniu polityką pasywnej redystrybucji zasobów z obszarów bogatych na rzecz terenów biednych, a w znacznie większym niż dotąd zakresie staje się działalnością zorientowaną na konkurencyjność regionów.¹¹

1083/2006

Dodatkowo, kolejnym krokiem mającym zapewnić większą koordynację działań w ramach polityki spójności jest rezygnacja z kontynuacji Inicjatyw Wspólnotowych i wprowadzenie zakresu ich interwencji do tzw. programów głównego nurtu (*mainstreaming*). Nie oznacza to, iż zarówno Komisja, ani państwa członkowskie nie doceniły wartości dodanej tych inicjatyw, wręcz przeciwnie – uznały, iż ich wpływ na społeczną i gospodarczą spójność jest na tyle istotny, że zakres ich oddziaływania powinien być włączony do podstawowych dokumentów programujących środki strukturalne (tj. programów operacyjnych). Dlatego założono, że działania finansowane dotychczas w ramach najważniejszej Inicjatywy Wspólnoty INTERREG zostaną przejęte przez nowy, wspomniany już cel Europejska współpraca terytorialna, a działania realizowane w ramach trzech innych inicjatyw URBAN, EQUAL i LEADER powinny być podejmowane także w nowym systemie finansowania. W kontekście wprowadzono zintegrowane podejście do elementów terytorialnych polityki spójności. Chodzi tu przede wszystkim o:

- najbardziej **zewnętrzne i oddalone** od centrum **regiony** Unii, wyspy, obszary wyspiarskie i obszary o niskim zaludnieniu na dalekiej północy Unii.¹²
- działania na rzecz obszarów miejskich oraz rolę, jaką odgrywają **miasta** na całym obszarze Unii jako ośrodki rozwoju gospodarczego, mimo że i one stoją w obliczu określonych problemów, związanych z presją środowiska naturalnego, wykluczeniem społecznym czy restrukturyzacją gospodarki. Niniejsze rozporządzenie kładzie szczególny nacisk na wymiar miejski polityki spójności, co związane jest z rekomendacjami na ten temat zawartymi w III raporcie nt. spójności. Zrównoważony rozwój oraz regeneracja obszarów miejskich zostały uznane jako jedno z celów polityki. Ponadto pomoc w ramach trzech celów służy wspieraniu obszarów o niekorzystnym położeniu geograficznym (w szczególności regionów najbardziej oddalonych) lub o niekorzystnych warunkach przyrodniczych.
- rewitalizację **obszarów wiejskich**, która zależna jest od zróżnicowania działalności gospodarczej, jak również od umocnienia związków łączących ich z obszarami miejskimi.

Należy podkreślić, iż podczas dyskusji nad rozporządzeniami państwa członkowskie i KE szczególne znaczenie przywiązywały do zapewnienia koordynacji pomiędzy różnymi politykami WE i ich instrumentami. Wielokrotnie w tekście rozporządzenia ogólnego można odnaleźć takie odniesienia. Podkreśla się, że pomoc w ramach trzech celów uwzględnia szczególne uwarunkowania gospodarcze, społeczne oraz terytorialne regionów. Pomoc służy wspieraniu zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich oraz odnowy obszarów wiejskich i zależnych od rybołówstwa.

¹¹ Por. Jacek Szlachta, Wnioski dla Polski wynikające z raportu kohezyjnego Komisji Europejskiej "Nowe partnerstwo dla spójności. Konwergencja, konkurencyjność, współpraca. Trzeci raport na temat spójności gospodarczej i społecznej", Luksemburg 2004, Ekspertyza dla Ministerstwa Gospodarki i Pracy, Warszawa maj 2004 r., <http://www.funduszezstrukturalne.gov.pl/PODSTAWY+WSPARCIA+WSPOLNOTY/Polityka+spojnosci/>

¹² W latach 2000-2006 nie wyróżniono regionów o niekorzystnym położeniu geograficznym i warunkach przyrodniczych jako zasługujących na szczególne traktowanie. Jedyne wyjątki stanowiły regiony najbardziej oddalone oraz obszary kwalifikowane w ramach Celu 6 w latach 1994-1999, którym nadano status Celu 1 w latach 2000-2006 (patrz: art. 3 ust. 1 rozporządzenia 1260/1999). Ponadto, rozporządzenie 1260/1999 przewidywało możliwość utworzenia specjalnego programu dla szwedzkich regionów NUTS II nie objętych Celem 6, lecz spełniających określone kryteria (tj. gęstość zaludnienia poniżej 8 mieszkańców na km²) zawarte w Protokole nr 6 do Aktu Przystąpienia Austrii, Szwecji i Finlandii (patrz: art. 4 rozporządzenia 1260/1999).

Działania związane z realizacją poszczególnych celów podejmowane przez państwa członkowskie są współfinansowane przez określone rozporządzeniem **instrumenty finansowe**, czyli **poszczególne fundusze** (art. 4).

Tabela 1.

Pochodzenie środków strukturalnych wspierających realizację celów priorytetowych

Cele	Fundusze wspierające realizację celu
Cel Konwergencja	EFRR, EFS, Fundusz Spójności
Cel Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie	EFRR, EFS
Cel Europejska współpraca terytorialna	EFRR

1083/2006

Źródło: opracowanie własne.

Instrumenty te mają zastosowanie zgodnie z przepisami szczegółowymi zawartymi w odpowiednich rozporządzeniach:

- rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1080/2006 w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego,
- rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1081/2006 w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego
- rozporządzeniu Rady nr 1084/2006 ustanawiającym Fundusz Spójności,

Jak widać, w porównaniu z latami 2000-2006 Komisja Europejska zaproponowała, aby w latach 2007-2013 działania w ramach polityki spójności finansowane były z dwóch instrumentów strukturalnych: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Europejskiego Funduszu Społecznego, które wspiera Fundusz Spójności jako instrument uruchamiany, tak jak dotychczas, na podstawie wielkości dochodu narodowego brutto na poziomie państw członkowskich. Należy zauważyć także, że **Fundusz Spójności został włączony do głównego nurtu programowania** i podlega teraz podobnym zasadom jak fundusze strukturalne.

Z bezpośredniego finansowania polityki spójności wyłączone zostały fundusze wspierające rolnictwo i rybołówstwo. Podejście takie wynika zapewne częściowo ze wspomnianego wcześniej priorytetu koncentracji działań UE na Strategii Lizbońskiej, jednak jego podstawową przesłanką jest konieczność koordynacji instrumentów finansowych ukierunkowanych na sektor rolnictwa i rybołówstwa – w latach 2000-2006 finansowanie działań rozwojowych odbywało się w oparciu o Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnictwa zarówno w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (Sekcji Gwarancji tego funduszu tworzącej podstawę finansowania w ramach drugiego filaru WPR) jak i w ramach polityki spójności (Sekcja Orientacji). Z tego względu w poprzednim okresie programowania państwa członkowskie zobowiązane były przygotować dwa różne dokumenty programowe w dwóch różnych systemach polityk Wspólnoty. Dlatego Komisja Europejska podjęła decyzję o przesunięciu całości finansowania rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich do Wspólnej Polityki Rolnej. Dla finansowania rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich ustanowiono nowy instrument w ramach WPR nazwany Europejskim Funduszem Rolnym na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (ang. *European Agricultural Fund for Rural Development*). W przypadku finansowania rybołówstwa, które jest także obszarem wspólnej polityki Wspólnoty, zdecydowano o przesunięciu całości

finansowania dotyczącego tego sektora poza obszar nowej polityki spójności i utworzeniu Europejskiego Funduszu Rybackiego (ang. *European Fisheries Fund*).¹³

Tabela 2:

Uproszczenia legislacyjne. Porównanie z okresem programowania 2000-2006

1083/2006

	2000-2006	2007-2013	Wpływ wprowadzonych zmian
<i>Kwestie ogólne</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Odmienne zasady dla funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności – 8 rozporządzeń implementacyjnych Komisji 	<ul style="list-style-type: none"> – Ujednolicenie reguł zarządzania dla funduszy strukturalnych (EFRR, EFS) i Funduszu Spójności – Jedno uproszczone rozporządzenie implementacyjne Komisji 	<ul style="list-style-type: none"> – Uproszczenie systemu głównie poprzez harmonizację reguł rządzących funduszami strukturalnymi i Funduszem Spójności – Większa czytelność przepisów i zwiększone bezpieczeństwo prawne aktorów polityki regionalnej
TYTUŁ I Cele i ogólne zasady pomocy	<ul style="list-style-type: none"> – Podstawowe definicje niezbędne dla wdrażania programów – 3 cele, 4 inicjatywy wspólnotowe, projekty Funduszu Spójności – Zasada dodatkowości weryfikowana na bazie całej polityki spójności, brak mechanizmu dokonania korekty w przypadku naruszenia jej zasady 	<ul style="list-style-type: none"> – Definicja zasad regulujących stosunki między Komisją a państwami członkowskimi. Wprowadzenie zasady proporcjonalności. – Bardziej precyzyjna definicja elementów niezbędnych dla wdrażania programów – 3 cele – Zasada dodatkowości weryfikowana jedynie w ramach celu Konwergencja, możliwość dokonania korekt finansowych 	<ul style="list-style-type: none"> – Bardziej przejrzysty podział zadań i odpowiedzialności pomiędzy państwa członkowskie i Komisję – Zwiększone bezpieczeństwo prawne państw członkowskich dzięki wprowadzeniu definicji bardziej precyzyjnych i mniej podatnych na późniejsze interpretacje – Koncentracja działań wspólnotowych – Wprowadzenie elementów proporcjonalności przy stosowaniu zasady dodatkowości oraz jej wzmocnienie
TYTUŁ II Strategiczne podejście do spójności	<ul style="list-style-type: none"> – Priorytety wspólnotowe indykatywne i zbyt liczne – Priorytety krajowe i regionalne 	<ul style="list-style-type: none"> – Priorytety strategiczne UE przyjmowane przez Radę po wydaniu opinii przez Parlament; – Wyraźniejsze włączenie priorytetów UE w proces programowania – Zapewnienie spójności w ramach pomocy strukturalnej na płaszczyźnie krajowej, ale bez instrumentu zarządzania – Większy nacisk położony na uwarunkowania terytorialne – Nowa architektura dokumentów o charakterze strategicznym: Strategiczne Wytyczne Wspólnoty (poziom UE) oraz Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (poziom krajowy) 	<ul style="list-style-type: none"> – Wzmocniona legitymizacja – Efektywniejszy monitoring wpływu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz zdefiniowanych priorytetów UE – Zbieżność między priorytetami wspólnotowymi i priorytetami krajowymi oraz regionalnymi zapewniona już przed fazą programowania

¹³ Por. http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index_en.htm oraz http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/structural_measures/arrangements_2007_2013_en.htm.

<p>TYTUŁ III</p> <p>Programowanie</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Równoległe istnienie dwóch struktur programowania, na które składają się: Podstawy Wsparcia Wspólnoty, program operacyjny, uzupełnienie programu bądź Jednolity Dokument Programowy wraz z uzupełnieniem programu – Programy wielofundusowe – Programy operacyjne inicjatyw wspólnotowych – Programowanie na poziomie priorytetów i działań – oddzielny system dla Funduszu Spójności, wymagający zatwierdzania pojedynczych projektów przez KE 	<ul style="list-style-type: none"> – Program operacyjny - jedyne narzędzie programowania i zarządzania (jednofunduszowy, choć możliwy wyjątek: Fundusz Spójności i EFRR) – Większa elastyczność w ramach zarządzania finansowego, które dokonywane będzie wyłącznie na poziomie priorytetów/osi priorytetowych – Włączenie w główny nurt programowania dotychczasowych inicjatyw wspólnotowych: INTERREG III (nowy cel 3), URBAN, EQUAL 	<ul style="list-style-type: none"> – Uproszczenie procesu decyzyjnego oraz procesu programowania na poziomie państwa członkowskiego poprzez rezygnację z PWW i uzupełnienia programu – Duża elastyczność w zarządzaniu programem operacyjnym, w szczególności w zakresie zarządzania finansowego całością środków strukturalnych w tym Funduszu Spójności
<p>TYTUŁ IV</p> <p>Skuteczność</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Obowiązkowa ocena ex ante, w połowie okresu programowania i ex post dla programów w ramach każdego celu polityki spójności – Rezerwa wykonania na poziomie krajowym 	<ul style="list-style-type: none"> – Ocena ex ante dla każdego programu celu Konwergencji – W ramach celów: Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie oraz Europejska współpraca terytorialna państwa członkowskie mają możliwość wyboru zakresu ewaluacji w zależności od potrzeb (program, grupa programów, tematyka, fundusz) – Ocena w połowie okresu programowania przeprowadzana w zależności od potrzeb, – Większy nacisk na ewaluacje przeprowadzane ad hoc – Decyzja o utworzeniu rezerwy wykonania (<i>performance</i>) w gestii państw członkowskich; alokacja rezerwy dokonywana przez Komisję na wniosek państwa członkowskiego – Krajowa rezerwa interwencyjna na pokrycie skutków nieprzewidywanych kryzysów (opcjonalnie) 	<ul style="list-style-type: none"> – Zwiększenie elastyczności poprzez znaczną redukcję konieczności przeprowadzania obowiązkowych ocen – Wzmocnienie zasady subsydiarności dzięki umożliwieniu państwom członkowskim przeprowadzania ewaluacji w zależności od potrzeb – Poprawa skuteczności polityki spójności i zwiększenie jej przejrzystości – Zwiększenie elastyczności i szybkości reakcji na nieprzewidziane kryzysy lokalne i sektorowe

1083/2006

<p>TYTUŁ V</p> <p>Wkład finansowy funduszy</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Konieczność ciągłego weryfikowania zbieżności rocznego planu finansowego na poziomie osi z wieloletnim planem na poziomie działań (wartości, pułapy) – Jednolite zasady kwalifikowalności wydatków określone na poziomie wspólnotowym przez szczegółowe rozporządzenia Komisji nr 1685/2000 dla funduszy strukturalnych i 16/2003 dla Funduszu Spójności – Wkład finansowy funduszy ustalany w stosunku do całkowitej wartości programu lub wydatków publicznych, co pociąga za sobą problemy w zarządzaniu – Maksymalny wkład finansowy z funduszy strukturalnych: 75% 	<ul style="list-style-type: none"> – Poziom współfinansowania z funduszy ustalany na poziomie priorytetów/osi priorytetowych – Zniesienie pułapów współfinansowania na poziomie działań i wprowadzenie pojedynczego pułapu dla każdej osi – Zasady kwalifikowalności wydatków ustalane na poziomie krajowym, z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w rozporządzeniach dla poszczególnych funduszy przyjętych przez Parlament Europejski i Radę; Wspólnotowe zasady kwalifikowalności mają zastosowanie jedynie w przypadku operacji realizowanych w ramach celu Europejska współpraca terytorialna – Maksymalny wkład finansowy z funduszy: 85% – Wkład finansowy funduszy ustalany w odniesieniu do całości wydatków w ramach programu 	<ul style="list-style-type: none"> – Uproszczenie zasad kwalifikowalności, ułatwiające realizację programów i wykluczające możliwość występowania rozbieżności między zasadami krajowymi i wspólnotowymi – Zwiększona elastyczność w ramach zarządzania finansowego programami operacyjnymi; ułatwiony proces monitorowania – Uproszczenie definicji wkładu wspólnotowego
<p>TYTUŁ VI</p> <p>Zarządzanie, monitorowanie i kontrola</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Określenie funkcji i zadań poszczególnych instytucji umieszczone w: rozporządzeniu Rady nr 1260/1999 i rozporządzeniu Komisji nr 438/2001 w przypadku funduszy strukturalnych oraz rozporządzeniu Rady nr 1164/94 i rozporządzeniu Komisji nr 1386/2002 w przypadku Funduszu Spójności – Jednolite zasady odnośnie systemu zarządzania i kontroli dla wszystkich programów niezależnie od wysokości wkładu finansowego Wspólnoty – Weryfikacja zgodności systemów zarządzania i kontroli dokonywana dla funduszy strukturalnych na podstawie: rozporządzenia Rady nr 1260/1999 i rozporządzenia Komisji nr 438/2001 – Mało czytelne procedury w zakresie sprawozdawczości i ich słabe powiązanie z zarządzaniem finansowym 	<ul style="list-style-type: none"> – Funkcje trzech podstawowych instytucji (zarządzającej, certyfikującej, audytowej) oraz zakres odpowiedzialności państw członkowskich i Komisji jasno zdefiniowane w rozporządzeniu ogólnym Rady nr 1083/2006 – Zasady stosujące się do systemów zarządzania i kontroli określone proporcjonalnie do wysokości wkładu wspólnotowego w poszczególne programy – Zgodność i wiarygodność systemów zarządzania i kontroli zapewniona na początku okresu programowania przez niezależną instytucję państwa członkowskiego – Możliwość przygotowania jednej strategii audytu, w przypadku, gdy w ramach kilku programów operacyjnych stosuje się wspólny system zarządzania i kontroli 	<ul style="list-style-type: none"> – Jasno określone obowiązki i zakres odpowiedzialności poszczególnych instytucji – Możliwość wykorzystania przez państwa członkowskie istniejących krajowych systemów zarządzania i kontroli także w przypadku programów, które w niewielkim zakresie współfinansowane są z funduszy strukturalnych, bez konieczności tworzenia nowych struktur – Zapewnienie zbieżności działań audytowych i kontrolnych od początku okresu programowania, pozwalające na uniknięcie nakładania się zakresu prac Komisji i państw członkowskich, dające gwarancję Komisji co do skuteczności istniejących systemów (podział zarządzania)

		<ul style="list-style-type: none"> – Wzmocnienie współpracy pomiędzy władzami państwa członkowskiego i Komisją. W przypadku, gdy od początku okresu programowania istnieje całkowita pewność, co do wiarygodności systemu, Komisja rezygnuje z przeprowadzania własnych audytów w państwie członkowskim (z wyjątkiem nadzwyczajnych okoliczności) – Przejrzyste procedury odnośnie sporządzania sprawozdań rocznych i końcowych – Wymiana i przekazywanie informacji do KE dot. zarządzania, monitorowania i kontroli odbywa się wyłącznie za pomocą systemu informatycznego. 	
TYTUŁ VII Zarządzanie finansowe	<ul style="list-style-type: none"> – Płatność okresowa obliczana na poziomie działania przy zastosowaniu poziomu współfinansowania określonego w uzupełnieniu programu – Zasada automatycznego anulowania zobowiązań (n+2), niezbyt jasno zdefiniowane przypadki wyłączenia jej stosowania – Dwumiesięczne odroczenie płatności lub rozpoczęcie formalnej procedury zawieszenia płatności z pominięciem etapu pośredniego – Zamknięcie programu dokonywane na koniec okresu programowania – Przesunięcia środków pomiędzy projektami Funduszu Spójności wymagają decyzji KE – Płatność zaliczkowa dla poszczególnych projektów Funduszu Spójności dopiero po zakontraktowaniu min. 20% środków 	<ul style="list-style-type: none"> – Płatność okresowa obliczana na poziomie osi priorytetowej przy zastosowaniu poziomu współfinansowania określonego w programie operacyjnym dla każdej osi priorytetowej – Zasada n+3 przez pierwsze 3 lata dla najuboższych państwa członkowskich; zasadą n+3/n+2 objęty również Fundusz Spójności – Możliwość dokonania częściowego zamknięcia programu dla całkowicie zakończonych operacji – Wprowadzenie przejrzystych zasad w przypadku konieczności zawieszenia bądź wstrzymania płatności – Zastosowanie do projektów Funduszu Spójności elastyczniejszych zasad stosowanych dotąd dla funduszy strukturalnych 	<ul style="list-style-type: none"> – Uproszczenie procedury płatności – Zwiększenie przejrzystości procedur płatności KE – Utrzymanie elementów, które sprawdziły się w obecnym okresie (płatność zaliczkowa, n+2) – Uproszczenia w ramach procedury zamknięcia programu, (wprowadzenie procedury zamknięcia częściowego – prostszej i wymagającej mniejszej ilości dokumentów towarzyszących) – Objaśnienie i dostosowanie procedur płatności w rozporządzeniu ogólnym do rozporządzenia Rady nr 1605/2002 w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich

Źródło: Opracowanie własne na podstawie fiszki informacyjnej KE nr 16 "Simplification de la réglementation, comparaison avec la période 2000-2006".

Rozdział III: Kwalifikowalność geograficzna

Podobnie jak to miało miejsce na lata 2000-2006, rozporządzenie ogólne wyraźnie określa geograficzne kryteria uzyskania przez poszczególne regiony (dla funduszy strukturalnych) oraz państwa (dla Funduszu Spójności) finansowego wsparcia z funduszy.

Rozporządzenie wprowadza odrębne kryteria geograficznej kwalifikowalności dla poszczególnych celów polityki spójności, i tak:

1083/2006

1. regionami kwalifikującymi się do uzyskania wsparcia z funduszy w ramach celu **Konwergencja** pozostają nadal regiony odpowiadające poziomowi 2 wspólnotowej klasyfikacji jednostek terytorialnych NUTS, których PKB mierzony parytetem siły nabywczej i obliczony na podstawie danych Wspólnoty za okres 2000-2002, wynosi mniej niż 75% średniego PKB UE w składzie 25 państw członkowskich (UE-25) w tym samym okresie odniesienia. Regionów spełniających ten warunek jest 70 i są one położone w 16 państwach członkowskich¹⁴. W ramach celu Konwergencja państwo członkowskie może także uzyskać wsparcie z Funduszu Spójności, pod warunkiem jednak, że jego dochód narodowy brutto wynosi mniej niż 90% średniego DNB UE-25. Obecnie jest 12 państw członkowskich spełniających ten warunek¹⁵. Podobnie, jak to miało miejsce w okresie programowania 2000-2006, kiedy analogiczny przepis został zastosowany w odniesieniu do Irlandii, wprowadzono do rozporządzenia zapis wprowadzający w roku 2010 konieczność dokonania przeglądu kwalifikowalności państw członkowskich do korzystania z Funduszu Spójności (porównanie DNB poszczególnych krajów ze średnim DNB UE-25).

Należy także podkreślić, że – podobnie jak to miało miejsce w 2000-2006 – ustawodawca przewidział możliwość uzyskania przez niektóre wspólnotowe regiony **wsparcia przejściowego w ramach celu Konwergencja**. Obejmuje ono:

- a) regiony poziomu NUTS 2, które kwalifikowałyby się do pomocy w ramach celu Konwergencja, gdyby próg kwalifikowalności pozostał na poziomie 75% średniego PKB dla 15 państw członkowskich, czyli regiony tzw. efektu statystycznego lub *phasing-out* (obecnie 16 regionów w 8 państwach członkowskich, por. szerzej załącznik 1 dot. kwalifikowalności geograficznej),
 - b) państwa członkowskie, które kwalifikowałyby się w 2006 r. do uzyskania wsparcia w Funduszu Spójności, a które utrzymałyby ten status, gdyby próg kwalifikowalności pozostał na poziomie 90% średniego DNB dla 15 państw członkowskich (przepis odnosi się do Hiszpanii).
2. regionami kwalifikującymi się do uzyskania finansowania w ramach celu **Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie** (art. 6) są obszary nie objęte zarówno kryterium kwalifikowalności dla celu Konwergencja, jak i kryteriami dot. wsparcia przejściowego.¹⁶ Warto podkreślić, iż jest to jedyne kryterium kwalifikowalności geograficznej dla tego celu proponowane przez ustawodawcę (Komisja zaproponowała nawet listę takich regionów, por. załącznik 2 do niniejszego Komentarza), ale to państwo członkowskie podejmuje ostateczną decyzję, które z obszarów zakwalifikuje ostatecznie do objęcia wsparciem w ramach EFRR. Teoretycznie istnieje taka możliwość, że państwo członkowskie zadecyduje o udzieleniu wsparcia mniejszej liczbie regionów niż by to wynikało z postawionego w art. 6 ust. 1 kryterium.

¹⁴ Lista regionów kwalifikujących się do wsparcia została umieszczona w decyzji Komisji z dn. 4 sierpnia 2006 r. ustalającej wykaz regionów kwalifikujących się do finansowania z funduszy strukturalnych w ramach celu Konwergencja w latach 2007–2013 (2006/595/WE), Dz. Urz. UE L 243 z dn. 6.09.2006.

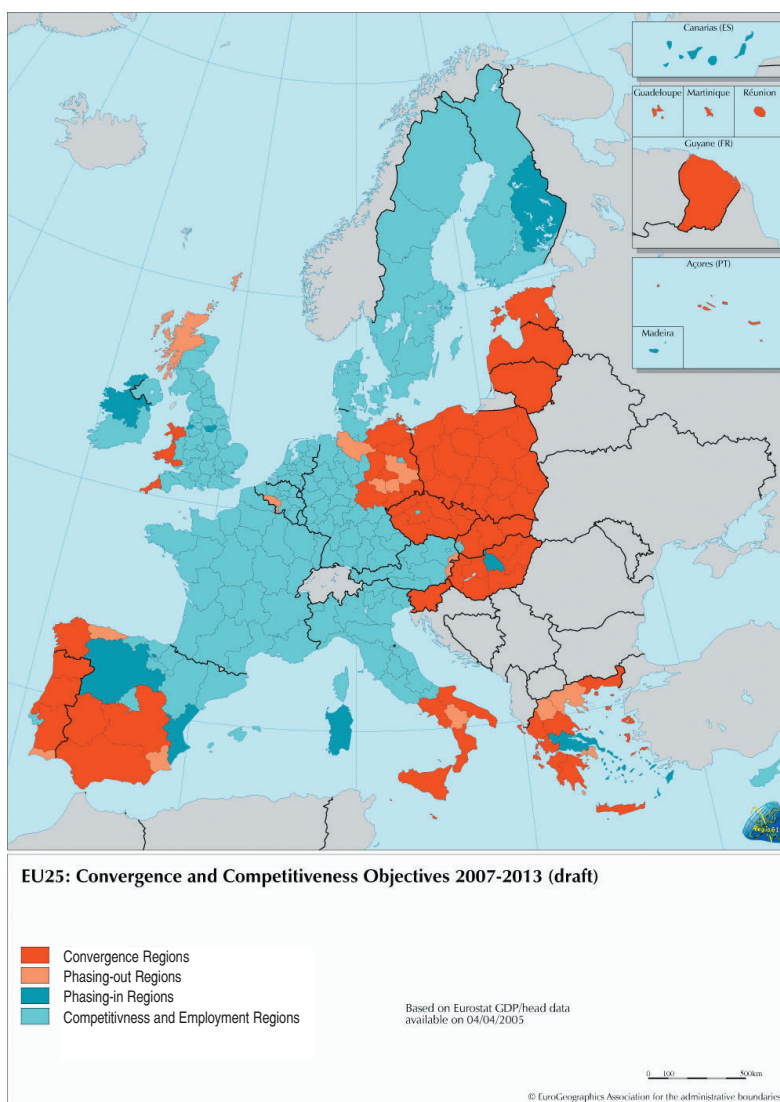
¹⁵ Lista państw członkowskich, które mogą korzystać z Funduszu Spójności została umieszczona w decyzji Komisji z dn. 4 sierpnia 2006 r. ustalającej wykaz państw członkowskich kwalifikujących się do finansowania z Funduszu Spójności w latach 2007–2013 (2006/596/WE), Dz. Urz. UE L 243 z dn. 6.09.2006.

¹⁶ Wyjątek stanowią np. Praga czy Budapeszt, które są objęte celem Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie oraz celem Konwergencja (ponieważ są także objęte wsparciem w ramach Funduszu Spójności).

W przypadku celu Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie również przewidziano możliwość uzyskania przez niektóre regiony wsparcia przejściowego. Obejmuje ono regiony poziomu NUTS 2, które w 2006 r. w całości były objęte celem 1 polityki spójności 2000-2006, a których PKB na mieszkańca przekroczy 75% wspólnotowej średniej dla 15 państw członkowskich (tzw. regiony *phasing-in*, obecnie 13 regionów w 9 państwach członkowskich¹⁷, por. szerzej załącznik 1 dot. kwalifikowalności geograficznej).

1083/2006

Mapka 1. Regiony kwalifikowalne do wsparcia w ramach celu 1 i 2



Źródło: Eligibility simulation 2007+, information sheet n. 3 REV 2.

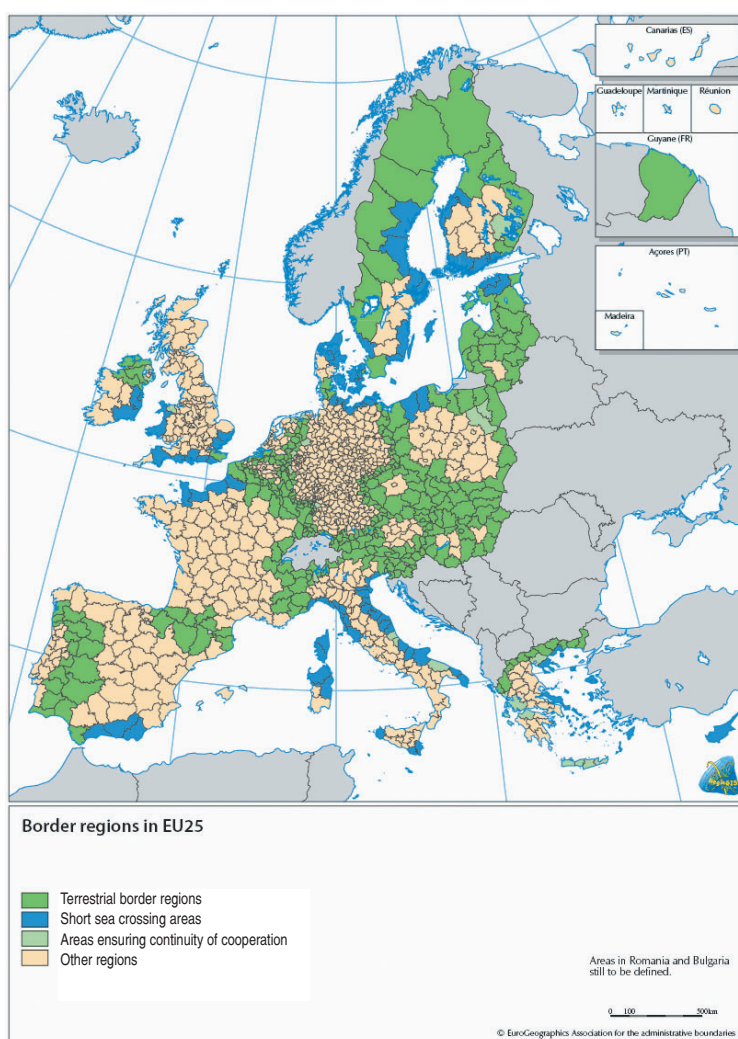
3. Zakres geograficzny regionów kwalifikujących się do objęcia wsparciem w ramach celu Europejska współpraca terytorialna (art. 7) jest zróżnicowany ze względu na rodzaj współpracy, jaką obejmuje:

¹⁷ Lista regionów, spełniających to kryterium, została umieszczona w decyzji Komisji z dn. 4 sierpnia 2006 r. ustalającej wykaz regionów kwalifikujących się do finansowania z funduszy strukturalnych na zasadzie przejściowej i szczególnej w ramach celu Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie w latach 2007–2013

1083/2006

- a) w przypadku współpracy transgranicznej do finansowania kwalifikują się regiony NUTS 3 położone wzdłuż wszystkich granic wewnętrznych i niektórych zewnętrznych granic lądowych oraz wszystkie regiony NUTS 3 położone wzdłuż granic morskich (w przeciwieństwie do lat 2000-2006, gdzie kwalifikowały się wszystkie regiony NUTS 3 leżące wzdłuż wewnętrznej i zewnętrznej granicy i tylko niektóre obszary nadmorskie). Rozporządzenie precyzuje jednak, iż współpraca między regionami położonymi wzdłuż granic morskich może być podejmowana tylko wtedy gdy – co do zasady – nie dzieli ich więcej niż 150 km (por. poniższa mapka,)

Mapka 2. Regiony przygraniczne UE-25



Źródło: Border regions in EU (cross order map), Information sheet n. 8.

- b) w przypadku współpracy transnarodowej, Komisja przedstawi dopiero wykaz kwalifikowanych obszarów, już teraz jednak wiadomo, iż planuje pewne modyfikacje w zakresie obszarów kwalifikujących do wsparcia (co było dyskutowane na roboczo z państwami członkowskimi). Obecnie program INTERREG IIIB, stanowiący podstawę współpracy transnarodowej, obejmuje 13 stref, które charakteryzują te same problemy czy też perspektywy rozwojowe. Na lata 2007-2013 Komisja zaproponowała cztery priorytety tematyczne (por. szerzej komentarz do rozporządzenia ws. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego) oraz nową konfigurację stref kwalifikujących się do uzyskania wsparcia (załącznik 3 do niniejszego Komentarza).

- c) w przypadku współpracy międzyregionalnej, sieci współpracy i wymiany doświadczeń zdecydowano, że kwalifikuje się do niej cały obszar UE.

CEL EUROPEJSKA WSPÓŁPRACA TERYTORIALNA

Obszary uprawnione do współpracy

Zgodnie z art. 7 rozporządzenia ogólnego obszarami uprawnionymi do współpracy w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej są:

Współpraca transgraniczna – regiony na poziomie NUTS 3 usytuowane wzdłuż wewnętrznych i niektórych zewnętrznych granic lądowych oraz wszystkie regiony poziomu NUTS 3 usytuowane wzdłuż granic morskich, oddzielone od siebie, co do zasady, maksymalnie o 150 km.

W Polsce są to podregiony, których granice stanowią granicę państwową. Lista obszarów uprawnionych do wsparcia w ramach programów współpracy transgranicznej zostanie przyjęta przez Komisję Europejską. Decyzje w tym zakresie uzgadniane są w ramach Komitetu koordynacyjnego fundusze (por. komentarz do art. 103). Nowością dla Polski w porównaniu do okresu programowego 2004-2006 będzie możliwość objęcia programem współpracy transgranicznej podregionów usytuowanych wzdłuż wybrzeża Morza Bałtyckiego. Należy podkreślić, że dla programów współpracy transgranicznej w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa¹⁸ powstanie odrębna lista.

Współpraca transnarodowa – lista obszarów uprawnionych do wsparcia w ramach poszczególnych programów współpracy transnarodowej jest przygotowywana przez Komisję Europejską. W okresie 2007-2013 Polska będzie brała udział w dwóch programach współpracy transnarodowej – Region Morza Bałtyckiego oraz Obszar Środkowo-Wschodni (wydzielony z realizowanego w latach 2000-2006 programu INTER-REG III B CADSES).

Region Morza Bałtyckiego – program z udziałem Polski, Niemiec, Danii, Szwecji, Norwegii, Finlandii, Estonii, Litwy, Łotwy, Rosji i Białorusi (w ramach programu przewiduje się wsparcie dla partnerów rosyjskich i białoruskich ze środków Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa).

Obszar Środkowo-Wschodni – program z udziałem Polski, Republiki Czeskiej, Słowacji, Węgier, Niemiec, Austrii, Słowenii, Włoch i Ukrainy.

Współpraca międzyregionalna – całe terytorium UE stanowi obszar uprawniony do wsparcia w ramach programów współpracy międzyregionalnej. Dotychczas wdrażane były cztery programy, w czterech wyodrębnionych na poziomie UE strefach. W okresie 2007-2013 przewiduje się realizację jednego programu współpracy międzyregionalnej skoncentrowanego na zagadnieniach związanych z promocją innowacyjności i ochroną środowiska. Ze środków na promowanie współpracy międzyregionalnej współfinansowane będą dodatkowo następujące programy:

- wymiana doświadczeń na temat rozwoju obszarów miejskich (w oparciu o obecnie realizowany program URBACT),
- identyfikacja, transfer i rozpowszechnianie „dobrych praktyk” w zarządzaniu programami współpracy (w oparciu o program INTERACT),
- studia i gromadzenie danych, obserwacja i analiza trendów rozwojowych (kontynuacja programu ESPON).

1083/2006

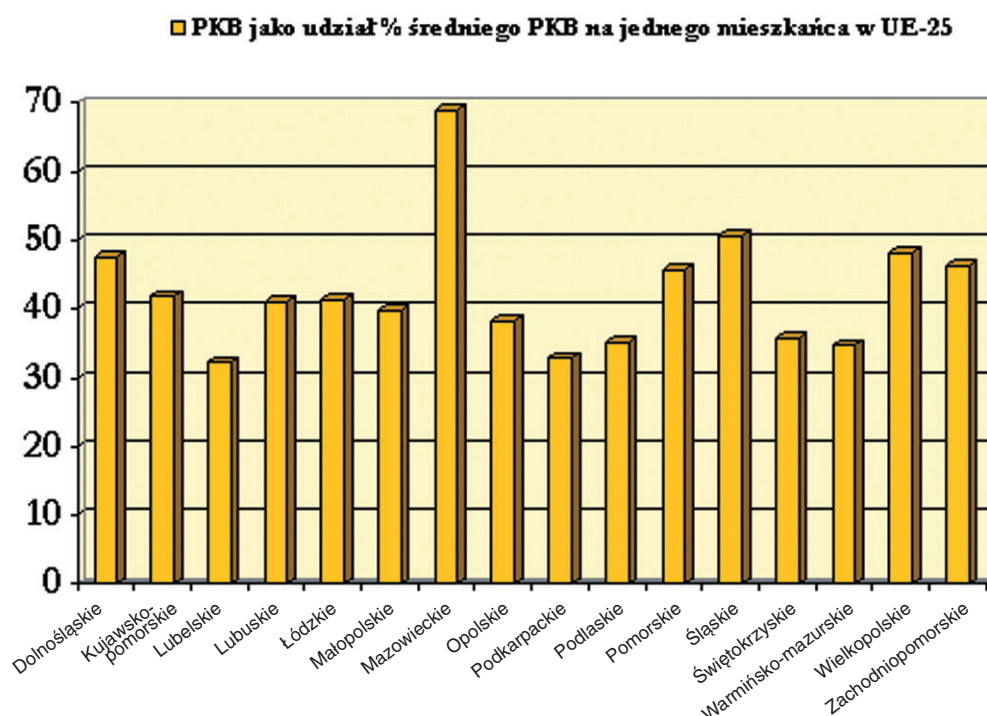
¹⁸ Por. http://ec.europa.eu/world/enp/index_en.htm.

Zgodnie z kryteriami wprowadzonymi rozporządzeniem ogólnym (art. 5) **Polska kwalifikuje się, jako cały obszar, do otrzymania wsparcia z funduszy strukturalnych w ramach celu 1 Konwergencja**. Produkt krajowy brutto na mieszkańca wszystkich województw Polski (regionów odpowiadających poziomowi 2 wspólnotowej klasyfikacji jednostek terytorialnych - NUTS 2), mierzony parytetem siły nabywczej i obliczony na podstawie danych Wspólnoty za okres **2000-2002**, wynosi mniej niż 75% średniego PKB UE w składzie **25 państw** członkowskich (UE-25) w tym samym okresie odniesienia.

1083/2006

Wykres 1:

PKB na jednego mieszkańca w polskich województwach, mierzony wg parytetu siły nabywczej (wartość średnia za okres 2000-2002)



Źródło: Eligibility simulation 2007+, Information sheet n. 3 REV 2.

Zgodnie z kryteriami **Polska kwalifikuje się również do uzyskania wsparcia z Funduszu Spójności**. Dochód narodowy brutto na mieszkańca Polski, mierzony parytetem siły nabywczej i obliczony na podstawie danych Wspólnoty za okres 2001-2003, wynosi mniej niż 90% średniego DNB UE-25 (dokładnie 45,6%).

Polska nie otrzymuje wsparcia w ramach celu 2 (art. 6). Polski nie obejmują również zasady kwalifikowalności dotyczące uzyskania wsparcia przejściowego (art. 8).

Polska kwalifikuje się natomiast do otrzymania wsparcia z funduszy strukturalnych w ramach celu 3 Europejska współpraca terytorialna (art. 7). Zgodnie z kryteriami:

- do celów współpracy transgranicznej kwalifikują się regiony Polski NUTS 3 (44 podregiony- grupy powiatów) położone wzdłuż wszystkich wewnętrznych granic lądowych Wspólnoty, niektórych jej zewnętrznych granic lądowych (oraz wzdłuż granic morskich, które dzieli odległość do 150 kilometrów z uwzględnieniem możliwych dostosowań niezbędnych dla zapewnienia spójności i ciągłości współpracy. Komisja przygotowała zamknięty wykaz

regionów kwalifikowalnych, który obowiązuje od dnia 1 stycznia 2007 r. do dnia 31 grudnia 2013 r. (patrz mapa oraz załącznik I do komentarza),

- do celów współpracy transnarodowej kwalifikują się regiony zawarte w wykazie kwalifikowalnych obszarów transnarodowych z podziałem na programy przygotowanym przez Komisję, wykaz ten obowiązuje od dnia 1 stycznia 2007 r. do dnia 31 grudnia 2013 r.,
- do celów współpracy międzyregionalnej, sieci współpracy i wymiany doświadczeń kwalifikuje się całe terytorium Polski (całe terytorium Wspólnoty).

1083/2006

Rozdział IV: Zasady pomocy

Rozdział IV przedstawia najważniejsze zasady udzielania przez UE wsparcia. Można je podzielić na trzy grupy. Większość z nich obowiązywała co prawda w poprzednich okresach programowania (np. komplementarność, spójność, partnerstwo, dodatkowość), ale została zmodyfikowana, inne stanowią swoistą nowość (np. zasada proporcjonalności). Pozostałe zasady (równości kobiet i mężczyzn, niedyskryminacji oraz zrównoważonego rozwoju), mające charakter horyzontalny, były wprowadzone do polityk wspólnotowych poprzez zapisy traktatowe i obowiązywały państwa członkowskie w poprzednich okresach programowania. Ustawodawca zdecydował jednak o ich bezpośrednim wprowadzeniu do tekstu rozporządzenia (i tym samym niejako powieleniu), aby mocniej uwypuklić ich znaczenie.

Niniejsze rozporządzenie utrzymuje zasadę **komplementarności** (art. 9 ust. 1), która mówi o tym, że fundusze zapewniają pomoc, która uzupełnia działania krajowe, w tym działania na poziomie regionalnym i lokalnym.

Rozporządzenie definiuje zasadę **spójności** (art. 9 ust. 2). Zgodnie z tą zasadą Komisja i państwa członkowskie muszą zapewnić zachowanie spójności pomocy funduszy z działaniami, politykami i priorytetami Wspólnoty oraz zachowanie komplementarności z innymi wspólnotowymi instrumentami finansowymi.

Zupełną nowością, i jednocześnie konsekwencją powiązania celów polityki spójności z priorytetami Strategii Lizbońskiej jest tzw. **earmarking funduszy** (art. 9 ust. 3).

Chodzi tu o wyodrębnienie środków polityki spójności przyczyniających się do realizacji Strategii Lizbońskiej (załącznik IV do rozporządzenia ogólnego). W oparciu o tę zasadę postanowiono, że nakłady w ramach polityki spójności na realizację celów lizbońskich powinny wynosić średnio w całym okresie programowania przynajmniej 75%¹⁹ w państwach członkowskich celu Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie oraz 60%²⁰ w krajach celu Konwergencja²¹. Wydatki te stanowią przedmiot systematycznego monitorowania i sprawozdawczości dot. realizacji Strategii (por. Rozdział III: Monitorowanie strategiczne).

Ponadto, w celu uwzględnienia specyfiki krajów możliwe jest uzupełnienie listy kategorii wydatków wymienionych ww. załączniku IV poprzez zamieszczenie w NSRO stosownej listy opatrzonej w rzetelne uzasadnienie dokonane przez państwo członkowskie wyboru²².

¹⁹ Pułap określany w stosunku do całości wkładu wspólnotowego (EFRR, EFS, FS) w ramach programów polityki spójności danego państwa członkowskiego

²⁰ Ibidem.

²¹ Przepisy te nie dotyczą państw członkowskich UE-10, jednakże w polskich NSRO zapisano wolę dążenia wszelkich starań, aby minimalny pułap 60% został osiągnięty.

²² Aide-mémoire for the desk officers, chapter 1: National Strategic Reference Framework, pre-final draft, version of 20/06/2006.

W oparciu o te informacje, Komisja podejmuje decyzję ws. propozycji uzupełnienia listy wydatków lizbońskich.

DZIAŁANIA NIE KWALIFIKUJĄCE SIĘ DO EARMARKINGU

Należy w tym miejscu podkreślić, że niezależnie od zaproponowanego marginesu elastyczności w stosunku do uwarunkowań krajowych, w perspektywie 2007-2013 **nie są kwalifikowalne** do *earmarkingu* działania spójnościowe ukierunkowane na:

- niektóre wydatki z zakresu infrastruktury transportu (m.in. drogi krajowe, regionalne i lokalne),
- infrastrukturę społeczną (m.in. edukacja, zdrowie, opieka nad dziećmi),
- wsparcie turystyki i kultury,
- rewitalizację obszarów miejskich i wiejskich oraz przemysłowych i powojennych,
- ochronę środowiska i zapobieganie zagrożeniom (m.in. gospodarka wodna i odpadami, jakość powietrza), oraz
- wzmocnienie zdolności instytucjonalnych i pomoc techniczną.

Źródło: opracowanie własne na podstawie aneksu IV do rozporządzenia ogólnego.

Wypracowane w takim kształcie nowe zasady *earmarking* znajdują swoje źródło w toczącej się od 2004²³ r. refleksji nad realizacją Strategii Lizbońskiej oraz nad przyszłością polityki spójności. Podczas szczytu wiosennego w 2005 r. Rada Europejska stwierdziła, że realizacja celów lizbońskich okazała się niejednolita poszczególnych państwach członkowskich, a jej wcześniejsze wyzwania²⁴ stają się jeszcze bardziej naglące w obliczu obserwowanych przekształceń w tkance gospodarczej i społecznej związanych z procesami globalizacyjnymi i wzrastającą konkurencją, procesami restrukturyzacyjnymi i wzrostem bezrobocia, migracjami zarobkowymi oraz starzeniem się społeczeństwa²⁵.

Jako przyczyny niezadowolającej realizacji strategii wskazano: przeładowaną listę priorytetów, niski poziom koordynacji między państwami członkowskimi a przede wszystkim niezaangażowanie odpowiednich nakładów finansowych na wdrażanie działań lizbońskich. W oparciu o tak zdiagnozowane źródła niepowodzenia „Lizbony” podjęto wspólne prace nad wypracowaniem stosownych środków zaradczych mających spowodować skoordynowane i spójne osiągnięcie poszczególnych elementów Strategii Lizbońskiej we wszystkich państwach członkowskich.

Rada Europejska przedstawiła redefinicję Strategii Lizbońskiej, wskazując, że celem uproszczenia skomplikowanego katalogu celów ekonomiczno-społeczno-środowiskowych pierwotnej wersji Strategii Lizbońskiej, działania wspólnotowe i krajowe powinny zostać priorytetowo skoncentrowane na **zapewnieniu silniejszego, trwałego wzrostu oraz tworzeniu większej liczby lepszych miejsc pracy**. Jednocześnie zobowiązała Komisję do włączenia tych priorytetów do wytycznych polityki gospodarczej oraz polityki zatrudnienia²⁶. Wyrazem tych działań stało się przyjęcie pakietu tzw. *Zintegrowanych Wytycznych na rzecz wzrostu*

²³ *Nowe partnerstwo dla spójności: Konwergencja, konkurencyjność, współpraca*, Trzeci raport na temat spójności gospodarczej i społecznej, Komisja Europejska, Bruksela 2004.

²⁴ Przyjęte na szczycie Rady Europejskiej w marcu 2000 r., których najważniejszym celem było dorównanie głównemu konkurentowi gospodarczemu Unii Europejskiej – Stanom Zjednoczonym – i przekształcenie UE do 2010 r. w „najbardziej konkurencyjną opartą na wiedzy gospodarkę na świecie, zdolną do utrzymania zrównoważonego wzrostu gospodarczego, stworzenia większej liczby lepszych miejsc pracy oraz zachowania spójności gospodarczej”. W czerwcu 2001 r. na szczycie Rady Europejskiej w Göteborgu wymiar ekonomiczny i społeczny Strategii został uzupełniony o wymiar środowiskowy, ujęty w formule „zrównoważonego rozwoju”.

²⁵ Zmiany te stanowią główny obszar zainteresowania odnowionej Strategii Lizbońskiej.

²⁶ Ogólne Wytyczne Polityki Gospodarczej (ang. *Broad Economic Policy Guidelines*) oraz Wytyczne w sprawie Zatrudnienia (ang. *Employment Guidelines*).

*i zatrudnienia na lata 2005-2008*²⁷. Jest to zestaw szczegółowych politycznych wytycznych o trzech wymiarach – makroekonomicznym, mikroekonomicznym oraz dotyczącym problematyki zatrudnienia – stanowiący główną wykładnię założeń odnowionej Strategii Lizbońskiej (por. tabela 3). Kolejnym krokiem reformatorskim Rady Europejskiej było wskazanie polityki spójności jako kluczowego instrumentu dla finansowej realizacji wyzwań lizbońskich na szczeblu krajowym ustanawiając tym samym podwaliny *earmarkingu*.

Wynikiem dalszych wysiłków Komisji nad zbliżeniem polityki spójności do agendy lizbońskiej są strategiczne wytyczne Wspólnoty dla spójności²⁸ (SWW), w których zaproponowano swoją mapę drogową dla przełożenia poszczególnych elementów polityki spójności na założenia „Lizbony” (por. tabela 3).

1083/2006

²⁷ Decyzja Rady z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawie wytycznych dla polityk zatrudnienia Państw Członkowskich, (Dz. U. L 600) oraz Zalecenie Rady z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawie ogólnych wytycznych polityki gospodarczej Państw Członkowskich i Wspólnoty (2005–2008) (Dz. U. L 601)

²⁸ Decyzja Rady z dnia 6 października 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności. Dz. U. WE, L 291 z dn. 21.10.2006 r., <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:L:2006:291:SOM:PL:HTML>

Tabela 3: Współzależność między Strategią Lizbońską i polityką spójności 2007-2013.

Współzależność między Strategią Lizbońską i polityką spójności 2007-2013				
	ZINTEGROWANE WYTYCZNE		STRATEGICZNE WYTYCZNE WSPÓLNOTY	
	WYMIAR MAKROEKONOM.	WYMIAR MIKROEKONOMICZNY	WYMIAR MIKROEKONOMICZNY	WYMIAR MIKROEKONOMICZNY
1083/2006	1	Zapewnienie stabilności gospodarczej		
	2	Zapewnienie trwałości rozwoju gospodarczego		
	3	Promowanie efektywnej dystrybucji zasobów		
	4	Propagowanie większej spójności między politykami makroekonomicznymi i strukturalnymi		
	5	Zapewnianie, aby wzrost płał stał się czynnikiem stabilności makroekonomicznej i wzrostu gospodarczego		
	6	Przyczynianie się do dynamicznego i prawidłowego funkcjonowania UGW		
	Europa jako bardziej atrakcyjne miejsce dla inwestowania i pracy			
	16	Rozbudowa i poprawa infrastruktury w Europie i realizacja priorytetowych projektów transgranicznych	1.1.1	Rozszerzenie i poprawa infrastruktury transportowej
	11	Wspieranie zrównoważonego wykorzystania zasobów & wzmocnienie efektu synergii pomiędzy ochroną środowiska a wzrostem	1.1.2	Wzmacnianie synergii między ochroną środowiska a wzrostem
			1.1.3	Podjęcie kwestii intensywnego wykorzystania tradycyjnych źródeł energii w Europie
	Wiedza i innowacje na rzecz wzrostu gospodarczego			
	7	Zwiększenie i podniesienie poziomu inwestycji w B+R	1.2.1	Zwiększenie i lepsze ukierunkowanie inwestycji na B+RT
	8	Wspieranie innowacji	1.2.2	Ułatwienie innowacji & promowanie przedsiębiorczości
	9	Upowszechnianie i efektywne wykorzystanie ICT & tworzenie powszechnego SI	1.2.3	Promowanie SI dla wszystkich
	10	Budowa silnej bazy przemysłowej	1.2.4	Poprawa dostępu do finansowania
	15	Promowanie kultury pracy opartej na przedsiębiorczości & stworzenie warunków korzystnych dla rozwoju MSP	1.2.2	Ułatwianie innowacji & promowanie przedsiębiorczości
	Tworzenie większej liczby lepszych miejsc pracy			
	Trwałe przyciągnięcie na r. pracy większej lb. osób & zwiększenie podaży pracy & modernizacja systemów zabezpieczeń społ.			
	17	Wdrażanie polityk zatrudnienia ukierunkowanych na: - osiągnięcie pełnego zatrudnienia - poprawę jakości i wydajności pracy, - wzmacnianie spójności społecznej i terytorialnej	1.3.1	Przyciągnięcie na rynek pracy i przedłużenie aktywności zawodowej większej liczby osób & modernizacja systemów zabezpieczenia społecznego
	18	Promowanie podejścia do pracy zgodnego z cyklem życia człowieka		
	19	Zapewnianie rynków pracy sprzyjających integracji, & opłacalna praca dla os. poszukujących pracy, w tym w gorszym położeniu i zawodowo nieaktywnych.	1.3.2	Zwiększenie zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw & zwiększenie elastyczności rynku pracy
	Zwiększanie zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw			
	20	Lepsza adaptacja do potrzeb rynku pracy		
	21	Promowanie elastyczności & redukcja segmentacji rynku pracy		
	22	Zapewnienie sprzyjającego tworzeniu nowych miejsc pracy rozwoju płał i innych kosztów pracy		
	Zwiększanie inwestycji w KL poprzez lepsze systemy edukacji i poprawę umiejętności			
	23	Rozszerzenie i podniesienie poziomu inwestycji w kapitał ludzki	1.3.3	Zwiększenie inwestycji w kapitał ludzki poprzez lepsze systemy edukacji i zdobywanie umiejętności
	24	Adaptacja systemów kształcenia i szkolenia do nowych wymogów dot. kompetencji zawodowych		
POLITYKA SPÓJNOŚCI NA RZECZ STRATEGII LIZBOŃSKIEJ				
terytorialny wymiar polityki spójności				
2.1 wkład miast we wzrost i zatrudnienie				
2.2 Wspieranie zróżnicowania gospodarczego obszarów wiejskich, obszarów rybołówstwa oraz obszarów o niekorzystnym położeniu ze względu na warunki przyrodnicze				
2.3 Współpraca				
2.4 Współpraca transgraniczna				
2.5 Współpraca transnarodowa				
2.6 Współpraca międzyregionalna				

LEGENDA

- Wymiar mikroekonomiczny, obszar „Europa, jako bardziej atrakcyjne miejsce dla inwestowania i pracy”
- Wymiar mikroekonomiczny, obszar „Wiedza i Innowacje na rzecz wzrostu gospodarczego”
- Wymiar makroekonomiczny
- Wymiar zatrudnienia
- Wymiar terytorialny

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Zintegrowanych Wytycznych i SWW

Kolejną wprowadzoną do rozporządzenia zasadą jest zasada **koordynacji** (art. 9 ust. 4), zgodnie z którą Komisja i państwo członkowskie zapewniają w ramach swoich obowiązków koordynację pomocy z funduszy, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Europejskiego Funduszu Rybackiego (EFR) oraz interwencji EBI i innych istniejących instrumentów finansowych.

Zasada **zgodności** (art. 9 ust. 5) gwarantuje zgodność operacji finansowanych z funduszy z postanowieniami Traktatu i aktów przyjętych na jego podstawie.

1083/2006

Cele funduszy określone w rozporządzeniu realizowane są, podobnie jak to miało miejsce w poprzednich okresach, w ramach wieloletniego **programowania (art. 10)**, które obejmuje określenie:

- priorytetów, co oznacza przygotowanie w danym państwie członkowskim przez odpowiednią instytucję (w przypadku Polski jest to Ministerstwo Rozwoju Regionalnego) narodowych strategicznych ram odniesienia i wynikających z nich programów operacyjnych
- sposobu finansowania oraz systemu zarządzania i kontroli.

System programowania funduszy, w stosunku do poprzedniego okresu programowania, został jednak zmodyfikowany w oparciu o dotychczasowe doświadczenia Komisji i państw członkowskich i dostosowany do najważniejszych wyzwań strategicznych polityki spójności. Szerzej na ten temat w komentarzu do tytułu II, III.

Niniejsze rozporządzenie utrzymuje zasadę **partnerstwa** w takiej formie, w jakiej występowało ono w zapisach rozporządzenia 1260/1999, czyli jako ścisłą współpracę pomiędzy Komisją a każdym państwem członkowskim, dokładniej definiuje jednak i uzupełnia listę podmiotów będących partnerami. Na uwagę zasługuje fakt uwzględnienia w grupie potencjalnych partnerów władz miejskich. Ponadto rozporządzenie ogólne dokładnie wskazuje *inne odpowiednie podmioty* (jakimi są: podmioty reprezentujące społeczeństwo obywatelskie, partnerzy zajmujący się zagadnieniami z zakresu środowiska naturalnego, organizacje pozarządowe oraz podmioty odpowiedzialne za wspieranie równości mężczyzn i kobiet), które należy konsultować przy programowaniu, wdrażaniu, monitorowaniu, ocenie programów operacyjnych. Zgodnie z zasadą partnerstwa każde państwo członkowskie zobowiązane jest wyznaczyć najbardziej reprezentatywnych partnerów na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym oraz w sferze gospodarczej, społecznej, środowiska naturalnego lub w innej zgodnie z przepisami krajowymi, biorąc pod uwagę potrzebę wspierania równości mężczyzn i kobiet oraz zrównoważonego rozwoju poprzez integrację wymogów w zakresie ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego. Partnerstwo realizowane jest zgodnie z zasadą proporcjonalności (por. komentarz do art. 13), z pełnym poszanowaniem odpowiednich kompetencji instytucjonalnych, prawnych i finansowych każdej kategorii partnerów.

Realizacja programów operacyjnych, która należy do obowiązków państw członkowskich, powinna przebiegać – zgodnie z zasadą **pomocniczości (subsydiarności)**²⁹ – na **właściwym**

²⁹ Zasada subsydiarności (pomocniczości) została wprowadzona do Traktatu Rzymskiego zapisami Traktatu o Unii Europejskiej z 1992 r. Artykuł 3B (obecnie 5) stanowi, że "w zakresie, który nie podlega jej wyłącznej kompetencji Wspólnota podejmuje działania zgodnie z zasadą subsydiarności tylko wówczas w takim zakresie, gdy cele proponowanych działań nie mogą być skutecznie osiągnięte przez państwa członkowskie, a zatem z uwagi na skalę lub skutki proponowanych działań zostaną lepiej zrealizowane przez Wspólnotę". Zapis dotyczący tej zasady odnosi się do wykonywania kompetencji określonych między Wspólnotą Europejską a państwami członkowskimi. Zasada ta nie odnosi się jednak do relacji Wspólnota – regiony. Możliwość taką odrzuciła Rada UE (w odpowiedzi na dokument Komisji Europejskiej dotyczący zasady subsydiarności) oraz Parlament Europejski (w wyrażonej opinii przy okazji Konferencji Międzyrządowej w 1996 r.). Kryteria stosowania zasady pomocniczości mówią, że Wspólnota Europejska podejmuje działania jedynie wtedy, gdy posiada stosow-

szczeblu terytorialnym (art. 12), zgodnie z systemem instytucjonalnym właściwym dla każdego państwa członkowskiego. W porównaniu z latami 2000-2006 zasada ta została w znaczący sposób wzmocniona, przede wszystkim poprzez zwiększenie roli państw członkowskich w definiowaniu strategicznych priorytetów polityki spójności (w ramach Strategicznych Wytocznych Wspólnoty) oraz programowaniu Funduszu Spójności. Zgodnie z tym podejściem i w zależności od odpowiednich kompetencji poziomu terytorialnego, w Polsce programy operacyjne realizowane będą zarówno na poziomie regionalnym, jak i krajowym.

1083/2006

Niniejsze rozporządzenie po raz pierwszy w sposób szczegółowy reguluje stosunki pomiędzy państwem członkowskim a Komisją w odniesieniu do podziału zadań i odpowiedzialności związanych z interwencją funduszy. Zasada **interwencji proporcjonalnej** (proporcjonalności, art. 13) mówi o tym, że zasoby finansowe i administracyjne wykorzystywane przez Komisję i państwa członkowskie dla wdrażania funduszy w odniesieniu do:

- wyboru wskaźników (przewidzianych w art. 37 ust. 1 lit. c)),
- oceny (na podstawie art. 47 i 48),
- ogólnych zasad dotyczących systemów zarządzania i kontroli (art. 58 lit. e) i f))
- sprawozdawczości (art. 67)

są proporcjonalne do całkowitej kwoty wydatków alokowanej na program operacyjny. Oznacza to, że im mniejszy wkład finansowy Wspólnoty, tym mniejsze zaangażowanie Komisji, a większa odpowiedzialność państwa członkowskiego w ramach ww. artykułów. Szczegółowe przepisy dotyczące proporcjonalności w zakresie kontroli zawarte są w art. 74. Wprowadzeniu ww. zasady towarzyszyły duże kontrowersje, zwłaszcza wśród tych państw członkowskich, które uważały, iż jej stosowanie jest po pierwsze dyskryminujące w stosunku do największych beneficjentów funduszy, po drugie wprowadza podwójne standardy w obszarach, które powinny być w jednolity sposób traktowane ze względu na ich znaczenie dla ewaluacji efektów polityki spójności (np. sprawozdawczość, kontrola, ocena).

Zgodnie z tzw. rozporządzeniem finansowym³⁰ budżet Unii Europejskiej alokowany na politykę spójności (z wyjątkiem pomocy technicznej będącej w gestii Komisji, art. 45), wykonywany jest zgodnie z zasadą **podziału zarządzania** (*shared management*, art. 14). Oznacza to, iż Komisja realizuje zobowiązania budżetowe, powierzając państwu członkowskiemu określone zadania wynikające ze szczegółowych zapisów rozporządzenia ogólnego, stosując jednocześnie zasadę należytego zarządzania finansami (tzw. *sound financial management*, art. 48 ust. 2 rozporządzenia finansowego). Zgodnie z nałożonymi na nią obowiązkami Komisja:

- sprawdza funkcjonowanie systemów zarządzania i kontroli dla funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (według procedur opisanych w tytule VI),
- może wstrzymać bieg płatności, lub je zawiesić w sytuacji, gdy systemy zarządzania i kontroli nie spełniają określonych rozporządzeniem warunków (zgodnie z procedurami opisanymi w tytule VII),

ne kompetencje. Z reguły kompetencje posiada państwo członkowskie. Jeśli dana dziedzina nie stanowi wyłącznej kompetencji Wspólnot Europejskich interweniuje ona tylko wtedy, gdy cele proponowanych działań nie mogą być osiągnięte w drodze interwencji państwa oraz mogą być jednocześnie zrealizowane lepiej przez Wspólnotę. Polityka spójności nie należy do wyłącznych kompetencji Wspólnot Europejskich. Stanowi typowy przykład praktycznej realizacji zasady subsydiarności. Problemy rozwoju regionalnego pozostają zatem w gestii danego państwa członkowskiego, a organy wspólnotowe ingerują w tę dziedzinę jedynie pomocniczo, uwzględniając skalę całego ugrupowania. Biorą one wtedy pod uwagę zakres problemów regionalnych występujących w poszczególnych krajach oraz możliwość finansowego zaangażowania administracji publicznej w ich rozwiązywanie. W konsekwencji w przekroju państw członkowskich i regionów skala subsydiarności polityki wspólnotowej różni się znacząco.

³⁰ rozporządzenie Rady nr 1605/2002 w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie dla budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (art. 53 ust. 1 lit. b).

- sprawdza także wszelkie zwroty płatności i anulowane zobowiązania zgodnie z procedurami opisanymi w tytule VII).

Zasada **dotatkowości** (art. 15), funkcjonująca w polityce spójności od 1988 r., ma zapewnić, że wkłady funduszy strukturalnych nie zastępują publicznych lub równoważnych wydatków strukturalnych ponoszonych przez państwo członkowskie i w rzeczywisty sposób wpływają na gospodarkę. Komisja Europejska i dane państwo członkowskie określają poziom publicznych lub równoważnych wydatków strukturalnych, jakie będzie ono utrzymywało we wszystkich regionach w okresie programowania. Poziom tych wydatków stanowi jedną z pozycji narodowych strategicznych ram odniesienia, jest zatem objęty decyzją Komisji. Istotne jest, że podobnie jak w latach 2000-2006, poziom wydatków musi być co najmniej równy kwocie średniorocznych wydatków realnych poniesionych w poprzednim okresie programowania oraz musi zostać określony w odniesieniu to panujących warunków makroekonomicznych oraz wyjątkowych okoliczności gospodarczych. Fundusz Spójności nie jest objęty zasadą dotatkowości, stosuje się natomiast do niego tzw. zasada warunkowości, którą opisano szczegółowo w komentarzu do art. 4 rozporządzenia nr 1084/2006 ustanawiającego Fundusz Spójności.

1083/2006

Rozporządzenie ogólne wprowadza pewne modyfikacje w zakresie stosowania zasady dotatkowości w porównaniu z okresem programowania 2000-2006. Przede wszystkim wprowadza się obowiązek przeprowadzenia trzykrotnej (*ex ante*, w 2011 r., oraz *ex post* na dzień 31.12.2016) weryfikacji zasady dotatkowości, ale jedynie dla regionów objętych celem Konwergencja - ze względu na wielkość alokowanych zasobów finansowych. Przeprowadzona weryfikacja może doprowadzić (zwłaszcza weryfikacja w połowie okresu) do modyfikacji wymaganego poziomu wydatków strukturalnych, jeśli np. sytuacja gospodarcza w państwie członkowskim uległa znaczącej zmianie. Państwa członkowskie zostały zobowiązane stosownymi zapisami rozporządzenia do przekazywania Komisji informacji, które pozwolą na przeprowadzenie ww. weryfikacji. Po raz pierwszy także rozporządzenie wprowadza:

- obowiązek publikacji przez Komisję wyników przeprowadzonych przez nią weryfikacji;
- sankcje dla państw członkowskich objętych celem Konwergencja (w postaci korekt finansowych), w przypadku nie przestrzegania zapisów dotyczących weryfikacji zasady dotatkowości (por. szczegółowy komentarz do tytułu VII),

Jak już wspomniano, niektóre zasady (równości kobiet i mężczyzn, niedyskryminacji oraz zrównoważonego rozwoju), mające charakter horyzontalny, były wprowadzone do polityk wspólnotowych poprzez zapisy traktatowe i obowiązywały państwa członkowskie już w poprzednich okresach programowania. Ustawodawca zdecydował jednak o ich bezpośrednim wprowadzeniu do tekstu rozporządzenia (i tym samym niejako powieleniu), aby mocniej uwytklić ich znaczenie. Państwa członkowskie i Komisja zostały zatem zobowiązane do:

- podjęcia odpowiednich kroków aby **zapobiec wszelkiej dyskryminacji** (art. 16) ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną na poszczególnych etapach wdrażania.
- zapewnienia, aby cele funduszy osiągnęte były w ramach **zrównoważonego rozwoju** (art. 17) oraz propagowania ochrony środowiska naturalnego.

Rozdział V: Ramy finansowe

Rozdział V określa zasoby ogólne przeznaczone na realizację polityki spójności w latach 2007-2013, w podziale na poszczególne cele i komponenty. Uzupełnieniem rozdziału jest załącznik II, w którym przedstawiono kryteria oraz metodologię podziału środków, będące jednocześnie konkluzjami Rady Europejskiej z grudnia 2005 r. ws. nowej perspektywy finansowej, w części dotyczącej polityki spójności.

1083/2006

Wstępne porozumienie między państwami członkowskimi w sprawie perspektywy finansowej UE na lata 2007-2013, a tym samym w sprawie najważniejszych finansowych aspektów polityki spójności, osiągnięto podczas szczytu Rady Europejskiej 15-16 grudnia 2005 r. Następnie w wyniku trilogu pomiędzy Radą, Parlamentem Europejskim i Komisją na początku kwietnia 2006 r. uzgodniono ostateczny pułap środków w ramach perspektywy finansowej na lata 2007-2013.

Ostateczny pułap środków na zobowiązania będzie o ok. 2 mld euro wyższy od przyjętego w grudniowym kompromisie pułapu 862,4 mld euro. W ostatnich komunikatach przed trilogiem Parlament Europejski żądał zwiększenia pułapu o 12 mld euro wskazując konkretne działy, w których zwiększenie wydatków uważał za konieczne. **Pułap wydatków w latach 2007-2013 został ostatecznie ustanowiony na poziomie 864,4 mld³¹**

Tabela 4.

Podział środków w ramach nowej perspektywy finansowej na początku i na końcu trilogu, mln euro ceny 2004

	Propozycja KE 01-02-2006		Wynik trilogu 04-04-2006		Wzrost w %
	mln euro	w %	mln euro	w %	
Dział 1A					
Sieci transeuropejskie (TEN)	6703	9,3%	7203	9,7%	7,5%
Program Marco Polo II	400	0,6%	400	0,5%	0,0%
Program Galileo	900	1,2%	900	1,2%	0,0%
Nuclear decommissioning	1450	2,0%	1450	2,0%	0,0%
Program Kształcenia Ustawicznego (Lifelong Learning) oraz program Erasmus Mundus	5952	8,3%	6752	9,1%	13,4%
VII Program Ramowy na rzecz B+R	47781	66,3%	48081	64,8%	0,6%
Program Konkurencyjność i Innowacja (CIP)	2884	4,0%	3284	4,4%	13,9%
Program PROGRESS	558	0,8%	658	0,9%	17,9%
Programy CUSTOMS, FISCALIS, EMCS	490	0,7%	490	0,7%	0,0%
Inne	5003	6,9%	5003	6,7%	0,0%
Razem 1A	72121	100,0%	74221	100,0%	2,9%
Dział 1B					
Fundusze strukturalne	246101	80,0%	246401	80,0%	0,1%
Fundusz Spójności	61518	20,0%	61518	20,0%	0,0%
Razem 1B	307619	100,0%	307919	100,0%	0,1%

³¹ Wydatki na poszczególne instrumenty w obrębie działów zwiększono jednak o kwotę ok. 4 mld. Dodatkowe 2 mld zostały wygospodarowane poprzez przeniesienie poza pułapy perspektywy finansowej instrumentu Funduszu Pomocy w nagłych wypadkach (*Emergency Aid Reserve*), dzięki czemu wygospodarowano dodatkowe 1,5 mld oraz poprzez oszczędności w systemie emerytalnym wspólnot – dodatkowe 0,5 mld. W ten sposób wygospodarowano środki na zwiększenie wydatków priorytetów ważnych dla Parlamentu oraz dla Rady.

Dział 2					
I filar WPR	293105	79,0%	293105	78,9%	0,0%
Rozwój Obszarów Wiejskich	69750	18,8%	69750	18,8%	0,0%
Europejski Fundusz Rybacki	3849	1,0%	3849	1,0%	0,0%
Inne programy rybackie	2300	0,6%	2300	0,6%	0,0%
Program Life+	1811	0,5%	1911	0,5%	5,5%
Inne	429	0,1%	429	0,1%	0,0%
Razem Dział 2	371244	100,0%	371344	100,0%	0,0%
Dział 3A					
Solidarność & przepływy migracyjne	3517	56,1%	3517	56,1%	0,0%
Prawa podstawowe & sprawiedliwość	482	7,7%	482	7,7%	0,0%
Bezpieczeństwo & ochrona wolności	654	10,4%	654	10,4%	0,0%
inne (bez marginesu)	1616	25,8%	1616	25,8%	0,0%
Razem 3A	6269	100,0%	6269	100,0%	0,0%
Dział 3B					
Zdrowie & konsument	965	26,5%	1165	28,1%	20,7%
Kultura & Młodzież & Obywatelstwo	1220	33,5%	1520	36,7%	24,6%
Media	631	17,3%	631	15,2%	0,0%
Rapid Response	119	3,3%	119	2,9%	0,0%
Institution building BU&RO	82	2,3%	82	2,0%	0,0%
Inne	624	17,1%	624	15,1%	0,0%
Razem 3B	3641	100,0%	4141	100,0%	13,7%
Dział 4					
IPA	10213	20,4%	10213	20,0%	0,0%
ENPI	10387	20,8%	10587	20,8%	1,9%
DCECI	15103	30,2%	15103	29,6%	0,0%
Instrument Stabilności	2531	5,1%	2531	5,0%	0,0%
WPZiB	940	1,9%	1740	3,4%	85,1%
Fundusz gwarancyjno-pożyczkowy	1244	2,5%	1244	2,4%	0,0%
Rezerwa na nieprzewidziane okoliczności	1547	3,1%	1547	3,0%	0,0%
Inne	8046	16,1%	8046	15,8%	0,0%
Razem Dział 4	50011	100,0%	51011	100,0%	2,0%
Dział 5	50300		50300		0,0%
Dział 6	800		800		0,0%
Razem	862005		866005		0,5%

1083/2006

Źródło: Na podstawie dokumentu przygotowanego przez UKIE, "Szczegółowe wyniki finansowe trilogu z 4 kwietnia 2006 r.", przedłożonego na posiedzenie KERM, kwiecień 2006.

Spośród wszystkich planowanych wydatków budżetowych (zobowiązań) polityka spójności (dział 1b) Unii Europejskiej zajmuje drugie miejsce, ustępując jedynie Wspólnej Polityce Rolnej. Porozumienie międzyinstytucjonalne³² zakłada, iż środki przeznaczone na politykę spójności (zobowiązania funduszy) w okresie 2007-2013 wyniosą 308,041 mld EUR według cen z 2004 r. Ustalono, że będzie ona podlegać 2% corocznej indeksacji. W porównaniu z okresem poprzednim 2000-2006 wartość środków przeznaczonych na politykę spójności wzrosła o prawie 60%.

³² Porozumienie międzyinstytucjonalne (ang. *interinstitutional agreement*) oznacza porozumienie między trzema instytucjami: Radą UE, Komisją Europejską i Parlamentem Europejskim, w którym powyższe instytucje wspólnie akceptują najważniejsze priorytety przewidziane w budżecie na dany okres.

Tabela 5.

Roczny podział środków na zobowiązania w latach 2000-2006 i 2007-2013

Perspektywa finansowa	Ogółem (w mln EUR)	Alokacje roczne (w mln EUR)						
Perspektywa finansowa 2000-2006*	195 000	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
		29 430	28 840	28 250	27 670	27 080	27 080	26 660
Perspektywa finansowa 2007-2013**	308 041	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
		42 863	43 318	43 862	43 860	44 073	44 723	45 342

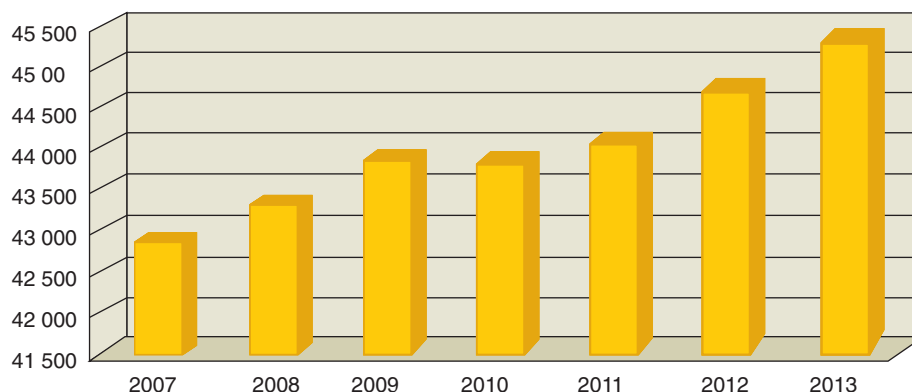
* w cenach z 1999 r.

** w cenach z 2004 r.

Roczny podział środków w latach 2007-2013, przedstawiony w załączniku I do rozporządzenia ogólnego, przedstawia poniższy wykres.

Wykres 2:

Roczny podział środków na zobowiązania w latach 2007-2013 (w mln EUR, w cenach z 2004 r.)



Podziału zasobów budżetowych na realizację poszczególnych celów dokonano w oparciu o zasadę koncentracji, skupiając największy strumień wsparcia na regionach objętych celem Konwergencja (obecnie 81,54% całości alokacji w stosunku do 69,7% w okresie 2000-2006). Ponadto Komisja dokonuje wstępnego podziału rocznego zasobów według państw członkowskich. Zgodnie z kryteriami i metodologią określoną w załączniku II do rozporządzenia ogólnego alokacja dla każdego państwa członkowskiego stanowi sumę alokacji na jego poszczególne regiony.

Zasoby na **cel Konwergencja** wynoszą **81,54%** całkowitych zasobów przeznaczonych na politykę spójności, co daje kwotę **251 163 134 221 EUR**. Kwota ta zostaje rozdzielona między różne komponenty w następujący sposób:

- 70,51% (177 083 601 004 EUR) na współfinansowanie działań w regionach kwalifikujących się do wsparcia w ramach celu Konwergencja, z wyjątkiem regionów objętych wsparciem przejściowym;

- b) 23,22% (58 308 243 811 EUR) na finansowanie z Funduszu Spójności;
- c) pozostałe środki przeznaczone są dla regionów objętych wsparciem przejściowym. (tj. 4,99% dla regionów tzw. efektu statystycznego oraz 1,29% dla regionów, które przestają być objęte wsparciem w ramach Funduszu Spójności)

Zasoby na **cel Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie** wynoszą **15,95%** zasobów i stanowią **49 127 784 318 EUR**. Również te środki zostają rozdzielone pomiędzy:

- a) regiony kwalifikujące się do ww. celu, zgodnie z kryteriami ustalonymi w art. 6, w wysokości **78,86%** (co daje 38.742.477.688 EUR)
- b) oraz obszary kwalifikujące się do wsparcia przejściowego w ramach tego celu (zgodnie z postanowieniami art. 8.2), w wysokości **21,14%**, co daje 10.385.306.630 EUR

1083/2006

Zasoby na cel **Europejska Współpraca Terytorialna** wynoszą **2,25%** całkowitych zasobów przeznaczonych na politykę spójności, co daje kwotę **7 750 081 461 EUR**. Kwota ta zostaje rozdzielona w następujący sposób:

- na komponent współpracy transgranicznej 73,86% (5 576 358 149 EUR);
- na komponent współpracy transnarodowej 20,95% (1 581 720 322 EUR);
- na komponent współpracy międzyregionalnej 5,19% (392 002 991 EUR).

W zakresie współpracy terytorialnej na granicach zewnętrznych UE, rozporządzenie wprowadza dodatkowe uwarunkowania związane z możliwością ich finansowania, które wynikają bezpośrednio ze zmian w sposobie zarządzania takimi programami.³³ Jeśli dane państwo członkowskie korzysta z wkładu EFRR w programy transgraniczne i programy dotyczące basenów morskich w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa oraz w ramach Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej, kwotę EFRR przypadającą na to państwo należy odliczyć od jego alokacji na komponent współpracy transgranicznej w ramach celu 3. Rozporządzenie określa zarówno warunki, na których państwo członkowskie otrzymuje wkład z EFRR (art. 21 ust. 3), jak i zasady, na podstawie których państwo członkowskie może przejąć niewykorzystany wkład EFRR na cele finansowania współpracy transgranicznej, a w tym współpracy na granicach zewnętrznych (art. 21 ust. 5 i 6).

Zasady alokacji środków (na poszczególne cele i w ramach Funduszu Spójności) zostały szczegółowo opisane w załączniku II do rozporządzenia. Warto jedynie nadmienić, iż dla celu Konwergencja obliczane są one na podstawie względnej zamożności regionu i kraju oraz stopy bezrobocia według następującej procedury:

³³ W ramach nowej perspektywy finansowej w latach 2007-2013, w zakresie współpracy terytorialnej na granicach zewnętrznych UE, Komisja zaproponowała zupełnie nowe podejście i zastąpienie dotychczasowych instrumentów wsparcia dla partnerów zewnętrznych. Wprowadzenie nowych rozporządzeń jest częścią pakietu wprowadzającego nowe instrumenty wsparcia UE dla partnerów zewnętrznych, który ma uporządkować, jak i zwiększyć jego efektywność. Przewiduje się wprowadzenie dwóch nowych instrumentów: Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISiP) oraz Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (IPP). Nowe instrumenty mają przede wszystkim skoordynować i ujednolicić płaszczyznę współpracy krajów członkowskich z krajami partnerskimi graniczącymi z Unią, zakładając równocześnie uproszczenie procedur poprzez przyjęcie standardów wdrażania znanych z funduszy strukturalnych. Pozwoli to na wprowadzenie wspólnych procedur po obu stronach granicy krajów objętych współpracą. W odróżnieniu od dotychczasowych rozwiązań, projekty rozporządzeń przewidują, że programy współpracy przygranicznej działające w ramach nowej perspektywy finansowej na lata 2007-2013 będą zarządzane przez jedną instytucję, zazwyczaj zlokalizowaną na terenie kraju członkowskiego. Odpowiedzialność finansowa za całość alokacji finansowej na dany program będzie spoczywała na kraju członkowskim.

- określenie kwoty bezwzględnej w EUR przypadającej na dany region otrzymanej przez pomnożenie liczby ludności regionu przez różnicę między PKB na mieszkańca regionu mierzoną parytetem siły nabywczej a średnim PKB na mieszkańca dla EU-25;
- przypisanie powyższej kwocie bezwzględnej wskaźnika procentowego w celu określenia puli środków finansowych dla tego regionu; wszystkim regionom Polski przypisuje się wskaźnik procentowy w wysokości 4,25% jako regionom, których DNB na mieszkańca znajduje się poniżej 82% średniej wspólnotowej UE-25.

1083/2006

* * *

Szacuje się, że na realizację polityki spójności, której główne priorytety zawiera dokument narodowych strategicznych ram odniesienia (tytuł II, rozdz. II), **Polska przekaże środki finansowe w wysokości 85,5 mld EUR**. Na sumę tą będą składały się: środki wspólnotowe, publiczny wkład krajowy oraz wkład podmiotów prywatnych.

Tabela 6.

Środki zaangażowane w realizację narodowych strategicznych ram odniesienia

Szacowana łączna wartość środków zaangażowanych w realizację narodowych strategicznych ram odniesienia	Fundusze strukturalne i Fundusz Spójności		Szacowany publiczny wkład krajowy	Szacowana wartość wkładu podmiotów prywatnych
85,6 mld EUR	67% z funduszy strukturalnych	33% z Funduszu Spójności	9,7 mld EUR	16,3 mld EUR

Źródło: Projekt Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013 z 1 sierpnia 2006 r., <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NSS/INFORMACJE+PODSTAWOWE/>.

Analizując zasady warunkujące ramy finansowania polityki spójności warto podkreślić, iż – po raz pierwszy – środki finansowe alokowane na poszczególne państwa członkowskie, w ramach poszczególnych celów i ich komponentów nie mogą być przenoszone (z wyjątkiem sytuacji dot. programów Europejskiej współpracy transgranicznej i transnarodowej, zgodnie z art. 21.1.(a) oraz (b)). Oznacza to, że zarówno niewykorzystane przez państwo członkowskie środki, jak i środki niewykorzystane w ramach danego celu i komponentu nie mogą zostać przeniesione do innego państwa członkowskiego oraz do innego celu lub komponentu w ramach tego samego państwa.

Rozporządzenie ogólne na lata 2007-2013 przewiduje także, iż:

- 3% zasobów przeznaczonych na cel Konwergencja z funduszy strukturalnych (kategorie wydatków wskazane w art. 19 lit a) i b)) oraz na cel Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie (art. 20) (w latach 2000-2006 było to 4%) może być przeznaczonych na **rezerwę wykonania** (art. 23), o której mowa w art. 50. Środki przeznaczone na rezerwę wykonania udostępniane są na realizację tych programów, które uznane zostały za udane. Rezerwa wykonania jest więc swego rodzaju nagrodą przyznawaną dla najlepiej realizowanych programów operacyjnych w danym państwie członkowskim. W przeciwieństwie jednak do poprzedniego okresu programowania, rezerwa wykonania ma charakter fakultatywny i państwo członkowskie ma swobodę w podejmowaniu decyzji o jej stworzeniu (por. szerzej komentarz do tytułu IV). Rezerwa wykonania nie dotyczy Funduszu Spójności.

- 0,25% ogólnego budżetu przeznaczanego na realizację polityki spójności (tak samo jak w latach 2000-2006) będzie przeznaczane na finansowanie pomocy technicznej dla Komisji (por. szerzej komentarz do tytułu IV).

* * *

Podsumowując zapisy *tytułu I: Cele i ogólne zasady pomocy*, należy podkreślić, iż niezależnie od wielkości budżetu, decydujące znaczenie dla skuteczności polityki spójności mają oczywiście jej cele oraz system wdrażania funduszy, który te cele realizuje. W swoich propozycjach Komisja wyraźnie zmierza ku uproszczeniu tego systemu (o czym będzie szczegółowo mowa w komentarzu do kolejnych tytułów), choć oczywiście podstawowe zasady pozostają niezmiennione. Chodzi tutaj przede wszystkim o wieloletnie programowanie, partnerstwo, współfinansowanie i ewaluację. Komisja Europejska zaproponowała utrzymanie dotychczasowego **siedmioletniego okresu programowania** zarówno w odniesieniu do budżetu, jak i polityk Wspólnoty, co dotyczy także polityki spójności.³⁴ Pozwala to na zachowanie przewidywalności, która jest niezbędna dla realizacji najważniejszych inwestycji. Programowanie odbywa się w oparciu o zintegrowane **plany** (programy) **rozwoju**, łączące w ramach jednolitej i spójnej struktury, precyzyjnie ukierunkowane (np. na inwestycje w infrastrukturę, innowacje i zasoby ludzkie) i uwzględniające specyficzne uwarunkowania poszczególnych regionów. Zasada **partnerstwa** pozostała kluczową zasadą, w ramach której programowane i zarządzane są środki, propagując partnerstwo publiczno-prywatne. Nadal też środki funduszy strukturalnych, zgodnie z zasadą **dodatkowości**, uzupełniają jedynie przeznaczone przez państwo członkowskie środki na rozwój regionów (stanowiąc odpowiednie **współfinansowanie**), a ich efektywność jest przedmiotem **oceny** zarówno przed, w trakcie, jak i po zakończeniu wdrażania funduszy.

1083/2006

³⁴ W trakcie toczącej się od 2001 r. dyskusji pojawiały się propozycje skrócenia obecnego okresu programowania do pięciu lat, czyli okresu obejmującego lata 2007-2011. Najważniejszym argumentem na rzecz przyjęcia takiego rozwiązania było powiązanie polityk Wspólnoty z pięcioletnią kadencją funkcjonowania najważniejszych instytucji europejskich (Parlament Europejski, Komisja Europejska itd.). Pozwoliłoby to powiązać odpowiedzialność za rozwój Wspólnoty z działaniami konkretnego Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej. Wskutek tego w III Raplocie nt. spójności społecznej i gospodarczej znalazł się zapis, że kolejne okresy programowania budżetu i polityk Wspólnoty powinny być pięcioletnie. Nie znalazł on jednak odzwierciedlenia w opublikowanym pakiecie rozporządzeń.

TYTUŁ II: STRATEGICZNE PODEJŚCIE DO SPÓJNOŚCI

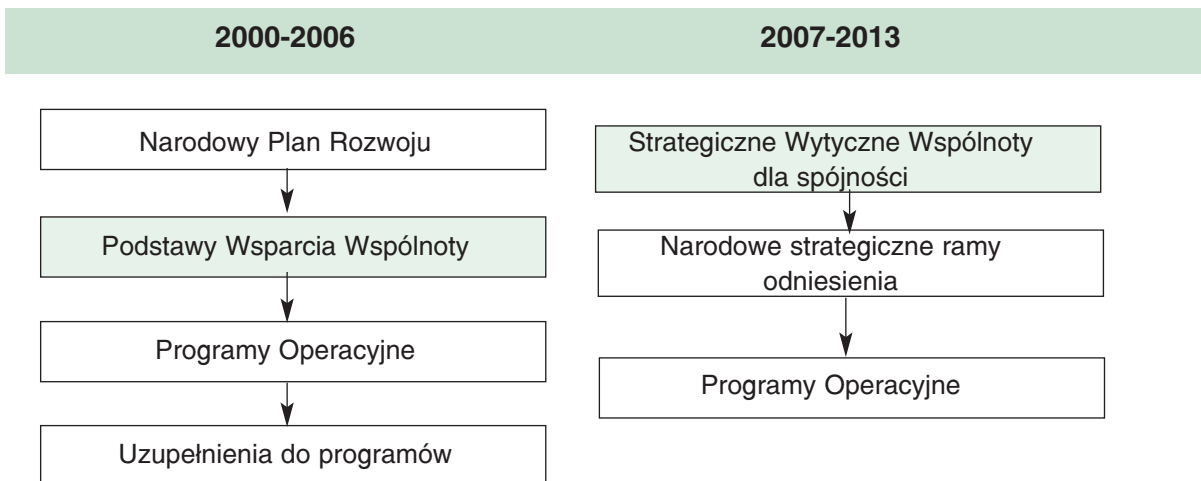
1083/2006

Rozporządzenie ogólne wprowadza do systemu wdrażania nowe rozwiązania dot. systemu programowania, przyjmując bardziej strategiczne podejście do projektowania wydatkowanych środków. Prezentuje je szczegółowo tytuł II rozporządzenia ogólnego. Jego zapisy przedstawiają proces programowania strategicznych dokumentów zarówno na poziomie wspólnotowym, jak i krajowym, a także etapy strategicznego monitorowania realizacji polityki spójności w państwach członkowskich oraz na poziomie wspólnotowym. Zarówno zapisy tytułu II dotyczące strategicznych dokumentów (art. 25, 26), jak i strategicznego monitorowania (art. 29, 30, 31) wykazują znaczące różnice w stosunku do odpowiednich zapisów rozporządzenia 1260/1999.

Rozporządzenie ogólne wprowadza zmodyfikowane, w porównaniu z zapisami rozporządzenia 1260/1999, zasady programowania funduszy, które w okresie 2007-2013 będą polegać na uzgodnieniu:

- strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności,
- narodowych strategicznych ram odniesienia
- programów operacyjnych.

Tabela 7: Dokumenty programowe w latach 2000-2006 i 2007-2013



Źródło: opracowanie własne.

W celu uproszczenia i decentralizacji w procesie programowania zrezygnowano z ustalania wspólnotowych ram wsparcia (Podstaw Wsparcia Wspólnoty) na rzecz narodowych strategicznych ram odniesienia (por. komentarz do rozdziału II) oraz z tworzenia uzupełnień do programów, o których mowa w rozporządzeniu 1260/1999 (por. szerzej komentarz do tytułu III nt. przygotowania programów operacyjnych).

Rozdział I: Strategiczne wytyczne Wspólnoty dla spójności

Analizując szczegółowo zaproponowane zmiany, warto zauważyć, iż już w początkowym etapie konsultacji i dyskusji nad reformą polityki spójności³⁵, Komisja Europejska zgłosiła zasadniczą modyfikację **systemu programowania funduszy**, proponując, aby w kolejnym okresie programowania środki strukturalne miały bardziej strategiczną, niż dotąd, orientację na priorytety Unii Europejskiej. Podczas dyskusji w ramach formacji Rady UE nigdy nie kontestowano tego podejścia, które ostatecznie znalazło się w zapisach rozporządzenia ogólnego. Po raz pierwszy Komisja Europejska wraz z państwami członkowskimi przygotowała wykaz priorytetów dla polityki spójności, zebrany w jednym odrębnym strategicznym dokumencie (strategiczne wytyczne Wspólnoty), stanowiącym swego rodzaju ramy dla procesu programowania w państwach członkowskich.

Zgodnie z nowym rozporządzeniem ogólnym Rada (art. 25), po przyjęciu wszystkich rozporządzeń, ustanawia **strategiczne wytyczne dotyczące spójności** (ang. *Community strategic guidelines for cohesion*), określające ramy dla interwencji funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Wytyczne te definiują priorytety Wspólnoty służące wspieraniu zrównoważonego, harmonijnego i trwałego rozwoju oraz realizacji głównego celu polityki spójności, jakim jest wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej na terytorium Wspólnoty. Wytyczne te muszą być komplementarne z wytycznymi dotyczącymi polityki gospodarczej i zatrudnienia, a więc z dokumentem „Zintegrowane wytyczne na rzecz wzrostu i zatrudnienia”.³⁶ Celem ustanowienia strategicznych wytycznych jest zapewnienie lepszej spójności i ciągłości wspólnych działań Wspólnoty i państw członkowskich. Bardzo ważną cechą strategicznych wytycznych jest ich **indyktywne** charakter, co zapewnia państwom członkowskim elastyczność w wyborze priorytetów odpowiadających specyfice i potrzebom rozwojowym państw i ich regionów. Tym samym wytyczne te nie stanowią zamkniętego katalogu priorytetów, co oznacza, że państwa członkowskie mogą wspierać z funduszy działania w ramach obszarów, które nie zostały w dokumencie bezpośrednio wskazane. Nadrzędną podstawą odniesienia są tutaj bowiem szczegółowe obszary wsparcia z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, które zostały określone w odpowiednich rozporządzeniach.

Komisja Europejska w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi proponuje zapisy strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności (art. 26). Lista wytycznych podlega licznym konsultacjom społecznym oraz dalszym negocjacjom między państwami członkowskimi w ramach Rady UE, po to by stworzyć dokument kompleksowy a zarazem odzwierciedlający różnorodność potrzeb państw członkowskich. Strategiczne wytyczne Wspólnoty mogą podlegać przeglądowi w połowie okresu programowania, jeśli okaże się to konieczne w celu odzwierciedlenia istotnych zmian w priorytetach Wspólnoty. Przegląd ten dokonywany będzie w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi, natomiast wprowadzone zmiany nie będą wymagały przeglądu pozostałych dokumentów programowych, tj. programów operacyjnych oraz narodowych strategicznych ram odniesienia.

W myśl przygotowanych strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności na lata 2007-2013, polityka regionalna powinna skupiać się na trzech podstawowych priorytetach odpowiadających priorytetom odnowionej Strategii Lizbońskiej³⁷, tj.:

- poprawie **atrakcyjności Państw Członkowskich, regionów i miast** poprzez poprawę dostępności, zapewnienie odpowiedniej jakości i poziomu usług, oraz zachowanie ich potencjału środowiskowego;

³⁵ Por. III Raport nt. spójności społecznej i gospodarczej w Unii Europejskiej „Nowe partnerstwo dla spójności. Konwergencja, konkurencyjność, współpraca”, Komisja Europejska, Bruksela, 18.02.2004 r.

³⁶ Zintegrowane wytyczne na rzecz wzrostu i zatrudnienia (2005-2008) (*Integrated Guidelines for Growth and Jobs (2005-2008)*), przyjęte przez Radę w dniu 12 lipca 2005 r. Dz.U. L 205 z 6 sierpnia 2005 r.

³⁷ Komunikat na wiosenny szczyt Rady Europejskiej „Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Nowy początek Strategii Lizbońskiej” (*Communication to The Spring European Council “Working together for growth and jobs - a New start for the Lisbon Strategy”*), COM (2005) 24 final, 2 lutego 2005 r.

- wsparciu **innowacyjności, przedsiębiorczości** i wzrostu **gospodarki opartej na wiedzy** poprzez umiejętności w zakresie badań i innowacyjności, łącznie z nowymi technikami informacyjno-komunikacyjnymi; oraz
- tworzeniu **większej liczby lepszych miejsc pracy** poprzez zachęcanie większej liczby osób do podjęcia zatrudnienia lub rozpoczęcia działalności gospodarczej, poprawę adaptacyjności pracowników i przedsiębiorstw oraz zwiększenie inwestycji w kapitał ludzki.

1083/2006

Strategiczne wytyczne są przyjmowane zgodnie z procedurą ustanowioną w art. 161 TWE, tj. przyjmuje je jednomyślnie Rada UE, po uprzednim uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego i po konsultacji z Komitetem Społeczno-Ekonomicznym i Komitetem Regionów.

Strategiczne wytyczne Wspólnoty dla spójności na lata 2007-2013 zostały przyjęte Decyzją Rady 6 października 2006 r. Ich publikacja w Dzienniku Urzędowym WE nastąpiła 21 października 2006 r.³⁸

Rozdział II: Narodowe strategiczne ramy odniesienia

Na podstawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności każde państwo członkowskie, będące beneficjentem funduszy, przygotowuje **narodowe strategiczne ramy odniesienia** (*national strategic reference framework*) (art. 27), będące swego rodzaju strategicznymi ramami polityki spójności realizowanej w danym państwie członkowskim. Narodowe strategiczne ramy odniesienia mają zapewnić zgodność kierunków wykorzystywania funduszy w państwach członkowskich ze strategicznymi wytycznymi Wspólnoty dla spójności oraz określić związek między priorytetami Wspólnoty a krajowym programem reform, opracowanym przez państwo członkowskie w oparciu o pakiet wytycznych na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia na lata 2005-2008. Narodowe strategiczne ramy odniesienia stanowią w każdym państwie członkowskim instrument odniesienia dla przygotowywania programów operacyjnych, a więc podstawę dla interwencji EFRR, EFS oraz Funduszu Spójności.

Państwa członkowskie mają obowiązek przygotowania narodowych strategicznych ram odniesienia dla interwencji w ramach celu Konwergencja oraz Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie. Ramy odniesienia mogą również obejmować cel Europejska współpraca terytorialna, jeśli tylko państwo członkowskie tak zdecyduje. Art. 27 zawiera szczegółowe wytyczne odnośnie zawartości narodowych strategicznych ram odniesienia. Dokument ten zgodnie z zapisami rozporządzenia ogólnego powinien zawierać następujące elementy:

- analizę nierówności, słabości i potencjału rozwojowego z uwzględnieniem tendencji w gospodarce europejskiej i światowej; analiza taka może opierać się na analizie makroekonomicznej i mikroekonomicznej kraju i regionów oraz na analizie prognoz ekonomicznych;
- strategię rozwoju społeczno-gospodarczego kraju oraz regionów, jaką państwo członkowskie wybrało na podstawie tej analizy, w tym wyraźnie zaznaczone priorytety tematyczne i terytorialne;
- wykaz programów operacyjnych (jedynie dla celów Konwergencja oraz Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie);
- opis sposobu, w jakim działania podejmowane w ramach celu Konwergencja oraz Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie przyczynią się do realizacji priorytetów UE w zakresie promowania konkurencyjności i tworzenia miejsc pracy, u podstaw których leży nowa Stra-

³⁸ Por. <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:L:2006:291:SOM:PL:HTML>

tegia Lizbońska, włączając w to cele zintegrowanego pakietu wytycznych wspierających wzrost gospodarczy i zatrudnienie (art. 9 ust. 3);

- indykatywną roczną alokację środków z każdego funduszu na poszczególne programy operacyjne;
- wyłącznie w przypadku celu Konwergencja (dotyczy Polski):
 - a) działania przewidywane w celu zwiększenia wydajności administracji państwa członkowskiego;
 - b) kwotę całkowitych środków przewidzianych na interwencje w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz Europejskiego Funduszu Rybackiego (EFR);
 - c) informacje niezbędne do przeprowadzenia weryfikacji *ex ante* przestrzegania zasady dodatkowości (por. komentarz do art. 15); Komisja musi upewnić się, że państwo członkowskie zapewni współfinansowanie programów operacyjnych na odpowiednim poziomie narodowych środków publicznych;
- w przypadku państw członkowskich kwalifikujących się do otrzymania wsparcia z Funduszu Spójności (dotyczy Polski), informacje na temat mechanizmów umożliwiających koordynację między samymi programami operacyjnymi oraz między tymi programami a interwencjami EFRROW, EFR, EBI i innych istniejących instrumentów finansowych.

1083/2006

Większość elementów składających się na narodowe strategiczne ramy odniesienia pokrywa się z najważniejszymi elementami Podstaw Wsparcia Wspólnoty na lata 2000-2006. Jednak od państwa członkowskiego zależy, czy znajdzie się w nim wiele elementów strategicznych, takich jak np.: czy mają się stosować do celu Europejska współpraca terytorialna (art. 27.3), czy mają obejmować działania związane z trwałym rozwojem obszarów miejskich, wiejskich i zależnych od rybołówstwa (art. 27 ust. 4 lit. b)).

Narodowe strategiczne ramy odniesienia zawierają też kilka nowych elementów: po pierwsze, wspomniana konieczność odniesienia wydatków strukturalnych do celów Strategii Lizbońskiej (art. 27 ust. 4 lit. d)), po drugie wprowadzenie dodatkowych elementów – tj. wydatki na administrację, środki przewidziane na EFRROW, EFR, informacje dot. weryfikacji zasady dodatkowości – wyłącznie dla celu Konwergencja.

Należy także podkreślić, iż narodowe strategiczne ramy odniesienia nie są dokumentem zarządczym w rozumieniu zasad ustanowionych w latach 2000-2006 (w ramach Podstaw Wsparcia Wspólnoty). W nowym okresie programowania podstawowym dokumentem wdrażającym środki strukturalne są programy operacyjne. Nie oznacza to jednak, że nie mogą stanowić np.: o systemie koordynacji wdrażania programów operacyjnych. Tutaj podobnie – decyzja zależy od indywidualnych potrzeb państwa członkowskiego i specyfiki jego uregulowań instytucjonalnych.

Jednym z takich fakultatywnych elementów, które mają zasadnicze znaczenie w przypadku Polski, jest możliwość wprowadzenia procedur koordynacji pomiędzy polityką spójności UE i właściwymi krajowymi, sektorowymi i regionalnymi politykami (art. 27 ust. 5 lit. a)) oraz różnymi instrumentami realizującymi wspólnotowe polityki (art. 27 ust. 5 lit. b)). Warto odnotować, iż Komisja Europejska przywiązuje dużą wagę do koordynacji poszczególnych polityk Wspólnoty. Dlatego też przesunięcie całości działań rozwojowych dotyczących rolnictwa i obszarów wiejskich do Wspólnej Polityki Rolnej oraz działań dotyczących rybołówstwa poza politykę spójności oznacza, że niezbędne jest znalezienie **nowych mechanizmów koordynacji polityki spójności** z tymi politykami, dotyczącymi rozwoju obszarów o niskim poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego lub poddawanych restrukturyzacji regionalnej. A taki najbardziej efektywny sposób koordynacji musi zostać wypracowany przez państwo. Rozporzą-

dzenie wprowadza zatem wspomniane rozwiązanie pośrednie. Z punktu widzenia Polski wyłączenie obszarów finansowania **rolnictwa i rybołówstwa** poza politykę spójności i pozostawienie bez koordynacji z pozostałymi funduszami wpłynęłoby niekorzystnie na szeroko rozumiany system działań strukturalnych wspierany w ramach różnych polityk Wspólnoty. Ważną kwestią tutaj jest bowiem nie tylko koordynacja, ale także znaczenie rolnictwa i obszarów wiejskich. W Polsce jest ono znacznie większe niż w starych państwach członkowskich, a jeśli chodzi o rybołówstwo jest to znaczenie marginalne, ale na nadmorskich obszarach Polski istotne.

1083/2006

Jeśli chodzi o procedury przyjmowania narodowych strategicznych ram odniesienia, to różnią się one znacząco od procedur przewidzianych dla podstaw wsparcia Wspólnoty na lata 2000-2006, zwłaszcza w zakresie przewidzianych dla państwa członkowskiego i Komisji terminów.

Każde państwo członkowskie, po zapoznaniu się z projektem strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności oraz po przeprowadzeniu konsultacji z odpowiednimi partnerami (por. komentarz do art. 11), przygotowuje narodowe strategiczne ramy odniesienia zgodnie z procedurą, jaką uważa za najbardziej odpowiednią. Chodzi tutaj przede wszystkim o to, iż państwo członkowskie organizuje zarówno tworzenie takiego dokumentu, jak i jego konsultacje, zgodnie z zasadą partnerstwa, ale i w oparciu o istniejący w państwie członkowskim system instytucjonalny.

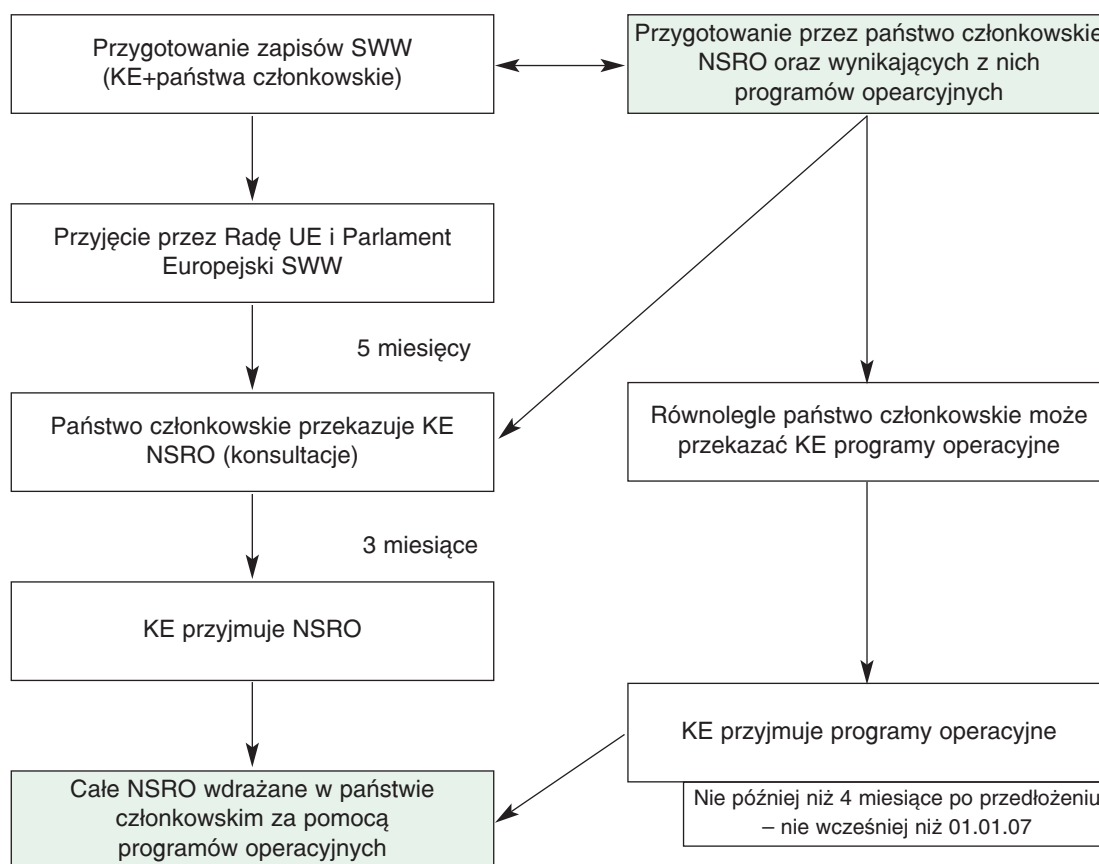
Każde państwo członkowskie ma obowiązek przekazać Komisji Europejskiej narodowe strategiczne ramy odniesienia w terminie 5 miesięcy od przyjęcia przez Radę i Parlament Europejski strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności. W poprzednim okresie programowania państwo członkowskie było zobowiązane przekazać podstawy wsparcia w terminie 4 miesięcy od opublikowania listy regionów kwalifikujących się do uzyskania wsparcia. Teoretycznie więc państwo członkowskie ma więcej czasu na przygotowanie narodowych strategicznych ram odniesienia, choć *de facto* z oficjalnym ich przekazaniem Komisji musi czekać do ostatecznego przyjęcia strategicznych wytycznych. W praktyce część państw członkowskich rozpoczęła przygotowanie swoich strategicznych ramy wcześniej (tzn. przed przyjęciem wytycznych) i konsultowała je nieformalnie z Komisją, aby w ten sposób przyspieszyć proces programowania i jak najszybciej rozpocząć wdrażanie.

Komisja ma aż 3 miesiące (od otrzymania narodowych strategicznych ram odniesienia) na przedstawienie państwu członkowskiemu pierwszej informacji dot. tego dokumentu. Może z jednej strony przyjąć do wiadomości jego zapisy, z drugiej wyrazić swoją opinię. Nie oznacza to oczywiście zakończenia negocjacji i podjęcia decyzji, wręcz przeciwnie – mogą się one ciągnąć miesiącami, ponieważ na Komisję nie nałożono żadnego terminu w zakresie decyzji dot. narodowych strategicznych ram odniesienia (w latach 2000-2006 Komisja miała 5 miesięcy na podjęcie decyzji w sprawie podstaw wsparcia). Należy mieć oczywiście nadzieję, iż do takiej sytuacji nie dojdzie, przede wszystkim z tego względu, że Komisji Europejskiej – tak samo jak państwu członkowskiemu – zależy na jak najszybszym rozpoczęciu wdrażania programów operacyjnych i realizacji poszczególnych projektów (także ze względu na odpowiedzialność za realizację wspólnotowego budżetu wobec Trybunału Obrachunkowego).

Podobnie jak to było w latach 2000-2006, równoległe z narodowymi strategicznymi ramami odniesienia państwo członkowskie może przedłożyć Komisji także programy operacyjne. W przypadku programów operacyjnych Komisja została zobligowana terminem – tzn. zobowiązana jest przyjąć każdy program operacyjny możliwie najszybciej, ale nie później niż 4 miesiące po jego formalnym przedłożeniu przez państwo członkowskie i nie wcześniej niż dnia 1 stycznia 2007 r. (patrz komentarz do art. 32 ust. 5). Nie oznacza to jednak, że decyzja dot. programu operacyjnego może być podjęta przed przyjęciem narodowych strategicznych ram odniesienia (a przynajmniej trzech jej najważniejszych elementów). Najpierw Komisja podejmuje decyzje odnośnie trzech elementów narodowych strategicznych ram odniesienia:

- wykazu programów operacyjnych,
 - indykatywnej wielkości rocznej alokacji z każdego funduszu na poszczególne programy operacyjne
 - poziomu wydatków państwowych gwarantujących przestrzeganie zasady dodatkowości,
- a następnie (lub równolegle) decyzje dot. poszczególnych programów operacyjnych.

1083/2006

Wykres 3:**Proces przyjmowania narodowych strategicznych ram odniesienia**

Źródło: opracowanie własne.

Rozdział III: Monitorowanie strategiczne

1083/2006

Komisja Europejska wzmacniając strategiczny wymiar polityki spójności umieściła w projekcie rozporządzenia szczegółowe zapisy zapewniające przestrzeganie tej ważnej zasady (art. 29-30) poprzez monitorowanie realizacji polityki spójności zarówno przez państwa członkowskie, jak i Wspólnotę. Podczas dyskusji nad kształtem zapisów rozdziału III państwa członkowskie oceniły propozycję Komisji dotyczącą strategicznej sprawozdawczości jako nazbyt zbiurokratyzowaną, zbyt obciążającą i jeszcze bardziej skomplikowaną w porównaniu z odpowiednimi zapisami rozporządzenia 1260/1999. W dyskusji, zapisy odnoszące się do monitorowania strategicznego zmieniły nieco pierwotny kształt zaproponowany przez Komisję.

Obecnie rozporządzenie ogólne wprowadza dokładne zapisy regulujące podział zadań w ramach monitorowania realizacji polityki spójności pomiędzy państwa członkowskie (art. 29) i Komisję (art. 30). Głównym celem sprawozdań przygotowywanych przez państwa członkowskie i Komisję jest wykazanie ścisłego związku pomiędzy priorytetami a efektami prowadzonej polityki. Należy zauważyć, że przygotowywane sprawozdania obejmują zarówno ocenę dążenia do spójności, jak i realizacji odnowionej Strategii Lizbońskiej.

Sprawozdawczość strategiczna **państw członkowskich** obejmuje przygotowanie przez nie dwóch rodzajów sprawozdań:

1. Po raz pierwszy w 2007 r., a następnie corocznie, państwa członkowskie, każde w swoim własnym zakresie, będą zobowiązane do umieszczenia w sprawozdaniu z realizacji krajowego programu reform wydzielonych informacji na temat wkładu funduszy do w realizację tego programu (art. 29.1).
2. Drugim rodzajem sprawozdań, poświęconych specyficznemu polityce spójności, są związłe sprawozdania (art. 29 ust. 2), przygotowywane przez państwa członkowskie nie później niż do końca 2009 i 2012 r., zawierające informacje na temat wkładu programów operacyjnych współfinansowanych przez fundusze w:
 - realizację celów polityki spójności określonych w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską (art. 158-162), które ogólnie stanowią, że Unia wspiera harmonijny rozwój całej Wspólnoty i wzmacnia jej spójność gospodarczą i społeczną poprzez zmniejszanie dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów;
 - realizację zadań funduszy określonych w rozporządzeniu, a więc zapewnienie trwałego rozwoju poprzez wzmacnianie wzrostu, konkurencyjności, zatrudnienia i integracji społecznej oraz poprzez ochronę i poprawę środowiska naturalnego (por. komentarz do art. 3); realizacja zadań funduszy odbywa się poprzez interwencje w ramach trzech celów: Konwergencja, Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie oraz Europejska współpraca terytorialna;
 - realizację priorytetów wyszczególnionych w strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności (por. komentarz do art. 25, 26) oraz priorytetów wyszczególnionych w narodowych strategicznych ramach odniesienia (por. komentarz do art. 27);
 - osiągnięcie celu polegającego na promowaniu konkurencyjności i tworzeniu nowych miejsc pracy, zawartego w odnowionej Strategii Lizbońskiej, oraz w osiągnięciu celów wyznaczonych w pakiecie zintegrowanych wytycznych na rzecz wzrostu i zatrudnienia na lata 2005-2008.

Każde państwo członkowskie, z zachowaniem powyższych zasad, ustala samodzielnie treść sprawozdania przygotowywanego w latach 2009 i 2012. Zapisy rozporządzenia wskazują jednak, że każde takie sprawozdanie ma na celu wskazanie:

- sytuacji społeczno-gospodarczej kraju i regionów oraz tendencji jej rozwoju;
- stanu realizacji strategii rozwoju społeczno-gospodarczego kraju oraz regionów, zawartej w narodowych strategicznych ramach odniesienia, poprzez zaprezentowanie osiągnięć, wyzwań i perspektyw związanych z tą strategią;
- przykładów dobrych praktyk.

1083/2006

Sprawozdawczość strategiczna **Komisji Europejskiej** polega na przygotowaniu 3 rodzajów sprawozdań oraz na przeprowadzaniu debaty na temat polityki spójności. Sprawozdania przygotowywane przez Komisję są ściśle powiązane ze sprawozdaniami przygotowywanymi przez państwa członkowskie.

1. Po raz pierwszy w 2008 r., a następnie corocznie, Komisja umieszcza w swoim sprawozdaniu z postępu prac (art. 30 ust. 1), przedstawianym wiosną Radzie UE, sekcję podsumowującą roczne sprawozdania państw członkowskich z realizacji krajowego programu reform. Duży nacisk Komisja kładzie na podsumowanie postępów w osiąganiu priorytetów odnowionej Strategii Lizbońskiej, a więc w promowaniu konkurencyjności i tworzeniu miejsc pracy, w tym w osiąganiu celów wyznaczonych w pakiecie Wzrost i zatrudnienie - zintegrowane wytyczne dla wzrostu i zatrudnienia.
2. Ponadto w roku 2010 i 2013, nie później niż do dnia 1 kwietnia, Komisja przygotowuje sprawozdanie strategiczne (art. 30 ust. 2) podsumowujące sprawozdania państw członkowskich przygotowywanych w latach 2009 i 2012. Komisja przekazuje sprawozdanie strategiczne Radzie, która je analizuje a następnie przedkłada Parlamentowi Europejskiemu, instytucjom opiniotwórczym tj. Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu i Komitetowi Regionów. Po przeprowadzonej analizie Rada, Parlament Europejski i komitety omawiają raport w ramach debaty nad polityką spójności.
3. Na podstawie art. 159 Traktatu, Komisja w trzyletnich odstępach przedstawia Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu oraz Komitetowi regionów sprawozdanie na temat spójności (art. 31). Zgodnie z zapisami rozporządzenia ogólnego sprawozdanie to zawiera:
 - wykaz postępów w dążeniu do spójności gospodarczej i społecznej, w tym określenie sytuacji społeczno-gospodarczej i poziomu rozwoju regionów oraz w realizowaniu priorytetów Wspólnoty;
 - określenie roli funduszy, EBI i innych instrumentów finansowych jak również innych wspólnotowych i krajowych polityk w osiąganiu spójności;

Sprawozdanie zawiera również, jeśli to konieczne, propozycje działań wzmacniających spójność społeczno-gospodarczą:

- wszelkie propozycje środków i polityk jakie powinny zostać zastosowane w celu zwiększenia spójności społeczno-gospodarczej;
- wszelkie propozycje dostosowania strategicznych wytycznych Wspólnoty odzwierciedlające zaproponowane zmiany.

Jeśli przygotowywanie sprawozdania strategicznego Komisji (art. 30) zbiegnie się w czasie z przygotowywaniem sprawozdania na temat spójności, o którym mówi art. 159 Traktatu, wówczas zawartość sprawozdania strategicznego włączona zostaje do sprawozdania na temat spójności.

Tabela 8: Monitorowanie strategiczne

SPÓJNOŚĆ		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Państwo członkowskie	Sprawozdanie			grudzień			grudzień	
Komisja	Sprawozdanie strategiczne				kwiecień			kwiecień
Rada UE	Debata				lato			lato
Komisja	Raport nt. spójności	IV			V			VI

STRATEGIA LIZBOŃSKA		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Państwo członkowskie	Strategia Lizbońska			grudzień			grudzień	
Państwo członkowskie	Krajowy Program Reform							
Komisja	Sprawozdanie z postępu prac		wiosna	wiosna	wiosna	wiosna	wiosna	wiosna

Źródło: opracowanie własne.

Warto podkreślić, iż zapisy rozporządzenia 1260/1999 nie gwarantowały tak silnej komplementarności sprawozdań przygotowywanych przez państwa członkowskie i Komisję, jak zapisy nowego rozporządzenia ogólnego. W okresie 2000-2006 państwa członkowskie przygotowywały roczne sprawozdania z wykonania (nie później niż w terminie 6 miesięcy od zakończenia roku kalendarzowego) oraz sprawozdanie końcowe (w terminie 6 miesięcy po ostatecznym terminie kwalifikowalności wydatków). Natomiast Komisja przygotowywała tylko dwa rodzaje sprawozdań: roczne sprawozdania w sprawie wykonania rozporządzenia, opracowywane na podstawie rocznych sprawozdań państw członkowskich, oraz sprawozdanie na temat spójności (to właśnie drugi (2001 r.) oraz trzeci (2004 r.) raport nt. spójności społeczno-gospodarczej stanowiły podstawę do określenia kształtu polityki spójności w latach 2007-2013).

Sprawozdania przygotowywane w okresie 2000-2006 nie obejmowały też postępów w realizacji Strategii Lizbońskiej oraz reform gospodarczych dokonywanych w państwach członkowskich, co stanowi obecnie obowiązkowy element sprawozdawczości.

Powiązanie kierunków interwencji funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w latach 2007-2013 w większym stopniu ze wsparciem wzrostu i zatrudnienia, a następnie przyjęcie zasad dotyczących wyodrębniania środków polityki spójności związanych z celami Strategii Lizbońskiej (*earmarking*), związane było z koniecznością przyjęcia spójnego systemu monitorowania działań i wydatków związanych z realizacją Strategii Lizbońskiej oraz realizacją działań o „profilu lizbońskim” współfinansowanych ze środków polityki spójności, zarówno na poziomie krajowym, jak i wspólnotowym. Zaproponowano uproszczony mechanizm prowadzący do ograniczenia dużej liczby sprawozdań przedstawianych przez państwa, których przeglądu dokonuje Komisja, oraz do bardziej strategicznego podejścia do monitorowania realizacji działań lizbońskich.

Sprawozdawczość dotycząca wydatkowania środków polityki spójności na cele lizbońskie została bowiem wpisana w cykl strategicznego monitorowania w zakresie realizacji Strategii Lizbońskiej (patrz ramka).

STRATEGICZNE MONITOROWANIE REALIZACJI STRATEGII LIZBOŃSKIEJ

W celu nadania rozmachu działaniom i przyspieszeniu realizacji Strategii Lizbońskiej, na szczycie Rady Europejskiej w marcu 2005 r. państwa członkowskie zobowiązały się do przygotowania Krajowych Programów Reform (KPR). Decyzja ta wyrażała wolę „unarodowienia” Strategii Lizbońskiej, tak by każdy kraj mógł w nim uwzględnić swoje specyficzne preferencje i uwarunkowania rozwojowe oraz zaakcentowania swojej współodpowiedzialności za powodzenie realizacji Strategii Lizbońskiej. „Zintegrowane Wytyczne na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia na lata 2005-2008” stanowią punkt wyjścia dla opracowania Krajowych Programów Reform obejmujących ten sam horyzont czasowy. Ich nadrzędnym celem jest stworzenie warunków pozwalających na osiągnięcie celów Strategii Lizbońskiej wyznaczonych na 2010 r. poprzez wdrożenie kompleksowego pakietu reform makro- i mikroekonomicznych oraz w obszarze rynku pracy. KPR stanowią również główne narzędzie sprawozdawcze w odniesieniu do polityki gospodarczej i zatrudnienia w ramach Strategii Lizbońskiej.

Monitorowanie realizacji Strategii Lizbońskiej oparte jest na cyklu trzyletnim, rozpoczętym w 2005 r. Na jesieni każdego roku państwa członkowskie będą przekazywać do KE roczne raporty z implementacji Krajowych Programów Reform. Na ich podstawie Komisja będzie sporządzać roczne raporty (*Annual Progress Reports*) dotyczące postępów we wdrażaniu Strategii na poziomie krajowym i wspólnotowym oraz w realizacji priorytetów wspólnotowych związanych ze wsparciem konkurencyjności i zatrudnienia, w tym wskazać na stopień osiągnięcia przez państwa pułapów wydatków na cele związane z Lizboną wyznaczonych dla celów Konwergencji oraz Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie.

Raporty Komisji posłużą wiosennej Radzie Europejskiej do wyznaczenia dalszych kierunków rozwoju procesu lizbońskiego, poprzez wprowadzenie niezbędnych korekt w Zintegrowanych Wytycznych. Pod koniec trzyletniego cyklu Zintegrowane Wytyczne i Krajowe Programy Reform zostaną wznowione zgodnie z powyższą procedurą.

Pierwszy Raport roczny Komisja opublikowała w styczniu 2006 r. (Communication from the Commission to the Spring European Council „Time to move up a gear. The new partnership for growth and jobs”, COM(2006) 030). Komisja przedstawiła w nim wyniki analizy 25 Krajowych Programów Reform, oraz propozycje czterech priorytetowych obszarów działań, a w ich ramach wykaz zadań i wskaźników, które należy wdrożyć do końca 2007 r. na poziomie krajowym i wspólnotowym. Priorytetowe obszary działań obejmują: (1) inwestycje w edukację, badania naukowe i innowacje, (2) liberalizację przepisów dotyczących MŚP, (3) politykę stymulującą wzrost zatrudnienia, (3) zagwarantowanie bezpiecznych i stałych dostaw energii.

W perspektywie 2007-2013 państwa członkowskie zobowiązane są włączać do raportów z implementacji KPR informacje na temat wkładu programów operacyjnych w realizację Strategii Lizbońskiej (art. 29). Informacje te będą zatem stanowić integralną część mechanizmów raportowania o zgodności działań z ustalonymi celami odnowionej Strategii Lizbońskiej. Należy przy tym podkreślić, że informacje te powinny być przygotowane w oparciu o zasady wyodrębniania środków polityki spójności cele Lizbony (*earmarking*) oraz wskazywać poziom wydatków przeznaczonych na priorytety i działania lizbońskie. Pierwsze raporty z implementacji KPR państwa członkowskie zobowiązane zostały przedłożyć KE do połowy października 2006 r.

MONITOROWANIE STRATEGII LIZBOŃSKIEJ W POLSCE

Polski „Krajowy Program Reform na lata 2005-2008 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej” został przyjęty przez Radę Ministrów 27 grudnia 2005 r. i przekazany do Komisji Europejskiej do konsultacji. Biorąc pod uwagę ocenę i rekomendacje Komisji oraz kon-

1083/2006

kluzje wiosennej Rady Europejskiej, polski rząd opracował Dokument Implementacyjny KPR, który został przyjęty przez Komitet Rady Ministrów 3 sierpnia 2006 r. Przedstawiono w nim harmonogram realizacji oraz spodziewane efekty wdrażania poszczególnych działań wraz ze wskaźnikami ilościowymi lub jakościowymi, wskazano resorty i urzędy centralne odpowiedzialne za realizację działań, jak również nakłady finansowe niezbędne do przeprowadzenia projektowanych reform.

W Polsce propozycja monitorowania procesu realizacji Strategii Lizbońskiej na szczeblu krajowym, w tym monitorowania poziomu wydatków lizbońskich w ramach polityki spójności, określona została w Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015 (SRK), a w sposób szczegółowy w Krajowym Programie Reform. Koordynatorem procesu lizbońskiego w Polsce (tzw. *Mr. Lisbon*) jest minister właściwy ds. gospodarki.

Minister Rozwoju Regionalnego (MRR) we współpracy z Ministrem Gospodarki (MG) mają za zadanie opracowanie systemu monitorowania realizacji celów Strategii Lizbońskiej, w ramach poszczególnych programów operacyjnych. Monitorowanie to obejmie m.in. wyznaczony w NSRO poziom wydatków w ramach poszczególnych programów operacyjnych przeznaczonych na cele Strategii. Na podstawie tego monitorowania, MRR we współpracy z MG będzie opracowywał i przedstawiał Radzie Ministrów coroczny raport. Raport ten będzie stanowił wkład do corocznych sprawozdań z realizacji Krajowego Programu Reform, które będą przekazywane do KE, oraz kolejnych aktualizacji KPR.

System monitorowania postępów w realizacji Krajowego Programu Reform obejmuje: bazę danych, zawierającą na bieżąco aktualizowane, szczegółowe informacje dotyczące poszczególnych zadań realizowanych przez resorty i urzędy w ramach poszczególnych działań KPR, kwartalne sprawozdania z realizacji zadań leżących w kompetencjach poszczególnych resortów i urzędów centralnych, prace Międzyresortowego Zespołu ds. realizacji Strategii Lizbońskiej w Polsce oraz działającej w jego ramach grupy roboczej ds. KPR.

Równolegle przewidywane jest ustanowienie mechanizmu niezależnej ewaluacji postępów w realizacji reform na rzecz wzrostu i zatrudnienia, których wyniki będą podawane do wiadomości partnerów społeczno-gospodarczych.

* * *

Podsumowując zapisy tytułu II, należy podkreślić, iż zapisy rozporządzenia ogólnego, w porównaniu z zapisami rozporządzenia 1260/1999, prezentują bardziej strategiczne podejście do spójności w latach 2007-2013. Świadczy o tym przede wszystkim charakter przygotowywanych dokumentów programowych. W latach 2000-2006 państwa członkowskie przygotowywały najpierw narodowe bądź regionalne plany rozwoju. Po przygotowaniu planu i jego przesłaniu do Komisji miały miejsce negocjacje między państwem członkowskim a Komisją, wynikiem których były Podstawy Wsparcia Wspólnoty, zawierające strategię i priorytety dla działań podejmowanych przez fundusze strukturalne i państwo członkowskie, ich cele szczegółowe, wielkość wkładu funduszy i innych środków finansowych. Dopiero w oparciu o zapisy Podstaw Wsparcia Wspólnoty przygotowywano dokumenty o charakterze wykonawczym, czyli programy operacyjne, a na ich podstawie uzupełnienia, czyli dokumenty wdrażające strategię i priorytety pomocy, zawierające szczegółowe informacje na poziomie działania. Taki proces programowania był więc dość skomplikowany i nie gwarantował koordynacji między licznymi priorytetami wspólnotowymi, narodowymi i regionalnymi. W latach 2007-2013 zmniejszono liczbę dokumentów programowych do trzech oraz zapewniono ich komplemen-

tarność w ramach priorytetów Wspólnoty. Nowy system zapewnia włączenie większej liczby priorytetów Wspólnoty w proces programowania w państwach członkowskich oraz spójność interwencji z funduszy. Oczekiwanym efektem zmian dokonanych w nowym rozporządzeniu jest łatwiejsza i lepsza realizacja priorytetów przez działania w ramach funduszy, a także większa spójność między priorytetami narodowymi, państwowymi i regionalnymi.

Wyraźnie wyodrębnione zostały dwa poziomy programowania:

- poziom polityczny, w ramach którego na początku procesu programowania Rada Europejska, po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego przyjmie strategiczny dokument określający ogólną strategię wykorzystania funduszy – strategiczne wytyczne Wspólnoty. Na tej podstawie kraj-beneficjent przygotowuje dokument strategiczny na poziomie krajowym – tzw. narodowe strategiczne ramy odniesienia – dotyczący strategii rozwoju kraju, który będzie negocjowany z Komisją Europejską, a następnie będzie podstawą przygotowania sektorowych (tematycznych) i regionalnych programów operacyjnych. Narodowe strategiczne ramy odniesienia, w przeciwieństwie do Podstaw Wsparcia Wspólnoty, nie będą instrumentem zarządzania środkami strukturalnymi.
- poziom operacyjny, w ramach którego na podstawie narodowych strategicznych ram odniesienia, państwo członkowskie przygotowuje programy operacyjne, które przedstawia, a następnie negocjuje z Komisją. Programy te zawierać mają precyzyjnie zdefiniowane priorytety, przy zwróceniu uwagi jedynie na najważniejsze działania (obecnie są to szczególne priorytety i działania). Alokacje finansowe określone są na poziomie priorytetów, a nie tak jak w latach 2000-2006 na poziomie działań, co ma uelastyczyć programy operacyjne. Zrezygnowano także, zgodnie z propozycją Komisji z dotychczas obligatoryjnego tzw. uzupełnienia programu, a także zarządzania na poziomie działań (*measures*). Oznacza to m.in., że państwo członkowskie nie musi w systemie wdrażania wskazywać instytucji odpowiedzialnej za wdrażanie danego działania, jedynie odpowiedzialną za dany priorytet.

1083/2006

Znaczące zmiany wprowadzono także w ramach sprawozdawczości, upraszczając system poprzez jasny podział obowiązków między państwa członkowskie i Komisję oraz wprowadzając element strategiczny, czyli ocenę efektywności wdrażanych funduszy w zakresie realizacji najważniejszych celów Wspólnoty (w tym priorytetów lizbońskich).

Poniższa tabela przedstawia zestawienie odpowiedzialności między Komisją Europejską a państwami członkowskimi na poszczególnych etapach przygotowania dokumentów programujących fundusze.

Tabela 9: Zestawienie odpowiedzialności między państwem członkowskim a KE

Zakres	Państwo członkowskie	Komisja Europejska	Uwagi
Strategiczne wytyczne Wspólnoty dla spójności	Przyjęcie przez Radę UE (art. 26)	Propozycja (art. 25)	Przyjęcie zgodnie z procedurą art. 161 TWE Możliwa rewizja zapisów w połowie okresu programowania
Narodowe strategiczne ramy odniesienia	Przygotowanie i przedstawienie KE (art. 27 ust. 1)	Podjęcie decyzji (art. 28 ust. 3)	Przygotowanie w uwzględnieniu specyfiki uregulowań instytucjonalnych danego państwa członkowskiego (art. 27 ust. 6)

1083/2006

Sprawozdanie roczne przygotowane przez państwo członkowskie	Przygotowanie i przedstawienie KE (art. 29 ust. 1)		Po raz pierwszy w 2007 r.
Sprawozdanie roczne przygotowane przez Komisję		Przyjęcie (art. 30 ust. 1)	Po raz pierwszy w 2008 r.
Sprawozdanie nt. spójności (art. 159 TWE)		Przyjęcie (art. 31)	Raz na trzy lata, zgodnie z art. 159 TWE Jeśli przygotowywanie sprawozdania strategicznego Komisji zbiegnie się w czasie z przygotowywaniem sprawozdania na temat spójności, wówczas zawartość sprawozdania strategicznego włączona zostaje do sprawozdania na temat spójności.
Program operacyjny	Propozycja (art. 32.3)	Przyjęcie (art. 32.5)	Możliwe jednoczesne przedstawienie narodowych strategicznych ram odniesienia i programów (art. 28 ust. 2, art. 32 ust. 3) Możliwy przegląd programów operacyjnych (art. 33)

TYTUŁ III: PROGRAMOWANIE

Jak już wspomniano, podstawowym dokumentem operacyjnym, na podstawie którego odbywa się zarządzanie środkami strukturalnymi, są programy operacyjne. Szczegółowy opis ich przygotowania przedstawiony został w tytule III rozporządzenia ogólnego. Jego zapisy prezentują zarówno przepisy ogólne dotyczące programowania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (rozdział I), obejmujące m.in. przygotowanie, zatwierdzenie i przegląd programów operacyjnych oraz ich zakres geograficzny, jak i szczegółowy opis możliwych przedmiotów programowania (rozdział II):

1083/2006

- programów operacyjnych (art., 37, 38),
- dużych projektów (art. 39, 40, 41),
- grantów globalnych (art. 42, 43),
- możliwych do zastosowania instrumentów inżynierii finansowej (art. 44),
- uregulowań dot. pomocy technicznej, zarówno na poziomie Komisji, jak i państwa członkowskiego (art. 45, 46).

Rozdział I: Przepisy ogólne dotyczące funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności

Rozporządzenie ogólne (art. 32), stanowi, iż podstawowy poziom operacyjny, w ramach którego na podstawie narodowych strategicznych ram odniesienia państwo członkowskie może prowadzić interwencje współfinansowane z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, tworzą **programy operacyjne**.

Każdy program obejmuje okres od 1 stycznia 2007 r. do 31 grudnia 2013 r. i powinien być opracowany we współpracy i w konsultacji z partnerami. Za **przygotowanie programów operacyjnych** (w oparciu o uzgodnione z Komisją w ramach narodowych strategicznych ram odniesienia priorytety) odpowiada państwo członkowskie, choć oczywiście jego opracowanie może być powierzone przez państwo członkowskie kompetentnemu organowi (art. 32 ust. 2).

Z jednej strony państwo członkowskie ma na przygotowanie programów operacyjnych i przedłożenie Komisji jedynie 5 miesięcy, choć oczywiście powinno to zrobić jak najszybciej od momentu przyjęcia przez Radę UE strategicznych wytycznych (art. 26). Z drugiej strony, nie może ich przedstawić Komisji do negocjacji wcześniej niż narodowych strategicznych ram odniesienia. Jednak, aby Komisja mogła rozpocząć z państwem członkowskim negocjacje programu operacyjnego, konieczne jest nie tylko przygotowanie i przedłożenie Komisji narodowych strategicznych ram odniesienia. Ważne jest także spełnienie formalnych warunków dot. samego tekstu programu operacyjnego i jego podstawowych elementów (por. szerzej komentarz do art. 37).

Spełnienie warunków formalnych jest istotne przede wszystkim z punktu widzenia rozpoczęcia terminu kwalifikowalności wydatków (art. 56). Zgodnie z zapisami rozporządzenia ogólnego wydatki (pod warunkiem, że zostały faktycznie poniesione) są kwalifikowalne od daty przedłożenia Komisji programu operacyjnego, który spełnia wszystkie formalne warunki (tzw. *admissibility*). Komisja po sprawdzeniu, że program operacyjny spełnia wszystkie warunki formalne (tzw. *admissibility check*), może rozpocząć z państwem członkowskim jego negocjacje. Nawet jeśli program operacyjny uzyska tzw. *admissibility*, w terminie późniejszym, tj. po 1 stycznia 2007 r., kwalifikowalność wydatków biegnie od początku perspektywy finansowej. Komisja dokonuje oceny merytorycznej programu operacyjnego poprzez stwierdzenie, czy

przyczynia się on do realizacji celów przedstawionych przez państwo członkowskie w narodowych strategicznych ramach odniesienia i strategicznych wytycznych Wspólnoty. Jeśli Komisja uzna (w ciągu dwóch miesięcy od otrzymania projektu), że program operacyjny nie wspiera realizacji celów ww. dokumentów, ma prawo wezwać państwo członkowskie do przedstawienia dodatkowych informacji, a w ostateczności do dokonania stosownych zmian w programie. Komisja ma jednak obowiązek zakończenia negocjacji programu jak najszybciej (art. 32 ust. 5), i może prowadzić je nie dłużej niż 4 miesiące od daty formalnego przedłożenia przez państwo członkowskie (w latach 2000-2006 było to 5 miesięcy).

1083/2006

Rozporządzenie przewiduje także sytuacje, które uprawniają do przeprowadzenia **przeglądu** (aktualizacji) **programu operacyjnego** (art. 33). Dokonać tego można na wniosek państwa członkowskiego lub Komisji (ale tylko w porozumieniu z państwem członkowskim), jeśli wystąpi jedna z następujących przesłanek:

- nastąpią znaczące zmiany w sytuacji społeczno-gospodarczej państwa członkowskiego (lub regionu),
- konieczne będzie pełniejsze uwzględnienie (lub zmiana podejścia) w zakresie priorytetów Wspólnoty, krajowych lub regionalnych, co będzie miało wpływ na dokumenty strategiczne i realizujące je programy operacyjne,
- prowadzone przez państwo członkowskie monitorowanie programu wykaże znaczące odchylenia od założonych pierwotnie celów (por. szerzej komentarz do tytułu IV),
- wystąpiły trudności w realizacji programu.

Istotną przesłanką do zmiany programu operacyjnego może być także alokacja utworzonych z inicjatywy państwa członkowskiego rezerw wykonania lub interwencyjnej (por. szerzej komentarz do tytułu IV)

Jeśli wystąpi przynajmniej jedna z ww. przesłanek, państwo członkowskie przedstawia Komisji formalny wniosek dot. przeglądu programu operacyjnego, który Komisja ma obowiązek rozpatrzyć jak najszybciej (i nie później niż trzy miesiące od daty jego złożenia). Warto też podkreślić, iż zmiana programu operacyjnego nie wymaga zmiany narodowych strategicznych ram odniesienia, w przeciwieństwie do okresu 2000-2006, gdzie często zmiana programu operacyjnego skutkowałą modyfikacjami Podstaw Wsparcia Wspólnoty).

W ramach przepisów ogólnych dotyczących programowania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, rozporządzenie wprowadza także zasadę mówiącą o respektowaniu **szczególnego charakteru funduszy** (art. 34). Oznacza ona, iż operacje podejmowane w przyszłości w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego miałyby na celu prowadzenie interwencji z udziałem tylko jednego funduszu przypadającego na dany program operacyjny, tzw. podejście **jeden program – jeden fundusz** (tzw. *monofund approach*). Wprowadzenie ww. zasady skutkuje odejściem od promowanego przez Komisję przez lata podejścia wielofundusowego (tzw. *multifund*), tj. możliwości współfinansowania programu operacyjnego z kilku instrumentów polityki strukturalnej. Warto podkreślić, iż propozycja wprowadzenia ww. zasady była promowana przez Komisję jako podstawowy element uproszczenia systemu wdrażania funduszy. Komisja, nauczona doświadczeniem z poprzednich okresów programowania, argumentowała, że wprowadzenie podejścia *monofund* wyeliminuje problemy związane z zarządzaniem programami, które są finansowane z kilku funduszy oraz odpowiedzialnością za trudności w ich wdrażaniu. Należy także dodać, iż podczas gdy dla funduszy: regionalnego i społecznego Komisja proponuje zasadę jeden program – jeden fundusz, dla sektorów transportowego i środowiska przewiduje, że działania współfinansowane z Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rozwoju

Regionalnego programowane byłyby w ramach jednego spójnego systemu (art. 34 ust. 3). Warto jednak podkreślić, iż dla takich programów stosuje się zasadę jeden priorytet – jeden fundusz, co oznacza, że poszczególne priorytety mogą być współfinansowane jedynie z jednego z dwóch możliwych źródeł (EFRR lub Funduszu Spójności).

Dodatkowo, aby uzyskać spójność między działaniami finansowanymi z funduszu regionalnego i funduszu społecznego oraz ułatwić implementację poszczególnych jednofunduszowych programów, Komisja wprowadziła w rozporządzeniu ogólnym tzw. **cross-financing** (art. 34 ust. 2). *Cross-financing* to – innymi słowy - elastyczne podejście do finansowania operacji (projektów) w ramach danego programu operacyjnego, które oznacza, że EFRR i EFS (ale nie Fundusz Spójności) mogą finansować w sposób komplementarny działania objęte zakresem pomocy z innego funduszu. Rozporządzenie ogólne wprowadza kilka przesłanek, które decydują o możliwości zastosowania przez państwo członkowskie ww. podejścia:

1083/2006

- po pierwsze, ogranicza możliwość stosowania tzw. *cross-financing* do 10% finansowania wspólnotowego na poziomie osi priorytetowej. Jest to poziom maksymalny, tak więc poziom elastyczności może się wahać pomiędzy 0 a 10%.
- po drugie, *cross-financing* powinien być powiązany wprost z głównymi dziedzinami działań interwencyjnych podejmowanych w ramach każdego z funduszy. Oznacza to np., iż w ramach projektu finansowanego z funduszu społecznego mogłyby być kwalifikowalne koszty inwestycyjne, które generalnie są możliwe do sfinansowania z funduszu regionalnego.
- po trzecie, jest to dla państw członkowskich opcja, którą może wprowadzić do programu operacyjnego, pod warunkiem, że jest ona konieczna dla odpowiedniej realizacji danej operacji (projektu). Państwo członkowskie, przygotowując program operacyjny zobowiązane jest zidentyfikować z góry priorytety, w ramach których przewidywany jest *cross-financing*, nie musi jednak określać dokładnie jego wielkości (ponieważ zakłada się maksymalnie 10%).

Praktyczne aspekty dotyczące stosowania *cross-financing* nie zostały przedstawione w rozporządzeniu, należy się więc liczyć z tym, że w miarę przygotowania dokumentów programujących wdrażania funduszy, Komisja może przygotować dla państw członkowskich stosowne memorandum wyjaśniające. Jednak podczas dyskusji nad *cross-financing* w Radzie, Komisja sugerowała kilka rozwiązań w zakresie stosowania tej opcji. Dla każdej z operacji (składającej się z kilku projektów) powinno być możliwe zidentyfikowanie projektów, które mogą być objęte *cross-financing*. Oznacza to, że już na etapie przygotowania projektu, beneficjent powinien przewidzieć czy ma zamiar zastosować *cross-financing*. Jeśli projekt (operacja) przewiduje *cross-financing*, to wydatki z nim związane są kwalifikowalne według zasad określonych dla danego funduszu. Tak więc, jeśli projekt realizowany w ramach programu operacyjnego współfinansowanego z EFS, finansuje także działania, które kwalifikują się do wsparcia w ramach EFRR (takich jak infrastruktura, czy wyposażenie) – dla tych wydatków beneficjent stosuje zasady kwalifikowalności przewidziane w rozporządzeniu ws. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (i odwrotnie). W zakresie zamówień publicznych, Komisja sugeruje, aby cały projekt objęty był jedną procedurą przetargową, tym bardziej, że stosowanie *cross-financing* ma się przyczyniać do lepszej implementacji danego projektu (operacji). Projekt powinien być tak skonstruowany, aby wszelkie działania, które dotyczą części projektu objętej *cross-financing* były możliwe do zidentyfikowania przez instytucję zarządzającą oraz dostępne w celu monitorowania i kontroli, czy dozwolony pułap 10% został zachowany. Państwa członkowskie nie muszą przestrzegać 10% pułapu dla priorytetu w każdym roku, lecz jedynie w momencie zamknięcia programu operacyjnego. Jeśli pułap będzie przekroczony, Komisja dokona stosownych korekt finansowych, aby osiągnąć wymagany poziom. Wszelkie działania objęte *cross-financing* są przedmiotem stosownych procedur audytowych przewidzianych w rozporządzeniu ogólnym i będą kontrolowane przez audytorów dla stosownych funduszy.

Jeśli chodzi o **zakres geograficzny** programów operacyjnych, to jest on zróżnicowany ze względu na cel, w którego państwo członkowskie kwalifikuje się do uzyskania wsparcia, i/lub ze względu na źródło współfinansowania, i tak:

- dla celu Konwergencja, programy operacyjne przygotowuje się na odpowiednim poziomie geograficznym, jednak przynajmniej na poziomie NUTS 2. Dla programów, które będą współfinansowane z Funduszu Spójności, stosuje się kryterium państwa członkowskiego (a więc NUTS 1) i opracowuje się je na poziomie krajowym.
- dla celu Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie, programy operacyjne współfinansowane z EFRR przygotowuje się na poziomie NUTS 1 lub NUTS 2, zgodnie z właściwym dla danego państwa systemem instytucjonalnym. W przypadku finansowania z EFS, państwo członkowskie wyznacza odpowiedni poziom.
- dla celu Europejska współpraca terytorialna, programy operacyjne dotyczące współpracy transgranicznej opracowywane są dla regionów granicznych poziomu NUTS 3. Współpraca transnarodowa obejmuje wyznaczone przez Komisję obszary tej współpracy (por. szerzej komentarz do tytułu I), natomiast programy współpracy międzynarodowej i wymiany informacji obejmują całe terytorium Wspólnoty.

Podobnie jak w latach 2000-2006, Komisja dopuszcza **udział europejskich instytucji finansowych** (Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) oraz Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego (EFI)) zarówno w programowaniu (art. 36), jak i współfinansowaniu programów operacyjnych (por. szerzej komentarz dotyczący nowych instrumentów inżynierii finansowej), jednak w większym stopniu niż dotychczas precyzuje zasady tego udziału. W kontekście programowania warto podkreślić, iż obie instytucje mogą uczestniczyć w procesie programowania zgodnie z warunkami określonymi w ich statutach, jednak wyłącznie na wniosek państwa członkowskiego. Dotyczy to zarówno przygotowania narodowych strategicznych ram odniesienia, jak i programów operacyjnych, a uzgodnienia mogą dotyczyć nie tylko ewentualnego wkładu finansowego, ale także koncentracji pożyczek na określonych priorytetach (zwłaszcza w przypadku finansowania inwestycji w zakresie innowacyjności, gospodarki opartej na wiedzy, kapitału ludzkiego, infrastruktury podstawowej i środowiskowej). EBI oraz EFI mogą uczestniczyć także w działaniach związanych z przygotowaniem konkretnych projektów (w tym zwłaszcza dużych), montażem finansowym oraz partnerstwem publiczno-prywatnym. W przypadku działań podejmowanych przez Komisję, rozporządzenie ogólne stanowi, iż może ona konsultować obie instytucje przed podjęciem decyzji ws. narodowych strategicznych ram odniesienia oraz poszczególnych programów operacyjnych, zwłaszcza, tych które ze względu na swój charakter mogą być odpowiednie do uruchomienia pożyczek w ramach EBI lub EFI. Konsultacje mogą także dotyczyć zaproponowanej przez państwo członkowskie indykatywnej listy dużych projektów – tutaj Komisja może się nawet zwrócić do EBI o zbadanie ich jakości technicznej oraz zasadności ekonomicznej i finansowej, i w tym celu przekazać instytucji finansowej stosowne dotacje.

Rozdział II: Przedmiot programowania

Sekcja 1: Programy operacyjne

Podstawowym narzędziem programowania środków strukturalnych są programy operacyjne. Rozporządzenie ogólne stanowi zarówno o elementach, które powinny zawierać programy przygotowane dla celu Konwergencja oraz Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie (art. 37), jak i celu Europejska współpraca terytorialna (art. 38).

W przypadku celów Konwergencja oraz Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie program operacyjny musi zawierać:

- analizę sytuacji obszaru (lub sektora), który będzie objęty wsparciem pod kątem jego słabych i mocnych stron, oraz strategię, która ma być odpowiedzią na tę analizę (podobnie jak w programach 2000-2006). Rozporządzenie nie sugeruje sposobu, w jaki powyższa analiza ma być dokonana. Najczęściej stosowana jest analiza SWOT, a diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej regionu (lub sektora) dokonywana jest na tle sytuacji społeczno-gospodarczej w danym państwie członkowskim i Unii Europejskiej.
- uzasadnienie priorytetów wybranych do realizacji w ramach programu operacyjnego, uwzględniające najważniejsze priorytety strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności, narodowych strategicznych ram odniesienia oraz wyniki oceny *ex ante* (podobnie jak w programach 2000-2006).
- informacje o osiach priorytetowych (priorytetach) i ich konkretnych celach określonych ilościowo, z pomocą ograniczonej liczby wskaźników produktu i rezultatu (które jednak pozwolą na zmierzenie postępów w stosunku do sytuacji wyjściowej i osiągania celów osi priorytetowej). Wskaźniki określa się z uwzględnieniem zasady proporcjonalności, co oznacza, że ich liczba i zakres zależy od zasobów finansowych i administracyjnych, które będą wykorzystywane przez państwo członkowskie i Komisję do realizacji danego programu operacyjnego. Im mniejszy udział środków strukturalnych we współfinansowaniu programu, tym większe znaczenie i odpowiedzialność administracji państwa członkowskiego. W porównaniu z programami 2000-2006, opis koncentruje się jedynie na priorytetach, a nie jak to było dotychczas na działaniach, gdyż rozporządzenie ogólne nie wymaga już i nie stosuje tego pośredniego elementu (pomiędzy priorytetami i projektami),
- indykatywny podział środków strukturalnych, które mają współfinansować operacje (projekty) wdrażane w ramach programu operacyjnego (według kategorii interwencji, które zostaną ustalone w rozporządzeniu wykonawczym Komisji), jednak tylko do celów informacyjnych. Warto w tym miejscu podkreślić, że ważnym elementem kategorii interwencji są tzw. wydatki lizbońskie, tak więc lista ta obejmować będzie wszystkie kategorie wymienione w załączniku IV do rozporządzenia.
- plan finansowy dla programu, który powinien zawierać dwie tabele:
 - (i). tabelę przedstawiającą roczny podział całkowitych środków finansowych przewidzianych jako wkład z funduszy (zgodnie z zasadami przewidzianymi w art., 52, 53, 54 – por. szerzej komentarz do tytułu V). Plan ten powinien osobno przedstawiać środki przeznaczone na wsparcie przejściowe (w Polsce nie ma zastosowania), a całkowite środki finansowe – stanowiące punkt odniesienia – powinny być zgodne z mającymi zastosowanie ramami finansowymi i odpowiednimi dla danego celu metodami alokacji.
 - (ii). tabelę określającą dla całego okresu programowania i dla każdej osi priorytetowej kwotę całkowitych środków finansowych, które stanowią wkład wspólnotowy i wkład krajowy (wraz w odpowiednim wskaźnikiem wkładu). W latach 2007-2013 państwo członkowskie może zdecydować o sposobie naliczania wkładu wspólnotowego (art. 53, patrz komentarz) – może go obliczać: albo w odniesieniu do całkowitej kwoty wydatków kwalifikowanych, w tym wydatków publicznych i prywatnych, albo w odniesieniu do publicznych wydatków kwalifikowanych (por. szerzej komentarz do tytułu V). Z tego względu niniejsza tabela musi odzwierciedlać wybrany przez państwo członkowskie sposób liczenia wkładu wspólnotowego i zawierać informacje: (a) o indykatywnym podziale na wydatki publiczne i prywatne lub (b) jedynie o krajowym wkładzie publicznym. Tabela ta powinna także zawierać – dla celów informacyjnych – wkład finansowy EBI oraz innych instrumentów finansowych.
- jeśli jest to właściwe z punktu widzenia zakresu programu, lub zasięgu geograficznego, który obejmuje, to powinien zawierać informacje o komplementarności realizowanych ope-

racji z tymi, które są współfinansowane z EFRROW i EFR. W programach 2000-2006 informacja taka była elementem obowiązkowym w programie. Obecnie, z bezpośredniego finansowania polityki spójności wyłączone zostały fundusze wspierające rolnictwo i rybołówstwo, a państwa członkowskie zobowiązane są przygotować dwa różne dokumenty programowe w dwóch różnych systemach polityk Wspólnoty. Oznacza to, iż konieczna jest lepsza koordynacja instrumentów i kierunków interwencji w ramach wszystkich polityk oddziałujących bezpośrednio na rozwój regionów.

1083/2006

- podobnie jak w programach 2000-2006, program operacyjny powinien zawierać szereg przepisów wykonawczych, dotyczących zasad jego wdrażania, w tym:
 - (i) informacje o wszystkich instytucjach (zarządzającej, certyfikującej, audytowej), które zaangażowane są we proces wdrażania programu operacyjnego (patrz komentarz do tytułu VI);
 - (ii) opis systemów monitorowania i oceny;
 - (iii) informacje o instytucji, która będzie właściwa dla otrzymywania płatności dokonywanych przez Komisję oraz o instytucji lub instytucjach, które będą odpowiedzialne za dokonywanie płatności na rzecz beneficjentów;
 - (iv) opis procedur uruchamiania i przepływów finansowych, które zapewnią ich przejrzystość;
 - (v) elementy mające na celu zapewnienie promocji programu operacyjnego i upowszechniania informacji na jego temat (patrz komentarz do tytułu VI);
 - (vi) opis procedur, które zostały uzgodnione przez Komisję i państwo członkowskie, a które mają na celu wymianę danych informatycznych umożliwiających wypełnienie wymogów w zakresie płatności, monitorowania i oceny, które ustanowione zostały w rozporządzeniu ogólnym;
- nowością jest konieczność przedstawienia indykatywnego wykazu dużych projektów w rozumieniu art. 39 (por. komentarz do sekcji dot. dużych projektów), które państwo członkowskie w ramach danego programu operacyjnego ma zamiar przekazać Komisji do zatwierdzenia; obowiązek ten wynika z jednej strony z włączenia Funduszu Spójności do głównego nurtu programowania, z drugiej z konieczności wcześniejszego "przygotowania" służb Komisji do oceny takich projektów.

Jak już wspomniano przy omawianiu szczegółowego charakteru funduszy, w okresie programowania 2007-2013 przewiduje się, iż w odniesieniu do transportu i środowiska naturalnego programy operacyjne finansowane będą w ramach dwóch instrumentów: EFRR i Funduszu Spójności. Rozporządzenie ogólne nie przedstawia jednak odrębnych zasad przygotowania takich programów, zakładając, że jego elementy powinny spełniać te same wymagania, co programy współfinansowane w całości z EFRR, czy EFS. Rozporządzenie ogólne wprowadza dla takich programów zasadę, iż powinny się one składać z osi priorytetowych, które są właściwe dla każdego funduszu i obejmują zobowiązania właściwe dla każdego funduszu. Innymi słowy nie można wprowadzać dwóch źródeł finansowania do jednego priorytetu.

O ile dla celu Konwergencja dodatkowe uzasadnienie koncentracji finansowej, tematycznej oraz na określonym obszarze geograficznym nie jest potrzebne, w przypadku celu Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie, gdzie wsparcie powinno być silnie ukierunkowane a środki finansowe są ograniczone, każdy program operacyjny powinien zawierać również uzasadnienie koncentracji (w aspekcie tematycznym, geograficznym i finansowym), na priorytetach, które zostały ustanowione w rozporządzeniach szczegółowych dla danego funduszu (EFRR bądź EFS).

Programy operacyjne, przygotowywane dla celów Konwergencja oraz Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie, które są finansowane z EFRR powinny także zawierać – we właściwych przypadkach, tj. kiedy dotyczą danego obszaru działania:

- (1) informacje na temat podejścia do trwałego rozwoju obszarów miejskich,
- (2) oś priorytetową właściwą dla działań finansowanych w ramach dodatkowej alokacji, skierowanej do regionów najbardziej oddalonych (por. załącznik II ust. 20).

1083/2006

Dodatkowo, programy operacyjne, które są objęte jedną lub kilkoma odrębnymi alokacjami (zawartymi w przepisach dodatkowych załącznika II) powinny zawierać – oprócz standardowych elementów wymaganych rozporządzeniem ogólnym – także informacje na temat procedur, zgodnie z którymi dokonana zostanie stosowna alokacja oraz wprowadzenie do systemu wdrażania stosownych procedur monitorowania tychże alokacji. W Polsce przepis ten odnosi się do 5 województw Polski wschodniej (woj. lubelskiego, warmińsko-mazurskiego, świętokrzyskiego, podkarpackiego i podlaskiego).

W programie operacyjnym dla celu Konwergencja oraz Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie mogą się także znaleźć pewne elementy fakultatywne, wprowadzone z inicjatywy państwa członkowskiego. Do takich elementów należą:

- w programie operacyjnym finansowanym z EFRR:
 - (i) wykaz miast wybranych do objęcia działaniami ukierunkowanymi na problemy środowiska miejskiego i procedur subdelegacji na rzecz władz miejskich, możliwie za pomocą grantu globalnego;
 - (ii) działania w zakresie współpracy międzyregionalnej z udziałem przynajmniej jednych władz regionalnych lub lokalnych innego państwa członkowskiego.
- w programie operacyjnym finansowanym z EFS można wprowadzić podejście horyzontalne lub odrębną oś priorytetową dla działań międzyregionalnych i transnarodowych z udziałem odpowiednich władz (krajowych, regionalnych lub lokalnych) przynajmniej jednego innego państwa członkowskiego.

Jeśli chodzi o programy operacyjne dla celu Europejska współpraca terytorialna, rozporządzenie ogólne informuje jedynie, iż szczegółowe zasady ich przygotowania zostały przedstawione szczegółowo w rozporządzeniu dot. EFRR (art. 38). W rozporządzeniu tym problematyce wdrażania programów ww. celu poświęcono odrębny rozdział, prezentując w nim nie tylko najważniejsze elementy, które powinien zawierać program operacyjny, ale także rozstrzygnięto m.in. kwestie dotyczące kwalifikowalności, zarządzania (w tym także finansowego), monitorowania, kontroli (por. szerzej komentarz do rozdziału III rozporządzenia Rady 1080/2006 ws. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego).

Porównując stosowne przepisy rozporządzeń, zawierające najważniejsze elementy, z których składać się powinien program operacyjny, na pierwszy rzut oka nie widać istotnych zmian. zasadniczo obowiązkowe elementy, z których składają się programy 2000-2006 i programy 2007-2013 niewiele się od siebie różnią. Jest to jednak tylko podobieństwo pozorne. Najważniejsze zmiany dotyczą szczegółowości informacji, jakie zawierają poszczególne rozdziały programu.

W stosunku do okresu programowania 2000-2006 należy zwrócić uwagę na dwie najważniejsze zmiany, które mają istotny wpływ na obszerność i szczegółowość informacji zawartych w programie:

- rezygnację z tzw. działań, która w ramach programu operacyjnego skutkuje przede wszystkim skróceniem opisów priorytetów oraz odpowiednim dostosowaniem tabeli finansowej,
- rezygnację z tzw. uzupełnienia programu. Zgodnie z rozporządzeniem 1260/1999 uzupełnienie programu zawierało szczegółowe informacje na temat działań, które będą wdrażane w ramach poszczególnych priorytetów programu operacyjnego.³⁹ Zapisy te musiały być na tyle szczegółowe, aby umożliwiać właściwe przeprowadzenie procedury wyboru projektów, która dotychczas odbywała się na poziomie działań programu operacyjnego. Dotychczas do każdego z przygotowanych przez państwo członkowskie programów operacyjnych należało przygotowanie takiego dokumentu i przekazanie go Komisji w celach informacyjnych (w ściśle określonym zapisami rozporządzenia czasie, tj. po zatwierdzeniu przez komitet monitorujący, ale w ciągu 3 miesięcy od decyzji Komisji w sprawie danego programu operacyjnego). W latach 2007-2013 ze względu na rezygnację z działań, a co za tym idzie z uzupełnienia programu, wszystkie związane z tym dokumentem obciążenia spoczywające na instytucji zarządzającej przestają obowiązywać.

1083/2006

Sekcja 2: Duże projekty

Podobnie jak w latach 2000-2006, rozporządzenie ustanawiające ogólne zasady dla funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności przewiduje możliwość realizowania tzw. dużych projektów (art. 39-41). Zgodnie z definicją, o tym co decyduje o zakwalifikowaniu projektu jako „dużego” decyduje jego wielkość, która z kolei decyduje o sposobie ich zatwierdzenia.

W odniesieniu do największych projektów realizowanych w ramach programów operacyjnych, wymagane jest bowiem ich zatwierdzenie przez Komisję Europejską, zanim będzie można ubiegać się o refundację wydatków. Okres kwalifikowalności wydatków dla takich projektów jest taki sam jak dla programu operacyjnego, beneficjenci mogą więc ponosić wydatki przed potwierdzeniem dofinansowania przez Komisję Europejską, a nawet przed przekazaniem wniosku Komisji Europejskiej, jednak wydatki związane z takimi projektami mogą być umieszczone we wnioskach o płatność pośrednią dla danego programu operacyjnego dopiero po akceptacji przez Komisję.

Konieczność uzyskania zgody Komisji Europejskiej zależy od wysokości kosztów całkowitych projektu (art. 39). Oznacza to, że nawet w przypadku, gdy koszty kwalifikowane są niższe niż wskazany w rozporządzeniu próg (np. w przypadku projektów generujących dochód), a koszty całkowite wyższe, konieczne będzie uzyskanie zgody Komisji Europejskiej.

Wysokość progu ustalono na 50 milionów EUR, z wyjątkiem projektów z sektora środowiska, w którym obowiązuje niższy próg na poziomie 25 milionów EUR. Należy zwrócić uwagę, że w przypadku Funduszu Spójności sektor środowiska może być rozumiany bardzo szeroko i obejmować wszystkie wspierane z tego funduszu projekty poza projektami transportowymi należącymi do transeuropejskich sieci transportowych, takie jak np. projekty dotyczące energii odnawialnej, efektywności energetycznej, transportu publicznego, transportu morskiego, intermodalnego i śródlądowego. Przepis ten nie dotyczy Europejskiego Funduszu Społecznego – nawet jeśli w programie operacyjnym współfinansowanym z tego funduszu byłby realizowany projekt o wartości większej niż 50 milionów EUR, nie wymagałby zatwierdzenia przez Komisję Europejską.

³⁹ Uzupełnienie programu operacyjnego zawierało (dla każdego działania) następujące elementy: (1) kryteria wyboru projektów, (2) skwantyfikowane cele, czyli niezbędny instrument monitorowania wdrażania, (3) ocena *ex ante*, (4) informacje o potencjalnych beneficjentach, (5) tabela finansowa z podziałem na poszczególne działania, (6) informacja o działaniach promocyjnych i informacyjnych, które będą podejmowane przez określone instytucje, (7) informacja o elektronicznym systemie wymiany informacji.

Zgodnie z art. 37 ust. 1 lit. h) indykatywny wykaz dużych projektów przekazywany jest Komisji Europejskiej wraz z projektem programu operacyjnego. Wraz z projektem programu przekazywane są jedynie podstawowe informacje o projektach, natomiast komplet dokumentów wymaganych zgodnie z art. 40 przekazywany jest Komisji w trakcie realizacji programu, w momencie, który zależy od decyzji państwa członkowskiego. Ponieważ wykaz ma indykatywny charakter, państwo członkowskie nie jest także w żadnym stopniu związane przekazaną listą – wśród przekazywanych Komisji Europejskiej w trakcie realizacji programu do zatwierdzenia projektów mogą się znaleźć projekty w wykazie pominięte, jak i nie muszą się znaleźć wszystkie projekty w wykazie umieszczone.

1083/2006

Informacje, o których mowa w art. 40, Instytucja Zarządzająca dla danego programu operacyjnego przekazuje Komisji wraz z wnioskiem o potwierdzenie dofinansowania, którego format określony jest w rozporządzeniu Komisji ustanawiającym przepisy wykonawcze dla rozporządzenia 1083/2006. Zakres wymaganych informacji nie różni się w istotny sposób w stosunku do zakresu informacji wymaganego w okresie programowania 2000-2006 dla projektów Funduszu Spójności i dla dużych projektów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Należy podkreślić, że do czasu uzyskania kompletu wymaganych dokumentów, w tym spełniających wszystkie wymogi prawa europejskiego oceny oddziaływania na środowisko, Komisja Europejska nie będzie mogła zatwierdzić danego projektu. Komisja Europejska szczegółowo weryfikuje wymaganą dokumentację pod kątem zgodności z prawem wspólnotowym i przekazanie dokumentacji mało przejrzystej lub niepełnej może przedłużyć procedurę zatwierdzenia projektu.

Ważną część informacji, jaką w odniesieniu do każdego dużego projektu należy przekazać Komisji Europejskiej, stanowi analiza kosztów i korzyści. W części finansowej analiza ta powinna pozwolić uzasadnić wysokość dofinansowania, o jaką się wnioskuje. Część finansowa ma szczególne znaczenie w odniesieniu do projektów generujących dochody, ponieważ to na jej podstawie określana jest wysokość kosztów kwalifikowanych dla projektu oraz można sprawdzić, czy inwestycja po jej ukończeniu będzie w stanie samodzielnie funkcjonować. W części ekonomicznej konieczne jest uwzględnienie także kosztów zewnętrznych i korzyści niefinansowych a następnie wykazanie, że wsparcie dla projektu jest uzasadnione. Komisja, w ramach Komitetu Koordynacyjnego dla Funduszy przygotowała dokument roboczy *Wytyczne dotyczące metodologii przeprowadzania analizy kosztów i korzyści*, który państwa członkowskie przyjęły na posiedzeniu 25 października 2006 r. Komisja Europejska zaproponowała w nim pewne spójne zasady i parametry do wykorzystania przy przygotowaniu analizy kosztów i korzyści, jednak ze względu na ich indykatywny charakter Polska, podobnie jak i inne państwa członkowskie, ma prawo przyjąć inne niż przedstawione we wskazówkach Komisji dokumentu rozwiązania i parametry.

Decyzja Komisji Europejskiej zatwierdzająca dany duży projekt (art. 41) określa jego zakres (aspekt fizyczny), maksymalną wysokość kosztów kwalifikowanych (podstawę ustalania poziomu współfinansowania, czyli kwotę, do której będzie stosowana stopa dofinansowania właściwa dla danego priorytetu) oraz roczny harmonogram finansowania dla danego projektu. Oznacza to, że zmiana zakresu projektu w stosunku do zakresu opisanego w decyzji Komisji może wymagać uzasadnienia i zatwierdzenia tej zmiany przez Komisję Europejską i do czasu takiego zatwierdzenia wydatki dotyczące zmienionego zakresu nie będą mogły być umieszczane we wnioskach o płatność pośrednią przekazywanych Komisji. Ze względu na umieszczenie takich informacji w decyzji Komisji zatwierdzającej dany duży projekt, także zwiększenie kwoty, dla której będzie ustalane dofinansowanie, lub harmonogram, może wymagać zatwierdzenia przez Komisję.

Sekcja 3: Granty globalne

Tak, jak to miało miejsce w latach 2000-2006, również na nowy okres programowania przewidziano możliwość zastosowania tzw. **grantów globalnych** (art. 42-43), dzięki którym państwo członkowskie (lub instytucja zarządzająca) może delegować zarządzanie i wdrażanie części programu (np. priorytetu) jednej lub kilku instytucjom pośredniczącym. Taką instytucją – zgodnie z zapisami rozporządzenia – mogą być m.in. władze lokalne, podmioty odpowiedzialne za rozwój regionalny lub organizacje pozarządowe. Lista takich potencjalnych instytucji pośredniczących nie jest zamknięta, a o tym, kto może pełnić tę określoną funkcję decyduje ostatecznie państwo członkowskie (lub instytucja zarządzająca). Należy jednak pamiętać, że instytucja pośrednicząca, która mogłaby być odpowiedzialna za zarządzanie grantem globalnym na realizację części programu powinna spełnić kilka warunków:

- przedstawić gwarancje swojej płynności finansowej,
- potwierdzenie swojej kompetencji w przedmiotowej dziedzinie, jak również w zarządzaniu administracyjnym i finansowym,
- powinna być – co do zasady w chwili wyznaczenia – ustanowiona lub posiadać przedstawicielstwo w regionach lub regionie objętych programem operacyjnym.

Stosowane zadania i zakres odpowiedzialności są określone w umowie, która musi być zawarta pomiędzy obiema instytucjami, jednak ostatecznie całkowitą odpowiedzialność finansową za wdrażanie programu (w tym także części zadań powierzonych instytucjom pośredniczącym) ponosi państwo członkowskie (instytucja zarządzająca). Podstawowe elementy takiej umowy wyznacza rozporządzenie ogólne (art. 43), jednak nie jest to lista zamknięta i może być w dowolny sposób uzupełniona przez instytucję zarządzającą. Umowa powinna zawierać oprócz informacji o rodzajach operacji, które zostaną objęte grantem globalnym, kryteria wyboru beneficjentów. Należy w niej także sprecyzować wskaźniki pomocy z funduszy oraz zasady regulujące taką pomoc (zwłaszcza w kontekście ewentualnej kapitalizacji odsetek). Umowa powinna również obejmować ustalenia dotyczące monitorowania, oceny i zapewnienia kontroli finansowej grantu względem instytucji zarządzającej (także w kontekście postępowania w przypadku wykrycia nieprawidłowości). Dodatkowym elementem umowy może być informacja o przypadkach korzystania z gwarancji finansowej (lub równoważnego instrumentu).

Rozporządzenie nie wspomina, co prawda, o obowiązku odrębnego informowania Komisji Europejskiej o zastosowaniu grantu globalnego, jednak Komisja w sposób pośredni otrzymuje informacje o wykorzystaniu tego instrumentu w systemie wdrażania danego programu operacyjnego. Ze względu na fakt, iż jest to specyficzna, zdecentralizowana forma zarządzania priorytetem, powinna być ona przewidziana przez instytucję zarządzającą już na etapie przygotowania programu operacyjnego i jego negocjacji z Komisją.

Granty globalne nie są jedynym możliwym sposobem delegacji zadań przez instytucje zarządzające programami operacyjnymi. Możliwe jest także delegowanie części zadań instytucji zarządzającej bez ustanawiania grantów globalnych, w oparciu o art. 59 ust. 2 rozporządzenia. Przepisy art. 42 i 43 nie mają wtedy zastosowania.

Sekcja 4: Inżynieria finansowa

Elementem, który można wprowadzić do programu operacyjnego jest możliwość finansowania (w ramach poszczególnych operacji) takich wydatków, na które składa się **wsparcie w ramach instrumentów inżynierii finansowej** (art. 44). Chodzi tutaj przede wszystkim o instrumenty inżynierii finansowej wspierające i ukierunkowane na małe i średnie przedsiębiorstwa,

takie jak: fundusze kapitału podwyższonego ryzyka (*venture capital funds*), fundusze gwarancyjne i pożyczkowe (*guarantee and loan funds*). Do instrumentów inżynierii finansowej zaliczono także fundusze na rzecz rozwoju obszarów miejskich, np. takie, które inwestują w partnerstwo publiczno-prywatne.

Rozporządzenie ogólne zakłada, że jeśli realizacja danej operacji (projektu) dokonuje się za pomocą ww. funduszy powierniczych (*holding funds*), państwo członkowskie lub instytucja zarządzająca programem operacyjnych zobowiązane są w pierwszej kolejności udzielić zamówienia publicznego na realizację danej operacji, zgodnie z obowiązującym prawem zamówień publicznych. Jeśli umowa nie przewiduje kontraktu na usługi publiczne (w rozumieniu prawa zamówień publicznych), państwo członkowskie lub instytucja zarządzająca może przyznać dotacje (w formie darowizny) stanowiącą bezpośredni wkład finansowy. Dotację taką można przyznać na rzecz jednej z europejskich instytucji finansowych (EBI, EFI) lub innej instytucji finansowej bez zaproszenia do składania wniosków, jeśli odbywa się to zgodnie z prawem krajowym i Traktatem.

1083/2006

Rozporządzenie ogólne przewiduje także, że Komisja Europejska – w ramach diskutowanego rozporządzenia wykonawczego – przedstawi szczegółowe przepisy w ww. zakresie. Projekt rozporządzenia wykonawczego, który ma być przyjęty w ramach Komitetu Koordynującego Fundusze do końca grudnia br. zawiera informacje m.in. o zasadach przygotowania biznes planu, limitach dot. kosztów zarządzania ww. funduszami powierniczymi oraz szczegółowe zasady dot. poszczególnych rodzajów funduszy powierniczych, w tym tych ukierunkowanych na rozwój obszarów miejskich.

Konsekwencją wprowadzenia nowych zasad zaangażowania instrumentów inżynierii finansowej w realizację poszczególnych operacji (projektów), a także większego zaangażowania europejskich instytucji finansowych są nowe inicjatywy Komisji Europejskiej, służące wzmocnieniu absorpcji środków strukturalnych UE w państwach członkowskich. Na lata 2007-2013 Komisja Europejska (wspólnie z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym i Europejskim Funduszem Inwestycyjnym) zaproponowała trzy takie inicjatywy - JEREMIE, JASPERS i JESSICA (por. ramka poniżej).

Inicjatywa JEREMIE (*Joint European Resources for Micro to Medium Enterprise*) zakłada zaangażowanie Grupy Europejskiego Banku Inwestycyjnego w proces wzmocniania funduszy pożyczkowych, poręczeniowych oraz inwestycyjnych wspierających finansowo małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP). Program zakłada wydzielenie środków z EFRR, które następnie zostałyby wsparte znacznie większymi środkami EBI, z przeznaczeniem na dofinansowanie rozwoju MŚP. Tym samym, małe i średnie przedsiębiorstwa mogłyby uzyskać znacznie większe wsparcie finansowe na poziomie regionalnym i lokalnym w porównaniu z przewidywanymi dla nich środkami ujętymi w budżetach aktualnie przygotowywanych programów operacyjnych na okres 2007-2013. Zdaniem Komisji, zarówno państwa członkowskie, jak i regiony, które zechciałyby uczestniczyć w ww. inicjatywie (w ramach perspektywy finansowej 2007-2013), mogą oczekiwać następujących korzyści:

- bezpośredniego dostępu do ekspertyz przygotowywanych przez Grupę EBI w procesie wyboru, oceny i pomocy technicznej, a także akredytowania pośredniczących instytucji finansowych,
- możliwości korzystania ze zdolności Grupy EBI do uzyskiwania pożyczek na międzynarodowych rynkach finansowych na konkurencyjnych warunkach,
- zrównoważenia braku środków publicznych, które są niezbędne dla wspierania inwestycji w MŚP, poprzez atrakcyjne pożyczki Grupy EBI,
- możliwości skorzystania z wieloletniego doświadczenia Grupy EBI oraz istniejącej sieci partnerów instytucjonalnych w regionach europejskich.

1083/2006

W ramach inicjatywy JEREMIE, państwo członkowskie, KE oraz Grupa EBI zawierają porozumienie, w ramach którego państwo członkowskie będzie miało możliwość stworzenia odrębnych kont (w ramach *European Investment Fund*). Środki na nich umieszczone, obejmujące zarówno środki EFRR, jak i dofinansowanie krajowe w ramach programu operacyjnego, byłyby zarządzane przez Grupę EBI i miałyby na celu wsparcie dostępu MŚP do finansowania inwestycji. Instytucja zarządzająca dla programu operacyjnego, w porozumieniu z Grupą EBI przeprowadziłaby przetarg dla finansowych instytucji pośredniczących, oferując im możliwość udziału w ww. inicjatywie. Oceny, wyboru oraz akredytacji finansowych instytucji pośredniczących dokonywałaby Grupa EBI. Uzyskana akredytacja stanowiłaby podstawę do uzyskania pożyczek, gwarancji oraz pomocy technicznej w okresie programowania 2007-2013.

Inicjatywa JASPERS (*Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions*), to program pomocy technicznej adresowany przede wszystkim do nowych państw członkowskich. Jest wspólną inicjatywą Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI), Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju (EBOR) i Komisji Europejskiej. Ma służyć przygotowaniu dużych projektów infrastrukturalnych przede wszystkim w sektorze transportu i środowiska, które mogą być sfinansowane z funduszy europejskich przeznaczonych na lata 2007-2013. Pomoc ta jest oferowana dla projektów od fazy przygotowawczej aż do pozyskania decyzji Komisji o przyznaniu środków UE. Wszystkie państwa członkowskie mogą, ale nie są zobowiązane do korzystania z tej pomocy. Także skorzystanie z tej pomocy nie oznacza konieczności użycia pożyczek z EBI lub EBOiR dla realizacji dużych projektów infrastrukturalnych. Spodziewanym efektem uruchomienia JASPERS jest przyspieszenie procesu decyzyjnego w zakresie przyznawania funduszy europejskich na duże projekty infrastrukturalne. Zakłada się, że dzięki wsparciu doświadczonych konsultantów jakość ich przygotowania będzie zdecydowanie wyższa. JASPERS może być wykorzystywany przez państwa członkowskie do przygotowania projektów, może też być wykorzystany przez DG REGIO do oceny wniosków złożonych formalnie przez państwa członkowskie. Może być też przydatnym instrumentem przy realizacji projektów w ramach partnerstwa publicno-prywatnego.

Zakres pomocy JASPERS będzie obejmował w szczególności:

- nowe państwa członkowskie oraz Bułgarię i Rumunię,
- duże projekty Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (powyżej 25 mln EUR w sektorze środowiska i powyżej 50 mln EUR w sektorze transportu i innych sektorach),
- inne projekty finansowane z Funduszu Spójności,
- inne projekty kwalifikujące się do pomocy z EFRR.

Źródłem finansowania tego instrumentu są środki Komisji Europejskiej (EFRR do 2006 r.) oraz EBI. Kraje beneficjenci programu nie będą obciążeni kosztami JASPERS. Priorytety, cele i konkretne projekty do wsparcia w ramach JASPERS są uzgadniane przez przedstawicieli inicjatywy i kraj beneficjenta w corocznym planie działań dla każdego kraju.

Inicjatywa JESSICA (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*) zakłada współpracę między KE, EBI oraz Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju (EBOR), mającą na celu wspieranie inwestycji w zakresie zrównoważonego rozwoju na obszarach miejskich w UE. Potrzebę działań w tym zakresie Komisja dostrzegła podczas procesu konsultacji Strategicznych Wytycznych Wspólnoty przyjętych w lipcu 2005 r. Dzięki inicjatywie JESSICA instytucje zarządzające programami operacyjnymi będą mogły korzystać z zewnętrznych ekspertów oraz mieć zwiększony dostęp do kapitału w celu wspierania rozwoju miejskiego, w tym uzyskania pożyczek na działania związane z mieszkalnictwem społecznym. Podobnie jak JEREMIE, JESSICA ma funkcjonować w postaci specjalnych funduszy – w tym przypadku - funduszy rozwoju miejskiego lub funduszy holdingowych. Fundusze holdingowe mają inwestować w fundusze rozwoju miejskiego, gwarantując w ten sposób kapitał własny, pożyczki i gwarancje. Nato-

miast fundusze rozwoju miejskiego mają bezpośrednio inwestować w partnerstwa publiczno-prywatne (PPP) i inne projekty o charakterze miejskim. Przyjęte projekty byłyby finansowane z pożyczek lub kapitału własnego, nie poprzez granty. Wsparcie będą mogły otrzymać tylko te projekty, które będą realizowane w ramach zintegrowanego planu zrównoważonego rozwoju miejskiego. Instytucje zarządzające, które chciałyby korzystać z inicjatywy JESSICA, muszą wydzielić środki EFRR z programu, które zostaną wsparte środkami EBI, innych instytucji finansowych, prywatnych banków i inwestorów. Środki EFRR mają finansować pożyczki przyznane w ramach funduszy rozwoju miejskiego beneficjentom końcowym w oparciu o gwarancje ustanowione przez te fundusze oraz uczestniczące w przedsięwzięciu banki. Nie będą zatem wymagane gwarancje ze strony państwa, stąd pożyczki nie będą obciążać finansów publicznych i długu publicznego. Podobnie jak w przypadku innych instrumentów montażu finansowego, wydzielone z programów do funduszy środki będą uznawane jako kwalifikowalne płatności pośrednie w ramach EFRR.

1083/2006

Źródło: Procedury przygotowania programów operacyjnych na lata 2007-2013. Organizacja prac. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.

Sekcja 5: Pomoc techniczna

Rozporządzenie ogólne wprowadza jasny, przejrzysty podział oraz opis rodzajów pomocy technicznej, jaka może być finansowana ze środków strukturalnych. Sekcja poświęcona tym zagadnieniom obejmuje dwa rodzaje pomocy technicznej:

- podejmowaną z inicjatywy Komisji Europejskiej (art. 45),
- dotyczącą pomocy przydzielanej przez państwa członkowskie w ramach poszczególnych programów operacyjnych (art. 46).

Warto w tym miejscu wyraźnie podkreślić, iż zapisy rozporządzenia zachowują podział wprowadzony w latach 2000-2006. Ustawodawca zaznaczył (odrębnymi artykułami) różnicę pomiędzy pomocą techniczną podejmowaną z inicjatywy Komisji a pomocą techniczną, która jest związana z programami operacyjnymi. Pomoc techniczna, o której mowa w artykule 45, ma charakter wspólnotowy (ponadnarodowy) i jest wykorzystywana do wykonania przez Komisję spoczywających na niej obowiązków, które wynikają z zapisów rozporządzenia ogólnego (dot. monitorowania, wsparcia administracyjnego i technicznego, oceny i kontroli). Natomiast pomoc techniczna w ramach art. 46 ma za zadanie wspierać instytucje zarządzające i inne zainteresowane podmioty w procesie przygotowania, wdrażania, monitorowania i ewaluacji danego programu. Tutaj środki przeznaczone (w tym decyzja o ich wielkości) na pomoc techniczną są zapisane w tabelach finansowych programu i pozostają one pod pełną kontrolą państwa członkowskiego, w którym dany program jest wdrażany.

Zgodnie z art. 45, podobnie jak to miało miejsce w latach 2000-2006, **z inicjatywy Komisji Europejskiej** (lub w jej imieniu) mogą być finansowane działania przygotowawcze, które są niezbędne do wykonania obowiązków spoczywających na Komisji Europejskich, wynikających z zapisów rozporządzenia ogólnego (dot. monitorowania, wsparcia administracyjnego i technicznego, oceny i kontroli). Obejmują one w szczególności:

- pomoc w przygotowaniu i dokonaniu oceny projektów; dotyczy ona przede wszystkim działań, które mogą być podejmowane w ramach nowych inicjatyw z udziałem Komisji, tj. JASPERS, JEREMIE i JESSICA; przewiduje się tutaj przede wszystkim formę dotacji (ale także inne formy współpracy w zależności od potrzeb), która może być udzielana przez Komisję;

1083/2006

- badania, które są niezbędne do wykonania przez Komisję obowiązków obejmujących przygotowanie dokumentów strategicznych i sprawozdawczości dotyczącej wypełniania strategicznych celów polityki spójności i które zostały nałożone na Komisję odpowiednimi zapisami rozporządzenia ogólnego. Powyższe analizy powinny być zatem niezbędne do:
 - (i) opracowania przez Komisję Europejską strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności (art. 25),
 - (ii) przygotowania sprawozdań dot. wkładu funduszy w realizację celów Strategii Lizbońskiej (art. 30) oraz sprawozdania na temat spójności (art. 31), które zgodnie z art. 159 TWE jest opracowywane przez Komisję Europejską co trzy lata;
- oceny, ekspertyzy, badania, opracowania statystyczne dotyczące szeroko rozumianego funkcjonowania funduszy, które mogą być przygotowywane bezpośrednio przez Komisję, lub w stosownych przypadkach zlecane dwóm instytucjom finansowym: EBI lub EFI (możliwa jest dotacja lub inna forma współpracy);
- działania na rzecz partnerów, beneficjentów oraz społeczeństwa, w tym w szczególności informacyjne i związane z promocją nie tylko środków strukturalnych, ale także nowych zasad polityki spójności konferencje, seminaria, wydawanie publikacji i innych materiałów promocyjnych);
- działania na rzecz upowszechniania informacji, tworzenia sieci wymiany informacji, podnoszenia świadomości, promocji współpracy i wymiany doświadczeń na terytorium Unii Europejskiej, które finansować będą między innymi wymianę informacji i najlepszych praktyk w ramach celu Europejska współpraca terytorialna, (podobnie jak to miało miejsce w latach 2000-2006 dawny INTERACT);
- wdrożenie, użytkowanie i integrację systemów komputerowych, które służą do zarządzania, monitorowania, kontroli i oceny wydatkowanych środków. Warto podkreślić, iż na lata 2007-2013 przewiduje się stworzenie nowego systemu komputerowego⁴⁰;
- doskonalenie metod oceny wymiany informacji o jej najlepszych praktykach (podobnie jak w latach 2000-2006, może to być np. wsparcie przeznaczone na wspieranie procesu oceny *ex ante* programów przygotowywanych na lata 2007-2013).

Zasadniczo katalog działań możliwych do sfinansowania z pomocy technicznej w latach 2007-2013 poszerzono o takie, które wynikają z wprowadzenia – w ramach reformy polityki spójności – strategicznego podejścia do programowania oraz oceny wpływu funduszy na realizację celów Strategii Lizbońskiej. Nowym elementem jest także wprowadzenie pomocy technicznej na realizację działań w ramach nowych zaproponowanych przez Komisję instrumentów inżynierii finansowej oraz możliwość zlecania stosownych ekspertyz i badań w tym zakresie europejskim instytucjom finansowym. Pozostałe działania generalnie nie zmieniły swojego zakresu.

Na finansowanie ww. działań przeznaczonych jest 0,25% budżetu alokowanego na politykę spójności w latach 2007-2013 (początkowo Komisja zaproponowała 0.30%), dokładnie taki sam poziom, jaki przewidziano dla starych państw członkowskich na lata 2000-2006. Po-

⁴⁰ W celu umożliwienia wymiany informacji dot. programów operacyjnych, zwłaszcza dotyczących kwestii monitorowania, sprawozdawczości oraz płatności, Komisja przewiduje utworzenie nowego systemu informatycznego wymiany danych. Obowiązek przygotowania takiego systemu spoczywa na Komisji, choć oczywiście współpracuje z państwami członkowskimi. Szczegółowe informacje dot. systemu zawarte będą w przygotowanym obecnie przez Komisję rozporządzeniu wykonawczym.

nieważ za poszczególne fundusze odpowiadają różne dyrekcje generalne Komisji Europejskiej, beneficjentami pomocy technicznej będą dwie dyrekcje, które są zaangażowane w proces zarządzania: Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej (EFRR oraz Fundusz Spójności), oraz Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia i Spraw Społecznych (EFS).

Podobnie jak to miało miejsce w poprzednim okresie programowania, każda decyzja dot. udzielenia wsparcia z pomocy technicznej jest przedmiotem wcześniejszej konsultacji z komitetami odpowiedzialnymi za poszczególne fundusze. Jeśli pomoc techniczna jest finansowana z wkładu EFRR lub Funduszu Spójności, decyzje dotyczące rodzajów wsparcia podejmowane są zgodnie z procedurą komitetu koordynacyjnego (patrz komentarz do art. 103), natomiast jeśli pomoc techniczna jest finansowana z EFS, decyzje podejmuje po konsultacji z komitetem ustanowionym na podstawie art. 147 TWE (patrz. komentarz do art. 104).

1083/2006

Drugim rodzajem pomocy technicznej, która może być finansowana ze środków strukturalnych, jest pomoc z zakresu przygotowania, zarządzania, monitorowania, oceny, informacji i kontroli poszczególnych programów operacyjnych (art. 46). Może być ona także przeznaczona na działania, których celem jest zwiększenie zdolności administracyjnych do wdrażania funduszy. W przeciwieństwie do okresu programowania 2000-2006, pomoc techniczna w ramach programów operacyjnych podejmowana jest z inicjatywy państw członkowskich, które mogą decydować m.in. o jej pułapie. Rozporządzenie ogólne określa jedynie maksymalne limity pomocy technicznej, które mogą być przeznaczone na realizację:

- programów operacyjnych w ramach celu Konwergencja i celu Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie: może to być maksymalnie 4% całkowitej kwoty alokowanej w ramach ww. celów,
- programów operacyjnych w ramach celu Europejska współpraca terytorialna: maksymalnie 6% całkowitej kwoty alokowanej na ten cel.

Rozporządzenie generalnie zakłada, iż działania mające na celu wsparcie instytucji zarządzającej w realizacji programu operacyjnego powinny być podejmowane w ramach tegoż programu. Dopuszcza się sytuację, w której państwo członkowskie decyduje się na stworzenie odrębnego programu operacyjnego dot. pomocy technicznej, który – na zasadzie komplementarności – obejmowałby działania o charakterze horyzontalnym, obejmującym np. wsparcie realizacji narodowych strategicznych ram odniesienia.

Jakakolwiek nie byłaby decyzja państwa członkowskiego co do sposobu zaprogramowania działań z zakresu pomocy technicznej, jedynym ograniczeniem, jakie wprowadza rozporządzenie ogólne jest pułap wsparcia. Nie może on przekroczyć 4% lub 6% całkowitej kwoty alokacji nie tylko w ramach danego celu, ale także na poziomie poszczególnych programów operacyjnych. W przypadku odrębnego programu operacyjnego, całkowita kwota wydatków na pomoc techniczną nie powinna także powodować przekroczenia ustalonych pułapów.

Warto w tym miejscu przypomnieć, iż w latach 2000-2006 zasady określające działania, które mogły być kwalifikowalne do sfinansowania w ramach pomocy technicznej miały charakter ponadnarodowy i były ściśle określone w rozporządzeniu wykonawczym Komisji Europejskiej nr 448/2204 dot. zasad kwalifikowalności. Natomiast w latach 2007-2013 w zakresie kwalifikowalności wydatków obowiązywać będą generalnie zasady krajowe, które państwo członkowskie ma obowiązek przygotować. Wyjątki od tej zasady (dot. m.in. kwalifikowalności VAT) określają rozporządzenia regulujące zasady wdrażania poszczególnych funduszy: EFRR, EFS, Funduszu Spójności (por. szerzej komentarz do tytułu V oraz komentarze do rozporządzeń ws. poszczególnych funduszy).

Podsumowując zapisy rozporządzenia prezentujące zasady programowania operacyjnego warto jeszcze raz podkreślić kilka najważniejszych zmian:

- nadal podstawowym przedmiotem programowania pozostaje program operacyjny. W kontekście ich przygotowania rozporządzenie wprowadza kilka nowych zasad, wśród których na szczególną uwagę zasługuje wprowadzenie zasady jeden program - jeden fundusz i tzw. *cross-financing*, programowanie na poziomie priorytetów, a także rezygnacja z działań oraz z uzupełnień programu. Trzeba także podkreślić, iż liczenie biegu terminu kwalifikowalności rozpoczyna się od momentu przedłożenia Komisji Europejskiej programu spełniającego warunki formalne.
- rozporządzenie przewiduje kontynuację istniejących w poprzednim okresie programowania instrumentów, tj.: dużego projektu oraz grantu globalnego, i nie wprowadza w tym zakresie znaczących zmian, podobnie jak w zakresie pomocy technicznej (zarówno z inicjatywy Komisji, jak i w ramach programu operacyjnego),
- wzrasta skala zaangażowania europejskich instytucji finansowych zarówno w proces przygotowania programów operacyjnych i poszczególnych projektów, a rozporządzenie wprowadza również nowe zasady zaangażowania instrumentów inżynierii finansowej w realizację poszczególnych operacji i nowe inicjatywy (JEREMIE, JASPERS, JESSICA) mające usprawnić absorpcję środków strukturalnych.

TYTUŁ IV: SKUTECZNOŚĆ

Zapisy tytułu IV stanowią o skuteczności polityki spójności, zarówno na poziomie państw członkowskich (art. 47-48), jak i Wspólnoty (art. 49). Skuteczność ta określana jest na podstawie przeprowadzanej przez państwa członkowskie i Komisję oceny (ewaluacji) przed, w trakcie i po zakończeniu wdrażania programu. W swojej drugiej części tytuł IV prezentuje natomiast nowe zasady dotyczące możliwości wprowadzania i stosowania przez państwa członkowskie rezerw (art. 50, 51).

1083/2006

Rozdział I: Ocena

Ocena (ewaluacja) jest bardzo ważnym elementem procesu wdrażania funduszy strukturalnych w państwach członkowskich. Jej wyniki umożliwiają **określenie skuteczności i efektywności** interwencji funduszy strukturalnych w realizację celów polityki spójności oraz pozwalają na podjęcie kroków poprawiających jakość działań współfinansowanych przez fundusze. Ocena **skuteczności** (*effectiveness*) polityki spójności rozumiana jest jako badanie stopnia osiągnięcia celów programu czy projektu zdefiniowanych na etapie programowania. W każdym programie operacyjnym współfinansowanym z funduszy niezbędne jest bowiem określenie priorytetów i celów jego interwencji oraz nadanie im konkretnej wartości poprzez ustalenie ograniczonej liczby wskaźników (por. komentarz do art. 47 ust. 1 lit. c)). Porównywanie, na podstawie wskaźników, zakładanych celów z ich rzeczywistymi wartościami umożliwia formułowanie opinii na temat skuteczności danego programu. Zasada przeprowadzania ewaluacji skuteczności polityki spójności została wprowadzona w roku 1988 i od tego czasu uległa znaczącym jakościowym zmianom, głównie poprzez zapisy rozporządzenia 1260/1999 oraz obecnie poprzez regulacje zawarte w nowym rozporządzeniu ogólnym. Natomiast ocena **efektywności** (*efficiency*) polega na porównywaniu efektów programów (na poziomie produktów, rezultatów oraz oddziaływania) ze środkami zaangażowanymi w osiągnięcie tych efektów.

Zapisy nowego rozporządzenia ogólnego kładą duży nacisk na zasadę proporcjonalności oraz partnerstwa w zakresie przeprowadzania oceny i dokładnie określają zadania państw członkowskich i Komisji w tym zakresie. W myśl zapisów rozporządzenia 1260/1999 ocena była również kompetencją dzieloną między państwami członkowskimi a Komisją, jednak w okresie programowania 2000-2006 większy nacisk położono na dokładne wskazanie podziału oceny na: ocenę przed, w trakcie i po okresie wdrażania, niż na podział obowiązków. Nowe rozporządzenie podkreśla także, iż w zakresie skuteczności funduszy niezbędne jest udostępnianie opinii publicznej wyników każdej ewaluacji, dlatego też przestrzeganie zasady przejrzystości staje się obowiązkowe.

Przepisy ogólne (art. 47) określają cel przeprowadzania oceny, jakim jest „poprawa 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”. Przeprowadzanie oceny przez państwa członkowskie i Komisję, w ramach ich kompetencji, wymaga uwzględnienia w całym procesie ewaluacji zarówno celu głównego, jak i konkretnych problemów na poziomie poszczególnych państw członkowskich. Przepisy ogólne wskazują również na możliwy charakter przeprowadzanych ocen:

- ocena o charakterze **strategicznym**, której celem jest analiza stopnia realizacji przez programy operacyjne priorytetów zarówno wspólnotowych (zawartych w strategicznych wy-

tycznych Wspólnoty dla spójności) jak i krajowych (zawartych w narodowych strategicznych ramach odniesienia); ocena taka bada stopień powiązania programów operacyjnych ze strategicznymi priorytetami;

- ocena o charakterze **operacyjnym**, której celem jest wspieranie monitorowania programu operacyjnego, a więc przygotowywania sprawozdań;
- **oceny przed, podczas i po** zakończeniu okresu programowania.

1083/2006

Jak już wcześniej wskazano, obowiązki dot. przeprowadzania oceny zostały podzielone pomiędzy państwa członkowskie a Komisję. Ocenę przeprowadzają eksperci lub podmioty, wewnętrzne lub zewnętrzne w stosunku do struktur Komisji i państw członkowskich, którzy są funkcjonalnie niezależni od instytucji certyfikującej (por. komentarz do art. 59 lit. b)) i instytucji audytowej (por. komentarz do art. 59 lit. c)). Zasada niezależności, obecna także w zapisach rozporządzenia 1260/1999, jest bardzo ważna, gdyż celem procesu ewaluacyjnego jest dostarczenie instytucjom zlecającym ocenę pewnych sądów obiektywnych, wartościujących skuteczność danego programu. Powierzenie przeprowadzenia ewaluacji danego programu instytucji uczestniczącej bezpośrednio w jego realizacji nie zapewniłoby obiektywizmu przedstawianych opinii i sądów, stąd jedną z kluczowych reguł ewaluacji jest ich prowadzenie przez podmioty niezaangażowane w proces przygotowania i wdrażania danego programu będącego przedmiotem ewaluacji. Wyniki poszczególnych ocen są publikowane zgodnie z mającymi zastosowanie zasadami dostępu do dokumentów. Działania związane z przeprowadzaniem oceny finansowane są ze środków przeznaczonych na pomoc techniczną. Ponadto Komisja udziela państwom członkowskim indykatywnych wskazówek dotyczących sposobu dokonywania oceny.

Zapisy nowego rozporządzenia ogólnego dotyczące oceny mają całkowicie odmienny charakter od odpowiednich zapisów rozporządzenia 1260/1999. Art. 48 i 49 nowego rozporządzenia wskazują bowiem działania będące w kompetencji państw członkowskich i Komisji, nie odzwierciedlają natomiast podziału kontroli na kontrolę przed, w trakcie i po procesie wdrażania programu operacyjnego. W przeciwieństwie także do poprzedniego okresu programowania rozporządzenie ogólne nie przewiduje *expressis verbis* ocen tematycznych, choć wydaje się, że mogą być one przeprowadzane np. jako element tzw. oceny *ad hoc* (por. komentarz poniżej dot. oceny przeprowadzanej przez państwa członkowskie).

Zakres obowiązków **państw członkowskich** definiuje art. 48. Celem Komisji było zaproponowanie takich zapisów, które będą gwarantowały państwom członkowskim jak największy stopień elastyczności. Zgodnie z zapisami państwa członkowskie są odpowiedzialne za:

- zapewnienie odpowiednich zasobów do przeprowadzenia oceny, zarówno na własne cele Komisji, poprzez korzystanie z informacji dostarczanych przez system monitorowania (informacje dotyczące wartości wskaźników, poziomu absorpcji środków strukturalnych, rodzaju projektów itd.) oraz organizację pozyskiwania i gromadzenia niezbędnych danych;
- dodatkowo – ale jedynie w ramach celu Konwergencja – państwo członkowskie może przygotować ewentualnie plan oceny, przedstawiający w sposób indykatywny działania ocenające funkcjonowanie programów operacyjnych, jakie państwo członkowskie zamierza przeprowadzić na różnych etapach procesu wdrażania; plan oceny przygotowywany jest na początku procesu, dzięki czemu instytucja zarządzająca może się łatwo zorientować, jakie działania i środki należałoby wdrożyć w przyszłości, aby dokonanie planowanej oceny było możliwe; zapisy takie zostały wprowadzone, aby uniknąć problemów w tym zakresie, które zostały zidentyfikowane w latach 2000-2006;
- przeprowadzenie oceny *ex ante* (zapisy dają państwom członkowskim swobodę wyboru sposobu przeprowadzania oceny):

- a) w ramach celu Konwergencja przeprowadzenie oceny każdego programu operacyjnego z osobna lub grupy programów;
- b) w ramach celu Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie przeprowadzenie oceny wszystkich lub każdego programu operacyjnego z osobna, lub każdego funduszu współfinansującego programy operacyjne, lub każdego priorytetu;
- c) w ramach celu Europejska współpraca terytorialna przeprowadzenie wspólnej, wraz z innymi państwami członkowskimi uczestniczącymi w realizacji danego projektu, oceny obejmującej każdy program z osobna lub kilka programów operacyjnych.

1083/2006

Oceny *ex ante* pozostają w gestii instytucji odpowiedzialnych za przygotowanie dokumentów programowych, a więc w przypadku Polski w gestii odpowiednich struktur Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Celem oceny *ex ante* jest optymalizacja alokacji zasobów budżetowych (wspólnotowych i państwowych) w ramach programów operacyjnych i poprawa jakości programowania poprzez identyfikację i ocenę dysproporcji, luk i potencjału rozwojowego, zakładanych celów, przewidywanych rezultatów i ujętych wartościowo wielkości docelowych, w razie potrzeby spójności strategii proponowanej dla regionu, wspólnotowej wartości dodanej, zakresu, w jakim uwzględniono w programach priorytety Wspólnoty, wniosków z poprzedniego okresu programowania oraz jakości procedur wdrażania, monitorowania, oceny i zarządzania finansowego. Należy zwrócić szczególną uwagę na zawarcie w ocenie *ex ante* po raz pierwszy odniesienia do wspólnotowej wartości dodanej generowanej przez programy operacyjne.

- przeprowadzenie oceny *ad hoc* w okresie programowania związanej z monitorowaniem programów operacyjnych (por. komentarz do art. 29 ust. 2), w szczególności, gdy monitorowanie ujawniło znaczące odchylenie efektów realizacji programów operacyjnych od założonych pierwotnie celów lub gdy zgłaszane są wnioski o dokonanie przeglądu programów operacyjnych (por. komentarz do art. 33).

Zapisy regulujące obowiązki **Komisji** w zakresie przeprowadzania kontroli zawiera art. 49 rozporządzenia ogólnego. Różnią się one w niewielkim stopniu od obowiązków przewidzianych w rozporządzeniu 1260/1999. Zgodnie z zapisami Komisja Europejska odpowiedzialna jest za:

- ewentualne przeprowadzenie oceny strategicznej (por. komentarz do art. 47 ust. 2);
- ewentualne, zależne od woli Komisji i we współpracy z zainteresowanym państwem członkowskim, przeprowadzenie oceny operacyjnej *ad hoc*, związanej z monitorowaniem programów operacyjnych, gdy monitorowanie ujawnia znaczące odchylenia od założonych celów (ocena powiązana z oceną przeprowadzaną przez państwa członkowskie zgodnie z zapisami art. 48 ust. 3);
- przeprowadzenie oceny *ex post* każdego celu w ścisłej współpracy z państwem członkowskim i instytucjami zarządzającymi (patrz kom. do art. 59 ust. 1 lit. a)); ocena *ex post* obejmuje wszystkie programy operacyjne realizowane w państwach członkowskich w ramach każdego z trzech celów i bada stopień wykorzystania zasobów przeznaczonych na realizację polityki spójności w ramach tych celów, skuteczność i efektywność programowania funduszy oraz ich wpływ na sytuację społeczno-gospodarczą państw i Wspólnoty; ocena ta służy wyciągnięciu wniosków dla polityki gospodarczej i społecznej na przyszłość, identyfikacji czynników przyczyniających się do sukcesu lub porażki realizacji programów operacyjnych oraz wskazuje dobre praktyki. Rozporządzenie wskazuje dokładną datę zakończenia oceny *ex post* - jest nią dzień 31 grudnia 2015 r.

Tabela 10:

Podział obowiązków w zakresie przeprowadzania kontroli

Zakres obowiązków	Państwo członkowskie	Komisja Europejska
zapewnienie zasobów niezbędnych do przeprowadzenia oceny	X	
ocena <i>ex ante</i>	X	
ocena <i>ad hoc</i>	X	opcjonalnie
ocena <i>ex post</i>		X

Źródło: opracowanie własne.

Rozdział II: Rezerwy

Komisja zaproponowała utworzenie tzw. rezerwy wykonawczej po raz pierwszy podczas negocjacji nad Agendą 2000, która między innymi określała ramy finansowe UE na lata 2000-2006 (uwzględniając także proces rozszerzenia mający miejsce w 2004 r.). Wielkość rezerwy wykonawczej ustalono wówczas na poziomie 4% środków alokowanych z funduszy strukturalnych dla danego kraju. Środki te przydzielane były w połowie okresu realizacji programów, które – w oparciu o wskaźniki ustalone przez państwo członkowskie w ścisłej współpracy z Komisją - charakteryzowały się najlepszymi efektami w zakresie skuteczności, efektywności oraz postępów we wdrażaniu zaplanowanego budżetu. Pomysł wydzielenia ze środków strukturalnych funduszy na rezerwę wykonawczą pojawił się również w nowym rozporządzeniu ogólnym pod nazwą **krajowej rezerwy wykonania** (*national performance reserve*) (art. 50). Doświadczenia okresu 2000-2006 spowodowały jednak, że Komisja zaproponowała dość znaczące zmiany zapisów regulujących charakter oraz mechanizm alokacji rezerwy. W trakcie negocjacji nad nowym pakietem legislacyjnym propozycja Komisji uległa znaczącej zmianie, czego najważniejszym efektem jest zwiększenie roli państwa członkowskiego w procesie przyznawania rezerwy.

Nowe rozporządzenie ogólne nie zmienia istoty rezerwy wykonania – rezerwa ta nadal przyznawana jest programom uznanym za bardzo udane. W myśl nowych zapisów utworzenie rezerwy wykonania jest jednak opcjonalne, tzn. odbywa się z inicjatywy państwa członkowskiego i odnosi się do celu Konwergencja lub Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie (art. 50 ust. 1). Wartość narodowej rezerwy wykonania może wynieść 3% całkowitej alokacji dla kraju na każdy z tych celów. Jeśli państwo członkowskie zdecydowało się na stworzenie takiej rezerwy, dokonuje ono we własnym zakresie oceny wykonania swoich programów operacyjnych w ramach każdego z celów, nie później niż do dnia 30 czerwca 2011 r. Zapisy rozporządzenia nie określają także indykatorywnych wskaźników ustalonych na poziomie wspólnotowym, na podstawie których miałyby odbywać się taka ocena (jak to miało miejsce w rozporządzeniu 1260/1999), co daje państwom członkowskim większą swobodę działania i lepsze uwzględnienie w procesie oceny specyfiki danego państwa. Nie później niż do dnia 31 grudnia 2011 r. Komisja, w ścisłej współpracy z państwem członkowskim, dokonuje alokacji krajowej rezerwy wykonania na podstawie wniosków każdego zainteresowanego państwa członkowskiego. Warto także dodać, iż podczas negocjacji pakietu Komisja wielokrotnie sugerowała, aby połączyć alokowanie środków krajowej rezerwy wykonania z wypełnianiem celów strategii lizbońskiej. W ślad za propozycją każdego z państw członkowskich, Komisja będzie alokować rezerwę na programy, które przyczyniają się najlepiej do realizacji celów Lizbony.

W trakcie negocjacji Polska opowiedziała się za utworzeniem opcjonalnej, a nie obowiązkowej, krajowej rezerwy wykonania. Zgodnie z planami w Polsce utworzona zostanie taka rezerwa. Jej środki posłużą na wzmocnienie właściwych priorytetów programów operacyjnych po dokonaniu oceny ich wykonania.

Nowe rozporządzenie ogólne wprowadza, obok krajowej rezerwy wykonania, **krajową rezerwę interwencyjną** (*national contingency reserve*) (art. 51). Rezerwa interwencyjna została wprowadzona w związku z koniecznością wyposażenia państw członkowskich w instrument umożliwiający zarządzanie nieprzewidywanymi, nagłymi kryzysami lokalnymi lub sektorowymi powiązаныmi z restrukturyzacją gospodarczą i społeczną lub efektami ubocznymi liberalizacji handlu. Środki alokowane na rezerwę interwencyjną przeznaczane są na wspieranie pracowników dotkniętych takimi zdarzeniami w zakresie reintegracji z rynkiem pracy oraz wspieranie dywersyfikacji działalności gospodarczej dotkniętych regionów. Krajowa rezerwa interwencyjna ma również charakter opcjonalny, a więc jej utworzenie zależy od woli państwa członkowskiego. Wielkość rezerwy interwencyjnej wynosi 1% rocznego wkładu funduszy strukturalnych na cel Konwergencja i 3% na cel Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie. Państwo członkowskie może dokonać alokacji rezerwy dla każdego celu na konkretny program lub w obrębie programów operacyjnych.

1083/2006

* * *

Podsumowując, należy zwrócić przede wszystkim uwagę na wprowadzoną poprzez zapisy rozporządzenia ogólnego większą elastyczność i wpływ państwa członkowskiego na charakter przeprowadzonych ocen. Elastyczność ta obejmuje przede wszystkim elementy, będące przedmiotem oceny, co zdecydowanie może podnieść ich jakość. Należy także podkreślić, że strategiczne podejście do programowania, które stanowi jedno z podstawowych założeń reformy polityki spójności po 2006 r., znalazło także odzwierciedlenie w katalogu działań ewaluacyjnych (poprzez wprowadzenie podziału na oceny o charakterze strategicznym i operacyjnym). Dodatkowym atutem tego tytułu jest połączenie kwestii oceny z problematyką rezerw, czyli innymi słowy elementów weryfikujących skuteczność funduszy strukturalnych z elementami ją (tę skuteczność) nagradzającymi.

TYTUŁ V: WKŁAD FINANSOWY FUNDUSZY

Zasady określania wkładu finansowego funduszy przedstawiają zapisy tytułu V. Zawierają one nie tylko informacje o tym, w jaki sposób można różnicować wkład funduszy strukturalnych w realizację poszczególnych programów operacyjnych (art. 52) oraz jak się go oblicza (art. 53, 54). Na potrzeby niniejszego rozporządzenia tytuł V definiuje także projekty generujące dochód (art. 55), zasady kwalifikowalności wydatków (art. 56) oraz zasady dotyczące trwałości operacji (art. 57).

1083/2006

Rozdział I - Wkład funduszy

Zgodnie z zapisami rozporządzenia ogólnego, wielkość wspólnotowego wkładu zarówno w realizację narodowych strategicznych ram odniesienia, jak i danego programu operacyjnego może być określona w oparciu o następujące czynniki (art. 52):

- wagę problemów, których rozwiązanie ma być współfinansowane z funduszy, zwłaszcza tych o charakterze gospodarczym, społecznym lub terytorialnym,
- znaczenie wybranych w ramach danego programu operacyjnego priorytetów, zarówno dla realizacji priorytetów wspólnotowych (które zostały ustanowione w strategicznych wytycznych), jak i priorytetów krajowych oraz regionalnych,
- ochronę i poprawę jakości środowiska naturalnego, poprzez uwzględnienie przy kształtowaniu priorytetów danego programu i wkładu wspólnotowego najważniejszych zasad: ostrożności, działania zapobiegawczego oraz zanieczyszczający płaci,
- udział prywatnych źródeł finansowania w realizacji danego programu operacyjnego (zwłaszcza w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego),
- ewentualną decyzję o włączeniu współpracy międzyregionalnej (cel Europejska współpraca terytorialna) do programu operacyjnego realizowanego w ramach celu Konwergencja lub Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie (np. jako odrębny priorytet).

Dodatkowo rozporządzenie zakłada, iż dla celu Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie wielkość wkładu wspólnotowego może także zależeć od tego, czy program obejmuje swoim zasięgiem geograficznym obszary o niekorzystnym położeniu lub warunkach przyrodniczych. W związku z powyższym, dla obszarów będących wyspami, obszarów górskich, o niskiej lub bardzo niskiej gęstości zaludnienia oraz tych, które staną się obszarami położonymi wzdłuż granic zewnętrznych UE (w wyniku planowanego rozszerzenia) tzw. stopa współfinansowania może być odpowiednio podwyższona.

Rozporządzenie ogólnie precyzuje zasady obliczania wspólnotowego wkładu (art. 53), jednak w porównaniu do poprzedniego okresu programowania, na lata 2007-2013 przewiduje się kilka nowych rozwiązań wprowadzających do zasad zarządzania finansowym programem operacyjnym znaczące modyfikacje:

Po pierwsze rozporządzenie zakłada, iż instytucja zarządzająca będzie miała możliwość wyboru sposobu obliczania wkładu wspólnotowego spośród dwóch zaproponowanych opcji.

- a. Pierwsza z nich zakłada, że wkład funduszy oblicza się w odniesieniu do całkowitej kwoty wydatków kwalifikowalnych, w tym wydatków publicznych i prywatnych.
- b. Natomiast zgodnie z drugą opcją, wkład funduszy na poziomie programu operacyjnego oblicza się w odniesieniu do publicznych wydatków krajowych. W tym miejscu warto pod-

kreślić, iż w przeciwieństwie do rozporządzenia na lata 2000-2006, rozporządzenie ogólne na lata 2007-2013 wprowadza definicję wydatków publicznych (por. ramka poniżej).

DEFINICJA WYDATKÓW PUBLICZNYCH 2000-2006

Brak definicji wydatków publicznych lub o podobnym charakterze. **Artykuł 11** (Dodatkowość) przewiduje, że „środki przyznane z funduszy nie mogą zastępować publicznych lub innych, równoważnych wydatków strukturalnych Państwa Członkowskiego”. W dalszej części artykułu przedstawiono sposoby obliczania i weryfikowania zasady dodatkowości.

1083/2006

W **artykule 29 ust. 2** (Zróżnicowanie stawek wkładu finansowego) stwierdzono, iż: „Wkład z funduszy zostaje obliczony w odniesieniu albo do całkowitego kosztu dopuszczalnego, albo całkowitego, publicznego lub pokrewnego kwalifikującego się wydatku (krajowego, regionalnego lub lokalnego i wspólnotowego) w ramach każdej pomocy.”

2007-2013

Brak definicji wydatków publicznych lub o podobnym charakterze powodował trudności interpretacyjne, szczególnie odnośnie wydatków o charakterze podobnym do wydatków publicznych. Powstaje pytanie, czy forma prawna jednostki, jej statut podlegający odpowiednio przepisom prawa publicznego bądź prywatnego, jest wystarczającą przesłanką do stwierdzenia czy dany wydatek klasyfikowany być może jako wydatek o charakterze „podobnym” do wydatku publicznego (ze wszystkimi tego konsekwencjami, np. w zakresie określania dodatkowości czy też w zakresie pomocy publicznej)? W celu osiągnięcia pełnej jasności oraz zapewnienia państwom członkowskim bezpieczeństwa prawnego, jak też w świetle dotychczasowych doświadczeń Komisja Europejska zdecydowała się wprowadzić do tekstu nowego rozporządzenia definicję ułatwiającą określenie, czy dany wydatek jest publiczny czy też ma charakter podobny do wydatku publicznego. Została ona opracowana na bazie aktów prawnych UE regulujących kwestie zamówień publicznych i koncentruje się na charakterze podmiotów ponoszących dany wydatek.

Zgodnie z **art. 2(5)** rozporządzenia nr 1083/2006 wydatki publiczne oznaczają:

„publiczny wkład w finansowanie operacji, pochodzący z budżetu państwa, władz regionalnych lub lokalnych, Wspólnot Europejskich, związany z funduszami strukturalnymi i Funduszem Spójności oraz wszelkie wydatki o podobnym charakterze. Za wydatek o podobnym charakterze uważany jest każdy wkład w finansowanie operacji, pochodzący z budżetu podmiotów prawa publicznego lub stowarzyszeń lub związków jednej lub więcej władz regionalnych lub lokalnych, lub podmiotów prawa publicznego działających zgodnie z dyrektywą 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi⁴¹”. Definicja podmiotu prawa publicznego pojawiająca się w dyrektywach dotyczących zamówień publicznych ma długą historię i była wielokrotnie przedmiotem orzecznictwa.

„'Podmiot prawa publicznego' oznacza każdy podmiot:

- ustanowiony w szczególnym celu zaspokajania potrzeb w interesie ogólnym, które nie mają charakteru przemysłowego ani handlowego;
- posiadający osobowość prawną; oraz
- finansowany w przeważającej części przez państwo, jednostki samorządu terytorialnego lub inne podmioty prawa publicznego; albo taki, którego zarząd podlega nadzorowi ze strony tych podmiotów; albo taki, w którym ponad połowa członków organu administrującego, zarządzającego lub nadzorczego została wyznaczona przez państwo, jednostki samorządu terytorialnego lub inne podmioty prawa publicznego; “

Definicja ta ma na celu identyfikację każdego podmiotu, który niezależnie od swej formy prawnej (podlegającej bądź przepisom prawa publicznego bądź prywatnego), utworzony został dla wy-

⁴¹ Dz. Urz. UE L 134 z 30.04.2004, s. 114.

1083/2006

pełnienia zadań w interesie ogólnym niebędących przedmiotem działalności innych podmiotów w ramach reżimu (zasad) konkurencji, i który jednocześnie finansowany jest w przeważającym stopniu przez jednostkę państwową bądź jednostkę samorządu terytorialnego, jak też przez nią kontrolowany. Mowa jest więc o definicji, która kładzie nacisk na weryfikację funkcji danego podmiotu, poza zwykłym stwierdzeniem faktu, czy działa on w ramach przepisów prawa publicznego czy też prywatnego.

Przy zaistnieniu wszystkich trzech powyższych przesłanek mamy do czynienia z podmiotem, który nie będąc formalnie częścią administracji rządowej bądź samorządowej, wykazuje cechy do niej zbliżone poprzez zakres zadań, które wykonuje, a także poprzez fakt, iż kontrolę nad nim sprawuje właściwy organ administracji rządowej lub samorządowej. Środki budżetowe takiego podmiotu mogą więc w konsekwencji być uznane za tożsame z środkami budżetowymi państwa bądź samorządu terytorialnego.

Jakich zmian należy oczekiwać wraz z wprowadzeniem nowej definicji?

W zasadzie jej wprowadzenie nie pociągnie za sobą znaczących zmian w stosunku do obecnego stanu rzeczy. Większa część wydatków, które uważa się za „równoważne” zgodnie z obecnymi uwarunkowaniami, pozostanie takimi przy zastosowaniu nowej definicji.

Natomiast dla zdefiniowania nowych przypadków, bądź w odniesieniu do przypadków, w których istniała wątpliwość, co do ich zdefiniowania, nowa definicja wprowadza większą przejrzystość interpretacyjną.

*Źródło: opracowanie własne na podstawie Fiche d'information n. 7: *Depenses publiques et assimilables, Calcul du taux de participation des fonds par rapport a l'ensemble des depenses publiques.**

Możliwość wyboru sposobu obliczania wkładu wspólnotowego daje oczywiście instytucji zarządzającej większą kontrolę nad środkami finansowymi, przeznaczonymi do realizacji danego programu operacyjnego (por. ramka poniżej).

OBLICZANIE WKŁADU FUNDUSZY W STOSUNKU DO CAŁOŚCI WYDATKÓW PUBLICZNYCH LUB PRYWATNYCH

2000-2006

Rozporządzenie nr 1260/99 przewiduje w **art. 29 ust. 2**, iż „*Wkład z funduszy zostaje obliczony w odniesieniu albo do całkowitego kosztu dopuszczalnego, albo całkowitego, publicznego lub pokrewnego kwalifikującego się wydatku (krajowego, regionalnego lub lokalnego i wspólnotowego) w ramach każdej pomocy.*”

Dodatkowo w **artykułach 17 ust. 2 lit. c), 18 ust. 2 lit. c) oraz 19 ust. 3 lit. c)**, odnoszących się odpowiednio do: planów finansowych w ramach Podstaw Wsparcia Wspólnoty (Wspólnotowych Ram Wsparcia), programów operacyjnych oraz jednolitych dokumentów programowych, stwierdza się, iż każde Wspólnotowe Ramy Wsparcia, program operacyjny, bądź jednolity dokument programowy zawierają: „*c) indykatywny plan finansowania określający, zgodnie z art. (...), finansową alokację przewidywaną jako wkład każdego funduszu (...), jak również całkowitą wielkość kwalifikujących się środków publicznych i szacowanych środków prywatnych odnoszących się do wkładu każdego funduszu.*”

2007-2013

Według zapisów nowego rozporządzenia nr 1083/2006 wysokość wkładu funduszy obliczana jest w stosunku do „*a) całkowitej kwoty wydatków kwalifikowalnych, w tym wy-*

datków publicznych i prywatnych; albo b) publicznych wydatków kwalifikowalnych. “ (art. 53 ust. 1).

Umożliwienie wliczenia wydatków prywatnych do współfinansowania krajowego może zmniejszyć potrzeby w stosunku do budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego, ułatwiając znalezienie wystarczających środków na współfinansowanie inwestycji. Z kolei zdaniem KE, przyjęcie przez państwo członkowskie opcji b) skutkować będzie uproszczeniami w zakresie zarządzania finansowego. W ich efekcie bowiem pozycja „wydatki prywatne” będzie swego rodzaju prognozą, mogącą ulec zmianie w trakcie realizacji programu, podczas gdy poziom wydatków publicznych charakteryzować się będzie większą stabilnością. Pozwoli to na wyeliminowanie trudności, których państwa członkowskie doświadczają w obecnym okresie programowania.

1083/2006

Źródło: opracowanie własne na podstawie Fiche d'information n. 7: *Depenses publiques et assimilables, Calcul du taux de participation des fonds par rapport a l'ensemble des depenses publiques.*

Oczywiście, jakąkolwiek opcję obliczania wkładu wspólnotowego wybierze instytucja zarządzająca, jego pułapy, zarówno dla celu Konwergencja, jak i Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie są ściśle określone i niezależne od wybranego sposobu jego obliczania (por. poniższa tabela).

Tabela 11:

Pułapy mające zastosowanie do poziomu współfinansowania

Kryteria	Państwa członkowskie	EFRR i EFS	Fundusz Spójności
		Wielkość kwalifikowalnych wydatków (w %)	
(1) Państwa członkowskie, których średni PKB na mieszkańca w latach 2001-2003 wyniósł poniżej 85% średniej UE-25 w tym samym okresie	Republika Czeska, Estonia, Grecja, Cypr, Łotwa, Litwa, Węgry, Malta, Polska , Portugalia, Słowenia, Słowacja	85% dla celów Konwergencja i Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie	85%
(2) Państwa członkowskie inne niż w pkt. (1) kwalifikujące się do systemu przejściowego Funduszu Spójności na dzień 1 stycznia 2007 r.	Hiszpania	80% dla celu Konwergencja oraz regionów objętych mechanizmem <i>phasing-in</i> w ramach celu Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie 50% dla celu Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie w regionach nieobjętych mechanizmem <i>phasing-in</i>	85%
3) Państwa członkowskie inne niż określone w pkt. (1) i (2)	Belgia, Dania, Republika Federalna Niemiec, Francja, Irlandia, Włochy, Luksemburg, Niderlandy, Austria, Finlandia, Szwecja i Zjednoczone Królestwo	75% dla celu Konwergencja	-

1083/2006

4) Państwa członkowskie inne niż określone w pkt. (1) i (2)	Belgia, Dania, Republika Federalna Niemiec, Francja, Irlandia, Włochy, Luksemburg, Niderlandy, Austria, Finlandia, Szwecja i Zjednoczone Królestwo	50% dla celu Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie	-
(5) Regiony najbardziej oddalone, o których mowa w art. 299 ust. 2 Traktatu, korzystające z dodatkowych środków dla tych regionów przewidzianych w ust. 20 załącznika II	Hiszpania, Francja i Portugalia	50%	-
(6) Regiony najbardziej oddalone, o których mowa w art. 299 ust. 2 Traktatu	Hiszpania, Francja i Portugalia	85% dla celów Konwergencji i Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie	-

Źródło: Załącznik III do rozporządzenia ogólnego

Natomiast dla programu celu Europejska współpraca terytorialna wkład EFRR może wynieść nawet 85% wydatków kwalifikowalnych, jeśli jedno z państw członkowskich uczestniczących w programie charakteryzuje PKB na mieszkańca poniżej 85% średniej wspólnotowej w latach 2001-2003. W każdym innym przypadku wkład EFRR nie może przekroczyć 75% kwalifikowalnych wydatków publicznych współfinansowanych z tego funduszu.

Po drugie, zaproponowane w rozporządzeniu maksymalne pułapy wspólnotowego wkładu odnoszą się do całego programu operacyjnego, a nie poszczególnych osi priorytetowych. Teoretycznie więc, może się zdarzyć sytuacja, że jedna z osi priorytetowych w ramach programu operacyjnego mogłaby być objęta 100% wkładem funduszy. Wtedy oczywiście, pozostałe osie priorytetowe musiałyby otrzymać odpowiednio mniejsze współfinansowanie (dla osiągnięcia odpowiedniego pułapu wkładu wspólnotowego na poziomie programu operacyjnego). Takie rozwiązanie jest z punktu widzenia instytucji zarządzającej oczywiście o wiele bardziej korzystne – dzięki takiemu elastycznemu podejściu może ona odzwierciedlić w programie rzeczywiste zasoby finansowe i ukierunkować wkład z funduszy na takie priorytety, które nie będą mogły liczyć na znaczące współfinansowanie z budżetu lub środków prywatnych.

Po trzecie, przyjęto odrębne ustalanie wskaźnika wkładu wspólnotowego oraz jego maksymalnej kwoty wkładu dla EFRR i Funduszu Spójności, jeśli program operacyjny finansowany jest z obu ww. instrumentów. Taka informacja znajdzie się także w decyzji Komisji dot. przyjęcia danego programu.

Dodatkowo, rozporządzenie wymienia kilka pomniejszych zasad regulujących kwestie finansowego wkładu funduszy (art. 54), a tym samym zarządzania finansowego na poziomie programu i operacji. W nowym okresie programowania określono m.in. nie tylko maksymalny poziom wkładu wspólnotowego, ale także poziom minimalny, który dla każdej osi priorytetowej nie może być niższy niż 20% kwalifikowalnych wydatków publicznych. Ustalono również, iż w okresie kwalifikowalności wydatków dla programu operacyjnego oś priorytetowa może być współfinansowana wyłącznie z jednego funduszu oraz w ramach jednego celu, a operacja może uzyskać wsparcie w danym momencie wyłącznie w ramach jednego programu operacyjnego. Ponadto operacja nie może uzyskać wsparcia z funduszu, którego wielkość jest większa od całkowitej kwoty alokowanych wydatków publicznych.

Rozporządzenie także wyraźnie określa, co się dzieje z ustalonymi pułapami wkładu wspólnotowego, jeśli w ramach poszczególnych osi priorytetowych udzielana jest pomoc publiczna. Wówczas pomoc publiczna przyznana w ramach programu operacyjnego podlega pułapom określonym dla pomocy publicznej.

Wreszcie, rozporządzenie przesądza również o tym, że wydatki współfinansowane z funduszy w ramach polityki spójności nie mogą otrzymać pomocy w ramach innego instrumentu finansowego Wspólnoty, takiego jak np. wydatki w ramach instrumentu wsparcia sieci transeuropejskich (nie wchodzące w skład polityki spójności). Przepis ten dotyczy poszczególnych wydatków a nie całych projektów (operacji) i ma na celu uniknięcie podwójnego finansowania. Nie stoi jednak na przeszkodzie np. sfinansowaniu przygotowania dokumentacji z wykorzystaniem środków instrumentu dla sieci transeuropejskich, a następnie sfinansowaniu samej inwestycji z Funduszu Spójności. Nie ma też żadnych przeszkód dla wykorzystania kredytów EBI dla sfinansowania części inwestycji.

1083/2006

Rozdział II: Projekty generujące dochody

Projekty generujące dochód (art. 55) mogą występować w wielu obszarach, np.: w gospodarce wodno-ściekowej, gdzie źródłem dochodu są opłaty ponoszone przez przyłączonych do sieci wodociągowej i kanalizacji mieszkańców, lub w przypadku płatnych autostrad, kiedy opłaty za przejazd danym odcinkiem wnoszą kierowcy, itp. W przypadku takich inwestycji, po ich zakończeniu zazwyczaj opłaty ponoszone przez użytkowników danej infrastruktury są wyższe niż bieżące koszty eksploatacyjne, a uzyskane w ten sposób pochodzące z opłat środki mogą być przeznaczone m. in. na spłatę kredytu zaciągniętego na współfinansowanie danej inwestycji. Można więc powiedzieć, że dana inwestycja w części się samofinansuje i dla zapewnienia jej trwałości wystarczy, jeśli dotacja ze środków publicznych będzie równa tzw. luce finansowej, czyli tej części kosztu całkowitego inwestycji, której źródłem finansowania nie mogą być przyszłe dochody. Dla takich projektów, tzn. projektów generujących dochody już w latach 2000-2006 wprowadzono ograniczenie wspólnotowego wsparcia.

Zgodnie z przepisami niniejszego artykułu, ograniczenie wspólnotowego wsparcia do kwoty równej wartości luki finansowej, a więc minimalnej dotacji zapewniającej trwałość projektu, ma zapewnić efektywne wykorzystanie środków Unii Europejskiej umożliwiając przy tych samych środkach wsparcie większej liczby projektów. Ma również zapobiegać sytuacji, w której podmioty będące operatorami zbudowanej z udziałem środków UE infrastruktury, czerpałyby z tej infrastruktury nadmierne zyski dzięki dotacji. Ponieważ mechanizm ten oznacza, że im wyższe taryfy, tym mniejsze dofinansowanie ze środków UE, zachęcać może on również do takiego kształtowania polityki taryfowej, aby korzyści ze wsparcia Unii Europejskiej dla danego projektu przenoszone były bezpośrednio na użytkowników i skutkowały relatywnie niższymi opłatami.

Zgodnie z treścią artykułu kwota wydatków kwalifikowanych dla projektu generującego dochód nie może być wyższa niż luka finansowa. Ponieważ w przypadku takich projektów luka finansowa jest niższa niż koszty całkowite projektu, oznacza to, że różnica będzie musiała być w 100% sfinansowana przez beneficjenta. Efektywna stopa dofinansowania projektu (czyli stopa, która określa, jaką część kosztów całkowitych projektu sfinansuje UE) będzie więc niższa niż stopa dofinansowania przyjęta dla danej osi priorytetowej (priorytetu). Będzie iloczynem stopy dla priorytetu i stopy określającej udział luki finansowej w kosztach całkowitych. Szczegóły wraz z przykładem liczbowym przedstawia poniższa ramka:

OBLICZANIE WKŁADU FUNDUSZY DLA PROJEKTÓW GENERUJĄCYCH DOCHÓD

Projekty generujące dochód, o których mowa w art. 55 to projekty, dla których:

- wsparcie nie stanowi pomocy publicznej w rozumieniu art. 87 TWE
- opłaty są bezpośrednio ponoszone przez użytkowników,
- przychody z projektu są wyższe niż koszty operacyjne.

Obliczenie wysokości dofinansowania dla takich projektów składa się z następujących kroków (dla projektów generujących dochód niezależnie od ich wielkości):

1. Wyliczenie **kosztu kwalifikowanego inwestycji** (projektu) w oparciu o kosztorys – K.
2. Wyliczenie **luki finansowej** i określenie, jaki procent kosztu kwalifikowanego stanowi – L.
3. Wyliczenie **podstawy ustalania poziomu dofinansowania** ($K \cdot L$); kwota ta w przypadku dużych projektów umieszczana jest w decyzji KE zatwierdzającej dofinansowanie dla projektów (patrz: art. 41).
4. Wyliczenie **wkładu funduszy dla projektu** jako iloczynu podstawy ustalania poziomu dofinansowania i stopy dofinansowania dla danej osi priorytetowej.

Przykład liczbowy:

Dla projektu polegającego na budowie nowej oczyszczalni ścieków wartej 10 milionów EUR (koszt kwalifikowany), wartość bieżąca przyszłych dochodów wynikających z opłat ponoszonych przez użytkowników pomniejszonych o koszty utrzymania infrastruktury oszacowano na 1,5 mln EUR. Wartość bieżąca inwestycji, obliczona z uwzględnieniem ew. kosztów niekwalifikowanych (np. kosztu obsługi kredytu zaciągniętego przez gminę na realizację projektu) i zastosowaniem stopy dyskontowej wynosi 9,5 mln EUR. Poziom dofinansowania dla osi priorytetowej, w ramach której realizowany będzie projekt, wynosi 85%.

Luka finansowa stanowi 80% kosztów kwalifikowanych projektu (9,5 mln EUR – 1,5 mln EUR)/10 mln EUR). Podstawa ustalania poziomu dofinansowania wynosi 8 mln EUR (80%*10 mln EUR). Wkład funduszy wynosi 6,8 mln EUR (85%*8 mln EUR). Efektywna stopa dofinansowania dla projektu wynosi więc 68%.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zał. XXI do projektu rozporządzenia wykonawczego.

Także w poprzednim okresie programowania projekty generujące dochód miały obniżone dofinansowanie, jednak efekt ten osiągnano inną metodą: zamiast obniżać wysokość wydatków kwalifikowanych, stopa dofinansowania była ustalana w oparciu o lukę finansową, oddzielnie dla każdego takiego projektu, na niższym poziomie niż w projektach niegenerujących dochodów. Z punktu widzenia finansowego zasada była jednak równoważna. Jednocześnie jednoznaczne zapisy art. 55 dotyczące sposobu wyliczania luki finansowej powodują jednak inne zmiany w stosunku do zasad obowiązujących do roku 2006 w następującym zakresie:

- dotychczasowe różnice pomiędzy Funduszem Spójności i EFRR dotyczące sposobu wyliczania dofinansowania są zlikwidowane i dla obu funduszy stosowane są ujednolicone zasady;
- w przypadku projektów Funduszu Spójności maksymalna wysokość dofinansowania wynosi 85% (w zależności od stopy dofinansowania określonej dla danego priorytetu) luki finansowej, a nie 100% jak to miało miejsce do roku 2006; zasady takie obowiązywały już wcześniej w odniesieniu do EFRR

- w przypadku projektów współfinansowanych z EFRR zasady dotyczące ograniczenia dofinansowania do 85% luki finansowej będą miały zastosowanie do wszystkich projektów, a nie tylko takich, w których dochód był znaczący; w przypadku projektów ze znaczącym dochodem efektywna stopa dofinansowania będzie funkcją rzeczywistej luki finansowej, niekoniecznie na poziomie 50%; zasady takie obowiązywały już wcześniej w odniesieniu do Funduszu Spójności.

Dokumentacja projektów przygotowanych już obecnie, o dofinansowanie których będą się ubiegać beneficjenci w perspektywie finansowej 2007-2013, będzie musiała zostać zaktualizowana zgodnie ze zmienionymi zasadami, dla zapewnienia zgodności z przepisami art. 55. W przypadku niektórych projektów zmienione zasady mogą mieć istotny wpływ na wysokość dofinansowania.

1083/2006

Zasady dotyczące projektów generujących dochód będą miały zastosowanie do projektów niezależnie od ich wielkości, nie tylko do projektów dużych w rozumieniu art. 39. Należy jednak zwrócić uwagę na kilka istotnych wynikających z art. 55 wyłączeń:

- zgodnie z ust. 5 przepisom artykułu nie podlegają projekty podlegające zasadom pomocy publicznej; maksymalna wysokość dofinansowania dla takich projektów jest ograniczona na podstawie odrębnych przepisów,
- w ust. 1 mowa jest o opłatach ponoszonych bezpośrednio przez korzystających z infrastruktury; tak więc w sytuacji, w której to nie bezpośredni użytkownicy ponoszą opłaty, ale np. państwo refunduje podmiotowi zarządzającemu daną infrastrukturą koszty wynikające z takiego użytkowania, taki dochód nie podlega przepisom niniejszego artykułu,
- nawet jeśli użytkownicy ponoszą opłaty za korzystanie z wybudowanej z wykorzystaniem środków UE w ramach projektu infrastruktury, ale opłaty są skalkulowane w taki sposób, że nie przekraczają kosztów eksploatacyjnych, dochód nie występuje, a więc przepisy nie powodują ograniczenia dofinansowania.

Określenie wielkości luki finansowej, która determinuje wysokość wydatków kwalifikowanych, a więc i wysokość dofinansowania, dokonuje się przed realizacją inwestycji i odbywa się zgodnie z ust. 2 na podstawie szacowanej bieżącej wartości kosztu inwestycji i bieżącej wartości dochodu netto. Dochód netto w tym artykule oznacza zdyskontowaną sumę przyszłych przepływów pieniężnych netto – a więc różnicę pomiędzy kwotami z opłat, które w kolejnych latach przewiduje się, że będą wnosić użytkownicy, a kwotami, które trzeba będzie wydać na utrzymanie infrastruktury, przy czym zgodnie ze standardową procedurą w analizie finansowej kwoty z poszczególnych lat są dyskontowane według jednakowej stopy dyskontowej dla uwzględnienia kosztów alternatywnych inwestycji.

Wyliczenie luki finansowej stanowi element analizy kosztów i korzyści, którą zgodnie z art. 40 należy przedstawić Komisji Europejskiej wraz z wnioskiem o potwierdzenie dofinansowania dla dużych projektów. W indykatywnych wskazówkach dotyczących tego obszaru, które zgodnie z art. 40 przedstawi Komisja Europejska, znajdują się sugerowane wartości parametrów wykorzystywanych do obliczenia luki finansowej zarówno dla dużych jak i pozostałych projektów, w szczególności finansowej stopy dyskontowej oraz długości okresu odniesienia (liczby lat, dla których szacuje się dochody i inne czynniki w ramach analizy kosztów i korzyści, który to okres odpowiada przewidywanej ekonomicznej trwałości projektu) dla najważniejszych rodzajów inwestycji. Wskazówki Komisji Europejskiej w tym zakresie mają jednak indykatywny charakter i Polska ma możliwość ustalenia własnych, innych niż sugerowane przez Komisję wartości stosowanych w analizie parametrów, w zależności od sektora i rodzaju (kategorii) projektu. Wśród czynników, które należy uwzględnić przy obliczeniach, w ust. 3 art. 55 wymieniono także:

1083/2006

- oczekiwaną rentowność dla danej kategorii inwestycji (zysk, który mógłby osiągnąć inwestor dla najlepszej alternatywnej inwestycji przy zaangażowaniu danych zasobów),
- zasadę „zanieczyszczający płaci” – Komisja Europejska wymagała dotychczas dla niektórych kategorii inwestycji, np. w zakresie gospodarki wodno-ściekowej, w krajach gdzie zasada ta nie jest jeszcze stosowana, ustalenia w dłuższej perspektywie taryf przynajmniej na takim poziomie, aby dążyć do spełnienia tej zasady, czyli przenieść koszty utrzymania powodującej zanieczyszczenia infrastruktury na użytkowników; w Polsce nie było z tym problemu, ponieważ konieczność określenia taryf w wysokości spójnej z zasadą „zanieczyszczający płaci” wynika z przepisów prawa; jednak w innych obszarach, tam gdzie opłaty często nie są stosowane, takich jak drogi, rozporządzenie nie wprowadza obowiązku wprowadzania opłat,
- zasadę sprawiedliwości w powiązaniu ze względną zamożnością danego państwa członkowskiego – pod pojęciem „zasada sprawiedliwości” Komisja Europejska rozumie zasadę, zgodnie z którą wysokość opłat ponoszonych przez użytkowników, a więc pośrednio także wysokość dofinansowania, powinna uwzględniać możliwości ponoszenia przez tych użytkowników opłat w danej wysokości – opłaty powinny być ustalone na takim poziomie, aby użytkowników było stać na ponoszenie opłat i dostęp do infrastruktury nie był nadmiernie ograniczony; zakres stosowania tej zasady jest powiązany z zamożnością mieszkańców danego państwa, a sposób jej uwzględnienia zależy od państwa członkowskiego i może polegać np. na ograniczeniu wysokości opłat do pewnego określonego procenta dochodu do dyspozycji mieszkańców danego terenu.

W przypadku, w którym projekt obejmuje także koszty niekwalifikowane, dochody przyporządkowuje się proporcjonalnie do kosztów do części niekwalifikowalnej (przed dokonaniem wyliczenia luki finansowej) i pozostałej.

Tylko w przypadku, w którym nie ma możliwości oszacowania przyszłych dochodów, można zastosować ust. 3. Sytuacja taka może mieć miejsce w przypadku projektów, dla których dochód ma charakter incydentalny, natomiast jest trudna do uzasadnienia w przypadku projektów, których trwałość i późniejsze finansowanie zależy od opłat ponoszonych przez użytkowników. Brak wiarygodnych szacunków w odniesieniu do dochodów stanowiłby wówczas istotną przeszkodę we właściwej ocenie danego projektu. Jednak w uzasadnionych przypadkach można skorzystać z przepisów ust. 3 i zamiast szacować z wyprzedzeniem dochody i zmniejszyć odpowiednio wysokość kosztów kwalifikowanych, dokonywać zwrotu wszystkich dochodów dotyczących projektu do upływu 5 lat od zakończenia operacji. Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z ust. 4 w przypadku, gdy zwrot dokonany zostanie już po zakończeniu programu, nie będzie już możliwości wykorzystania zwróconych środków na inne projekty, a więc oznaczać będzie z punktu widzenia Polski utratę środków, które przy oszacowaniu wysokości dochodu z wyprzedzeniem nie zostałyby utracone.

Po zatwierdzeniu projektu państwo członkowskie ma obowiązek monitorować, czy zasady dotyczące projektów generujących dochód są przestrzegane, w szczególności czy danemu projektowi nie wypłacono kwoty przekraczającej koszty kwalifikowalne wynikające z zasad określonych w art. 55. W odniesieniu do projektów o wartości mniejszej niż 200 tys. EUR można stosować prostsze procedury monitorowania.

Rozdział III: Kwalifikowalność wydatków

W zakresie kwalifikowalności wydatków (art. 56) ważne są dwa aspekty: jej termin oraz zasady tzn. warunki, których spełnienie pozwala na uznanie wydatku za kwalifikowalny.

Jeśli chodzi o okres kwalifikowalności wydatków, państwom członkowskim udało się wynegocjować znaczącą modyfikację w stosunku do pierwotnej propozycji Komisji⁴². Obowiązujący tekst rozporządzenia ogólnego stanowi bowiem, iż jej termin rozpoczyna się już w momencie przedłożenia Komisji Europejskiej spełniającego warunki formalne programu operacyjnego, a kończy z dniem 31 grudnia 2015 r. Oczywiście, jeśli instytucja zarządzająca przedłoży program operacyjny po 1 stycznia 2007 r., kwalifikowalność wydatków i tak rozpoczyna się z dniem 1 stycznia 2007 r. Rozporządzenie stawia też dodatkowy warunek: wydatki w ramach operacji mogą być kwalifikowalne już w momencie przedłożenia programu operacyjnego, jednak sama operacja nie może być zakończona przed początkową datą kwalifikowalności.

1083/2006

Natomiast, jeśli chodzi o zasady:

- nowością w stosunku do poprzedniego okresu programowania jest odstępianie od wprowadzania reguł w zakresie kwalifikowalności na poziomie wspólnotowym (ust. 4). W przeciwieństwie do zasad 2000-2006, to państwa członkowskie zobowiązane są do wprowadzenia – z zastrzeżeniem wyjątków, które przewidziano w rozporządzeniach szczegółowych (por. komentarze do EFRR, Funduszu Spójności, EFS) – **zasad kwalifikowalności na poziomie krajowym**.
- dany wydatek może być uznany za kwalifikowalny tylko wówczas, gdy został on poniesiony w ramach operacji, która jest realizowana na mocy decyzji instytucji zarządzającej programem operacyjnym i zgodnie z kryteriami ustalonymi przez komitet monitorujący. Ponieważ rozporządzenie ogólne w określonych sytuacjach przewiduje przegląd (zmianę) programu operacyjnego (art. 33), może się zdarzyć, iż spowoduje on wprowadzenie do programu operacyjnego nowych wydatków. W takiej sytuacji, takie nowe wydatki stają się kwalifikowalne od momentu przedłożenia przez instytucję zarządzającą (lub państwo członkowskie) do Komisji wniosku o przegląd (zmianę) programu operacyjnego.
- w sytuacji, gdy operacja (projekt) przewiduje współfinansowanie w postaci wkładu niepieniężnego, koszty amortyzacji i ogólne rozporządzenie przewiduje ich kwalifikowalność jeśli: (1) przewidują to zasady krajowe, (2) wydatki potwierdzone są dowodami księgowymi oraz (3) w przypadku wkładu niepieniężnego, współfinansowanie z funduszy nie może przekraczać całkowitej kwoty kwalifikowalnych wydatków z wyłączeniem wartości takiego wkładu.

Rozdział IV: Trwałość operacji

Ostatnim elementem, który ma wpływ na wkład funduszy, jest trwałość realizacji operacji (art. 57). Podobnie jak w latach 2000-2006 dla funduszy strukturalnych, w nowym okresie programowania obowiązkiem instytucji zarządzającej jest dopilnowanie, aby operacje współfinansowane z funduszy nie ulegały znaczącym modyfikacjom w ciągu pięciu lat od ich zakończenia (lub trzech lat w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw). Należy jednak podkreślić, iż przepisy, które będą obowiązywać od 1 stycznia 2007 r., są ostrzejsze w stosunku do zapisów rozporządzenia 1260/1999, także ze względu na dokładniejsze określenie procedur, jakimi objęte będzie państwo członkowskie i realizator operacji (projektu) w przypadku naruszenia zasad trwałości projektu. Również termin, od którego liczona jest trwałość operacji zmienił się - w tej chwili liczony będzie od momentu zakończenia operacji, w latach 2000-2006 liczony był od daty decyzji ws. jej realizacji.

⁴² Por. projekt rozporządzenia Rady wprowadzającego ogólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, przedstawiony przez KE 14.07.2004 r., COM (2004) 492 final.

Znaczące modyfikacje oznaczają takie zmiany podjęte w trakcie realizacji operacji lub po jej zakończeniu, które mają wpływ na jej charakter, warunki realizacji, mogą powodować uzyskanie nieuzasadnionych korzyści przez przedsiębiorstwo lub zmiany charakteru własności infrastruktury, która powstała w ramach realizacji operacji, lub nawet doprowadzić do zaprzestania działalności produkcyjnej.

1083/2006

Jeśli takie modyfikacje wystąpią, operacja nie może zachować wkładu z funduszy strukturalnych, a instytucja zarządzająca zobowiązana jest poinformować Komisję Europejską o takim przypadku w sprawozdaniu rocznym. Wkład funduszy, który wcześniej był podstawą realizacji operacji uznany jest w takim przypadku za kwotę nienależnie wypłaconą i podlega procedurze korekty finansowej, czyli odzyskiwania przez Komisję (zgodnie z art. 98-102, por. szerzej komentarz do tytułu VII). Nie jest to jednak jedyna kara, którą przewiduje rozporządzenie – również przedsiębiorstwa objęte procedurą odzyskiwania kwot nienależnie wypłaconych (ze względu np. na przeniesienie działalności produkcyjnej w ramach lub do innego państwa członkowskiego) nie mogą korzystać ze współfinansowania z funduszy, a zapewnić to muszą zarówno państwo członkowskie, jak i Komisja.

* * *

Podsumowując zapisy tytułu V obejmującego zasady określania wkładu finansowego funduszy, które będą obowiązywały w nowym okresie programowania, należy pamiętać o kilku najważniejszych kwestiach:

po pierwsze, w stosunku do poprzedniego okresu programowania o 10 punktów procentowych (z 75% na 85%) **wzrósł maksymalny poziom wspólnotowego wkładu** w programach operacyjnych realizowanych w najbiedniejszych regionach UE, w tym także w polskich województwach,

po drugie, w zakresie **zasad obliczania wkładu wspólnotowego** rozporządzenie wprowadza znaczące modyfikacje, zakładając, iż instytucja zarządzająca będzie miała możliwość wyboru sposobu obliczania wkładu wspólnotowego spośród dwóch zaproponowanych opcji (w odniesieniu do (a) całkowitej kwoty wydatków kwalifikowalnych, w tym wydatków publicznych i prywatnych lub (b) publicznych wydatków krajowych). Wprowadzono także po raz pierwszy definicję wydatku publicznego. Możliwość wyboru sposobu obliczania wkładu wspólnotowego daje oczywiście instytucji zarządzającej większą kontrolę nad środkami finansowymi, przeznaczonymi do realizacji danego programu operacyjnego. W tym kontekście niezwykle istotna jest również wprowadzona zasada, że maksymalne pułapy wspólnotowego wkładu (zaproponowane w rozporządzeniu) odnoszą się do całego programu operacyjnego, a nie poszczególnych osi priorytetowych.

po trzecie, w zakresie **kwalifikowalności wydatków**, zmieniono zasadniczo podejście do katalogu wydatków, które mogą być uznane za kwalifikowalne. W nowym okresie programowania odstąpiono od wprowadzania na poziomie wspólnotowym reguł, tak więc w latach 2007-2013 obowiązywać będą generalnie krajowe zasady kwalifikowalności wydatków, przygotowane indywidualnie przez państwa członkowskie (z wyjątkiem kilku zasad horyzontalnych, dot. np. VAT, oraz kwalifikowalności wydatków dla programów celu Europejska współpraca terytorialna).

TYTUŁ VI: SYSTEMY ZARZĄDZANIA I KONTROLI

Tytuł VI rozporządzenia ogólnego określa ogólne zasady funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli dla programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, najważniejsze instytucje systemu oraz pełnione przez nie funkcje, zasady dotyczące monitorowania, informacji i promocji, a także definiuje obowiązki państw członkowskich i Komisji w zakresie zarządzania i kontroli. Tytuł VI precyzuje ponadto sposób funkcjonowania zasady proporcjonalności w odniesieniu do czynności kontrolnych.

1083/2006

W tytule VI rozporządzenia zgromadzone zostały najważniejsze przepisy regulujące sposób organizacji zarządzania i kontroli w odniesieniu do środków strukturalnych UE, które w okresie 2000-2006 umieszczone zostały dla funduszy strukturalnych częściowo w rozporządzeniu 1260/1999 (tytuł IV – monitorowanie, kontrola finansowa), a częściowo w rozporządzeniu wykonawczym Komisji 438/2001 ustanawiającym szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 w zakresie zarządzania i systemów kontroli pomocy udzielanej w ramach funduszy strukturalnych, a dla Funduszu Spójności odpowiednio w rozporządzeniu nr 1164/94 ustanawiającym Fundusz Spójności z późn. zm. i rozporządzeniu wykonawczym nr 1386/2002.

Należy podkreślić, że tytuł VI niniejszego rozporządzenia reguluje kwestie zarządzania, monitorowania i kontroli w odniesieniu do programów operacyjnych realizowanych w ramach celów Konwergencja oraz Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie. Szczegółowe przepisy dotyczące zarządzania programami operacyjnymi w ramach celu Europejska współpraca terytorialna, ze względu na specyfikę tego celu i finansowanie ze środków EFRR, umieszczone zostały w rozporządzeniu (WE) nr 1080/2006 w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylającym rozporządzenie (WE) nr 1783/1999.

Wątpliwości terminologiczne

Dyskusja na temat przepisów tytułu VI, oprócz kontrowersji merytorycznych, wzbudziła także szereg wątpliwości terminologicznych, między innymi w odniesieniu do pojęć kontroli i audytu, ze względu na różny zakres stosowania ww. terminów w poszczególnych państwach członkowskich.

Terminy kontrola i audyt są często stosowane zamiennie i w sposób niespójny. Jedynie w języku francuskim pojęcie audytu jest w sposób bardziej konsekwentny odnoszone do systemu, a pojęcie kontroli – do operacji. W polskiej wersji językowej rozporządzenia użyto pojęcia audyt zarówno w odniesieniu do systemu jak i operacji, a także przyjęto sformułowanie „roczne sprawozdanie audytowe” dla określenia raportu przygotowywanego przez instytucję audytową, odpowiadające użytemu w wersji angielskiej (*annual control report*) i francuskiej (*rapport annuel de controle*) określeniu raport z kontroli (kontrolny).

Komisja Europejska, w celu wyjaśnienia stosowanych pojęć, przygotowała porównawczą angielsko-francuską tabelę terminologiczną, w której wymienia kilka poziomów kontroli w ramach systemu zarządzania i kontroli dla środków strukturalnych UE:

- **pierwszy poziom – weryfikacja dla celów zarządzania** (*first level management checks*) – obejmujący weryfikację dostarczenia produktów i usług dofinansowywanych z funduszy UE oraz kontrolę (weryfikację) na miejscu. Za ten poziom kontroli odpowiada **instytucja zarządzająca** (art. 60 lit. b)).
- **drugi poziom kontroli (kontrola 5%) – dotyczący współfinansowanych operacji (audyt operacji)**. Za zapewnienie prowadzenia audytów operacji na podstawie stosownej próby w celu weryfikacji zadeklarowanych wydatków odpowiada **instytucja audytowa** (art. 62 ust. 1 lit. b)).

- trzeci poziom kontroli (weryfikacja skutecznego funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli programu operacyjnego – audyt systemu). Za zapewnienie prowadzenia audytów systemu odpowiedzialna jest również **instytucja audytowa** (art. 62 ust. 1 lit. a)).
- **audyt na poziomie wspólnotowym** – obejmujący audyt na miejscu prowadzony przez **Komisję Europejską** w celu weryfikacji skutecznego działania systemów zarządzania i kontroli, który może obejmować audyty operacji (art. 72 ust. 2).

1083/2006

Rozdział I: Systemy zarządzania i kontroli

W porównaniu do okresu programowania 2000-2006, gdzie przepisy dotyczące systemów zarządzania i kontroli zostały rozproszone w różnych artykułach rozporządzenia Rady 1260/1999 i rozporządzenia Komisji 438/2001 dla funduszy strukturalnych oraz rozporządzenia Rady 1164/94 z późn. zm. i rozporządzenia Komisji 1386/2002 dla Funduszu Spójności, w latach 2007-2013 **wszystkie kluczowe regulacje dotyczące omawianego zakresu zostały skupione w rozporządzeniu ogólnym Rady 1083/2006**. Takie ujęcie zwiększa rangę ww. przepisów i wzmacnia przejrzystość wymagań odnoszących się do systemów zarządzania i kontroli, a także zapewnia państwom członkowskim i Komisji znajomość wszystkich reguł od początku okresu programowania dzięki ograniczeniu przepisów wykonawczych przyjmowanych w drodze komitologii jedynie do zagadnień technicznych.

Rozdział I zawiera **katalog ogólnych zasad** dotyczących ustanawianych przez państwa członkowskie systemów zarządzania i kontroli programów operacyjnych (art. 58). Zasady te obejmują między innymi: obowiązek określenia dla każdego z podmiotów uczestniczących w zarządzaniu i kontroli – zakresu pełnionych funkcji i rozdziału zadań w obrębie każdego z nich zgodnie z zasadą rozdziału funkcji między podmiotami i w ich obrębie, konieczność sformułowania procedur umożliwiających zapewnienie zasadności i prawidłowości wydatków, będących podstawą refundacji z budżetu UE, odpowiednich systemów rachunkowości i księgowości, monitorowania i sprawozdawczości finansowej funkcjonujących w skomputeryzowanej formie, a także określenia procedur audytu obejmującego funkcjonowanie systemu oraz procedur sprawozdawczości, monitorowania nieprawidłowości i odzyskiwania kwot nienależnie wypłaconych. Różnicę w stosunku do okresu 2000-2006 stanowi wymóg funkcjonowania w latach 2007-2013 **skomputeryzowanych systemów wymiany danych** z Komisją Europejską.

Rozdział I określa układ głównych instytucji systemu zarządzania i kontroli dla każdego programu operacyjnego, obejmujący instytucję **zarządzającą, certyfikującą i audytową**, które odpowiadają instytucji zarządzającej, instytucji płatniczej i instytucji odpowiedzialnej za zamknięcie pomocy funkcjonujących w systemie 2000-2006. Rozwiązanie to różni się od regulacji 2000-2006 **podejściem programowym** w odniesieniu do układu instytucji. Dla każdego programu operacyjnego muszą bowiem zostać powołane trzy podstawowe instytucje, z możliwością wyznaczenia tej samej instytucji jako właściwej dla kilku lub wszystkich programów w państwie członkowskim. Dla wykonania części lub całości zadań instytucji zarządzającej lub certyfikującej państwo członkowskie może powołać **instytucję pośredniczącą**, przy zachowaniu przez instytucję zarządzającą i certyfikującą odpowiedzialności za delegowane zadania. Warto dodać, że możliwość powołania instytucji pośredniczącej nie jest nowością w przypadku instytucji zarządzającej, stanowi jednak innowację w odniesieniu do instytucji certyfikującej.

Zakres funkcji poszczególnych instytucji systemu zarządzania i kontroli znacząco nie odbiega od uregulowań w tym zakresie w latach 2000-2006, mimo zmiany nazewnictwa. W rozporządzeniu sprecyzowano, że weryfikacja (kontrola) pierwszego poziomu (tj. weryfikacja dostarczenia współfinansowanych towarów i usług oraz rzeczywistego i zgodnego ze wspólno-

towymi i krajowymi zasadami poniesienia deklarowanych wydatków, a także weryfikacja na miejscu poszczególnych operacji) należy do kompetencji instytucji zarządzającej, która może delegować ww. zadania instytucji pośredniczącej (art. 60).

Instytucja certyfikująca jest w latach 2007-2013 co do zasady odpowiedzialna za zadania przypisane w okresie 2000-2006 instytucji płatniczej, a zmiana terminologii ma lepiej odzwierciedlać pełnione przez nią funkcje (art. 61). Nie można jednak stawiać znaku równości pomiędzy instytucją płatniczą (2000-2006) a instytucją certyfikującą (2007-2013). Warto podkreślić, iż rozwiązania dotychczas stosowane w niektórych państwach członkowskich wskazywały, że instytucja płatnicza, odpowiedzialna za poświadczanie wydatków, nie uczestniczyła w otrzymywaniu płatności z Komisji Europejskiej i przekazywaniu ich beneficjentom, a więc de facto nie pełniła funkcji płatniczej, lecz funkcję instytucji certyfikującej. Rozporządzenie precyzuje ponadto, że instytucja certyfikująca jest odpowiedzialna za prowadzenie rejestru kwot nienależnie wypłaconych, co nie oznacza, że dokonuje ona sama wszelkich czynności związanych z ww. procedurą.

1083/2006

Zmiana zaproponowana w odniesieniu do zadań audytowych polega na przypisaniu odpowiedzialności za całokształt tych zadań na poziomie programu instytucji odpowiedzialnej za przedstawienie deklaracji zamknięcia pomocy. Rozszerzenie uprawnień organu, który w latach 2000-2006 był odpowiedzialny za wystawienie deklaracji zamknięcia pomocy, jest logiczną konsekwencją wymogu, aby instytucja audytowa opierała się w swoich opiniach na wynikach całości prowadzonych audytów. Istotną zmianą jest wymóg przedkładania przez instytucję audytową **strategii audytu** oraz **rocznych opinii** na temat skuteczności funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli w oparciu o wyniki prowadzonych audytów (art. 62).

Tabela 12:

Podział najważniejszych kompetencji instytucji systemu zarządzania i kontroli w latach 2007-2013

Instytucja	Kompetencje
Instytucja zarządzająca (art. 60)	<p>Odpowiada za zarządzanie programami operacyjnymi i ich realizację zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami,</p> <ul style="list-style-type: none"> – zapewniając m.in. zgodność wyboru operacji otrzymujących dofinansowanie z przyjętymi dla programu operacyjnego kryteriami oraz zasadami wspólnotowymi i krajowymi, – dokonując weryfikacji pierwszego poziomu, – zapewniając funkcjonowanie informatycznego systemu monitorowania i kontroli, – zapewniając utrzymywanie przez beneficjentów i inne podmioty odrębnego systemu księgowego lub odpowiedniego kodu księgowego dla transakcji związanych z operacją, – zapewniając przeprowadzanie oceny zgodnie z wymogami rozporządzenia, – ustanawiając procedury i monitorując ich przestrzeganie, – odpowiadając za proces monitorowania programów, w tym kierowanie pracą komitetu monitorującego oraz przygotowywanie rocznych i końcowych raportów z realizacji programów, – zapewniając przestrzeganie wymogów w zakresie informacji i promocji, – dostarczając Komisji informacji niezbędnych do oceny dużych projektów.
Instytucja certyfikująca (art. 61)	<p>Odpowiada za:</p> <ul style="list-style-type: none"> – poświadczanie deklaracji wydatków i wniosków o płatność na podstawie informacji przekazanych przez instytucję zarządzającą na temat procedur i weryfikacji wydatków zawartych w deklaracji oraz przy uwzględnieniu wyników audytów prowadzonych przez instytucję audytową,

1083/2006

	<ul style="list-style-type: none"> – opracowanie i przedkładanie Komisji poświadczonych deklaracji wydatków i wniosków o płatność, – utrzymywanie w formie elektronicznej zapisów księgowych dotyczących wydatków zadeklarowanych Komisji, – prowadzenie ewidencji kwot podlegających procedurze odzyskania i kwot wycofanych.
Instytucja audytowa (art. 62)	<p>Odpowiada za:</p> <ul style="list-style-type: none"> – zapewnienie procesu audytu systemów zarządzania i kontroli i audytu operacji na podstawie stosownej próby, – przedstawianie strategii audytu, rocznych sprawozdań audytowych oraz wydawanie opinii na podstawie prowadzonych audytów i kontroli na temat funkcjonowania systemu i operacji, – przedkładanie deklaracji zamknięcia pomocy.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rozporządzenia ogólnego.

Warto zauważyć, że katalog zadań przypisanych poszczególnym instytucjom nie wymienia **przyjmowania płatności otrzymywanych z Komisji Europejskiej oraz przekazywania ich na rzecz beneficjentów**. W projekcie niniejszego rozporządzenia przedstawionym przez Komisję Europejską w 2004 roku w artykule 59 znalazł się zapis mówiący o obowiązku wyznaczenia przez państwo członkowskie właściwego organu otrzymującego płatności z Komisji oraz właściwego organu lub organów odpowiedzialnych za przekazywanie płatności beneficjentom, z jednoczesnym założeniem, że powyższe funkcje może pełnić jedna z trzech głównych instytucji systemu (zarządzająca, certyfikująca, audytowa). W związku z negatywnym nastawieniem znacznej grupy państw członkowskich wobec mnożenia instytucji systemu zarządzania i kontroli, w ostatecznym tekście rozporządzenia wzmianka na temat instytucji odpowiedzialnych za przepływ płatności znalazła się jedynie w art. 37 (ust. 1 lit. g) punkt (iii)) w kontekście obowiązkowych informacji, które muszą zawierać programy operacyjne.

Rozdział II: Monitorowanie

Rozporządzenie ogólne wprowadza kilka zmian w odniesieniu do zasad monitorowania pomocy uzyskiwanej z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w stosunku do okresu 2000-2006, które jednak nie stanowią o daleko idącej reformie systemu.

W latach 2007-2013 **komitety monitorujące** muszą być powoływane dla każdego programu operacyjnego, przy czym, inaczej niż to było uregulowane w rozporządzeniu 1260/1999, możliwe jest ustanowienie jednego komitetu monitorującego dla kilku programów. Nie ma natomiast obowiązku tworzenia komitetów monitorujących na poziomie narodowych strategicznych ram odniesienia.

Odmienne uregulowana została także kwestia udziału w Komitecie monitorującym przedstawiciela Komisji Europejskiej. Niniejsze rozporządzenie zakłada uczestnictwo w pracach komitetu przedstawiciela KE z głosem doradczym – z inicjatywy własnej przedstawiciela KE lub na wniosek komitetu, podczas gdy rozporządzenie 1260/1999 przewidywało jego obowiązkowy udział w charakterze doradczym. Zmiany wprowadzone do katalogu zadań komitetu monitorującego są pochodną zmian w systemie programowania i zarządzania środkami, w tym między innymi rezygnacji z Uzupełnienia programu, przeniesienia zarządzania z poziomu działań na poziom priorytetów oraz nowych rozwiązań w dziedzinie audytu. Z nowych uprawnień wymienić należy informowanie komitetu monitorującego o treści rocznego sprawozdania audytowego w zakresie odnoszącym się do danego programu operacyjnego i o wszelkich istotnych uwagach, jakie Komisja może przedstawić po przeanalizowaniu sprawozdania (art. 65 lit. e)).

Niniejsze rozporządzenie wprowadza także, odmienne w stosunku do okresu 2000-2006, uregulowania odnoszące się do **wskaźników monitorowania**. W latach 2007-2013 wskaźniki oddziaływania nie stanowią formalnie instrumentu prawnego regulowanego przepisami rozporządzenia ogólnego, tak jak to miało miejsce w rozporządzeniu 1260/1999 (art. 36 ust. 2 lit. b)). Rozporządzenie 1083/2006 w art. 37 ust. 1 lit. c) dotyczącym elementów programu operacyjnego wymienia, w kontekście informacji o priorytetach i celach programu, jedynie **wskaźniki produktu i rezultatu**, które w ograniczonej liczbie mają służyć ilościowemu określeniu konkretnych celów dla poszczególnych osi priorytetowych. Podobnie zawężający jest art. 66 tytułu VI (Ustalenia w zakresie monitorowania).

1083/2006

Odniesienia do wskaźników oddziaływania, jako podstawowego instrumentu podejmowania strategicznych decyzji dotyczących programowania (ewaluacja ex ante programów operacyjnych) jak również ostatecznej oceny w kwestii sukcesu lub porażki programów (ewaluacja ex post), znalazły się w dokumencie metodologicznym Komisji Europejskiej – praktycznym poradniku z zakresu wskaźników dla monitorowania i ewaluacji⁴³.

W ogólnym ujęciu typologia i zastosowanie wskaźników w okresie programowania 2007-2013 nie ulega większym zmianom, w tym układ wskaźników produktu, rezultatu i oddziaływania, odzwierciedlający poszczególne fazy wdrażania pomocy wspólnotowej (zmienia się tylko charakter prawny wskaźników oddziaływania). Nowym rozwiązaniem jest zastosowanie **zasady proporcjonalności** tzn. proporcjonalne, w stosunku do całkowitej kwoty wydatków alokowanej na program operacyjny, wykorzystanie przez Komisję i państwa członkowskie zasobów finansowych i administracyjnych dla wdrażania funduszy w odniesieniu do wyboru wskaźników przewidzianych w art. 37, tj. wskaźników produktu i rezultatu. W praktyce, dla państw członkowskich realizujących niewielkie programy operacyjne, rozwiązanie to oznacza zmniejszenie obciążeń związanych z koniecznością zdefiniowania i wyboru odpowiednich dla programu wskaźników, w związku z tym zmniejszenie liczby i zasięgu stosowanych wskaźników.

Sprawozdawczość

Niniejsze rozporządzenie utrzymuje dotychczasowe rozwiązania w dziedzinie sprawozdawczości zakładające obowiązek przedkładania przez instytucję zarządzającą rocznych i końcowych sprawozdań z realizacji programów operacyjnych oraz podstawowe wymagania w tym zakresie, wprowadzając możliwość zastosowania **zasady proporcjonalności** dla programów o małej skali oraz nieliczne modyfikacje o charakterze operacyjnym.

Po pierwsze, inaczej określony został termin przekazania Komisji Europejskiej przez instytucję zarządzającą końcowego sprawozdania z realizacji programu. Zgodnie z rozporządzeniem 1260/1999 termin ten wynosił sześć miesięcy od daty ostatecznego terminu kwalifikowania się wydatków, podczas gdy niniejsze rozporządzenie jako datę graniczną wyznacza 31 marca 2017 r. (art. 67 ust. 1). Po drugie, jako dodatkowe elementy sprawozdania rocznego i końcowego w stosunku do okresu 2000-2006 wymagane będą: informacja na temat wykorzystania pomocy uwolnionej w wyniku anulowania na rzecz instytucji zarządzającej lub innego organu władzy publicznej w okresie wdrażania programu operacyjnego oraz informacje na temat przypadków wykrycia zasadniczych modyfikacji związanych z trwałością operacji.

Art. 67 w ust. 3 i 4 wprowadza **kategorię dopuszczalności sprawozdań przez Komisję**, istniejącą już w okresie programowania 2000-2006. Warunek dopuszczalności sprawozdań uznaje się za spełniony, w przypadku gdy sprawozdanie zawiera wszystkie wymagane rozporządzeniem informacje, o czym Komisja informuje państwo członkowskie w terminie 10 dni

⁴³ Indicators for monitoring and evaluation: a practical guide, The New Programming Period, 2007-2013: Methodological Working Papers, Working Document No. 2, , European Commission, Directorate-General Regional Policy, Thematic development , impact, evaluation and innovative actions, Evaluation and additionality, 1 June 2006 (CDRR-05-0029-01-EN).

roboczych od daty otrzymania sprawozdania. Dopuszczalności sprawozdania nie należy mylić z możliwością wyrażenia przez Komisję swojej opinii w sprawie treści dopuszczalnego sprawozdania oraz jego przyjęcia przez Komisję. W odniesieniu do procedury przyjmowania sprawozdania przez Komisję utrzymane zostały terminy obowiązujące w okresie programowania 2000-2006, tj. dwa miesiące od daty otrzymania – dla sprawozdania rocznego oraz pięć miesięcy – dla sprawozdania końcowego.

1083/2006

Zasadnicza zmiana w odniesieniu do zakresu informacji ujmowanych w sprawozdaniach rocznych i końcowych dotyczy jego proporcjonalnego charakteru w stosunku do całkowitej kwoty wydatków w ramach danego programu operacyjnego, a co za tym idzie możliwości skróconego przedstawiania wymaganych elementów w przypadku mniejszych programów.

W rozporządzeniu zabrakło natomiast, inaczej niż w przypadku zasady proporcjonalności dla działań kontrolnych (por. art. 74), szczegółowych przepisów regulujących praktyczne stosowanie zasady proporcjonalności w odniesieniu do wymagań dla systemu raportowania (np. od jakiej wielkości progowej programu mogą być stosowane procedury uproszczone), podobnie jak w kwestii wyboru wskaźników, przeprowadzania ewaluacji czy niektórych ogólnych przepisów dotyczących systemu zarządzania i kontroli (art. 58 ust. e i f). Można wnioskować, że kwestia stosowania uproszczonych procedur będzie każdorazowo przedmiotem ustaleń między Komisją a zainteresowanym państwem członkowskim.

Ponadto, art. 68 niniejszego rozporządzenia wprowadza nowe przepisy dotyczące rocznej analizy programów przez Komisję oraz instytucję zarządzającą, po przedłożeniu przez tę ostatnią rocznego sprawozdania z realizacji programu. Analiza ta dotyczy postępu osiągniętego w realizacji programu, najważniejszych wyników w poprzednim roku, wykonania finansowego oraz innych czynników pod kątem usprawnienia wdrażania, a także może odwoływać się do wszelkich aspektów działania systemu zarządzania i kontroli, poruszanych w rocznym sprawozdaniu audytowym. W wyniku analizy Komisja może sformułować uwagi, o których państwo członkowskie i instytucja zarządzająca informują komitet monitorujący. Następnie Komisja otrzymuje od państwa członkowskiego informację na temat działań podjętych w odpowiedzi na przedstawione uwagi. Informacja ta przekazywana jest Komisji jedynie w formie elektronicznej.

Zasada proporcjonalności w latach 2007-2013

Mimo formalnego funkcjonowania w okresie 2000-2006 zasady proporcjonalności, oznaczającej proporcjonalne w stosunku do wartości administrowanej pomocy UE obciążenia administracyjne dla państw członkowskich (por. art. 3 rozporządzenia 438/2001), w latach 2007-2013 niniejszej zasadzie nadano, na mocy rozporządzenia 1083/2006, znacznie szerszy wymiar. Zasada ta została ogólnie określona w art. 13 w odniesieniu do:

- wyboru wskaźników,
- oceny/ewaluacji,
- niektórych ogólnych zasad dotyczących systemów zarządzania i kontroli, oraz
- sprawozdawczości.

Szczegółne przepisy w zakresie proporcjonalności dla czynności kontrolnych ujęte zostały w art. 74.

Rozdział III: Informacja i promocja

Podobnie jak w latach 2000-2006, szczegółowe procedury dotyczące informacji i promocji są regulowane przepisami rozporządzenia wykonawczego Komisji Europejskiej przyjmowanego w procedurze komitologii, na podstawie delegacji art. 69 rozporządzenia ogólnego.

Artykuł 69 zawiera jedynie ogólne przepisy dotyczące obowiązku państwa członkowskiego i instytucji zarządzającej w zakresie dostarczania informacji na temat operacji i współfinansowanych programów oraz ich promocji, skierowanych do obywateli UE oraz beneficjentów.

1083/2006

Rozdział IV: Obowiązki państw członkowskich i Komisji

Ocena systemu zarządzania i kontroli

Szczególnie istotne modyfikacje w odniesieniu do funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli dla okresu 2007-2013 wprowadza art. 71 omawianego rozporządzenia. Podstawowa zmiana dotyczy zasad **oceny systemu pod kątem jego zgodności z wymogami rozporządzenia** oraz jego wiarygodności będącej podstawą dokonywania przez Komisję płatności okresowych. Wprowadzone regulacje wynikają między innymi z dążenia Komisji, współodpowiedzialnej za zarządzanie środkami z budżetu UE, do uzyskania większej pewności co do prawidłowego funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli w państwach członkowskich, szczególnie w świetle przekazania części uprawnień kontrolnych na poziom narodowy. W porównaniu z okresem 2000-2006, w którym na państwach członkowskich ciążył obowiązek przekazywania Komisji opisów systemu zarządzania i kontroli, a za ocenę stopnia zgodności systemu z normami przewidywanymi w rozporządzeniu odpowiadała Komisja Europejska we współpracy z państwem członkowskim (art. 5 i 6 rozporządzenia 438/2001) – w latach 2007-2013 dokonanie oceny zgodności systemu zarządzania i kontroli z wymaganiami rozporządzenia zostało zaliczone do obowiązków państwa członkowskiego.

Oprócz przedstawienia Komisji opisu systemu, w tym organizacji i procedur dla instytucji zarządzającej, certyfikującej, instytucji pośredniczących oraz instytucji audytowej, państwo członkowskie, przed złożeniem pierwszego wniosku o płatność pośrednią lub nie później niż w terminie dwunastu miesięcy od zatwierdzenia programu operacyjnego, jest zobowiązane przedłożyć Komisji **sprawozdanie zawierające wyniki oceny utworzenia systemów wraz z opinią na temat ich zgodności z artykułami z art. 58 - 62 rozporządzenia**. Dla podjęcia przez Komisję decyzji na temat uruchomienia pierwszej płatności okresowej dla danego programu operacyjnego kluczową kwestią będzie zakres zastrzeżeń zidentyfikowanych w opinii, tj. czy dotyczą one więcej niż jednej osi priorytetowej oraz sposób postępowania państwa członkowskiego w celu wdrożenia środków naprawczych.

Pierwsza płatność okresowa dla danego programu operacyjnego jest dokonywana przez Komisję w ciągu dwóch miesięcy od otrzymania od państwa sprawozdania z przeprowadzonej oceny systemu, jeśli opinia na temat zgodności z wymogami rozporządzenia nie zawiera zastrzeżeń i jeśli Komisja nie zgłasza uwag w odniesieniu do otrzymanych dokumentów. W sytuacji, gdy opinia zawiera zastrzeżenia, płatność może zostać uruchomiona przez Komisję w ciągu dwóch miesięcy od otrzymania od państwa członkowskiego potwierdzenia, że środki naprawcze dotyczące kluczowych elementów systemu zostały wdrożone a zastrzeżenia zawarte w opinii wycofane oraz przy braku uwag ze strony Komisji do otrzymanego potwierdzenia.

Nowe zasady dotyczące oceny systemów zarządzania i kontroli, o których mowa w art. 71 niniejszego rozporządzenia, cechuje, w wyniku ostatecznych negocjacji między państwami członkowskimi i Komisją oraz dzięki staraniom delegacji polskiej, pewna elastyczność. Polega ona na tym, że **płatność okresowa nie zostaje wstrzymana dla całego programu operacyjnego, gdy zastrzeżenia dotyczą wyłącznie jednej osi priorytetowej, lecz jest do-**

konywana dla pozostałych osi, co do których w opinii nie sformułowano zastrzeżeń.

Art. 71 zakłada, że sprawozdanie z przeprowadzonej oceny systemu zarządzania i kontroli oraz opinia na temat zgodności systemu z wymogami rozporządzenia sporządzane są przez instytucję audytową lub inny podmiot publiczny bądź prywatny, funkcjonalnie niezależny od instytucji zarządzającej i certyfikującej, zgodnie z międzynarodowymi standardami audytu. Tak więc nowe zadania dla państwa członkowskiego związane z obowiązkiem przeprowadzenia audytu systemu pod kątem jego kompatybilności z zasadami sformułowanymi w art. 58-62 nie oznaczają konieczności powoływania nowej instytucji w systemie zarządzania i kontroli dla programu operacyjnego.

1083/2006

W art. 72-73 omawianego rozporządzenia sformułowano zostały **obowiązki Komisji** w dziedzinie zarządzania i kontroli. Inaczej niż miało to miejsce w okresie 2000-2006, kiedy Komisja Europejska, zgodnie z art. 38 ust. 2 rozporządzenia 1260/1999 miała obowiązek zapewnienia, że państwa członkowskie mają sprawnie funkcjonujące systemy zarządzania i kontroli gwarantujące skuteczne i prawidłowe wykorzystanie funduszy wspólnotowych, w latach 2007-2013 Komisja Europejska jest jedynie zobowiązana do upewnienia się, zgodnie z procedurą ustanowioną w art. 71, że państwa członkowskie utworzyły właściwe systemy. Ponadto, bazując na wynikach rocznych sprawozdań audytowych, rocznej opinii instytucji audytowej i własnych audytów Komisja musi upewnić się, że systemy te funkcjonują skutecznie (art. 72 ust. 1).

W latach 2007-2013 zasadniczo nie zmieniły się, w porównaniu z poprzednim okresem programowania, same procedury przeprowadzania audytów przez Komisję Europejską w państwach członkowskich. Urzędnicy Komisji lub jej upoważnieni przedstawiciele będą umocowani do dokonywania audytów na miejscu, w tym audytów operacji ujętych w programach operacyjnych, bez uszczerbku dla działań audytowych przeprowadzanych przez instytucje państwa członkowskiego. Sprecyzowano ponadto, że celem działań audytowych Komisji jest weryfikacja skutecznego działania systemów zarządzania i kontroli. Wydłużony został natomiast okres, w którym Komisja powinna powiadomić państwo członkowskie o zamiarze przeprowadzenia audytu, z jednego, zgodnie z rozporządzeniem 1260/1999 (art. 38 ust. 2) do dziesięciu dni roboczych, z wyjątkiem pilnych przypadków.

Istotne modyfikacje niniejsze rozporządzenie wprowadza w odniesieniu do **współpracy Komisji z instytucjami audytowymi państwa członkowskiego** (art. 73). W szczególności rozporządzenie zakłada, że Komisja, realizując własne uprawnienia audytowe, będzie mogła bazować na wynikach corocznych audytów przeprowadzanych przez państwo członkowskie i opinii instytucji audytowej (zgodnie z art. 62 ust. 1 lit. d)), a co za tym idzie przeprowadzać własne audyty na miejscu tylko w przypadku istnienia dowodów sugerujących braki w systemie.

Ograniczenie zadań audytowych Komisji w państwach członkowskich i zaufanie do czynności audytowych realizowanych przez instytucje krajowe jest możliwe jedynie przy spełnieniu określonych warunków. Po pierwsze, opinia na temat zgodności systemu zarządzania i kontroli dla danego programu operacyjnego wydana na podstawie art. 71 ust. 2, tj. przed złożeniem wniosku o pierwszą płatność okresową lub w ciągu dwunastu miesięcy od zatwierdzenia programu, musi być wolna od zastrzeżeń lub zastrzeżenia te zostały wycofane w wyniku działań naprawczych. Po drugie, strategia audytu przyjęta przez instytucję audytową musi być zadowalająca. Po trzecie wreszcie, wyniki audytów przeprowadzonych przez państwo członkowskie i Komisję muszą dawać racjonalne zapewnienie co do skutecznego funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli.

Art. 73 podkreśla ponadto znaczenie **koordynacji współpracy w dziedzinie audytu** Komisji z instytucjami audytowymi państw członkowskimi w celu uniknięcia nieuzasadnionego powielania prac i możliwie optymalnego wykorzystania zasobów. Między innymi w tym celu sprecyzowany został termin (trzy miesiące) zgłaszania przez Komisję uwag do przedłożonej przez państwo członkowskie strategii audytu (art. 62 ust. 4).

Tabela 13:

Podział obowiązków między Komisję Europejską i państwa członkowskie w zakresie oceny systemów zarządzania i kontroli w latach 2000-2006 i 2007-2013

	2000-2006	2007-2013
Państwa członkowskie	Przedkładają Komisji opis systemu zarządzania i kontroli dla każdej pomocy (art. 5 rozporządzenia 438/2001, art. 12 rozporządzenia 1164/94 z późn. zm.).	Przedkładają opis systemu zarządzania i kontroli dla każdego programu operacyjnego (art. 71 ust. 1), do którego dołącza się: <ul style="list-style-type: none"> – sprawozdanie zawierające wyniki oceny utworzenia systemu, oraz – opinię na temat zgodności systemów z art. 58-62 rozporządzenia.
Komisja Europejska	We współpracy z państwem członkowskim upewnia się, czy systemy zarządzania i kontroli, przedstawione na mocy art. 5 rozporządzenia 438/2001, spełniają normy wymagane rozporządzeniem 1260/1999 (art. 6 rozporządzenia 438/2001; analogiczne przepisy dla Funduszu Spójności – art. 12 rozporządzenia 1164/94 z późn. zm.)	Upewnia się, na podstawie opinii na temat zgodności systemów przygotowanej przez państwo członkowskie, że państwa członkowskie utworzyły systemy zarządzania i kontroli, oraz Upewnia się, na podstawie rocznych sprawozdań audytowych i rocznej opinii instytucji audytowej, że systemy te funkcjonują skutecznie (art. 72 ust. 1)

1083/2006

Źródło: opracowanie własne na podstawie rozporządzeń 1083/2006, 1164/94, 1260/1999, 1264/1999, 438/2001.

Zasada proporcjonalności dla działań kontrolnych

Zasada proporcjonalności, wprowadzona w okresie 2007-2013 jako jedna z kluczowych zasad pomocy udzielanej ze środków strukturalnych UE, znajduje praktyczne zastosowanie w odniesieniu do kontroli, o czym mówi art. 74 niniejszego rozporządzenia. Z uproszczonych procedur dotyczących kontroli mogą skorzystać władze państwa członkowskiego, realizujące stosunkowo niewielkie programy operacyjne, tj. **programy o całkowitej kwocie wydatków kwalifikowalnych nieprzekraczającej 750 mln EUR, dla których poziom współfinansowania wspólnotowego nie przekracza 40% całkowitej kwoty wydatków publicznych.**

Uprozczone zasady odnoszące się do czynności kontrolnych obejmują między innymi brak wymogu przedstawienia przez instytucję audytową strategii audytu na podstawie art. 62 ust. 1 lit. c), możliwość ograniczenia przez Komisję własnych zadań audytowych (por. komentarz do art. 73), a także możliwość skorzystania przez państwo członkowskie z opcji ustanowienia - zgodnie z zasadami krajowymi - podmiotów i procedur w celu wykonywania funkcji instytucji zarządzającej związanej z weryfikacją dostarczenia współfinansowanych towarów i usług oraz weryfikacją wydatków deklarowanych (art. 60 lit. b)), funkcji instytucji certyfikującej określonych w art. 61 oraz funkcji instytucji audytowej określonych w art. 62. Oznacza to w praktyce, że państwo korzystające z opisanej wyżej możliwości nie musi wyznaczać instytucji certyfikującej ani audytowej dla danego programu operacyjnego - musi jedynie wyznaczyć instytucję zarządzającą zgodnie z art. 59.

* * *

Podsumowując zapisy tytułu VI rozporządzenia ogólnego należy podkreślić, że choć wprowadzone zostały zmiany w zakresie nazewnictwa podstawowych instytucji w ramach systemu

zarządzania i kontroli – nowy układ instytucji (instytucja zarządzająca, certyfikująca, audytowa) w większości powiela podział zadań funkcjonujący w latach 2000-2006. Istotną modyfikacją jest natomiast zastosowanie **podejścia programowego** w odniesieniu do tworzenia instytucji oraz przypisanie państwom członkowskim większych kompetencji w dziedzinie systemów zarządzania i kontroli, przy jednoczesnym ograniczeniu ilości działań kontrolnych.

1083/2006

Najważniejszą zmianę wprowadzoną przepisami tytułu VI stanowi przesunięcie głównego ciężaru odpowiedzialności za **ocenę zgodności systemu** z wymaganiami rozporządzenia na państwa członkowskie oraz wprowadzenie konsekwencji finansowych w postaci zawieszenia pierwszej płatności okresowej w związku z niedopełnieniem przez państwo obowiązków związanych z zapewnieniem prawidłowo funkcjonujących i wiarygodnych systemów zarządzania i kontroli.

Konsekwencją przyjętego przez Komisję Europejską podejścia decentralizacyjnego jest także wprowadzenie **zasady proporcjonalności**, w tym w szczególności w zakresie kontroli, gdzie państwa członkowskie będą uprawnione do stosowania uproszczonych procedur, a Komisja będzie mogła ograniczyć własne zadania audytowe, w przypadku stosunkowo niewielkich programów operacyjnych, dla których poziom współfinansowania UE nie będzie przekraczał 40%.

Ważnym z punktu widzenia obciążeń dla państw członkowskich jest ponadto wprowadzenie obowiązku funkcjonowania w latach 2007-2013 **skomputeryzowanego systemu wymiany danych** między państwami a Komisją Europejską.

TYTUŁ VII: ZARZĄDZANIE FINANSOWE

Tytuł VII omawianego rozporządzenia reguluje szczegółowe zasady zarządzania finansowego w odniesieniu do programów współfinansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, w tym między innymi zasady dotyczące dokonywania płatności zaliczkowych, okresowych i salda końcowego, wstrzymania biegu terminu płatności i zawieszenia płatności, automatycznego anulowania zobowiązań oraz zasady dokonywania korekt finansowych przez państwa członkowskie i Komisję Europejską.

1083/2006

W okresie 2000-2006 kwestie zarządzania finansowego uregulowane zostały częściowo w rozporządzeniu 1260/1999 (art. 31 - zobowiązania budżetowe, art. 32 - płatności, art. 33 - zastosowanie euro, art. 38 - kontrola finansowa i art. 39 - korekty finansowe), a częściowo w rozporządzeniach wykonawczych Komisji (rozporządzenie 438/2001 w zakresie zarządzania i systemów kontroli pomocy udzielanej w ramach funduszy strukturalnych, rozporządzenie 448/2001 w zakresie procedury dokonywania korekt finansowych pomocy udzielanej w ramach funduszy strukturalnych). Ponadto, ze względu na specyfikę Funduszu Spójności, w odrębnych aktach prawnych określono zasady właściwe dla tego instrumentu.

W przeciwieństwie do okresu 2000-2006 wszystkie podstawowe regulacje w zakresie zarządzania finansowego na lata 2007-2013 zgromadzone zostały w rozporządzeniu podstawowym Rady, a rozporządzenie wykonawcze Komisji uszczegóławia jedynie techniczne aspekty w tej dziedzinie. Takie ujęcie zapewnia przejrzystość przepisów od początku okresu programowania. Co więcej omawiane przepisy w dziedzinie płatności zawarte w niniejszym rozporządzeniu zostały ujednolicone z właściwymi regulacjami rozporządzenia finansowego Rady.⁴⁴

Rozdział I: Zarządzanie finansowe

Sekcja 1: Zobowiązania budżetowe

Przepisy niniejszego rozporządzenia dotyczące zobowiązań budżetowych Wspólnoty nie wnoszą zasadniczych zmian w stosunku do okresu regulowanego rozporządzeniem 1260/1999. Nieliczne modyfikacje, jak na przykład zapis mówiący o podjęciu przez Komisję pierwszego zobowiązania budżetowego przed przyjęciem przez Komisję decyzji o zatwierdzeniu programu operacyjnego (art. 75 ust. 1), wynikają z konieczności dostosowania przepisów w dziedzinie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności do bardziej ogólnych uregulowań w zakresie zarządzania budżetem UE. W latach 2007-2013 utrzymano zasadę podejmowania przez Komisję Europejską kolejnych zobowiązań do dnia 30 kwietnia każdego roku, na podstawie decyzji o przyznaniu wkładu z funduszy. Ponadto, art. 75 ust. 2 rozporządzenia 1083/2006 zawiera nowy przepis regulujący kwestię przesunięcia zobowiązań w związku z programami operacyjnymi, w części związanej z nowo ustanowioną w okresie 2007-2013 krajową rezerwą interwencyjną, na inne programy operacyjne.

Sekcja 2: Wspólne zasady dotyczące płatności

Podobnie jak w latach 2000-2006 płatności wkładów z funduszy dokonywane przez Komisję na rzecz instytucji wyznaczonej przez państwo członkowskie przyjmują, w okresie regulowanym niniejszym rozporządzeniem, formę **płatności zaliczkowej, płatności okresowych oraz płatności salda końcowego** (art. 76 ust. 2). Co więcej, mimo starań Komisji dotyczących przesunięcia na koniec stycznia terminu, w którym państwa członkowskie zobowiązane są każdego roku przekazać Komisji Europejskiej tymczasowe prognozy dotyczące prawdo-

⁴⁴ Por.: Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 of 25 June 2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities, Dz. U. WE L 248, 16.9.2002.

podobnych wniosków o płatność na bieżący i następny rok budżetowy, utrzymany został termin obowiązujący na mocy rozporządzenia 1260/1999, tj. nie później niż 30 kwietnia każdego roku (art. 76 ust. 3). Chęć skrócenia terminu argumentowana była przez Komisję harmonogramem prac związanych z przygotowywaniem projektu rocznego budżetu UE i koniecznością wcześniejszego dostępu do danych przekazywanych przez państwa członkowskie.

1083/2006

Nie zmieniły się także regulacje dotyczące kumulacji płatności zaliczkowej i płatności okresowej do poziomu maksymalnie 95% wkładu funduszy w dany program operacyjny (art. 79 ust. 1), niepodzielności płatności na rzecz beneficjentów, tj. zapewnienia, że beneficjenci otrzymują pełną kwotę wkładu ze środków publicznych możliwie najszybciej i w całości, nie obciążoną dodatkowymi opłatami (art. 80), regulacje odnoszące się do stosowania euro (art. 81) oraz księgowania odsetek uzyskanych z tytułu płatności zaliczkowej (art. 83), a także przepisy regulujące terminy i częstotliwość przekazywania Komisji wniosków o płatności okresowe (w miarę możliwości trzy razy do roku oraz nie później niż do 31 października danego roku - art. 87 ust. 1) oraz termin przysługujący Komisji na dokonanie płatności okresowej (dwa miesiące od daty zarejestrowania prawidłowego wniosku o płatność - art. 87 ust. 2).

Nową zasadą dotyczącą płatności wprowadzoną przez omawiane rozporządzenie jest dokonywanie wszelkiej wymiany informacji dotyczących transakcji finansowych między Komisją Europejską a instytucjami i podmiotami wyznaczonymi przez państwo członkowskie **za pomocą informatycznego systemu wymiany danych**. Wyjątkowe sytuacje, w których dopuszcza się przekazywanie deklaracji wydatków i wniosków o płatność w formie papierowej, obejmują jedynie działanie **siły wyższej**, a w szczególności nieprawidłowe funkcjonowanie wspólnego systemu komputerowego lub brak trwałego połączenia (art. 76 ust. 4).

Sekcja 3: Płatność zaliczkowa

Art. 82 rozporządzenia szczegółowo określa sposób realizacji płatności zaliczkowej w ratach dla poszczególnych programów operacyjnych, zróżnicowany w zależności od państw realizujących program (państwa wchodzące w skład UE przed 1 maja 2004 r. i państwa, które przystąpiły do UE 1 maja 2004 r. lub później) i źródeł finansowania danego programu (odmienne regulacje dla programów finansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności).

W praktyce oznacza to, że nowe państwa członkowskie, w tym Polska, będą mogły korzystać z zaliczki w skumulowanej wysokości **7%** wkładu z funduszy strukturalnych na dany program, w ciągu trzech lat (2% w 2007 r., 3% w 2008 r. i 2% w 2009 r.), podczas gdy państwa UE-15 otrzymają niższą zaliczkę w wysokości **5%** w rozbiciu na dwa lata (2% w 2007 r. i 3% w 2008 r.). Podobnie w przypadku programów współfinansowanych z Funduszu Spójności - nowe państwa członkowskie otrzymają wyższą zaliczkę na poziomie **10,5%** w rozbiciu na trzy lata (odpowiednio 2,5%, 4% i 4%), a państwa UE-15 zaliczkę na poziomie **7,5%** (odpowiednio 2%, 3% i 2,5%).

Ponadto, niniejsze rozporządzenie, inaczej niż rozporządzenie 1260/1999, określa termin zwrotu Komisji kwoty wypłaconej w ramach zaliczki, jeśli przed tym terminem nie zostanie przesłany żaden wniosek o płatność. W latach 2007-2013 całkowita kwota wypłacona w ramach płatności zaliczkowej musi być zwrócona Komisji, jeżeli w terminie **dwudziestu czterech miesięcy** od daty wypłacenia przez Komisję pierwszej raty kwoty zaliczki nie zostanie przesłany żaden wniosek o płatność w ramach programu operacyjnego (art. 82 ust. 2). Na mocy rozporządzenia 1260/1999 termin ten określono jako osiemnaście miesięcy od daty decyzji w sprawie przyznania wkładu wspólnotowego. Powyższa zmiana wynika między innymi z innej niż dotychczas procedury uruchamiania pierwszej płatności okresowej.

Sekcja 4: Płatności okresowe

Niniejsze rozporządzenie, odmiennie niż rozporządzenie 1260/1999 reguluje także zagadnienie dokonywania płatności okresowych, w tym w szczególności pierwszej płatności okresowej.

Modyfikacje w tym zakresie obejmują między innymi sposób obliczania płatności, polegający na zastosowaniu poziomu współfinansowania dla każdej osi priorytetowej w odniesieniu do kwalifikowalnych wydatków w ramach danej osi (art. 77), jak również zasady dotyczące wydatków uwzględnianych w deklaracjach wydatków poświadczanych przez instytucję certyfikującą.

1083/2006

Te ostatnie, w wyniku silnego stanowiska niektórych państw członkowskich, popieranego między innymi przez Polskę, zostały uelastycznione w sposób umożliwiający uznanie za wydatek rzeczywiście poniesiony, w odniesieniu do pomocy publicznej w rozumieniu art. 87 Traktatu - **zaliczek wypłaconych beneficjentom przez podmiot przyznający pomoc**, przy spełnieniu określonych warunków.

Uznanie takich zaliczek za wydatek kwalifikowalny, który instytucja zarządzająca może umieścić w deklaracji wydatków i który może być przedmiotem refundacji w ramach płatności pośredniej jest możliwe, o ile zaliczki te podlegają gwarancji bankowej lub innemu zabezpieczeniu finansowemu, nie przekraczają 35% całkowitej kwoty pomocy, która ma być przyznana beneficjentowi na dany projekt oraz znajdują odzwierciedlenie w wydatkach opłacanych przez beneficjentów podczas realizacji projektu, uzasadnionych odpowiednimi dokumentami księgowymi nie później niż w ciągu trzech lat od dokonania zaliczki lub do końca 2015 roku, w zależności od tego, który z tych terminów jest wcześniejszy (art. 78 ust. 2).

W art. 78 znalazły się także szczegółowe zasady dotyczące kwalifikowania wydatków związanych z instrumentami **inżynierii finansowej** (ust. 6 i 7), których nie zawierało rozporządzenie 1260/1999.

Modyfikacja w nowym okresie programowania procedury dokonywania **pierwszej płatności okresowej** wiąże się ze zmianą przepisów dotyczących oceny przez Komisję i państwa członkowskie systemów zarządzania i kontroli (por. komentarz do tytułu VI, art. 71). Uruchowienie tej płatności warunkowane jest otrzymaniem przez Komisję opinii, wydanej przez organ państwa członkowskiego, na temat zgodności systemu zarządzania i kontroli, nie zawierającej zastrzeżeń, co do prawidłowego funkcjonowania systemu, bądź uzyskaniem potwierdzenia, że zidentyfikowane problemy zostały rozwiązane. Nieco inaczej ustawodawca określił także **warunki dopuszczalności wniosków o płatność**, ograniczając liczbę niezbędnych wymagań, obejmujących przesłanie wniosku o płatność i deklaracji wydatków, najbardziej aktualnego sprawozdania rocznego z realizacji programu, a także zapewnienia, że w stosunku do deklarowanych operacji nie została wydana uzasadniona opinia na mocy art. 226 Traktatu w sprawie naruszenia (art. 87).

Sekcja 5: Zamknięcie programu i płatność salda końcowego

Po raz pierwszy bezpośrednio do tekstu rozporządzenia wprowadzono zapisy (art. 88) umożliwiające **częściowe zamknięcie programów operacyjnych** dla operacji zakończonych, tzn. takich, w przypadku których działania zostały faktycznie przeprowadzone i w odniesieniu do których wszystkie wydatki beneficjentów oraz odnośnego wkładu publicznego zostały opłacone. Procedura ta, z której – zgodnie z wytycznymi dot. zamknięcia pomocy przygotowanymi przez Komisję Europejską – można było skorzystać także w okresie programowania 2000-2006, stanowi znaczące uproszczenie dla instytucji zarządzającej, między innymi w zakresie wymaganych przez Komisję dokumentów.

1083/2006

W omawianym rozporządzeniu, bardziej szczegółowo niż w rozporządzeniach obejmujących okres 2000-2006, uregulowane zostały kwestie dotyczące **deklaracji zamknięcia pomocy, terminu płatności salda końcowego i ostatecznego zamknięcia programów** (art. 89). I tak Komisja dysponuje terminem 5 miesięcy od daty otrzymania deklaracji zamknięcia na przekazanie swojej opinii, a w braku uwag ze strony Komisji w przewidzianym terminie – deklarację uznaje się za przyjętą (ust. 3). Wyплаты salda końcowego Komisja powinna dokonać w terminie nieprzekraczającym czterdziestu pięciu dni lub od daty przyjęcia sprawozdania końcowego bądź od daty przyjęcia deklaracji zamknięcia pomocy, w zależności od tego, która z nich jest późniejsza (ust. 4). Precyzyjnie określony został także termin zamknięcia programu operacyjnego, za który uważa się datę najwcześniejszego z trzech wydarzeń: płatności salda końcowego, przesłania noty debetowej na kwoty nienależnie wypłacone przez Komisję państwu członkowskiemu lub anulowania salda końcowego zobowiązania budżetowego. Nie zmienił się okres, w którym saldo końcowe wypłacone przez Komisję może zostać skorygowane (dziewięć miesięcy), natomiast bardziej precyzyjnie określone zostały warunki ww. procedury (ust. 6).

Art. 90 niniejszego rozporządzenia reguluje zagadnienie **dostępności dokumentów**. W stosunku do okresu 2000-2006 nie nastąpiły zasadnicze zmiany, tj. nadal obowiązuje okres **trzech lat** od daty zamknięcia programu operacyjnego lub zamknięcia częściowego, który może ulec zawieszeniu w przypadku toczącego się postępowania prawnego lub na należycie umotywowany wniosek Komisji.

Sekcja 6: Wstrzymanie biegu terminu płatności i zawieszenie płatności

W toku negocjacji przedmiotowego rozporządzenia szczególne kontrowersje wywołały propozycje Komisji dotyczące zmiany procedur zawieszenia płatności. Komisja, powołując się na konieczność zwiększenia przejrzystości i bezpieczeństwa prawnego oraz ujednolicenia przepisów rozporządzenia z rozporządzeniem finansowym, zaproponowała wprowadzenie trzech etapów: wstrzymania biegu terminu płatności (*interruption of the payment deadline*), wstrzymania płatności (*withholding of payment*) oraz zawieszenia płatności (*suspension of payment*). W ostatecznej wersji rozporządzenia procedura została ograniczona do dwóch etapów: **wstrzymania biegu terminu płatności** (art. 91) i **zawieszenia płatności** (art. 92).

Bieg terminu płatności może zostać wstrzymany przez urzędnika Komisji, tzw. delegowanego intendenta (*authorising officer*) w rozumieniu rozporządzenia finansowego (1605/2002) maksymalnie na okres sześciu miesięcy w dwóch przypadkach: po pierwsze, gdy sprawozdanie audytowe zawiera dowody sugerujące znaczące wady systemów zarządzania i kontroli; po drugie, gdy delegowany intendent musi przeprowadzić dodatkową weryfikację w związku z podejrzeniem, że deklarowane wydatki związane są z poważnymi nieprawidłowościami.

Warto zauważyć, iż **procedura wstrzymania biegu terminu płatności** jest nowa w stosunku do przepisów obowiązujących dla funduszy w latach 2000-2006. Bazując na dotychczasowych doświadczeniach Komisja uznała, że jej wprowadzenie jest niezbędne i leży w interesie państw członkowskich, a także będzie miało znaczenie praktyczne. Przykładowo, w sytuacji gdy państwo członkowskie przekazuje Komisji deklarację wydatków w późnym terminie, tj. np. w grudniu danego roku, Komisja może nie mieć wystarczająco czasu, aby dokonać weryfikacji i przystąpić do uruchomienia płatności, choć deklaracja formalnie może spełniać kryteria dopuszczalności. Procedura wstrzymania biegu terminu płatności umożliwia formalne przyjęcie przez Komisję takiej deklaracji wydatków, co jest szczególnie istotne dla celów kalkulacji zasady $n+2/n+3$, z jednoczesnym wstrzymaniem terminu płatności do czasu wyjaśnienia wątpliwości zidentyfikowanych w sprawozdaniu audytowym bądź przez delegowanego intendenta.

Procedura **zawieszenia płatności**, określona w art. 92 rozporządzenia, miała już zastosowanie w poprzednim okresie programowania w przypadku stwierdzenia poważnych nieprawidł-

wości wydatków, które nie zostały skorygowane i kiedy zachodziła potrzeba natychmiastowego działania.

W latach 2007-2013 zawieszenie płatności może nastąpić, na poziomie osi priorytetowych bądź programów, w przypadku istnienia w systemie zarządzania i kontroli poważnej wady rzutującej na prawidłowość procedury certyfikacji płatności, stwierdzenia nieprawidłowości określonych wydatków lub gdy ma miejsce poważne naruszenie przez państwo członkowskie zobowiązań związanych z zabezpieczeniem systemów zarządzania i kontroli określonych w art. 70 ust. 1 i 2.

1083/2006

Sekcja 7: Automatyczne anulowanie zobowiązań

W okresie 2007-2013 znaczącej modyfikacji ulegną zasady dotyczące automatycznego anulowania zobowiązań. Po pierwsze, rozszerzeniu ulegnie zakres stosowania automatycznego anulowania o **zobowiązania Funduszu Spójności**, w związku z włączeniem tego instrumentu w główny nurt programowania i zarządzania środkami strukturalnymi UE. Ponadto, w wyniku postanowień finansowych podjętych na szczycie Rady Europejskiej w grudniu 2005 roku, dla części państw członkowskich, w których PKB w latach 2001-2003 pozostawał poniżej 85% średniej dla UE-25 w tym samym okresie (w tym Polski), wprowadzono bardziej elastyczną **zasadę n+3**. W pozostałych państwach zachowana została zasada n+2.

Należy podkreślić, że istota działania zasady automatycznego anulowania zobowiązań nie uległa zmianie w stosunku do okresu 2000-2006. Zgodnie z art. 93 niniejszego rozporządzenia, Komisja anuluje każdą część zobowiązania budżetowego w ramach programu operacyjnego, która nie została wykorzystana na płatność zaliczkową lub płatności okresowe, lub w odniesieniu do której nie został przesłany wniosek o płatność do końca grudnia drugiego roku (trzeciego roku w przypadku zasady n+3) następującego po roku podjęcia zobowiązania budżetowego w ramach programu. Utrzymana została także dotychczasowa trójstopniowa procedura automatycznego anulowania zobowiązań, obejmująca przekazanie państwu członkowskiemu przez Komisję informacji na temat każdorazowego ryzyka zastosowania procedury, okres dwóch miesięcy na przekazanie przez państwo członkowskie stosownych obserwacji oraz zmniejszenie wkładu funduszy w dany program operacyjny o anulowaną kwotę zobowiązań (art. 97).

W odniesieniu do sytuacji, w których rozporządzenie przewiduje **wyjątki od zasady n+2/n+3**, przepisy zostały doprecyzowane i odpowiednio dostosowane, w porównaniu do regulacji obowiązujących w latach 2000-2006. Najważniejszą modyfikację stanowi możliwość wyłączenia spod obowiązywania zasady automatycznego anulowania tej części zobowiązania budżetowego, dla której – z powodu działania **siły wyższej** mającej poważny wpływ na realizację programu operacyjnego - nie było możliwości złożenia wniosku o płatność (art. 96 lit. c)). Poza powyższym przypadkiem, wyłączenie dotyczyć może także tej części zobowiązań, dla której złożono wniosek o płatność, ale która podlega procedurze wstrzymania bądź zawieszenia, oraz tej części zobowiązania, dla której złożono wniosek o płatność ale której zwrot został ograniczony ze względu na brak zasobów finansowych (art. 96 lit. a), b)).

Bardziej elastycznie niż w latach 2000-2006 uregulowano ponadto kwestię okresu wstrzymania płatności dotyczących dużych projektów i programów pomocy, dzięki możliwości obliczania ostatecznych terminów automatycznego anulowania od daty kolejnej decyzji koniecznej do zatwierdzenia dużych projektów i programów pomocy, co pozwala na przesunięcie w czasie planów finansowych dla zobowiązań. Rozporządzenie w sposób bardziej szczegółowy reguluje także zagadnienie wstrzymania terminu na czas trwania postępowań prawnych i odwołań administracyjnych (art. 95).

Rozdział II: Korekty finansowe

Modyfikacje wprowadzone na mocy rozporządzenia 1083/2006 w dziedzinie korekt finansowych mają przede wszystkim charakter porządkujący i nie zmieniają w znaczący sposób istoty funkcjonowania korekt. Podobnie jak w okresie 2000-2006, możemy wyróżnić **korekty dokonywane przez państwa członkowskie i korekty dokonywane przez Komisję Europejską**.

1083/2006

W nowym okresie programowania utrzymana została zasada, zgodnie z którą państwa członkowskie w pierwszej kolejności ponoszą odpowiedzialność za śledzenie nieprawidłowości i dokonywanie stosownych korekt finansowych (art. 98 ust. 1). Podstawowa modyfikacja wprowadzona na mocy niniejszego rozporządzenia w odniesieniu do korekt dokonywanych przez państwa członkowskie dotyczy sposobu określenia zasobów finansowych podlegających anulowaniu w związku ze stwierdzonymi w operacjach lub programach operacyjnych nieprawidłowościami o charakterze jednorazowym lub systemowym.

Rozporządzenie 1083/2006 mówi w tym miejscu o anulowaniu całości lub części **wkładu publicznego** w ramach programu (art. 98 ust. 2), inaczej niż rozporządzenie 1260/1999 odwołujące się do **wkładu Wspólnoty**. Zmiana ta wynika między innymi z nowych regulacji w zakresie kalkulacji wkładu Wspólnoty, dokonywanego na poziomie programów operacyjnych i priorytetów, skutkujących brakiem możliwości wyodrębnienia – na poziomie poszczególnych operacji – wkładu Wspólnoty podlegającego korekcie. Podobnie jak dotychczas, wkład anulowany w wyniku korekty dokonanej przez państwo członkowskie nie może być ponownie wykorzystany na operacje, które były przedmiotem korekty lub na operacje w ramach całości lub części osi priorytetowej, w obrębie której wystąpiła nieprawidłowość systemowa, której dotyczyła korekta.

Najważniejsze zmiany w odniesieniu do korekt dokonywanych przez Komisję Europejską polegają na ograniczeniu – dotychczas obowiązującej na mocy art. 39 rozporządzenia 1260/1999 oraz rozporządzenia 448/2001 dwuetapowej procedury korekty finansowej obejmującej zawieszenie płatności okresowej a następnie anulowanie wkładu Wspólnoty – jedynie do aktu anulowania wkładu. Należy podkreślić, że rozporządzenie 1083/2006 nie likwiduje procedury zawieszenia płatności, lecz precyzuje zasady jego dokonywania, jako kolejnego po wstrzymaniu biegu terminu płatności etapu, w którym państwo członkowskie ma możliwość usunięcia zidentyfikowanych nieprawidłowości, przed przystąpieniem Komisji do korekty finansowej.

Istotnym novum, o którym mowa w art. 99 ust. 5, jest możliwość uruchomienia przez Komisję procedury korekty finansowej w związku z nieprzestrzeganiem przez państwa członkowskie obowiązków związanych z **weryfikacją w połowie okresu programowania zasady dodatkowości**, obligatoryjną dla państw objętych celem Konwergencja na mocy art. 15 ust. 4.

W odniesieniu do samej procedury dokonywania korekt przez Komisję, tj. etapu anulowania całości lub części wkładu, utrzymana została metodologia stosowana w okresie 2000-2006. Za podstawę korekty finansowej Komisja może przyjąć **wartość ryczałtową bądź ekstrapolowaną** w oparciu o stwierdzone indywidualne przypadki nieprawidłowości oraz biorąc pod uwagę systemowy charakter danej nieprawidłowości (art. 99 ust. 2).

Przebieg procedury podejmowania decyzji o dokonaniu korekty finansowej pozostał w większości niezmienny (art. 100). Obejmuje ona:

- przekazanie państwu członkowskiemu przez Komisję informacji o tymczasowych wnioskach z wezwaniem państwa do zgłaszania uwag w ciągu dwóch miesięcy;

- w przypadku gdy korekta opiera się na wartości ekstrapolowanej lub ryczałtowej - możliwość dodatkowego terminu dwóch miesięcy na analizę odnośnych dokumentów i wykazania, że rzeczywisty zakres nieprawidłowości jest mniejszy niż w ocenie w Komisji;
- w przypadku gdy państwo członkowskie nie akceptuje tymczasowych wniosków Komisji - wezwanie do wzięcia udziału w przesłuchaniu w celu osiągnięcia porozumienia,
- w razie braku porozumienia – podjęcie przez Komisję decyzji w sprawie korekty w terminie sześciu miesięcy od daty przesłuchania lub w ciągu sześciu miesięcy po dacie wysłania zaproszenia na przesłuchanie przez Komisję, jeśli przesłuchanie nie doszło do skutku.

1083/2006

Zmianą w stosunku do okresu 2000-2006 jest wydłużenie terminu, w którym Komisja podejmuje ostateczną decyzję w sprawie korekty finansowej - z trzech do sześciu miesięcy od daty przesłuchania.

W odniesieniu do procedury zwrotu środków należnych budżetowi ogólnemu UE (art. 102) w rozporządzeniu 1083/2006 utrzymane zostały zasady obowiązujące na mocy art. 7 rozporządzenia 448/2001.

Tabela 14:

Zestawienie procedur związanych z wykryciem nieprawidłowości systemowych i nieprawidłowości deklarowanych wydatków w latach 2007-2013

Procedura	Przesłanki zastosowania procedury	Terminy /Konsekwencje finansowe
Wstrzymanie terminu biegu płatności okresowej (art. 91)	<ul style="list-style-type: none"> - Dowody sugerujące znaczące wady funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli w sprawozdaniu krajowego lub wspólnotowego podmiotu przeprowadzającego audyt, - Konieczność dodatkowej weryfikacji przez delegowanego intendenta w związku z podejrzeniem, że deklarowany wydatek wiąże się z poważną nieprawidłowością. 	<ul style="list-style-type: none"> - Maksymalny okres wstrzymania biegu – <u>sześć miesięcy</u>. - Wstrzymanie ustaje po podjęciu przez państwo niezbędnych środków.
Zawieszenie płatności okresowej (art. 92)	<ul style="list-style-type: none"> - Poważna wada w systemie zarządzania i kontroli mająca wpływ na rzetelność procedury certyfikacji, - Wydatek w poświadczonej deklaracji wydatków wiąże się z poważną nieprawidłowością, - Poważne naruszenie przez państwo członkowskie zobowiązań wynikających z art. 70 ust. 1 i 2. 	<ul style="list-style-type: none"> - Komisja może podjąć decyzję o zawieszeniu po umożliwieniu państwu członkowskiemu przedstawienia uwag w terminie <u>dwóch miesięcy</u>. - Zawieszenie zostaje zniesione po podjęciu niezbędnych środków. - W przypadku niepodjęcia przez państwo odpowiednich środków – Komisja może podjąć decyzję o anulowaniu wkładu wspólnoty (korekta finansowa na mocy art. 99).

1083/2006

Korekty finansowe – anulowanie wkładu Wspólnoty (art. 99)	<ul style="list-style-type: none"> - Poważna wada w systemie zarządzania i kontroli stanowiąca zagrożenie dla już wypłaconego wkładu Wspólnoty na rzecz programu, - Wydatek ujęty w poświadczonej deklaracji wydatków jest nieprawidłowy i nie został skorygowany przed wszczęciem procedury korekty, - Państwo członkowskie, przed wszczęciem niniejszej procedury, nie przestrzega obowiązków związanych ze śledzeniem nieprawidłowości i dokonywaniem korekt finansowych wkładu publicznego wynikających z art. 98. 	<ul style="list-style-type: none"> - Przekazanie państwu członkowskiemu przez Komisję informacji o tymczasowych wnioskach z wezwaniem do zgłaszania uwag w ciągu <u>dwóch miesięcy</u>; - w przypadku gdy korekta opiera się na wartości ekstrapolowanej lub ryczałtowej - możliwość dodatkowego terminu <u>dwóch miesięcy</u> na analizę odnośnych dokumentów i wykazanie, że rzeczywisty zakres nieprawidłowości jest mniejszy niż w ocenie w Komisji; - w przypadku gdy państwo członkowskie nie akceptuje tymczasowych wniosków Komisji - wezwanie do wzięcia udziału w przesłuchaniu w celu osiągnięcia porozumienia, - w razie braku porozumienia – podjęcie przez Komisję decyzji w sprawie korekty w terminie <u>sześciu miesięcy</u> od daty przesłuchania
---	---	---

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rozporządzenia ogólnego.

* * *

Podsumowując zapisy tytułu VII należy podkreślić, że najważniejsze modyfikacje w dziedzinie zarządzania finansowego wprowadzone w okresie 2007-2013 obejmują: przesunięcie płatności z poziomu działań na poziom priorytetów (osi priorytetowych), wprowadzenie zaliczki na poziomie 10,5% na poziomie programu dla Funduszu Spójności dla nowych państw członkowskich, możliwość dokonywania częściowego zamknięcia programów operacyjnych oraz wprowadzenie zasady n+3 dla grupy państw członkowskich o PKB *per capita* w latach 2001-2003 poniżej poziomu 85% średniej dla UE-25. Rozwiązaniem, które może znacząco przyczynić się do zwiększenia płynności finansowej beneficjentów korzystających z funduszy w ramach programów pomocy publicznej, jest wprowadzenie możliwości uznania za wydatek rzeczywiście poniesiony, a zatem uwzględniany przez instytucję certyfikującą w deklaracji wydatków – zaliczek wypłacanych beneficjentom przez podmiot przyznający pomoc publiczną.

Szczególne znaczenie dla przejrzystości procedur dotyczących płatności oraz bezpieczeństwa prawnego państw członkowskich ma uszczegółowienie zapisów rozporządzenia w odniesieniu do poszczególnych etapów procedury stosowanej w przypadku wykrycia wad systemowych lub nieprawidłowości deklarowanych operacji, a także ich ujednolicenie z przepisami rozporządzenia finansowego. Wprowadzenie etapu tzw. zawieszenia biegu terminu płatności przed przystąpieniem Komisji do zawieszenia płatności okresowej przyczyni się do większej elastyczności zarządzania finansowego.

TYTUŁ VIII: KOMITETY

Zapisy tytułu VIII odnoszą się do charakteru oraz sposobu funkcjonowania komitetów wspierających Komisję Europejską w realizacji niniejszego rozporządzenia.

Zapisy rozporządzenia ogólnego wykazują znaczne uproszczenia w zakresie współpracy Komisji Europejskiej z komitetami w stosunku do zapisów rozporządzenia 1260/1999. Rozporządzenie ogólne znosi bowiem prawie wszystkie komitety istniejące z mocy rozporządzenia 1260/1999: Komitet ds. Rozwoju i Rekonwersji Regionów, Komitet ds. Struktury Agrarnej i Rozwoju Wsi oraz Komitet ds. Struktur Rybołówstwa i Akwakultury 1999 i powołuje jeden komitet koordynujący fundusze. Zmiana taka wynika przede wszystkim z rezygnacji z Inicjatyw Wspólnotowych oraz przesunięciem Sekcji Orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej oraz Finansowego Instrumentu Rybołówstwa poza obszar interwencji polityki spójności. Rozporządzenie ogólne pozostawia natomiast Komitet powołany na mocy art. 147 Traktatu.

1083/2006

Rozdział I: Komitet koordynujący fundusze

W swoich działaniach związanych z wykonaniem rozporządzenia Komisja Europejska wspierana jest przez **komitet koordynujący fundusze** (art. 103 ust. 1, ang. *Coordination Committee of the Funds*). Zapisy art. 103 w pewien sposób ograniczają szerokie uprawnienia Komisji Europejskiej w zakresie stanowienia prawa, poprzez zobligowanie Komisji do konsultowania wydawanych przez siebie aktów wykonawczych do rozporządzenia ogólnego na lata 2007-2013 z komitetem koordynującym fundusze.⁴⁵

Komitet koordynujący fundusze będzie działał równolegle z funkcjonującym już Komitetem ds. Rozwoju i Rekonwersji Regionów, powołanym w ramach rozporządzenia 1260/1999. Zakres kompetencji obu komitetów jest praktycznie ten sam, z tą różnicą, że komitet koordynujący fundusze odnosi się do programów 2007-2013, podczas gdy Komitet ds. Rozwoju i Rekonwersji Regionów zajmuje się programami 2000-2006 (i będzie funkcjonował do momentu zakończenia ich wdrażania).

Charakter komitetu koordynującego fundusze oraz zasady jego współpracy z Komisją określone zostały w art. 3 i 4 decyzji 1999/468/WE. Komitet koordynujący fundusze pełni dwojaką funkcję komitetu doradczego (zgodnie z art. 3 decyzji) oraz komitetu zarządzającego (zgodnie z art. 4 decyzji). Zarówno w pierwszym, jak i drugim przypadku rola komitetów jest podobna – pełnią one rolę opiniodawczą w stosunku do przedstawionych przez Komisję propozycji działań. Różnica tkwi jednak w mocy wiążącej wydawanych opinii. W przypadku, gdy komitet działa jako ciało doradcze, jego opinia jest odnotowywana i uwzględniana przez Komisję w najwyższym stopniu. Natomiast w przypadku, gdy opinia wydana przez komitet działający jako ciało zarządzające jest sprzeczna z propozycją Komisji, powstaje obowiązek poinformowania o tym Rady UE. Decyzja Komisji ulega wówczas zawieszeniu, a ostateczny kształt danego przepisu jest uzależniony od woli Rady.

Komitet koordynujący fundusze, zgodnie z art. 7 decyzji 1999/468/WE, złożony jest z przedstawicieli państw członkowskich, którym przewodniczy przedstawiciel Komisji. Ponadto art. 103 ust. 5 rozporządzenia ogólnego zobowiązuje EBI oraz EFI do wyznaczenia przedstawi-

⁴⁵ W kwestii tej art. 103 powołuje się na zapisy decyzji 1999/468/WE ustanawiającej warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji.

ciela bez prawa głosu. Komitet funkcjonuje w oparciu o swój własny regulamin wewnętrzny wzorowany na regulaminie standardowym opublikowanym w Dzienniku Urzędowym WE.⁴⁶

Rozdział II: Komitet ustanowiony na podstawie art. 147 Traktatu

1083/2006

Art. 104 rozporządzenia ogólnego przewiduje współpracę Komisji Europejskiej z **komitetem powołanym na podstawie art. 147 Traktatu**. Artykuł 147 Traktatu wskazuje, iż Komisja przy wykonywaniu zadań związanych z Europejskim Funduszem Społecznym jest wspomagana przez komitet złożony z przedstawicieli rządów, związków zawodowych, organizacji pracodawców oraz przewodniczącego będącego członkiem Komisji. Taki skład komitetu odzwierciedla różnorodność środowisk zainteresowanych działaniami podejmowanymi w ramach EFS. Komitet powołany stosownie do artykułu 147 Traktatu jest komitetem właściwym w obszarze spraw związanych z zatrudnieniem i rozwojem zasobów ludzkich.

Zgodnie z zapisami art. 104 rozporządzenia ogólnego, w skład omawianego komitetu wchodzi jeden przedstawiciel rządu, jeden przedstawiciel organizacji pracowników oraz jeden przedstawiciel organizacji pracodawców z każdego państwa członkowskiego. Rozporządzenie 1260/1999 przewidywało powołanie po 2 przedstawicieli każdej z tych grup. Ponadto każde państwo członkowskie mianuje zastępców przedstawicieli we wszystkich kategoriach. Jednak to Rada, na wniosek Komisji, powołuje członków komitetu i ich zastępców na okres 3 lat. Ponadto, novum w stosunku do okresu 2000-2006, jest możliwość wyznaczania przez EBI i EFI, w ramach porządku obrad komitetu, który ich dotyczy, własnych przedstawicieli bez prawa głosu. Zapis taki zapewnia sprawiedliwą reprezentację poszczególnych kategorii przedstawicieli w składzie komitetu. Art. 104 ust. 4 określa zakres obowiązków komitetu. Podobnie jak komitet koordynujący fundusze, komitet ustanowiony na podstawie art. 147 Traktatu pełni funkcje opiniotwórczo-konsultacyjne, związane z jego znaczeniem we wspomaganiu zarządzania EFS.

Komitet powołany na podstawie art. 147 Traktatu:

- wydaje opinie na temat przepisów wykonawczych do rozporządzenia ogólnego;
- wydaje opinie na temat projektów decyzji Komisji odnoszących się do programowania w przypadku wsparcia z EFS;
- jest konsultowany, gdy Komisja ustala kategorie środków pomocy technicznej, wsparcie w ramach EFS (priorytety strategicznych wytycznych Wspólnoty oraz strategicznych narodowych ram odniesienia) oraz gdy podejmuje decyzje odnośnie kwestii istotnych dla wdrażania strategii zatrudnienia, szkolenia i integracji społecznej na poziomie UE; Komisja może konsultować komitet także w kwestiach nie wymienionych powyżej.

Komisja Europejska informuje komitet o sposobie, w jaki uwzględniła jego opinie.

⁴⁶ Pierwsze posiedzenie komitetu koordynującego fundusze odbyło się 19 września 2006 r. Spotkania odbywają się średnio co miesiąc, a najważniejszymi poruszonymi tematami były m.in. projekt rozporządzenia wykonawczego Komisji oraz przygotowywane przez Komisję dokumenty robocze z zakresu przygotowania oceny ex ante, ewaluacji okresowych, czy też wytyczne dotyczące metodologii przeprowadzania analizy kosztów i korzyści.

Tabela 15:
Zakres konsultacji w ramach komitetów

	2000-2006	2007-2013
Funkcje zarządzające	Zasady wdrażania: <ul style="list-style-type: none"> - kwalifikowalność wydatków) (art. 30) - zastosowanie EUR (art. 33) - kontrola finansowa (art. 38) Kontrola finansowa: <ul style="list-style-type: none"> - korekty finansowe (art. 39) - informacja i promocja (art. 46) Inne zasady stosowania Inicjatywa URBAN Działania innowacyjne	Zasady wdrażania <ul style="list-style-type: none"> - kwalifikowalność wydatków w ramach celu 3 (art. 13 rozporządzenia ws. EFRR) - stosowanie EUR (art. 80) - system zarządzania i kontroli (art. 59, 60, 61, 69 i 70) - wymiana danych (art. 76d) - kategoryzacja wydatków (art. 37.1.d, 67.2.d)
Funkcje doradcze	Ustanowienie i rewizja regionów objętych wsparciem celu 2 Przyjęcie Podstaw Wsparcia Wspólnoty oraz dokumentów programowych Pomoc techniczna (art. 23) Kwestie związane z art. 20 do 22 (Inicjatywy Wspólnotowe i działania innowacyjne)	Kwalifikowalność regionów w ramach trzech celów : Konwergencja, Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie, Europejska współpraca terytorialna Przyjęcie strategicznych narodowych ram odniesienia (art. 26) Pomoc techniczna państw członkowskich (art. 46.2) Zasady metodologiczne i standardy stosowane przy ewaluacjach (art. 47)

1083/2006

Źródło: COMITOLOGIE, Comparaison avec la periode 2000-2006, Fiche d'information n. 24.

* * *

Podsumowując, należy podkreślić, że zapisy rozporządzenia ogólnego (w stosunku do postanowień rozporządzenia 1260/1999) upraszczają znacznie zakres współpracy Komisji Europejskiej z komitetami, znosząc funkcjonujące dotychczas komitety (dla poszczególnych funduszy) i powołując na ich miejsce jeden komitet – **koordynacyjny** – dla wszystkich funduszy stanowiących w latach 2007-2013 instrumenty polityki spójności (EFRR, EFS, Fundusz Spójności). Jedynym komitetem „funduszym”, jaki pozostaje, jest komitet powołany na mocy art. 147 Traktatu, i jest organem wspierającym Komisję Europejską przy wykonywaniu zadań związanych z wdrażaniem Europejskiego Funduszu Społecznego.

TYTUŁ IX: PRZEPISY KOŃCOWE

Zapisy tytułu IX porządkują stan prawny będący wynikiem reformy polityki spójności i przyjęcia przez Radę i Parlament Europejski rozporządzenia ogólnego 1083/2006. Artykuły dotyczą przepisów przejściowych, regulujących obowiązywanie prawodawstwa w zakresie polityki regionalnej z poprzedniego okresu programowania 2000-2006, dokonania przeglądu przez Radę zapisów niniejszego rozporządzenia, uchylenia rozporządzenia 1260/1999 oraz wejścia w życie rozporządzenia 1083/2006.

1083/2006

Artykuł 105 jest typowym przepisem przejściowym, który porządkuje stan prawny, jaki zaistniał w wyniku reformy polityki spójności i wejścia w życie rozporządzenia ogólnego 1083/2006.

Rozporządzenie Rady 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 zgodnie z art. 105 ust. 1 nie ma wpływu na kontynuację lub modyfikację pomocy współfinansowanej z funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności zatwierdzonych przez Komisję na podstawie odpowiednich rozporządzeń lub wszelkich innych przepisów prawa mających zastosowanie do tej pomocy na dzień 31 grudnia 2006 r. Oznacza to, iż:

- wszystkie programy operacyjne, a w przypadku funduszu Spójności, wszystkie projekty, które zatwierdzone zostały przed wskazanym powyżej terminem będą realizowane na dotychczasowych zasadach. Dotyczy to także wniosków o pomoc finansową. W tym ostatnim przypadku, wypłata środków nastąpi po zakończeniu projektu, którego dotyczy zatwierdzony wniosek, czyli dokonana zostanie już w okresie programowania (2007–2013).
- po terminie 31 grudnia 2006 r. w stosunku do zatwierdzonych wcześniej projektów na mocy rozporządzenia 1260/1999 uchylającego rozporządzenie (EWG) nr 2052/88⁴⁷, akt wykonawczy (EWG) nr 4253/88⁴⁸ oraz rozporządzenie (WE) nr 1164/94⁴⁹ obowiązywać będą zasady odpowiednie dla okresu 2000-2006, a nie zasady wynikające z nowych aktów prawnych przyjętych na lata 2007-2013. Ta sama zasada dotyczy projektów Funduszu Spójności zatwierdzonych na podstawie rozporządzenia 1164/94 z późn. zm.

Ponadto ustęp 2 art. 105 wskazuje, iż wszelkie projekty współfinansowane z funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności, zatwierdzone przez Radę lub Komisję przed wejściem w życie niniejszego rozporządzenia, a mające prawnie skutki finansowe w latach 2000-2006, będą brane pod uwagę przez Komisję przy podejmowaniu decyzji w sprawie przyjęcia programów operacyjnych na lata 2007-2013.

Zgodnie z art. 105 ust. 3, jeśli kwoty zarezerwowane dla projektów lub programów współfinansowanych z EFRR i EFS zatwierdzonych przez Komisję Europejską pomiędzy 1 stycznia 2000 r. a 31 grudnia 2006 r., dla których następujące informacje:

- poświadczone deklaracje wydatków faktycznie poniesionych,
- sprawozdanie końcowe z realizacji oraz

⁴⁷ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2052/88 z dnia 24 czerwca 1988 r. w sprawie zadań funduszy strukturalnych i ich skuteczności oraz w sprawie koordynacji działań funduszy między sobą i z operacjami Europejskiego Banku Inwestycyjnego i innymi istniejącymi instrumentami finansowymi.

⁴⁸ Rozporządzenie Rady (EWG) z dnia 19 grudnia 1988 r. ustanawiające przepisy wykonawcze do rozporządzenia (EWG) nr 2052/88 w odniesieniu do koordynacji działań różnych funduszy strukturalnych między nimi oraz z operacjami Europejskiego Banku Inwestycyjnego i innymi istniejącymi instrumentami finansowymi.

⁴⁹ Rozporządzenie Rady (WE) z dnia 16 maja 1994 r. ustanawiające Fundusz Spójności.

- zestawienie wniosków z przeprowadzonych kontroli, jak też ważności wniosku o płatność (art. 38, ust. 1, lit. f) rozporządzenia 1260/1999),

nie zostały przesłane Komisji w ciągu 15 miesięcy po ostatecznej dacie kwalifikowalności wydatków określonej w decyzji przyznającej wkład funduszy, to są one automatycznie anulowane przez Komisję. Następuje to nie później niż 6 miesięcy po tym terminie ostatecznym i skutkuje zwrotem sum nienależnie wypłaconych. W tym miejscu warto jednak przypomnieć, że przy obliczaniu kwoty podlegającej automatycznemu anulowaniu nie uwzględnia się kwot dotyczących operacji lub programów zawieszonych ze względu np. na postępowanie prawne lub odwołania administracyjne.

1083/2006

Zgodnie z art. 106 Rada dokonuje przeglądu (ponownego rozpatrzenia) niniejszego rozporządzenia najpóźniej do dnia 31 grudnia 2013 r. Zapis taki daje możliwość dostosowania treści rozporządzenia do zmian społecznych i gospodarczych, jakie mogą zajść w trakcie siedmioletniego okresu programowania i mieć znaczący wpływ na efektywność polityki spójności. Z tego względu Rada ma możliwość rozpatrzenia zapisów rozporządzenia i wprowadzenie ewentualnych zmian legislacyjnych. Rada może wprowadzić zmiany do zapisów rozporządzenia w oparciu o tryb przewidziany w art. 161 Traktatu. Zgodnie z Traktatem, w celu wprowadzenia zmian do rozporządzenia, Rada musi otrzymać akceptację Parlamentu Europejskiego oraz skonsultować proponowane zmiany z Komitetem Społeczno-Ekonomicznym oraz Komitetem do spraw Regionów oraz stanowić większością kwalifikowaną.

Art. 107 porządkuje stan prawny w związku z wydaniem rozporządzenia 1083/2006. Zgodnie z tym artykułem rozporządzenie 1260/1999, regulujące politykę spójności w latach 2000-2006, przestaje obowiązywać z dniem 1 stycznia 2007 r., z wyjątkiem sytuacji wskazanych w art. 105 ust. 1 (por. komentarz do art. 105 ust. 1). Jakiegokolwiek odesłania w różnych dokumentach do rozporządzenia 1260/1999 są rozumiane jako odesłania do rozporządzenia ogólnego 1083/2006. Chodzi tu przede wszystkim o akty prawne z innych dziedzin, które przed dniem 1 stycznia 2007 r. odwoływały się do rozporządzenia 1260/1999.

Zgodnie z art. 108 rozporządzenie ogólne wchodzi w życie następnego dnia po jego opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Rozporządzenie 1083/2006 zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym UE dnia 31 lipca 2006 r. Jednakże, przepisy ustanowione w artykułach: 1-16, 25-28, 32-40, 47-49, 52-54, 56, 58-62, 69-74, 103-105 oraz 108 stosuje się od dnia wejścia niniejszego rozporządzenia w życie jedynie do programów operacyjnych przygotowanych na lata 2007-2013. Artykuły te nie mają zastosowania do programów operacyjnych funkcjonujących w latach 2000-2006. Pozostałe przepisy stosuje się od dnia 1 stycznia 2007 r.

Jako, że niniejszy akt prawny jest rozporządzeniem, obowiązuje on we wszystkich państwach członkowskich i jest stosowany przez nie w sposób bezpośredni. Oznacza to, że kształtuje on prawa i obowiązki osób fizycznych oraz prawnych a także może stanowić samodzielną podstawę prawną we wszelkich sporach pomiędzy podmiotami uczestniczącymi w obrocie gospodarczym, jak i w kontaktach pomiędzy tymi podmiotami a administracją państwową. W chwili wejścia niniejszego rozporządzenia w życie stanie się ono w naszym kraju powszechnie obowiązującym prawem.

KOMENTARZ

do rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady
z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego
i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999

1080/2006

Celem niniejszego komentarza jest przybliżenie odbiorcy nowych zasad dotyczących Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) zawartych w rozporządzeniu (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Rozporządzenie to reguluje, obok rozporządzenia ogólnego ustanawiającego przepisy ogólne dla funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności⁵⁰, zasady wykorzystania EFRR w okresie programowania 2007-2013, zastępując tym samym rozporządzenie 1783/1999 obowiązujące w latach 2000-2006. Omówienie rozporządzenia ma na celu wyjaśnienie i interpretację nowych zapisów ze wskazaniem na podstawowe zmiany dotyczące zasad wykorzystania Funduszu, które zaszły w porównaniu do poprzedniego okresu wdrażania.

W latach 2007-2013 EFRR nadal pozostaje podstawowym instrumentem finansowym polityki spójności ukierunkowanym na wyrównywanie różnic rozwojowych między regionami Wspólnoty, zgodnie z celami Funduszu zapisanymi w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską (TWE). Warto przypomnieć, że w wyniku rozszerzenia UE o 10 nowych państw w maju 2004 r., różnice w rozwoju między regionami wewnątrz UE znacznie się zwiększyły. Proces ten pogłębi się jeszcze po przystąpieniu do UE Bułgarii i Rumunii w styczniu 2007 r. Tym samym zwiększy się jeszcze liczba regionów słabiej rozwiniętych stojących przed wyzwaniem osiągnięcia konwergencji z bogatszymi regionami Wspólnoty. Z drugiej strony, dla lepiej rozwiniętych regionów ciągłym wyzwaniem jest ustanawianie i wzmacnianie swojej atrakcyjności, poprzez zwiększanie konkurencyjności, przyczyniając się tym samym do harmonijnego rozwoju Wspólnoty. Mając na uwadze decyzję Rady Europejskiej w marcu 2005 r. o skupieniu środków polityki spójności w większym stopniu na realizacji odnowionej Strategii Lizbońskiej, EFRR ma za zadanie w większym stopniu przyczyniać się do osiągania dwóch podstawowych celów tejże Strategii, tj. podnoszenia wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych i trwałych miejsc pracy. Ponadto, działania Funduszu w większym, niż dotychczas stopniu, są skierowane do regionów o szczególnych cechach terytorialnych.

Zakres rozporządzenia 1080/2006 jest znacznie szerszy niż rozporządzenia 1783/1999 obowiązującego w latach 2000-2006. Obok przepisów ogólnych obejmujących zadania czy też cel EFRR oraz zakres możliwego wsparcia ze środków Funduszu, nowe rozporządzenie zawiera również zasady dotyczące kwalifikowalności wydatków ze środków EFRR, przepisy dotyczące traktowania obszarów o szczególnych uwarunkowaniach terytorialnych, a także przepisy szczególne dla celu Europejska współpraca terytorialna (EWT). Ta ostatnia zmiana jest konsekwencją włączenia w główny nurt polityki spójności (tzw. *mainstreaming*) dotychczasowych inicjatyw Wspólnoty, w tym przypadku inicjatywy INTERREG III, która w latach 2007-

⁵⁰ 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 (Dz. Urz. UE L 210 z 31.7.2006, str. 25).

2013 stanowi nowy cel EWT finansowany w całości ze środków EFRR. Z podobnych przyczyn, nowe rozporządzenie nie zawiera odrębnej części dotyczącej działań innowacyjnych (patrz: art. 4 rozporządzenia 1783/1999). Działania te są włączone do zakresu wsparcia EFRR i stanowią jeden z głównych obszarów interwencji Funduszu przyczyniających się do realizacji celów odnowionej Strategii Lizbońskiej.

Rozdział I: Przepisy ogólne

Artykuł 1: Przedmiot

Artykuł 1 określa kwestie uregulowane w rozporządzeniu, tj.:

- zadania EFRR,
- zakres wsparcia, jakie można otrzymać z Funduszu w ramach trzech celów polityki spójności opisanych w art. 3 ust. 2 rozporządzenia ogólnego, tj. celów Konwergencja, Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie oraz Europejska współpraca terytorialna, a także
- zasady dotyczące kwalifikowalności wydatków, jakie mogą być poniesione z EFRR.

Ustęp 2 tego artykułu przypomina, że oprócz rozporządzenia 1080/2006, które jest rozporządzeniem szczegółowym zawierającym zasady dotyczące tylko EFRR, wykorzystanie środków z EFRR podlega również przepisom rozporządzenia 1083/2006 zawierającym zasady ogólne stosowane do wszystkich Funduszy.

Artykuł 2: Cel

Artykuł ten nawiązuje do art. 160 Traktatu, na mocy którego w 1975 r. utworzono Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego. Zgodnie z art. 160 Traktatu celem Funduszu jest „przyczynianie się do korygowania podstawowych dysproporcji regionalnych we Wspólnocie poprzez udział w rozwoju i dostosowaniu strukturalnym regionów opóźnionych w rozwoju oraz w przekształcaniu upadających regionów przemysłowych”.

Ponadto, EFRR wspiera również współpracę terytorialną w wymiarze transgranicznym, transnarodowym i międzyregionalnym, co oznacza, że EFRR jest jedynym funduszem, ze środków którego finansowane są działania realizowane w ramach programów celu Europejska współpraca terytorialna, składającego się z ww. trzech wymiarów współpracy.

Ważne jest, by działania Funduszu były zgodne z priorytetami Wspólnoty, w tym w szczególności potrzebą podniesienia konkurencyjności Wspólnoty, tworzenia i ochrony trwałych miejsc pracy oraz zapewnienia zrównoważonego rozwoju. Warto podkreślić, że wymienione priorytety wynikają bezpośrednio z celów odnowionej Strategii Lizbońskiej, w tym celów w zakresie ochrony środowiska określonych w Göteborgu.

Zakres wsparcia z EFRR

Zakres wsparcia z EFRR uregulowany został w artykułach 3, 4, 5 i 6 rozporządzenia. Art. 3 określa rodzaje inwestycji i działań, które mogą być finansowane ze środków Funduszu, podczas gdy w artykułach 4, 5 i 6 wymienione zostały priorytety tematyczne, w ramach których zaleca się dokonywanie określonych w art. 3 inwestycji i działań w podziale na poszczególne cele polityki spójności. Artykuł 4 wskazuje na priorytety tematyczne dla państw i regionów korzystających ze środków EFRR w ramach celu Konwergencja, natomiast kolejne artykuły – 5 i 6 – dotyczą odpowiednio celu Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie oraz celu Europejska współpraca terytorialna. Zakres obszarów tematycznych finansowanych w ramach trzech

celów określa zatem ich odmienny charakter. W niniejszym komentarzu przedstawiony zostanie jedynie zakres wsparcia z EFRR w ramach celów Konwergencja oraz Europejska współpraca terytorialna, tj. tych celów, w ramach których możliwe będzie korzystanie ze środków Funduszu w Polsce.

Artykuł 3: Zakres pomocy

Ogólny zakres pomocy, jaka może być udzielona ze środków EFRR, nie uległ zasadniczym zmianom w stosunku do okresu programowania 2000-2006. EFRR finansuje zatem:

- inwestycje produkcyjne, które przyczyniają się do tworzenia i ochrony miejsc pracy, przede wszystkim poprzez bezpośrednie wpieranie inwestycji w MŚP;
- inwestycje w infrastrukturę;
- rozwój potencjału endogenicznego poprzez działania wspierające rozwój regionalny i lokalny. Mowa tu o różnego typu działaniach obejmujących wsparcie i usługi dla przedsiębiorstw (w tym w szczególności MŚP), działaniach wspierających tworzenie i rozwój instrumentów finansowania mających na celu poprawę dostępu do przedsiębiorstw do finansowania, a także działaniach wspierających tworzenie sieci współpracy i wymiany doświadczeń między regionami, miastami oraz podmiotami sfery społecznej, gospodarczej i środowiskowej;
- działania pomocy technicznej.

1080/2006

Artykuł 4: Konwergencja

Typy inwestycji i działań wymienionych w art. 3 mogą być wspierane ze środków EFRR w ramach priorytetów tematycznych przewidzianych w art. 4 dla regionów celu Konwergencja. W ramach celu 1, EFRR wspiera zatem szeroki zakres działań odzwierciedlających najważniejsze wyzwania, z jakimi zmagają się te regiony. Ma to na celu umożliwienie regionom zmobilizowania i modernizacji swoich zasobów w celu wspierania zrównoważonego i zintegrowanego rozwoju gospodarczego oraz wspierania zatrudnienia na poziomie regionalnym i lokalnym. Mając na uwadze konieczność sprostania wyzwaniom Strategii Lizbońskiej nacisk położono na badania, innowacje i przedsiębiorczość, przy jednoczesnym zachowaniu ważnej roli infrastruktury.

Porównując zakresy priorytetów tematycznych w latach 2000-2006 oraz w okresie programowym 2007-2013, nie zauważa się istotnych różnic, przy czym można odnieść wrażenie, że w nowym rozporządzeniu priorytety tematyczne zostały opisane w sposób bardziej szczegółowy. Artykuł 4 wymienia aż 11 obszarów tematycznych, które są najbardziej istotne w kontekście sprostania wyzwaniom rozwojowym regionów celu Konwergencja. Należy wyraźnie podkreślić, że priorytety te nie stanowią katalogu zamkniętego, lecz wskazują na kluczowe z punktu widzenia zadań EFRR w ramach tego celu tematyczne obszary interwencji. Możliwe jest zatem wspieranie ze środków Funduszu inwestycji i działań nie wymienionych w art. 4, lecz wpisujących się w zakres pomocy Funduszu wskazany w art. 3 oraz realizujących zadania Funduszu w ramach celu Konwergencja. Podobnie, również konkretne działania wskazane w ramach poszczególnych obszarów tematycznych nie wyczerpują katalogu przedsięwzięć, jakie można podjąć przy współfinansowaniu z Funduszu. Należy przy tym zauważyć, że to do państwa członkowskiego należy wybór właściwych priorytetów, w ramach których realizowane będą inwestycje, co ma na celu uwzględnienie specyficznych uwarunkowań rozwojowych poszczególnych państw i regionów.

Zalecane w ramach celu Konwergencja priorytety tematyczne obejmują:

A. Badanie i rozwój technologiczny (BRT), innowacyjność i przedsiębiorczość

Zgodnie z założeniami odnowionej Strategii Lizbońskiej polityka spójności w większym stopniu koncentruje się na badaniach i innowacjach oraz na rozwoju przedsiębiorczości. Wyrazem tego dążenia jest wyraźny nacisk na zwiększenie wsparcia finansowego na badania i rozwój technologiczny (BRT) oraz rozwój innowacyjności i przedsiębiorczości w regionach, co ma bezpośrednio na celu podnoszenie gospodarczej atrakcyjności regionów. Akcent położony jest przede wszystkim na wsparcie MŚP, co jednak nie wyklucza możliwości pomocy dla przedsiębiorstw większych, zgodnie z przyjętą przez dane państwo/region strategią. Należy przy tym zaznaczyć, iż działania w tym obszarze należy projektować ze szczególną uwagą, tak by zapewnić komplementarność i spójność z Siódmym programem ramowym w dziedzinie badań, rozwoju technologicznego i prezentacji⁵¹ oraz Programem ramowym na rzecz konkurencyjności i innowacji⁵².

1080/2006

W ramach omawianego priorytetu EFRR wspiera regiony w rozwijaniu zdolności w zakresie BRT i zdolności innowacyjnych, przyczyniając się tym samym do ich skutecznego udziału w Europejskiej Przestrzeni Badawczej oraz ogólnie działalności badawczej i innowacyjnej Wspólnoty. Pomoc z EFRR kierowana jest także na wspieranie działalności przedsiębiorstw, w szczególności MŚP, w zakresie rozwoju BRT oraz transferu nowych technologii. Chodzi m.in. o umożliwienie MŚP dostępu do usług z zakresu BRT w instytucjach badawczych finansowanych ze środków publicznych. Wsparcie z Funduszu służy także budowie i wzmocnieniu powiązań między MŚP a placówkami szkolnictwa wyższego, instytucjami badawczymi i centrami badawczo-technologicznymi, czy też rozwojowi sieci powiązań gospodarczych, partnerstwa publiczno-prywatnego oraz regionalnych i ponadregionalnych klastrów. Nacisk należy również położyć na wspieranie świadczenia usług dla biznesu i technologii grupom MŚP w celu podnoszenia ich działalności innowacyjnej, a także na stymulowanie przedsiębiorczości i innowacji w MŚP, w tym poprzez pomoc w zakresie instrumentów inżynierii finansowej.

B. Społeczeństwo informacyjne

Budowa społeczeństwa informacyjnego wiąże się bezpośrednio z wykorzystaniem na większą skalę technologii teleinformatycznych. Jest to społeczeństwo charakteryzujące się wysokim stopniem dostępu do nowoczesnej infrastruktury telekomunikacyjnej (m.in. internetu, telefonii cyfrowej) oraz znajdujące się na takim poziomie rozwoju, który umożliwia szerokie zastosowanie nowych technologii gromadzenia, przetwarzania i użytkowania informacji. Obok podejmowania działań mających na celu zapewnienie mieszkańcom wspieranego regionu dostępu do informacji oraz wiedzy za pośrednictwem innowacyjnych środków komunikacji, społeczeństwo informacyjne budowane jest również poprzez rozwój połączeń i sieci przedsiębiorstw w zakresie technologii informacyjnych i telekomunikacyjnych (TIK) oraz innowacyjnych przedsięwzięć. Kluczową rolę w tym procesie odgrywa zapewnienie dostępności infrastruktury TIK i powiązanych z nią usług.

Podobnie jak w poprzednim okresie programowania, w latach 2007-2013 EFRR wspiera regiony w zakresie budowy społeczeństwa informacyjnego, przyczyniając się tym samym do podnoszenia ich konkurencyjności. Dążąc do realizacji tego celu Fundusz wspiera projekty służące rozwojowi infrastruktury łączności elektronicznej oraz opracowywaniu zawartości (ang. *content*) poprzez dostarczanie usług i aplikacji na poziomie lokalnym (takich jak e-rząd, e-biznes, e-kształcenie, e-zdrowie), stanowiących alternatywę dla innych, często kosztownych modeli

⁵¹ Por.: Proposal for a decision of the European Parliament and of the Council concerning the seventh framework programme of the European Community for research, technological development and demonstration activities (2007 to 2013), Brussels, 6.4.2005, COM(2005) 119 final.

⁵² Por.: Wniosek dotyczący Decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji (2007-2013), KOM(2005) 121 końcowy.

świadczenia usług. Działania EFRR skupiają się także na poprawie bezpieczeństwa dostępności do publicznych usług *on-line* oraz ich rozwoju. W zakresie pomocy dla przedsiębiorstw środki EFRR wspierają usługi na rzecz MŚP w procesie wdrażania i skutecznego wykorzystywania TIK, a także inicjowania i wprowadzania w życie nowych innowacyjnych pomysłów.

C. Inicjatywy lokalne w zakresie rozwoju lokalnego

W latach 2007-2013 ze środków EFRR mogą być finansowane różnego typu inicjatywy lokalne w zakresie rozwoju, a także działania wspierające struktury świadczące usługi lokalne (*neighbourhood services*) w zakresie tworzenia miejsc pracy, o ile nie są one objęte zakresem wsparcia Europejskiego Funduszu Społecznego, przewidzianym w rozporządzeniu 1081/2006. Chodzi tu głównie o współpracę parterów na szczeblu lokalnym w zakresie wspólnych inicjatyw będących narzędziem do osiągnięcia konkretnych celów związanych przede wszystkim z rozwojem lokalnej infrastruktury. Możliwość realizacji niektórych projektów finansowanych z ESF może zależeć od podjęcia działań, które nie są kwalifikowalne w ramach ESF, ale które można uruchomić przy wsparciu EFRR w ramach lokalnych inicjatyw rozwojowych. Mowa tu np. o inwestycjach, których nie można sfinansować przy zastosowaniu zasady *cross-financing* (10%), lub w przypadku, gdy dane państwo nie chce skorzystać z tej elastyczności. Przykładem może być potrzeba rozwinięcia pewnych lokalnych usług dla osób starszych. Działania takie mogą wprowadzić tworzyć nowe miejsca pracy, ale niekoniecznie muszą być kwalifikowalne z EFS, bo np. wymagają inwestycji infrastrukturalnych. Wówczas można je sfinansować ze środków EFRR.

1080/2006

D. Środowisko

Zgodnie z celami odnowionej Strategii Lizbońskiej, uwzględniającej założenia strategii zrównoważonego rozwoju, inwestycje w środowisko w latach 2007-2013 zmierzają w kierunku wzmocnienia synergii między ochroną środowiska a wzrostem. Podobnie, jak w latach 2000-2006, ochrona środowiska jest jednym z priorytetowych obszarów wsparcia z EFRR również w obecnym okresie, a działania z nią związane, które mogą być wspierane ze środków Funduszu, mają bardzo szeroki zakres. Należy podkreślić, że środowisko jest również jednym z kluczowych priorytetów interwencji Funduszu Spójności, dlatego w przypadku państw otrzymujących wsparcie zarówno z EFRR jak i Funduszu Spójności (np. Polski), niezwykle istotne jest dokonanie na poziomie programowania wyraźnego rozróżnienia między rodzajami działań finansowanych odpowiednio z każdego z funduszy.

W ramach tego obszaru wsparcia nacisk został położony na świadczenie usług związanych ze środowiskiem, takich jak: zaopatrzenie w wodę, gospodarka odpadami i gospodarka wodno-ściekowa, ochrona powietrza, rozwój zintegrowanych systemów zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontrola, a także na inwestycje związane z ochroną przed zagrożeniami środowiskowymi (np. pustoszczeniem, suszami, pożarami, podwoziami), gospodarowaniem zasobami naturalnymi, rekultywacją środowiska naturalnego, w tym skażonych terenów i gruntów oraz rewitalizacją terenów przemysłowych, czy też na pomoc w zakresie minimalizacji skutków zmian klimatu. EFRR wspiera również inicjatywy związane z propagowaniem różnorodności biologicznej i ochrony przyrody, w tym inwestycje w tereny NATURA 2000⁵³. Podobnie jak w poprzednim okresie programowania, ważnym aspektem działań Funduszu jest wspar-

⁵³ Jednym z najważniejszych aktualnie zadań państw członkowskich Unii Europejskiej w ochronie przyrody, narzuconym przez dyrektywę 92/43/EWG - zwaną dyrektywą siedliskową, jest utworzenie Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000. Sieć ma, w założeniu, pełnić kluczową rolę w ochronie różnorodności biologicznej terytorium Wspólnoty poprzez zabezpieczenie zagrożonych rodzajów siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk zagrożonych i rzadkich gatunków roślin i zwierząt. Natura 2000 realizuje w ten sposób decyzję powziętą na spotkaniu Rady Europy w Goeteborgu w czerwcu 2001 o powstrzymaniu erozji bioróżnorodności krajów członkowskich do roku 2010. Por. dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 roku w sprawie ochrony siedlisk naturalnych oraz dzikiej fauny i flory oraz <http://natura2000.mos.gov.pl/natura2000/index.php>.

cie udzielane przedsiębiorcom w zakresie dostosowania się do wymogów ochrony środowiska. EFRR wspiera MŚP w zakresie stosowania i upowszechniania wzorców produkcji zgodnych z zasadą zrównoważonego rozwoju poprzez wdrażanie wydajnych systemów zarządzania środowiskiem oraz wdrażanie i wykorzystanie technologii zapobiegania zanieczyszczaniu środowiska.

E. Zapobieganie zagrożeniom

Zgodnie z zapisami art. 4 środki z EFRR mogą wspierać przedsięwzięcia związane z zapobieganiem zagrożeniom, w tym przede wszystkim opracowanie i wdrożenie planów zapobiegania i stawiania czoła zagrożeniom naturalnym i technologicznym.

F. Turystyka

1080/2006

Nie uległ zmianie zakres wsparcia EFRR dla projektów w obszarze turystyki. Podobnie jak w poprzednich latach, podejmowane w ramach tego priorytetu działania powinny przyczyniać się do wzrostu ekonomicznej aktywności i konkurencyjności regionów w oparciu o wykorzystanie potencjału regionalnego, ja również do wzrostu zatrudnienia oraz podnoszenia ich atrakcyjności dla turystów, inwestorów i mieszkańców, przy jednoczesnym zapewnieniu zrównoważonego rozwoju ochrony środowiska. Zgodnie z zapisami art. 4 EFRR wspiera projekty mające na celu promowanie walorów przyrodniczych jako potencjału dla rozwoju turystyki prowadzonej w zgodzie z zasadami zrównoważonego rozwoju, ochronę i poprawę dziedzictwa przyrodniczego, rozwój usług turystycznych poprzez wprowadzanie nowych usług o wyższej wartości dodanej oraz wspieranie nowych zrównoważonych rodzajów turystyki. Mowa jest tu zarówno o renowacji i konserwacji obiektów przyrodniczych, czy też zabytków techniki i architektury w celu zwiększenia atrakcyjności turystycznej regionu, jak również o rozwoju i modernizacji infrastruktury turystycznej (gastronomicznej, noclegowej, itp.) i nowoczesnych usług turystycznych wykorzystujących TIK oraz o przedsięwzięciach promocyjnych.

G. Kultura

Dzięki staraniom Polski, wspieranej przez część państw członkowskich w trakcie procesu uzgadniania treści rozporządzenia, wzmocnione zostały zapisy dotyczące możliwości finansowania ze środków EFRR inwestycji w kulturę, jako działań wspierających lisbońskie cele wzrostu i zatrudnienia. Wsparcie dla działań związanych z kulturą zostało zapisane - odmienne od pierwotnej propozycji Komisji Europejskiej oraz uregulowań w poprzednim okresie programowania - jako odrębny obszar tematyczny, niezależny od rozwoju turystyki. Działania finansowane z EFRR w ramach tego priorytetu skupiają się na ochronie, promowaniu i zachowaniu dziedzictwa kulturowego (np. na projektach w zakresie odnowy, renowacji zabytków kultury i sztuki), rozwoju infrastruktury kultury wspierającej rozwój społeczno-gospodarczy i turystykę zgodną z zasadami zrównoważonego rozwoju, prowadzących do podnoszenia atrakcyjności regionu (np. rozwój oraz modernizacja instytucji kultury jak muzea, galerie, teatry, instytucje muzyczne), a także na pomocy na rzecz zwiększania podaży usług kulturalnych poprzez wprowadzanie nowych usług o wyższej wartości dodanej (jak np. rozwój zasobów cyfrowych w dziedzinie zasobów bibliotecznych i archiwalnych oraz zasobów wirtualnych muzeów).

H. Transport

W nowym okresie programowania inwestycje w infrastrukturę transportową pozostały jednym z kluczowych obszarów działalności EFRR, szczególnie w regionach celu Konwergencja. Podobnie jak w latach 2000-2006, wsparcie Funduszu dla projektów transportowych jest komplementarne w stosunku do inwestycji transportowych o znaczeniu europejskim wspieranych ze środków Funduszu Spójności. Podczas gdy Fundusz Spójności skupia się na budo-

wie transeuropejskich sieci transportowych (TEN-T), EFRR finansuje rozwój połączeń z tymi sieciami, w tym strategicznych połączenia transportowe przyczyniające się do podnoszenia konkurencyjności danego regionu. Szczególne znaczenie ma dostosowanie inwestycji w infrastrukturę do specyficznych potrzeb i poziomu rozwoju gospodarczego poszczególnych regionów i państw. Warto zauważyć, że takie podejście do wsparcia EFRR w zakresie inwestycji drogowych zostało przyjęte dzięki zaangażowaniu nowych państw członkowskich, w tym Polski, podkreślających w trakcie procesu negocjacji rozporządzenia wagi inwestycji w drogi „drugorzędne”, mające często istotne znaczenie dla rozwoju gospodarczego danego regionu lub państwa.

Ponadto, działania finansowane ze środków EFRR skupiają się również na wspieraniu zintegrowanych strategii transportu przyjaznego środowisku, w tym promocji systemów intermodalnych prowadzących do uzyskania bardziej zrównoważonego podziału na różne rodzaje środków transportu i ograniczenia negatywnego wpływu na środowisko. Działania funduszu prowadzą jednocześnie do poprawy dostępności i jakości usług transportu pasażerskiego i towarowego, w tym także poprawy transportu publicznego poprzez wspieranie zrównoważonych pod względem środowiska sieci transportowych (jak np. infrastruktura „parkuj i jedź”, plany mobilności, obwodnice, ruch niezmotoryzowany) oraz działań podnoszących bezpieczeństwo na drogach. Również i w tym przypadku wsparcie EFRR powinno uzupełniać inwestycje o znaczeniu strategicznym dla danego kraju, finansowane ze środków Funduszu Spójności (w tym w zakresie intermodalnych systemów transportu i ich interoperacyjności, zarządzania ruchem drogowym, ekologicznego transportu miejskiego i transportu publicznego), a zadaniem państwa członkowskiego jest wyraźne rozróżnienie w programie operacyjnym między działaniami finansowanymi ze środków obu funduszy.

1080/2006

I. Sektor energetyczny

W nowym okresie programowania zasadniczo nie uległ zmianom zakres wsparcia ze środków EFRR w zakresie inwestycji energetycznych. Zgodnie z zapisami strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności⁵⁴ priorytetem działalności instrumentów polityki spójności w latach 2007-2013 w dziedzinie sektora energetycznego jest dążenie do ograniczenia uzależnienia od tradycyjnych źródeł energii poprzez zwiększenie efektywności energetycznej i wykorzystania odnawialnych źródeł energii. Wsparcie koncentruje się także na inwestowaniu w tradycyjne źródła energii w celu rozwijania sieci (w tym sieci przesyłu i dystrybucji gazu) i zapewnienia tym samym bezpieczeństwa dostaw, tam gdzie mechanizmy rynkowe są niewystarczające dla osiągnięcia tego celu. Dotyczy to szczególnie regionów objętych celem Konwergencja.

Zgodnie z art. 4 środki EFRR przeznaczone na inwestycje energetyczne, w tym na poprawę sieci transeuropejskich, przyczyniają się do poprawy bezpieczeństwa dostaw, integracji kwestii środowiska naturalnego, podnoszenia efektywności energetycznej (np. poprzez rozpowszechnianie modeli rozwoju opartych na niskiej energochłonności) oraz rozwoju technologii odnawialnych źródeł energii (takich jak wiatr, słońce, biomasa, energia hydroelektryczna czy też geotermiczna). Warto podkreślić, że ostatnie z wymienionych inwestycji, przyczynią się bezpośrednio do realizacji celu lizbońskiego, jakim jest osiągnięcie w 2010 r. poziomu 21% energii elektrycznej pochodzącej z odnawialnych źródeł. Należy również zauważyć, że podobnie jak w przypadku inwestycji transportowych, działania EFRR uzupełniają inwestycje energetyczne o charakterze środowiskowym finansowane ze środków Funduszu Spójności, a państwa członkowskie powinny w programach operacyjnych dokonać rozróżniania działań wspieranych przez oba fundusze.

⁵⁴ Strategiczne wytyczne Wspólnoty dla spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej na lata 2007-2013 stanowiące załącznik do decyzji Rady z dnia 6 października 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności (Dz. U. L 291 z dn. 21.10.2006 r.).

J. Edukacja

Podobnie, jak w poprzednim okresie programowania EFFR może inwestować w edukację, a w szczególności - zgodnie z zapisami art. 4 – w inwestycje z zakresu kształcenia zawodowego przyczyniające się do podnoszenia atrakcyjności i jakości życia. Chodzi tu przede wszystkim o inwestycje w lokalną infrastrukturę edukacyjną, jak ośrodki edukacyjne i szkoleniowe, w zakresie ich wyposażania, zakupu sprzętu i technologii wykorzystywanych w procesie kształcenia.

Należy przy tym podkreślić, że działania EFRR związane z inwestowaniem w edukację powinny być w pełni komplementarne z tymi podejmowanymi przy wsparciu środków EFS, a obowiązek ten spoczywa na państwach i regionach realizujących programy. O konieczności zapewnienia synergii między wsparciem udzielanym ze środków EFRR i EFS mówi także motywu 10 preambuły rozporządzenia.

1080/2006

K. Infrastruktura ochrony zdrowia i infrastruktura społeczna

W okresie programowania 2007-2013 w stopniu większym niż w latach 2000-2006 położono nacisk na rozwój infrastruktury społecznej, w tym w szczególności infrastruktury zdrowia. Wzmocnienie wsparcia dla infrastruktury zdrowotnej związane jest z dążeniem do utrzymania aktywnego uczestnictwa w społeczeństwie jak największej liczby pracowników przy zachowaniu dobrego zdrowia. Działania finansowane ze środków polityki spójności mają również przyczynić się do wyrównywania znacznych różnic występujących we Wspólnocie między najbardziej i najmniej zamożnymi regionami i państwami członkowskimi UE w zakresie stanu zdrowia oraz dostępu do opieki zdrowotnej.

Zapisy art. 4 rozporządzenia przewidują zatem możliwość wspierania ze środków EFRR inwestycji w infrastrukturę ochrony zdrowia i infrastrukturę społeczną, które przyczyniają się do rozwoju regionalnego i lokalnego oraz podwyższenia jakości życia.

Warto dodać, iż zgodnie ze wspólnotowymi wytycznymi dla polityki spójności wyrównywanie niedostatków infrastruktury ochrony zdrowia oraz zwiększanie wydajności systemów opieki zdrowotnej w najmniej zamożnych regionach i państwach Wspólnoty powinno być dokonywane poprzez odpowiednie inwestycje w TIK, wiedzę i innowacje (np. telemedycyna, usługi e-zdrowie), przy czym należy wpierać świadczenie tych usług, które mają istotny wpływ na rozwój gospodarczy danego regionu lub państwa.

Artykuł 6: Europejska współpraca terytorialna

W ramach celu Europejska współpraca terytorialna (EWT) polityki spójności UE zastosowano podział na trzy typy realizowanych programów odpowiadające trzem komponentom wyodrębnionym w latach 2000-2006 w ramach Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG III. W art. 6 rozporządzenia w sprawie EFRR przewidziano realizację:

- 1) programów współpracy transgranicznej,
- 2) programów współpracy transnarodowej oraz
- 3) programów współpracy międzyregionalnej i wymiany doświadczeń.

Zakres tematyczny **programów współpracy transgranicznej** nie uległ istotnym zmianom w porównaniu do tematyki realizowanych dotychczas programów INTERREG III A. Wsparcie ze środków EFRR może być przeznaczone m.in. na rozwój przedsiębiorczości; ochronę dziedzictwa naturalnego i kulturowego; zapobieganie zagrożeniom naturalnym i technologicznym;

poprawę dostępu do usług i sieci transportowych oraz komunikacyjnych, czy też poprawę zdolności i promowanie wspólnego wykorzystywania infrastruktury.

Warto zaznaczyć, że wymienione w art. 6 pkt. 1 priorytety współpracy transgranicznej umożliwiają realizację wspólnych przedsięwzięć w bardzo szerokim zakresie. Przewidziano zarówno działania polegające na poprawie stanu infrastruktury w obszarach przygranicznych, jak i projekty o charakterze nieinwestycyjnym (np. organizacja transgranicznych imprez kulturalnych). Projekty o podobnej tematyce mogą być wspierane w ramach innych programów celu Konwergencja oraz celu Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie, przedsięwzięcia współfinansowane ze środków przeznaczonych na realizację programów celu EWT muszą jednak polegać na promowaniu współpracy międzynarodowej pomiędzy instytucjami należącymi do różnych państw członkowskich UE i jest to główny czynnik je rozróżniający. Współpraca transgraniczna ma doprowadzić do osiągnięcia wyższej „wartości dodanej” w promowaniu harmonijnego rozwoju UE w porównaniu do działań prowadzonych w poszczególnych państwach członkowskich UE. W odpowiedzi na zidentyfikowane wspólne problemy i w oparciu o istniejący potencjał współpracujące kraje powinny opracować transgraniczne strategie i programy rozwoju. W konsekwencji każdy projekt powinien mieć wyraźny charakter transgraniczny, co wiąże się z zaangażowaniem co najmniej dwóch partnerów z różnych krajów w realizację wspólnego przedsięwzięcia.

1080/2006

Istotą **programów współpracy transnarodowej** realizowanych w ramach dużych stref rozwojowych obejmujących obszary należące do kilku lub nawet kilkunastu państw jest wspieranie zintegrowanego rozwoju terytorialnego kontynentu europejskiego. Współfinansowane ze środków tego typu programów sieci współpracy i działania o charakterze transnarodowym mogą dotyczyć czterech opisanych w art. 6 pkt. 2 tematów: innowacji, środowiska, dostępności oraz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich.

Programy współpracy transnarodowej INTERREG III B realizowane w latach 2000-2006 dotyczyły przede wszystkim zagadnień związanych z rozwojem i planowaniem przestrzennym. W okresie programowym 2007-2013 przewidziano odejście od planistycznego podejścia do współpracy transnarodowej na rzecz działań sprzyjających realizacji konkretnych przedsięwzięć promujących zintegrowany rozwój terytorialny.

Nowością jest również możliwość wspierania w ramach programów transnarodowych współpracy dwustronnej regionów nadmorskich nieobjętych programami współpracy transgranicznej.

Podobnie jak w wypadku programów INTERREG III C **współpraca międzyregionalna** ma sprzyjać wzmocnieniu skuteczności polityki regionalnej. Zakres tematyczny współpracy międzyregionalnej określony w art. 6 pkt. 3 został jednak znacznie ograniczony i koncentruje się na zagadnieniach związanych z realizacją celów Strategii Lizbońskiej. W latach 2007-2013 możliwa jest realizacja wspólnych projektów dotyczących jedynie innowacyjności i gospodarki opartej na wiedzy oraz ochrony środowiska i zapobieganiu ryzyka.

Ze środków EFRR przeznaczonych na wspieranie współpracy międzyregionalnej przewidziano również dofinansowanie programów wymiany doświadczeń dotyczących rozpoznawania, transferu i rozpowszechniania dobrych praktyk, w tym dotyczących zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich (kontynuacja programów INTERACT i URBACT) oraz działań obejmujących badania, obserwację i analizę tendencji rozwojowych w UE (kontynuacja programu ESPON).

Artykuł 7: Kwalifikowalność

Rozporządzenie ogólne (art. 56 ust. 4) stanowi, że w nowym okresie programowania zasady kwalifikowalności wydatków ustalane są na poziomie krajowym z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w rozporządzeniach dotyczących poszczególnych funduszy. Zasady kwalifi-

kwalifikowalności właściwe dla EFRR zostały ustanowione w art. 7 omawianego rozporządzenia. Warto przypomnieć, że w latach 2000-2006 zasady te nie były przedmiotem uregulowania rozporządzenia 1783/1999, lecz odrębnego rozporządzenia Komisji 448/2004 poświęconego kwestiom kwalifikowalności wydatków ponoszonych ze środków funduszy strukturalnych.⁵⁵

Ustęp 1 art. 7 wymienia wydatki, które nie są kwalifikowalne do wsparcia EFRR. Obejmują one, podobnie jak w poprzednim okresie programowania, odsetki od zadłużenia, wydatki związane z likwidacją elektrowni jądrowych, a także zakup gruntów za kwotę przekraczającą 10% kosztów całkowitych wydatków kwalifikowanych w ramach danej operacji. Wyjątkiem są operacje dotyczące ochrony środowiska, dla których w uzasadnionych przypadkach możliwe jest uznanie kosztu zakupu gruntów stanowiącego więcej niż 10% całkowitych kosztów kwalifikowanych.

1080/2006

W okresie programowania 2007-2013 utrzymane zostały również dotychczasowe zasady w zakresie kwalifikowalności podatku od towarów i usług (VAT), tj. nie może być uznany jako koszt kwalifikowalny VAT podlegający zwrotowi. Należy wyraźnie podkreślić, że utrzymanie obowiązujących w latach 2000-2006 uregulowań w kwestii VAT było jednym z kluczowych postulatów negocjacyjnych Polski oraz nowych państw członkowskich w trakcie procesu negocjacji pakietu legislacyjnego. Ostatecznie, korzystne dla państw ustalenia dotyczące VAT zapadły na posiedzeniu Rady Europejskiej w grudniu 2005 r. jako element pakietu dotyczącego ustaleń w ramach perspektywy finansowej na lata 2007-2013.

Na szczycie Rady Europejskiej zapadły również korzystne dla nowych państw członkowskich, w tym Bułgarii i Rumunii, rozwiązania w zakresie możliwości kwalifikowalności mieszkalnictwa (ang. *housing*). Możliwość taka - nieprzewidziana w latach 2000-2006 - wynika bezpośrednio ze szczególnych potrzeb nowych państw członkowskich stojących przed wyzwaniami związanymi z zapobieganiem degradacji fizycznej, w tym w szczególności na obszarach miejskich, i grożącym na tych obszarach zjawiskiem wykluczenia społecznego. Szczegółowe uregulowania w zakresie kwalifikowania wydatków związanych z mieszkalnictwem, będące wynikiem długotrwałych acz owocnych uzgodnień między zainteresowanymi państwami a KE, zostały zawarte w ust. 2 art. 7 rozporządzenia ws. EFRR. W latach 2007-2013 Fundusz może wspierać w nowych państwach członkowskich, w tym w Bułgarii i Rumunii, projekty z zakresu mieszkalnictwa na następujących zasadach:

- wydatki muszą być zaprogramowane w ramach operacji dotyczącej zintegrowanego rozwoju obszarów miejskich lub osi priorytetowej dla obszarów zagrożonych degradacją fizyczną lub wykluczeniem społecznym,
- środki EFRR przeznaczone na projekty związane z mieszkalnictwem nie mogą przekroczyć 3% alokacji Funduszu na dany program operacyjny lub 2% całkowitej alokacji Funduszu,
- wsparcie EFRR nie jest ograniczone jedynie do mieszkalnictwa społecznego (jak wstępnie proponowała KE), lecz obejmuje także budynki mieszkaniowe wielorodzinne oraz budynki stanowiące własność podmiotów o celach niezarobkowych wykorzystywane na cele mieszkaniowe dla gospodarstw domowych o niskich dochodach lub osób o szczególnych potrzebach. Zamysłem projektodawców było zapewnienie grupom o niższych dochodach mieszkań o dobrym standardzie, łącznie z sprywatyzowanymi w ostatnich latach zasobami mieszkaniowymi, jak również zapewnienie mieszkań wrażliwym grupom społecznym.

⁵⁵ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 448/2004 z dnia 10 marca 2004 roku zmieniające Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1685/2000 ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) 1260/1999 w zakresie kwalifikowalności wydatków związanych z projektami współfinansowanymi z funduszy Strukturalnych i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1145/2003.

W wyniku uzgodnień między zainteresowanymi państwami i KE ustalono również wykaz kryteriów wymaganych do określenia obszarów, na których mogą realizować działania EFRR związane z mieszkalnictwem, jak również listę kwalifikowanych interwencji Funduszu w tym zakresie. Zostały one zapisane w rozporządzeniu wykonawczym do rozporządzenia ogólnego (art. 47). Państwa zadbały, aby katalog kryteriów określających kwalifikujące się do wsparcia obszary był dostosowany do specyficznej sytuacji nowych państw członkowskich, tzn. by obok kryteriów społecznych proponowanych przez KE, ujęte zostały również kryteria odnoszące się do fizycznego stanu zasobu mieszkaniowego. Ma to na celu możliwość wyboru takich obszarów, które są dopiero zagrożone fizycznym niszczeniem oraz wykluczeniem społecznym, a co za tym idzie skuteczne zapobieganie tym procesom, zanim wystąpią na tych obszarach na szeroką skalę.

Rozdział II:

Przepisy szczególne dot. traktowania szczególnych uwarunkowań terytorialnych

1080/2006

W okresie programowania 2007-2013 widoczne jest specjalne podejście w zakresie traktowania obszarów o szczególnych cechach terytorialnych. Ma to na celu zapobieganie, by uwarunkowania te stały się przeszkodą w rozwoju tych regionów. Pewne rozwiązania dla obszarów o szczególnych cechach terytorialnych przewidziane zostały w ramach rozporządzenia ogólnego, w tym w zakresie kwalifikowalności, zasobów, programowania oraz współfinansowania, natomiast przepisy dotyczące charakteru i zakresu działalności EFRR na tych obszarach zostały zawarte w omawianym rozporządzeniu. Zagadnieniom tym poświęcony został rozdział II, składający się z czterech artykułów. Rozdział zawiera specyficzne przepisy dotyczące obszarów o szczególnych uwarunkowaniach terytorialnych, tj. obszarów miejskich i wiejskich, a także obszarów o niekorzystnym położeniu geograficznym i warunkach przyrodniczych (*areas with geographical and natural handicaps*) oraz obszarów najbardziej oddalonych (*outermost regions*).

Artykuł 8: Zrównoważony rozwój obszarów miejskich

Redagując ten artykuł Komisja Europejska czerpała z doświadczeń inicjatywy URBAN, realizowanej z dobrym skutkiem w poprzednim okresie programowania. Wykorzystując potencjał związany z tą inicjatywą, zapisy art. 8 przewidują rozszerzenie zakresu działań, jakie mogą być podejmowane w latach 2007-2013 na obszarach miejskich, w tym kładą w szczególności nacisk na wzmocnienie zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich poprzez pełną integrację działań realizowanych na tych obszarach w ramach programów współfinansowanych z EFRR (*mainstreaming*), zwracając szczególną uwagę na inicjatywy w zakresie rozwoju lokalnego i zatrudnienia wraz z towarzyszącym im potencjałem innowacyjnym.

Oprócz działań EFRR określonych dla celów Konwergencja oraz Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie (art. 4 i 5 rozporządzenia), art. 8 przewiduje także możliwość wsparcia przez Fundusz rozwoju wspólnych, zintegrowanych i zrównoważonych strategii mających na celu ograniczenie wysokiej koncentracji problemów gospodarczych, ekologicznych oraz społecznych w obszarach miejskich. Chodzi o działania obejmujące zrównoważony rozwój obszarów miejskich, które mogą być podejmowane – we właściwych przypadkach - w ramach programów operacyjnych celu 1 i 2 na podst. zapisów art. 37 ust. 4 lit a) rozporządzenia ogólnego. Art. 8 wymienia następujące działania wpisujące się w zakres wsparcia EFRR dla ww. strategii: przyspieszenie wzrostu gospodarczego, rekultywacja środowiska fizycznego, rewitalizacja obszarów przemysłowych, zachowanie i waloryzacja dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego, propagowanie przedsiębiorczości, rozwój lokalnego zatrudnienia oraz społeczności lokalnych, a także świadczenie usług na rzecz ludności z uwzględnieniem zmian struktur demograficznych. Należy przy tym pamiętać, że nie jest to katalog zamknięty.

Ponadto, mając na uwadze potrzebę sprostania narastającym problemom społecznym w obszarach miejskich, art. 8 przewiduje możliwość odstępstwa od przyjętej w rozporządzeniu ogólnym zasady *cross-financing* na poziomie 10% (art. 34 ust. 2). Możliwe jest zatem podniesienie do 15% poziomu finansowania z EFRR działań objętych zakresem wsparcia EFS realizowanych w ramach specjalnych programów operacyjnych lub osi priorytetowych w ramach programów operacyjnych dla celu Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie. Możliwość podniesienia poziomu *cross-financing* dla działań realizowanych na obszarach miejskich nie dotyczy więc regionów celu Konwergencja, mimo starań podejmowanych przez nowe państwa członkowskie, w tym Polskę, w toku negocjacji rozporządzeń.

Artykuł 9: Koordynacja z EFRROW i EFR

Zapisy tego artykułu są konsekwencją wyłączenia z polityki spójności UE instrumentów finansowych wspierających rozwój obszarów wiejskich oraz obszarów zależnych od rybołówstwa, a co za tym idzie konieczności wzmocnienia stosowania wspólnotowej zasady koordynacji (art. 9 ust. 4 rozporządzenia ogólnego). Zgodnie z tą zasadą zarówno Komisja (na poziomie wspólnotowym), jak i państwa członkowskie (na poziomie NSRO oraz krajowych i regionalnych programów operacyjnych) mają obowiązek zapewnienia koordynacji wsparcia z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Europejskiego Funduszu Rybackiego (EFR), a także interwencji EBI i innych instrumentów strukturalnych.

W latach 2007-2013 EFRR pozostał podstawowym instrumentem promowania przekształceń strukturalnych na obszarach wiejskich, w tym wspierania działań służących dywersyfikacji działalności gospodarczej. Art. 9 omawianego rozporządzenia nakłada na państwo członkowskie obowiązek koordynacji działań EFRR, EFRROW i EFR realizowanych na tych obszarach. Zgodnie z zapisami tego artykułu w przypadku, gdy program operacyjny wspierany ze środków EFRR obejmuje operacje (projekty) kwalifikujące się do wsparcia w ramach innego instrumentu, w tym w szczególności w ramach osi 3 EFRROW⁵⁶ oraz działań poświęconych zrównoważonemu rozwojowi obszarów zależnych od rybołówstwa wspieranych przez EFR, państwa członkowskie są zobowiązane ustanowić w takim programie kryteria rozgraniczające zakres operacji (projektów) wspieranych przez pozostałe instrumenty finansowe. Innymi słowy, instytucje zarządzające danym programem muszą opracować linię demarkacyjną pomiędzy działaniami finansowanymi ze środków w EFRR ramach danego programu oraz działaniami wspieranymi przez EFRROW i EFR w ramach innych programów, realizowanymi na obszarach wiejskich. Ćwiczenie to ma na celu uniknięcie dublowania realizacji tych samych czy też podobnych działań, lecz finansowanych z różnych źródeł. Warto podkreślić, że artykuł daje państwom członkowskim elastyczność w zakresie doboru działań finansowanych z EFRR oraz instrumentów wspólnej polityki rolnej, które mają być realizowane na danym obszarze wiejskim lub obszarze zależnym od rybołówstwa. Przyjęcie takiego rozwiązania jest zasługą państw członkowskich, które w toku negocjacji rozporządzenia sceptycznie odniosły się do oryginalnej propozycji KE narzucającej katalog działań, jakie powinny być realizowane na tych obszarach przy wsparciu ze środków EFRR. Zastosowane w rozporządzeniu podejście daje możliwość lepszego dopasowania działań prowadzonych w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich do specyficznych potrzeb i uwarunkowań poszczególnych państw i regionów.

⁵⁶ Zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz. Urz. UE L 277 z 21.10.2005, str. 1) Fundusz wspiera rozwój obszarów wiejskich w ramach trzech osi: osi 1 poświęconej poprawie konkurencyjności sektora rolnego i leśnego, osi 2 dotyczącej poprawy środowiska naturalnego i terenów wiejskich oraz osi 3 związanej z jakością życia na obszarach wiejskich i różnicowaniem gospodarki wiejskiej.

Artykuł 10: Obszary o niekorzystnym położeniu geograficznym i warunkach przyrodniczych

W odróżnieniu od poprzedniego okresu programowania⁵⁷, w latach 2007-2013 EFRR ma za zadanie zająć się specyficznymi problemami obszarów o niekorzystnym położeniu geograficznym i warunkach przyrodniczych. Podejście to dotyczy jednak tylko obszarów objętych celem Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie określonych w art. 52 lit. f) (i) rozporządzenia ogólnego (są to regiony Francji, Hiszpanii i Portugalii). Chodzi przede wszystkim o problemy związane z dostępem obszarów najslabiej zaludnionych od największych rynków, w tym oddaleniem od tych rynków określonych w Protokole nr 6 do Aktu Przystąpienia Austrii, Finlandii i Szwecji do z 1994 r. EFRR ma również zająć się szczególnymi trudnościami, z jakimi muszą się zmierzyć niektóre wyspy, obszary górskie, regiony przygraniczne oraz obszary słabo zaludnione w celu wsparcia zrównoważonego rozwoju tych obszarów spowolnionego ich położeniem geograficznym.

Rozporządzenie ogólne przewiduje specjalne traktowanie ww. regionów w zakresie programowania, czy też wielkości wkładu finansowego (patrz: komentarz do rozporządzenia ogólnego, tytuł I, rozdział II, art. 3.3, oraz tytuł V, rozdział I, art. 52), natomiast art. 10 rozporządzenia ws. EFRR podkreśla konieczność uwzględnienia w programach operacyjnych finansowanych ze środków Funduszu i obejmujących obszary o niekorzystnym położeniu geograficznym i warunkach przyrodniczych zdefiniowanych w rozporządzeniu ogólnym, specyficznych trudności występujących na tych obszarach. Zgodnie z art. 10, działania EFRR powinny skupiać się na inwestycjach szczególnie potrzebnych w tych obszarach, np. mających na celu poprawę dostępności, promowanie i rozwój działalności gospodarczej związanej z dziedzictwem kulturowym i przyrodniczym, promowanie zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych, czy też wspieranie zrównoważonej turystyki. Działania te powinny przy tym wpisywać się w zakresy wsparcia EFRR przewidziane w rozporządzeniu dla celu Konwergencja (art. 4) oraz celu Konkurencyjność regionalna i zatrudnienia (art. 5)

1080/2006

Artykuł 11: Regiony najbardziej oddalone

W latach 2007-2013 szczególnym traktowaniem objęte zostały również regiony najbardziej oddalone. Podejście takie wiąże się z rozszerzeniem, w drodze wyjątku, zakresu pomocy EFRR na finansowanie pomocy operacyjnej, związanej ze zrekompensowaniem dodatkowych kosztów ponoszonych przez te regiony i wynikających z niedogodności, które zostały określone w art. 299 ust. 2 Traktatu. Chodzi o szczególną sytuację gospodarczą i społeczną tych regionów pogorszoną ich oddaleniem, charakterem wyspiarskim, niewielkimi rozmiarami, trudną topografią i klimatem oraz ich zależnością gospodarczą od niewielkiej liczby produktów, przy czym trwałość i łączne występowanie tych czynników poważnie szkodzą rozwojowi tych regionów.⁵⁸

⁵⁷ W latach 2000-2006 nie wyróżniono regionów o niekorzystnym położeniu geograficznym i warunkach przyrodniczych jako zasługujących na szczególne traktowanie. Jedyne wyjątki stanowiły regiony najbardziej oddalone oraz obszary kwalifikowane w ramach Celu 6 w latach 1994-1999, którym nadano status Celu 1 w latach 2000-2006 (patrz: art. 3 ust. 1 rozporządzenia 1260/1999). Ponadto, rozporządzenie 1260/1999 przewidywało możliwość utworzenia specjalnego programu dla szwedzkich regionów NUTS II nie objętych Celem 6, lecz spełniających określone kryteria (tj. gęstość zaludnienia poniżej 8 mieszkańców na km²) zawarte w Protokole nr 6 do Aktu Przystąpienia Austrii, Szwecji i Finlandii (patrz: art. 4 rozporządzenia 1260/1999).

⁵⁸ Por. art. 299 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Zgodnie z zapisami tego artykułu, Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną głosów, na wniosek Komisji i po konsultacji Parlamentu Europejskiego, może podjąć szczególne działania w celu poprawy sytuacji gospodarczej i społecznej regionów najbardziej oddalonych, pogarszanej niedogodnościami określonymi w Traktacie. Rada, podejmuje te działania, biorąc pod uwagę szczególne cechy charakterystyczne i ograniczenia regionów najbardziej oddalonych bez uszczerbku dla wspólnotowego porządku prawnego, w tym dla rynku wewnętrznego i wspólnych polityk. Art. 299 ust. 2 Traktatu jest zatem podstawą prawną dla działań zapisanych w rozporządzeniu ogólnym (art. 3.3 oraz ust. 20 załącznika 2. oraz art. 11 rozporządzenia ws. EFRR mających na celu szczególne traktowanie regionów najbardziej oddalonych).

W wyniku negocjacji budżetu polityki spójności na lata 2007-2013 postanowiono, że regiony najbardziej oddalone określone w art. 299 Traktatu oraz regiony NUTS 2 spełniające określone kryteria będą korzystały z dodatkowego finansowania EFRR w wysokości 35 EUR na mieszkańca rocznie, co stanowi uzupełnienie finansowania, do którego regiony te kwalifikują się z innych powodów. Postanowienia te zostały umieszczone w ust. 20 załącznika 2 do rozporządzenia ogólnego dotyczącego ram finansowych i określającego kryteria i metodologię podziału środków polityki spójności w latach 2007-2013, o której mowa w art. 18 rozporządzenia ogólnego.⁵⁹ Natomiast zgodnie z załącznikiem III do rozporządzenia ogólnego dodatkowe wsparcie z EFRR wynikające z zapisów ust. 20 załącznika II zostało przewidziane tylko dla regionów Hiszpanii, Francji i Portugalii.

Art. 11 rozporządzenia ws. EFRR określa możliwe przeznaczenie dodatkowych alokacji pochodzących ze środków EFRR przyznanych regionom najbardziej oddalonym na podstawie ust. 20 załącznika 2 do rozporządzenia ogólnego. Dodatkowe środki EFRR mające na celu zrekompensowanie dodatkowych kosztów związanych ze szczególnymi niedogodnościami określonymi w art. 299 ust. 2 Traktatu przeznaczone są na priorytety określone w art. 4 i 5 rozporządzenia, usługi transportu towarowego i pomocy na rzecz uruchamiania usług transportowych, a także na operacje (projekty) związane z ograniczeniami w składowaniu, nadmiernym rozmiarem i konserwacją narzędzi produkcyjnych oraz niedostatkami kapitału ludzkiego na lokalnym rynku pracy.

W ramach zakresu art. 3 rozporządzenia wskazującego na rodzaje działań, które mogą realizowane ze środków EFRR, dodatkowe alokacje mogą finansować koszty inwestycji. Ponadto, środki te mogą być wykorzystywane do wartości wynoszącej co najmniej 50% jako wsparcie finansowania pomocy operacyjnej i wydatków obejmujących zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych oraz kontrakty na usługi publiczne w regionach najbardziej oddalonych. Zgodnie z zapisami art. 11 kwota, do której stosuje się wskaźnik interwencji, jest proporcjonalna do wysokości dodatkowych kosztów (związanych z niedogodnościami, o których mowa w art. 299 ust. 2 Traktatu) ponoszonych przez beneficjenta wyłącznie w przypadku pomocy operacyjnej i wydatków obejmujących zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych oraz kontrakty na usługi publiczne, a także może pokryć koszty kwalifikowalne ogółem w przypadku wydatków na inwestycje.

Art. 11 określa również działania i wydatki, które nie mogą być finansowane na podstawie jego zapisów. Obejmują one operacje dotyczące produktów objętych zakresem zastosowania załącznika I do Traktatu (produkty rolne), pomocy na rzecz przewozu osób dopuszczonej zasadami wspólnotowej polityki konkurencji (art. 87 ust. 2 lit a) Traktatu) oraz zwolnienia podatkowe i zwolnienia ze świadczeń socjalnych.

Rozdział III: Przepisy szczególne dotyczące celu Europejska Współpraca Terytorialna

Sekcja 1: Programy Operacyjne

Wyodrębnienie Europejskiej współpracy terytorialnej jako osobnego celu polityki spójności w latach 2007-2013 świadczy o jej rosnącym znaczeniu i korzyściach płynących z podejmowania wspólnych przedsięwzięć dla partnerów unijnych. Specyfika programów operacyjnych celu 3

⁵⁹ Patrz: ust. 20 załącznika 2 do rozporządzenia ogólnego. Kryteria dla regionów NUTS II, których spełnienie umożliwia otrzymanie dodatkowej alokacji ze środków EFRR zapisane są w art. 2 Protokołu nr 6 do Aktu Przyłączenia Austrii, Finlandii i Szwecji. Chodzi tutaj o obszary wchodzące w zakres właściwości dawnego Celu 6, które powinny należeć do regionów sklasyfikowanych w Nomenklaturze Statystycznych Jednostek Terytorialnych (NUTS) na poziomie II, z zaludnieniem wynoszącym 8 osób na km² albo mniej. Ponadto pomoc Wspólnoty może być rozszerzona na obszary przyległe i sąsiadujące, które spełniają wyżej wymienione kryterium zaludnienia. Obszary i regiony, określone w niniejszym Protokole jako "regiony" wchodzące w zakres Celu 6, wymienione są w załączniku 1 do Protokołu nr 6. Por. także: http://europa.eu.int/eur-lex/lex/pl/treaties/treaties_accession.htm.

polega na zaangażowaniu w ich realizację co najmniej dwóch państw członkowskich Unii Europejskiej. W każdym państwie funkcjonuje odmienny system wdrażania programów współfinansowanych ze środków unijnych, różny jest zakres kompetencji administracji centralnej i samorządów terytorialnych, co powoduje pewne utrudnienia w realizacji programów współpracy transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej. Mając na uwadze trudności związane z wdrażaniem programów tego typu, w oparciu o dotychczasowe doświadczenia wynikające z realizacji programów INTERREG, Komisja Europejska zaproponowała przyjęcie jednolitych rozwiązań dotyczących programów celu 3, co znalazło odzwierciedlenie w rozporządzeniu.

Artykuł 12: Treść

Artykuł ten określa następujące elementy, jakie powinny być uwzględnione w każdym programie operacyjnym Europejskiej Współpracy Terytorialnej:

- 1) Analiza sytuacji w zakresie współpracy pod kątem jej mocnych i słabych stron oraz przyjętej w odpowiedzi strategii;

1080/2006

Zgodnie z zaleceniami Komisji, analiza sytuacji społeczno-gospodarczej w obszarach, które obejmuje dany program współpracy terytorialnej powinna być zwięzła i koncentrować się na tych aspektach, w których współpraca międzynarodowa może przyczynić się do poprawy istniejącego stanu. Analizy przygotowywane w programach współpracy transgranicznej skoncentrowane są zwykle na promowaniu rozwoju i zapobieganiu marginalizacji peryferyjnych obszarów przygranicznych. Inny charakter mają natomiast opisy przygotowywane na potrzeby programów współpracy transnarodowej i międzyregionalnej, gdzie zwraca się szczególną uwagę na zagadnienia dotyczące zintegrowanego rozwoju terytorialnego i przewidywane tematy współpracy. Należy podkreślić, że w opisie sytuacji społeczno-gospodarczej obszar współpracy powinien być traktowany jako pewna całość, bez podziału na jego części składowe należące do różnych państw członkowskich UE. Przygotowywane analizy SWOT i określone na ich podstawie cele strategiczne powinny również odnosić się do wspólnych elementów istotnych dla współpracujących stron.

- 2) Wykaz kwalifikowalnych obszarów objętych programem;

W tej części programu operacyjnego powinny być wskazane obszary kwalifikujące się do wsparcia w ramach danego programu. W wypadku programów współpracy transgranicznej są to obszary przygraniczne na poziomie NUTS III (w Polsce przygraniczne podregiony). Dodatkowo, obszar wsparcia w danym programie może zostać rozszerzony o terytoria do niego przylegające, o ile ma to znacznie dla rozwoju współpracy transgranicznej. Programy współpracy transnarodowej realizowane są w ramach dużych stref rozwojowych obejmujących wiele państw lub części państw, natomiast współpraca międzyregionalna dotyczy wszystkich państw członkowskich UE.

- 3) Uzasadnienie wyboru priorytetów oraz oczekiwane wyniki oceny *ex ante*;

Określone przez współpracujące strony priorytety programu powinny wynikać z dokumentów strategicznych przyjętych na poziomie unijnym i krajowym, w tym przede wszystkim ze strategicznych wytycznych wspólnoty dla spójności oraz narodowych strategicznych ram odniesienia (o ile uczestniczące w programie państwa zdecydowały o włączeniu działań finansowanych w ramach celu 3 do NSRO).

- 4) Informacje o osiach priorytetowych i ich celach szczegółowych;

Na podstawie przeprowadzonej analizy SWOT oraz zaproponowanej strategii definiowane są priorytety współpracy w ramach programu. Dla każdego priorytetu należy wskazać ce-

le szczegółowe, które powinny zostać określone ilościowo za pomocą ograniczonej liczby wskaźników produktu i rezultatu. Przygotowanie odpowiedniego zestawu wskaźników dla wieloletnich programów współpracy międzynarodowej o stosunkowo niewielkich budżetach może stanowić pewien problem. Zaproponowane wskaźniki powinny odnosić się do mierzalnych efektów współpracy.

- 5) Indykatory podział zaprogramowanego wykorzystania wkładu EFRR w program operacyjny;

Środki z EFRR przewidziane na realizację programu powinny być podzielone, w sposób indykatory, na poszczególne kategorie interwencji określone w rozporządzeniu ogólnym oraz rozporządzeniu implementacyjnym. Podział ten służy wyłącznie celom informacyjnym.

1080/2006

- 6) Jednolity plan finansowy;

Z przepisów art. 12 pkt. 6 wynika konieczność sporządzenia wspólnego planu finansowego dla całego programu. Każde państwo członkowskie UE dysponuje alokacją krajową (środki z EFRR) na realizację programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej z udziałem tego kraju. Decyzja o podziale środków na poszczególne programy podejmowana jest na poziomie krajowym. Po określeniu wysokości środków przypadających na poszczególne programy środki te włączane są do wspólnych budżetów programów, gdzie nie obowiązuje już podział na alokacje krajowe. Przyjęcie takiej zasady oznacza, że na etapie przygotowania programu nie można określić ile środków w danym programie zostanie wykorzystanych przez beneficjentów należących do poszczególnych państw członkowskich w trakcie realizacji programu. Zakłada się, że wszystkie projekty będą realizowane wspólnie i współfinansowane ze wspólnych budżetów. Tabele finansowe przygotowywane w programach operacyjnych nie mogą więc uwzględniać podziału na poszczególne państwa w nich uczestniczące. Plany finansowe w dokumentach programowych przygotowywanych na potrzeby Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG wykonywane były niejednokrotnie z zastosowaniem podziału na alokacje krajowe.

Plan finansowy obejmuje dwie tabele:

- tabelę przedstawiającą podział na każdy rok realizacji programu środków finansowych z EFRR stanowiących wkład do jego realizacji (w programach INTERREG państwa członkowskie decydowały o podziale środków na poszczególne lata, natomiast w okresie 2007-2013 całkowity roczny wkład EFRR ma być zgodny z przyjętymi na poziomie UE ramami finansowymi);
- tabelę określającą dla całego programu operacyjnego i poszczególnych priorytetów kwotę całkowitych środków finansowych stanowiących wkład UE i wkład krajowy oraz wskaźnik procentowy wkładu EFRR. Wkład krajowy mogą stanowić wydatki publiczne i prywatne. Jeśli w danym programie przewiduje się udział środków prywatnych tabela finansowa powinna być sporządzona z uwzględnieniem indykatory podziału na komponenty publiczny i prywatny. Poziom wsparcia ze środków EFRR może być różny dla poszczególnych priorytetów, w zależności od potrzeb i znaczenia danego typu przedsięwzięć, określonych przez państwa uczestniczące w programie. Należy zaznaczyć, że poziom dofinansowania ze środków EFRR w programach, w których uczestniczy co najmniej jedno nowe państwo członkowskie UE może wynosić maksymalnie 85% kosztów kwalifikowalnych.

- 7) Informacje dotyczące komplementarności z działaniami finansowanymi z EFRROW i działaniami finansowanymi z EFR;

Jeśli w ramach programu EWT przewiduje się działania finansowane również z EFFROW lub EFR, odpowiednie informacje o komplementarności tych działań powinny być uwzględnione w programie operacyjnym EWT;

8) Przepisy wykonawcze dla programu operacyjnego;

Programy EWT zarządzane są przez wspólne instytucje utworzone, co do zasady, w jednym z krajów uczestniczących w programie. Struktury zarządzające są określone w programach operacyjnych. Rozdział dotyczący przepisów wykonawczych zawiera również:

- opis systemu monitorowania i oceny;
- informacje o instytucji właściwej do otrzymywania płatności od Komisji i instytucji lub instytucjach odpowiedzialnych za dokonywanie płatności na rzecz beneficjentów (w programach INTERREG, w których funkcjonują wspólne struktury zarządzające do obsługi beneficjentów z wszystkich zaangażowanych w dany program państw płatności dla beneficjentów przekazuje jedna instytucja, rozporządzenie w sprawie EFRR dopuszcza jednak w okresie 2007-2013 możliwość przekazywania płatności przez więcej niż jedną instytucję);
- opis przepływów finansowych w programie;
- opis działań informacyjnych i promocyjnych dotyczących programu;
- opis procedur wymiany danych informatycznych z Komisją Europejską dotyczących płatności, monitorowania i oceny;

1080/2006

9) Indykatory wykaz dużych projektów zaplanowanych do przedłożenia Komisji w celu ich zatwierdzenia.

Zważywszy na stosunkowo niewielkie budżety programów EWT i koncentracji działań na współpracy w wymiarze transgranicznym, transnarodowym lub międzyregionalnym w programach tych zwykle nie planuje się realizacji dużych projektów inwestycyjnych.

Sekcja 2: Kwalifikowalność

Artykuł 13: Zasady kwalifikowalności wydatków

Zgodnie z przepisami art. 13 rozporządzenia do określenia kwalifikowalności wydatków stosuje się, o ile nie są ustanowione przepisy wspólnotowe, odpowiednie przepisy krajowe uzgodnione przez państwa członkowskie uczestniczące w danym programie EWT.

W art. 7 ust. 1 wymienione są kategorie wydatków nie kwalifikujących się do wsparcia ze środków EFRR. Zasady te obowiązują również w programach EWT. Ogólne reguły kwalifikowalności wydatków dla celu 3 określone są w rozporządzeniu wykonawczym, szczegółowe przepisy w tym zakresie ustalają państwa członkowskie uczestniczące w programie.

Zasady kwalifikowalności wydatków współfinansowanych ze środków EFRR różnią się w poszczególnych państwach członkowskich, co wynika z różnic w obowiązujących przepisach prawnych. Uzgodnione przez państwa uczestniczące w programie operacyjnym EWT przepisy dotyczące kwalifikowalności wydatków zawarte są zwykle w podręcznikach lub wytycznych zatwierdzanych przez międzynarodowe Komitety Monitorujące, wytyczne te mają ogólny charakter i stosowane są dla beneficjentów pochodzących z wszystkich krajów biorących udział w danym programie. Proces poświadczania wydatków odbywa się jednak na poziomie

krajowym, o uznaniu wydatków do refundacji decydują odpowiednie instytucje wyznaczone do tego celu we wszystkich krajach uczestniczących w programie (istnieje możliwość powołania jednej instytucji poświadczającej wydatki beneficjentów z wszystkich państw, w praktyce jednak, ze względu na ostateczną odpowiedzialność państwa członkowskiego za wydatkowanie środków z EFRR przez beneficjentów z tego państwa, wydatki poświadczane są w odrębny sposób w każdym kraju).

W art. 7 ust. 2 określono zasady kwalifikowalności wydatków na mieszkalnictwo. Wydatki te uznawane są w państwach, które przystąpiły do UE 1 maja 2004 r. lub po tej dacie. Zgodnie z art. 13 rozporządzenia, jeśli w programie operacyjnym celu 3 uczestniczą państwa, dla których obowiązują różne przepisy dotyczące kwalifikowalności określone w art. 7, w programie tym stosuje się jak najszerze zasady kwalifikowalności. Tak więc w programach z udziałem „nowych” państw członkowskich za kwalifikowalne mogą zostać uznane wydatki na mieszkalnictwo. W programach EWT zwykle nie przewiduje się jednak bezpośredniego wspierania tego typu działań.

1080/2006

Sekcja 3: Zarządzanie, monitorowanie i kontrola

Artykuł 14: Powoływanie instytucji

Podobnie jak w wypadku programów celu 1, dla programów EWT powoływane są instytucje odpowiedzialne za ich wdrożenie. Główna różnica polega na tym, że pomimo zaangażowania w dany program EWT wielu państw dla obsługi tego programu powołuje się, zgodnie z art. 14, jedną instytucję zarządzającą, jedną instytucję certyfikującą oraz jedną instytucję audytową. Wszystkie struktury wdrażające powinny być ulokowane w jednym z krajów biorących udział w programie, co ma się przyczynić do sprawnej realizacji programów EWT. W rozporządzeniu określono obowiązek umiejscowienia instytucji audytowej w tym kraju, w którym siedzibę ma instytucja zarządzająca, takiego wymogu nie przewidziano dla instytucji certyfikującej.

Jedynie instytucja certyfikująca otrzymuje płatności dokonane przez Komisję Europejską dla całego programu, płatności nie są więc przekazywane poszczególnym krajom uczestniczącym w programie. Instytucja certyfikująca, co do zasady, jest również odpowiedzialna za przekazywanie płatności beneficjentom wiodącym projektów (*lead beneficiaries*). Środki z EFRR nie są przekazywane bezpośrednio wszystkim partnerom uczestniczącym w międzynarodowych projektach, a jedynie liderom grup projektowych. Beneficjenci wiodący mogą pochodzić z wszystkich krajów uczestniczących w programie, co wiąże się z przepływami środków finansowych poza granicę państwa, w którym ulokowana jest instytucja certyfikująca.

W oparciu o doświadczenia uzyskane w trakcie wdrażania programów INTERREG dla każdego programu celu 3 przewidziano w rozporządzeniu utworzenie wspólnego sekretariatu technicznego. Sekretariat tworzy instytucja zarządzająca programem, po konsultacjach z państwami członkowskimi biorącymi udział w tym programie. Wspólne sekretariaty techniczne wspierają instytucje zarządzające oraz komitety monitorujące w wypełnianiu ich zadań (w stosownych przypadkach również instytucje audytowe). W praktyce na sekretariatach technicznych spoczywa główna odpowiedzialność za operacyjne wdrażanie programów. We wspólnych sekretariatach technicznych zatrudniani są zwykle pracownicy pochodzący z państw uczestniczących w programie, których zadania obejmują m.in. doradztwo dla beneficjentów, przyjmowanie wniosków projektowych, obsługę prac wspólnych komitetów i monitorowanie realizacji programów.

W art. 14 ust. 2 przewidziano powołanie grupy audytorów odpowiedzialnej za wspieranie instytucji audytowej w realizacji zadań kontrolnych określonych art. 62 rozporządzenia ogólnego. W każdym państwie członkowskim powołano instytucję odpowiedzialną za audyt wydat-

ków współfinansowanych z funduszy strukturalnych. W międzynarodowych programach EWT audyt przeprowadzany jest na poziomie krajowym, w związku z czym zachodzi potrzeba koordynacji zadań kontrolnych na poziomie całego programu. Grupy zrzeszające instytucje kontrolne z różnych krajów zostały już utworzone w programach INTERREG. Ich funkcjonowanie w okresie programowym 2007-2013 zostało sformalizowane, co znalazło odzwierciedlenie w przepisach rozporządzenia. Grupa audytorów jest powoływana najpóźniej w ciągu trzech miesięcy od wydania decyzji o zatwierdzeniu programu operacyjnego. Grupa funkcjonuje w oparciu o regulamin wewnętrzny, a przewodniczy jej obowiązkowo przedstawiciel instytucji audytowej danego programu operacyjnego EWT.

Państwom członkowskim pozostawiono również możliwość podjęcia decyzji o przekazaniu wspólnej instytucji audytowej kompetencji w zakresie dokonywania kontroli na całym obszarze objętym programem, a więc również poza terytorium państwa, w którym instytucja ta ma siedzibę. Jeśli państwa członkowskie zdecydują się na takie rozwiązanie, nie ma potrzeby powoływania grupy audytorów.

1080/2006

Kontrolerzy odpowiedzialni za audyt są niezależni od kontrolerów dokonujących weryfikacji i poświadczania kwalifikowalności wydatków, (o których mowa a art. 16 rozporządzenia).

Podjęcie istotnych decyzji dotyczących wdrażania programu oraz monitorowanie przebiegu jego realizacji należy do wspólnego komitetu monitorującego. W art. 14 ust. 3 podkreślono międzynarodowy charakter komitetów monitorujących w programach EWT, przedstawiciele wszystkich państw członkowskich uczestniczących w programie biorą udział w pracach komitetu.

Artykuł 15: Rola Instytucji Zarządzającej

Instytucja Zarządzająca w programach EWT wykonuje takie same zadania jak instytucje zarządzające w programach celu 1. Jedyną różnicą przewidzianą w art. 15 ust. 1 jest wyłączenie spod odpowiedzialności instytucji zarządzającej zadań dotyczących weryfikacji prawidłowości operacji i wydatków w odniesieniu do przepisów krajowych i wspólnotowych, co związane jest z przyjętym dla programów celu 3 systemem kontroli wydatków przez odpowiednich kontrolerów na poziomie krajowym. Rola instytucji zarządzającej w programach EWT sprowadza się w tym zakresie do zapewnienia, że prawidłowość wydatków każdego beneficjenta została zweryfikowana przez właściwych kontrolerów wyznaczonych przez państwa członkowskie.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 instytucja zarządzająca ustanawia, w razie potrzeby w porozumieniu z beneficjentem wiodącym, zasady wdrażania każdej operacji. W praktyce instytucje zarządzające podpisują umowy o dofinansowanie projektu z beneficjentami wiodącymi. Umowy te obejmują również pozostałych partnerów uczestniczących w danym projekcie. Wszyscy partnerzy podpisują również umowę między sobą, regulującą wzajemne zobowiązania w trakcie realizacji przedsięwzięcia.

Artykuł 16: System kontroli

Zasada ustanawiania systemu kontroli umożliwiającego weryfikację kwalifikowalności wydatków do współfinansowania ze środków EFRR odrębnie w każdym państwie członkowskim została określona w art. 16 ust. 1. „Kontrola pierwszego stopnia” przeprowadzana przez wyznaczonych do tego celu kontrolerów w państwach członkowskich polega na weryfikacji dostarczenia produktów i usług stanowiących przedmiot dofinansowania, zasadności wydatków zadeklarowanych dla działań lub ich części wdrażanych na terytorium danego państwa oraz zgodności wydatków i związanych z nimi operacji z przepisami wspólnotowymi i krajowymi. W dotychczasowej praktyce wdrażania programów INTERREG państwa członkowskie decy-

dując o wyznaczeniu kontrolerów odpowiedzialnych za weryfikację legalności i prawidłowości wydatków beneficjentów tych programów przyjmowały jedną z dwóch opcji:

- wyznaczenie jednej instytucji (lub jednego typu instytucji), najczęściej w ramach administracji państwowej, odpowiedzialnej za przeprowadzanie kontroli pierwszego stopnia;
- powierzenie funkcji poświadczania wydatków niezależnym firmom audytowym.

Centralizacja systemu poświadczania wydatków zapewnia ujednolicenie procedur dla wszystkich beneficjentów z danego kraju, wiąże się jednak często z długotrwałym procesem uzyskiwania wymaganych poświadczeń, zwłaszcza, jeśli z tego kraju pochodzi wielu beneficjentów programów EWT. Biorąc pod uwagę dotychczasowe trudności w terminowym poświadczaniu wydatków beneficjentów programów INTERREG przez kontrolerów w niektórych państwach członkowskich w rozporządzeniu określono ramy czasowe dla procedury weryfikacji wydatków. Zgodnie z art. 16 ust. 2 każde państwo członkowskie zapewnia zatwierdzenie wydatków przez kontrolerów w terminie trzech miesięcy.

1080/2006

Państwa członkowskie biorące udział w programie EWT mogą postanowić o wyznaczeniu jednego kontrolera na cały obszar objęty programem. Możliwym rozwiązaniem jest w takiej sytuacji powierzenie zadań związanych z poświadczaniem wydatków międzynarodowej firmie audytowej posiadającej oddziały w każdym z krajów uczestniczących w programie.

W wypadku niektórych wspólnych przedsięwzięć realizowanych w ramach programów EWT może się okazać, że dostarczenie produktów i usług stanowiących przedmiot dofinansowania może zostać zweryfikowane wyłącznie w odniesieniu do całej operacji (partnerzy współfinansują pewne działania). Weryfikacja wydatków przeprowadzana jest wówczas przez kontrolera z państwa członkowskiego, w którym ma swoją siedzibę beneficjent wiodący lub przez instytucję zarządzającą.

Artykuł 17: Zarządzanie finansowe

Konsekwencją przyjęcia w programach celu 3 zasady wspólnego budżetu, bez podziału alokacji na poszczególne państwa członkowskie, jest przepis wprowadzony w art. 17 ust. 1, zgodnie z którym wpłata wkładu EFRR jest dokonywana na jedno konto bez subkont krajowych. W niektórych programach współpracy transgranicznej realizowanych w ramach inicjatywy INTERREG (w tym w programach z udziałem Polski) środki z EFRR przekazywane są przez Komisję Europejską na wspólne konto programowe utworzone w kraju pełniącym w danym programie funkcje zarządzające, środki przeznaczone dla beneficjentów z krajów partnerskich przelewane są jednak ze wspólnego konta programowego na odrębne konta utworzone w pozostałych krajach uczestniczących w tym programie. W okresie programowym 2007-2013 nie ma możliwości przekazywania środków EFRR przez Komisję na konto programowe z subkontami krajowymi.

Państwa członkowskie uczestniczące w programie operacyjnym EWT są odpowiedzialne za wykrywanie i korygowanie nieprawidłowości oraz za odzyskiwanie kwot nienależnie wypłaconych beneficjentom pochodzącym z poszczególnych państw (w oparciu o krajowe systemy kontroli wydatków z EFRR). W wypadku zaistnienia nieprawidłowości instytucja certyfikująca podejmuje działania mające na celu odzyskanie od beneficjenta wiodącego odpowiednich kwot. Beneficjenci odpowiedzialni za zaistnienie nieprawidłowości zwracają beneficjentowi wiodącemu kwoty nienależnie wypłacone, wzajemne zobowiązania w tym zakresie mają być uregulowane w umowie zawieranej pomiędzy partnerami projektu.

Ostateczna odpowiedzialność za wydatkowanie środków z EFRR spoczywa jednak na państwach członkowskich. Zgodnie z art. 17 ust. 3, jeśli beneficjent wiodący nie zdoła zapewnić

sobie zwrotu kwot od beneficjenta, państwo członkowskie, na którego terytorium znajduje się dany beneficjent, zwróci instytucji certyfikującej kwotę nienależnie wypłaconą temu beneficjentowi.

Artykuł 18: Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej

Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT), będące elementem pakietu rozporządzeń regulujących funkcjonowanie polityki spójności w okresie programowym 2007-2013, wprowadza nowy instrument mający przyczynić się do ułatwienia współpracy terytorialnej w Unii Europejskiej. Art. 18 rozporządzenia w sprawie EFRR umożliwia państwom członkowskim uczestniczącym w programie operacyjnym współpracy terytorialnej wykorzystanie ugrupowania do celów związanych z zarządzaniem programem operacyjnym poprzez przekazanie mu obowiązków instytucji zarządzającej i wspólnego sekretariatu technicznego. Przekazanie ugrupowaniom stworzonym przez podmioty z różnych państw i posiadającym osobowość prawną kompetencji instytucji zarządzającej nie zwalnia jednak państw członkowskich uczestniczących w programie z odpowiedzialności finansowej związanej z wydatkowaniem środków EFRR.

1080/2006

Decyzję o powierzeniu ugrupowaniom współpracy terytorialnej funkcji instytucji zarządzającej podejmują państwa członkowskie. Wprowadzenie w życie rozporządzenia w sprawie EUWT wymaga odpowiedniego dostosowania przepisów krajowych, zastosowanie tego instrumentu w zarządzaniu programami operacyjnymi celu 3 wymaga również długoletnich doświadczeń w promowaniu współpracy terytorialnej z wykorzystaniem środków unijnych.

Sekcja 4: Operacje

Artykuł 19: Wybór operacji

W art. 19 rozporządzenia określono podstawowe kryteria wyboru projektów do dofinansowania ze środków EFRR. W zależności od rodzaju programu współpracy terytorialnej wprowadzono odrębne reguły dotyczące liczby partnerów uczestniczących we wspólnym przedsięwzięciu oraz intensywności współpracy.

W każdym projekcie realizowanym w ramach programu współpracy transgranicznej lub transnarodowej muszą uczestniczyć beneficjenci z co najmniej dwóch państw, z których przynajmniej jedno jest państwem członkowskim UE. Przyjęcie powyższej zasady w dwustronnych programach współpracy transgranicznej pomiędzy państwami członkowskimi UE oznacza, że w każdym projekcie musi uczestniczyć co najmniej dwóch partnerów, przy czym partnerzy ci muszą pochodzić z różnych krajów. W programach współpracy transgranicznej INTERREG często realizowane są tzw. „projekty indywidualne” charakteryzujące się dużym wpływem na rozwój współpracy transgranicznej lub obszarów przygranicznych, wdrażane jednak przez beneficjenta z jednego kraju. Wymóg uczestnictwa we wspólnym przedsięwzięciu co najmniej dwóch beneficjentów z różnych państw uniemożliwia realizację projektów indywidualnych. Nie oznacza to, że cały projekt ma być realizowany w obydwu współpracujących krajach. W rozporządzeniu dopuszcza się możliwość realizacji operacji w całości w jednym kraju, pod warunkiem jednak, że propozycje projektowe przedstawiane będą przez podmioty należące co najmniej do dwóch państw.

W programach operacyjnych współpracy międzyregionalnej, w których uczestniczą wszystkie państwa UE, polegających na wymianie doświadczeń i tworzeniu nowych koncepcji w zakresie polityki regionalnej operacje obejmują beneficjentów na poziomie regionalnym lub lokalnym z co najmniej trzech państw członkowskich lub trzech państw, z których co najmniej dwa muszą być państwami członkowskimi, jeżeli zaangażowany jest beneficjentów z państwa spoza UE.

W przedsięwzięciach realizowanych w ramach programu współpracy międzyregionalnej stanowiącego kontynuację programów INTERREG III C powyższe warunki dotyczące wymaganej liczby beneficjentów są stosowane, o ile jest to możliwe w określonym typie operacji (w programach INTERREG III C funkcjonuje podział na trzy typy operacji o odmiennych wymogach dotyczących liczby partnerów).

W rozporządzeniu sformalizowano kryteria, stosowane już w programach INTERREG, dotyczące jakości i intensywności współpracy. Określono cztery sposoby współpracy w ramach projektu:

- wspólne przygotowanie (wspólne planowanie realizacji przedsięwzięcia, przygotowywanie programu działań, opracowywanie niezbędnej dokumentacji i wniosku projektowego),
- wspólna realizacja (uczestnictwo wszystkich partnerów we wdrażaniu przedsięwzięcia, podział działań w ramach projektu),
- wspólny personel (wyznaczenie osób odpowiedzialnych za wspólną realizację projektów, bieżąca współpraca na poziomie międzynarodowym, podział funkcji związanych z zarządzaniem projektem i realizacją operacji pomiędzy osoby reprezentujące wszystkich partnerów),
- wspólne finansowanie (wniesienie wkładu finansowego i wykorzystywanie środków z EFRR przez beneficjentów projektów należących do różnych państw uczestniczących w programie, wspólne finansowanie działań realizowanych w ramach projektu).

Zgodnie z art. 19 ust. 3 wyboru projektów do dofinansowania ze środków EFRR dokonuje komitet monitorujący lub podlegający mu komitet sterujący. W wielu programach EWT przewidywane jest utworzenie jedynie komitetu monitorującego, odpowiedzialnego również za wybór projektów.

Artykuł 20: Obowiązki beneficjenta wiodącego i pozostałych beneficjentów

Kluczowe znaczenie dla realizacji międzynarodowych projektów w ramach programów celu 3 ma wprowadzenie w art. 20 rozporządzenia zasady „beneficjenta wiodącego” (lub „partnera wiodącego”). Partnerzy (beneficjenci) zamierzający realizować wspólne przedsięwzięcie tworzą grupę projektową, w ramach której jeden z partnerów pełni funkcje koordynujące. Wyznaczony przez partnerów projektu beneficjent wiodący przyjmuje następujące obowiązki:

- dokonuje ustaleń dotyczących realizacji operacji z pozostałymi beneficjentami w formie umowy zawierającej m.in. postanowienia gwarantujące należyte zarządzanie funduszami przeznaczonymi na daną operację, włącznie z warunkami odzyskiwania kwot nienależnie wypłaconych (w wielu programach INTERREG, w których stosuje się zasadę beneficjenta wiodącego umowa pomiędzy partnerami projektu była jedynie zalecana, rozporządzenie wprowadza obowiązek zawierania tego typu umów w programach EWT);
- odpowiada za realizację całego przedsięwzięcia (beneficjent wiodący koordynuje proces realizacji całego projektu, a nie jedynie wyodrębnionej części),
- dopilnowuje, by wydatki przedstawione przez beneficjentów zostały poniesione na realizację operacji i odpowiadały czynnościom uzgodnionym przez partnerów projektu (poświadczenia wydatków wszystkich beneficjentów wydane przez właściwych kontrolerów na poziomie krajowym są przysyłane do partnera wiodącego, po ich weryfikacji partner wiodący przygotowuje zbiorcze zestawienie dla całego projektu, które przedkładane jest do instytucji odpowiedzialnej za przekazywanie refundacji ze środków EFRR);

- weryfikuje, czy wydatki przedstawione przez beneficjentów uczestniczących w operacji zostały zatwierdzone przez kontrolerów (każdy partner w projekcie musi przedstawić odpowiedni certyfikat wystawiony przez wyznaczonego w danym kraju kontrolera, do refundacji przedstawiane są jedynie poświadczane wydatki);
- odpowiada za przekazanie wkładu EFRR beneficjentom uczestniczącym w operacji (jedynie beneficjent wiodący otrzymuje środki refundacji z EFRR bezpośrednio od instytucji odpowiedzialnej za przekazywanie tych środków, wydatki pozostałych partnerów projektu refundowane są za pośrednictwem beneficjenta wiodącego na podstawie złożonych i odpowiednio poświadczonych zestawień).

W art. 20 ust. 2 określono również ogólne obowiązki pozostałych beneficjentów uczestniczących we wspólnym przedsięwzięciu:

- każdy beneficjent przyjmuje na siebie odpowiedzialność w przypadku wystąpienia nieprawidłowości w zakresie zadeklarowanych przez siebie wydatków (przepis ten oznacza konieczność dokonania zwrotu środków z EFRR do partnera wiodącego w przypadku zaistnienia nieprawidłowości);
- beneficjenci zobowiązani zostali do informowania państwa członkowskiego, z którego pochodzą o swoim uczestnictwie w projekcie realizowanym w ramach programu operacyjnego EWT, w którym państwo to nie uczestniczy (sytuacja taka jest możliwa np. w wypadku uczestnictwa beneficjentów z danego kraju w projekcie realizowanym w programie współpracy transnarodowej, zgodnie z regułą 20% przyjętą w art. 21 rozporządzenia, którego zasięg terytorialny nie obejmuje państwa, z którego pochodzi ten beneficjent).

1080/2006

Artykuł 21: Specjalne warunki dotyczące lokalizacji operacji

Art. 21 rozporządzenia określa specjalne warunki dotyczące lokalizacji operacji w programach EWT. Co do zasady projekty współpracy transgranicznej powinny być realizowane w obszarach przygranicznych określonych na poziomie NUTS 3. W uzasadnionych przypadkach ze środków EFRR mogą być współfinansowane działania realizowane w obszarach NUTS 3 przylegających do obszaru kwalifikującego się do wsparcia w ramach programu. Wydatki poniesione w obszarach przylegających mogą stanowić maksymalnie 20% kwoty wkładu EFRR do danego programu operacyjnego. Zasada ta jest często stosowana w programach INTERREG, również w programach z udziałem Polski, w których beneficjenci pochodzący z obszarów ulokowanych stosunkowo niedaleko od granicy ale nie wchodzących w skład przygranicznych podregionów, nie mieliby możliwości korzystania ze środków EFRR na realizację transgranicznych przedsięwzięć.

W wyjątkowych przypadkach uzgodnionych między Komisją i państwami członkowskimi 20% pułap elastyczności może być rozszerzony na obszary NUTS 2 (w Polsce są to województwa), w których znajdują się przygraniczne obszary kwalifikujące się do wsparcia w ramach danego programu.

Rozporządzenie dopuszcza również możliwość uznania wydatków poniesionych w projekcie przez partnera spoza obszaru objętego programem, jeżeli trudno byłoby osiągnąć cele projektu bez udziału tego partnera.

Również w projektach realizowanych w ramach programów współpracy transnarodowej mogą uczestniczyć beneficjenci spoza obszaru objętego danym programem, o ile poniesione przez nich wydatki przynoszą korzyści regionom w obszarze wsparcia programu. W tym wypadku także obowiązuje limit 20% kwoty wkładu EFRR do określonego programu operacyjnego.

Rozporządzenie wprowadza możliwość finansowania ze środków EFRR wydatków poniesionych w trakcie realizacji operacji lub ich części na terytorium państw nie będących członkami UE. Możliwość ta dotyczy zarówno programów współpracy transgranicznej, jak i transnarodowej oraz międzyregionalnej i ma duże znaczenie dla polskich beneficjentów programów EWT współpracujących z partnerami spoza UE. Wydatki ponoszone poza terytorium UE muszą przynosić korzyści regionom Wspólnoty i mogą stanowić do 10% wkładu EFRR do danego programu operacyjnego.

Odpowiedzialność za zgodność z prawem i prawidłowość wydatków ponoszonych poza obszarem objętym określonym programem EWT ponoszą państwa członkowskie.

Rozdział IV: Przepisy końcowe

Artykuł 22: Przepisy przejściowe

1080/2006

Zgodnie z zapisami tego artykułu, wejście w życie rozporządzenia nie ma wpływu dla programów operacyjnych realizowanych w okresie 2000-2006 i wdrażanych w ich ramach projektów. Są one kontynuowane zgodnie z zasadami przewidzianymi w rozporządzeniu 1783/1999 aż do ich zamknięcia, nawet po dacie 31 grudnia 2006 r. Zachowują zatem ważność wszystkie wnioski złożone zgodnie z zasadami rozporządzenia 1783/1999.

Artykuł 23: Uchylenie

Mając na uwadze zapisy poprzedniego artykułu (jako wyjątek), z dniem 1 stycznia 2007 r. uchyla się rozporządzenie 1783/1999 obowiązujące w latach 2000-2006. Odniesienia do uchylonego rozporządzenia należy traktować jako odniesienia do rozporządzenia 1080/2006.

Artykuł 24: Klauzula przeglądowa

Artykuł ten określa zasady przeglądu rozporządzenia. Przeglądu dokonują Parlament Europejski i Rada do dnia 31 grudnia 2013 r., działając zgodnie z procedurą opisaną w art. 162 Traktatu.

Artykuł 25: Wejście w życie

Artykuł ten określa datę wejścia w życie rozporządzenia. Jest nią następny dzień po jego opublikowaniu Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

KOMENTARZ

do rozporządzenia (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady
z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego
i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999

Celem niniejszego komentarza jest przybliżenie czytelnikowi rozporządzenia (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1784/1999, gdyż wraz z reformą polityki spójności i wprowadzeniem nowych zasad dotyczących funduszy strukturalnych zmianie uległy również zasady wydatkowania środków Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS).

EFS pozostaje nadal głównym instrumentem ukierunkowanym na realizację Europejskiej Strategii Zatrudnienia, a co jest z tym związane działań o charakterze prozatrudnieniowym. Natomiast w okresie programowym 2007-2013 jego zakres oddziaływania został zwiększony o nowe obszary, pojawiły się nowe zasady związane z planowaniem działań współfinansowanych z tego funduszu, wydatkowaniem środków czy wdrażaniem.

1081/2006

Celem komentarza jest przedstawienie owych „nowinek” w zakresie Europejskiego Funduszu Społecznego, wszelkich zmian, które zaszły w porównaniu do obecnego okresu wdrażania tj. 2004-2006 realizowanego na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1784/1999, ale przede wszystkim dokładne wyjaśnienie pojęć, którymi posługuje się akt prawny, jego podstawowych założeń oraz odniesienie ich do polskiej rzeczywistości.

Artykuł 1: Przedmiot

Europejski Fundusz Społeczny jako jeden z funduszy strukturalnych podlega ogólnym zasadom zarządzania i wdrażania funduszy strukturalnych określonym w rozporządzeniu (WE) nr 1083/2006. Natomiast niniejszy akt prawny precyzuje, jakie są priorytetowe kierunki oddziaływania EFS, jakie działania można finansować z jego udziałem, jakiego rodzaju wydatki można ponosić oraz wskazuje przepisy specyficzne dla tego funduszu.

Artykuł 2: Zadania

Europejski Fundusz Społeczny przyczynia się do realizacji odnowionej Strategii Lizbońskiej, a w jej ramach Europejskiej Strategii Zatrudnienia koncentrując się na wspieraniu wyzwań w dziedzinie osiągnięcia pełnego zatrudnienia, czyli osiągnięcia do 2010 roku wskaźnika zatrudnienia dla całej Unii Europejskiej na poziomie 70%, podnoszenia jakości i wydajności pracy, także wzmocnienia spójności społecznej i terytorialnej.

Istotnym wyzwaniem dla EFS, jak to podkreślono w preambule do rozporządzenia (pkt. 13) jest zapewnienie, aby działania podejmowane z udziałem EFS skupiały się na tych wyzwaniach, które bezpośrednio wynikają z wytycznych oraz rekomendacji płynących z Europejskiej Strategii Zatrudnienia.

Z tego punktu widzenia niezwykle istotne znaczenie dla wdrażania EFS w Polsce mają dwa dokumenty: z jednej strony jest to dokument Komisji Europejskiej, czyli Zintegrowany Pakiet

Wytycznych na lata 2005-2008, który zawiera Wytyczne w Sprawie Zatrudnienia, z drugiej strony dokument polski czyli Krajowy Program Reform na lata 2005-2008, który odwołuje się do Zintegrowanych wytycznych i przedstawia w jaki sposób Polska realizuje cele odnowionej Strategii Lizbońskiej i szczegółowe wytyczne Komisji Europejskiej, w tym w dziedzinie zatrudnienia. Wyzwania dla Polski w obszarze rynku pracy wskazane w Krajowym Programie Reform 2005-2008 to:

- tworzenie i utrzymanie nowych miejsc pracy oraz zmniejszanie bezrobocia poprzez m.in. zwiększanie dostępu do usług rynku pracy, podwyższania jakości usług świadczonych przez powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy, poprawę informacji o rynku pracy oraz aktywizację osób z grup znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy, w tym osób niepełnosprawnych;
- poprawa zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw poprzez inwestowanie w kapitał ludzki, czyli działania mające na celu z jednej strony zwiększanie elastyczności i zróżnicowania form zatrudnienia i organizacji pracy, a z drugiej podnoszenie kwalifikacji ogólnych i zawodowych pracowników oraz zwiększanie udziału w kształceniu ustawicznym.

Działania EFS powinny więc koncentrować się na tych obszarach, które są odpowiedzią na wyzwania polskiego rynku pracy i mogą przyczynić się do osiągnięcia przez Polskę celów Strategii Lizbońskiej.

1081/2006

Artykuł 3: Zakres pomocy

Artykuł ten określa zakres oddziaływania funduszu, czyli wskazuje jakie działania mogą być finansowane z jego udziałem. Jest to zamknięta lista obszarów wsparcia, natomiast państwa członkowskie mogą w sposób elastyczny wybierać działania do finansowania z EFS, tak by skutecznie reagować na specyficzne wyzwania rynku pracy występujące w danym państwie.

Rozporządzenie dzieli obszary wsparcia EFS w zależności od celów polityki spójności. Kłasyfikuje ono priorytetowe obszary wspólne dla celów Konwergencja oraz Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie, jak również wskazuje priorytetowe obszary dla regionów celu Konwergencja, które ze względu na fakt, iż są najsłabiej rozwinięte zyskują dodatkowe możliwości prowadzenia reform czy inwestycji współfinansowanych z EFS.

Polska w całości została objęta celem Konwergencja, dlatego może korzystać ze wszystkich obszarów wskazanych w rozporządzeniu.

Europejski Fundusz Społeczny wspiera następujące obszary:

a. Adaptacyjność pracowników i przedsiębiorstw (art. 3 ust. 1 lit a))

Poza znanymi już z obecnego okresu działaniami na rzecz adaptacyjności pracowników i przedsiębiorstw takimi jak m.in. inwestycje w kadry przedsiębiorstw, zwiększanie udziału w kształceniu przez całe życie, promocja przedsiębiorczości czy promocja nowych form organizacji pracy, rozporządzenie wskazuje na kwestie zarządzania zmianą gospodarczą, rozumianą nie tylko jako wspieranie procesów restrukturyzacyjnych, ale także jako antycypowanie trendów gospodarczych. Kolejną kwestią wartą podkreślenia również w tym kontekście jest zintensyfikowanie wsparcia zwłaszcza dla pracowników MŚP oraz wskazanie grupy pracowników o najniższych kwalifikacjach oraz pracowników starszych jako tej grupy, do której w szczególności powinna zostać skierowana oferta szkoleniowa, gdyż jest to grupa najbardziej narażona na niekorzystne zmiany gospodarcze.

W ramach obszaru adaptacyjność wskazano na potrzebę realizacji zadań z zakresu zdrowia i bezpieczeństwa w pracy. Choć w obecnym okresie 2000-2006 rozporządzenie w sprawie EFS nie wskazywało bezpośrednio na możliwość finansowania działań z zakresu zdrowia, to fundusz przyczyniał się do realizacji zadań z zakresu zdrowia ściśle powiązanych z rynkiem pracy np.: promowanie higieny i bezpieczeństwa pracy. Jednak dopiero niniejsze rozporządzenie bezpośrednio odnosi się do zagadnień związanych ze zdrowiem, szczególnie w kontekście adaptacyjności pracowników i przedsiębiorstw, wskazując ten obszar jako bezpośredni obszar oddziaływania.

W okresie 2007-2013 możliwości finansowania zagadnień związanych ze zdrowiem są znacznie szersze w porównaniu do obecnego okresu. Natomiast należy zaznaczyć, iż dla działań podejmowanych z udziałem EFS w zakresie zdrowia musi istnieć bezpośrednie powiązanie z rynkiem pracy, aby uznać je za kwalifikowalne.

b. Zatrudnienie (art. 3 ust. 1 lit b))

Obszar ten obejmuje dotychczasowe narzędzia aktywnej polityki rynku pracy ukierunkowane na zwiększanie dostępu do zatrudnienia i pomoc w trwałej integracji z rynkiem pracy osobom bezrobotnym, poszukującym pracy czy biernym zawodowo.

Rozporządzenie wskazuje na grupy, które w szczególności powinny uzyskać wsparcie. Są to osoby bezrobotne, w tym osoby młode oraz długotrwale bezrobotne. Wymienione grupy również na polskim rynku pracy są w szczególnie trudnej sytuacji, ze względu na niski wskaźnik zatrudnienia wśród tych grup i wysokie bezrobocie. Warto podkreślić także priorytetowe traktowanie pracowników w starszym wieku, tak, aby dłużej pozostawali w zatrudnieniu. Istotną kwestią jest także przedstawienie w rozporządzeniu na lata 2007-13 konkretnych działań podejmowanych w celu zwiększenia wskaźnika zatrudnienia wśród kobiet i jednocześnie pomoc w rozwoju ich kariery. Ponadto, przepisy nakładają obowiązek przeciwdziałania segregacji płci na rynku pracy, w tym poprzez oddziaływanie na bezpośrednie i pośrednie przyczyny różnic w wynagrodzeniu kobiet i mężczyzn. W rozporządzeniu pojawia się także bezpośrednie odniesienie do godzenia życia prywatnego i zawodowego poprzez m.in. ułatwianie dostępu do opieki nad dziećmi i osobami zależnymi. Tak, jak w obecnym okresie tego typu działania są istotnym elementem projektu ułatwiającym udział w szkoleniach czy uzyskaniu zatrudnienia.

1081/2006

Formy interwencji EFS w obszarze zatrudnienia obejmują zarówno wsparcie osób poprzez oferowanie różnego rodzaju działań aktywizacyjnych i prewencyjnych, jak również struktur i systemów tj. instytucji rynku pracy, tak by lepiej świadczyły usługi na rzecz ogółu poszukujących pracy.

Rozporządzenie wskazuje na potrzebę integracji migrantów z rynkiem pracy. Przy określaniu wsparcia na rzecz tej grupy zastosowanie ma ustawodawstwo krajowe, gdyż każde państwo członkowskie definiuje pojęcie migranta zgodnie z przepisami krajowymi. Rozporządzenie EFS nie definiuje więc pojęcia migranta pozostawiając to w gestii państw członkowskich.

c. Integracja społeczna (art. 3. ust. 1 lit c))

Ważną kwestią przy definiowaniu zakresu integracji społecznej jest określenie ścieżek integracji, które w długookresowej perspektywie mogą doprowadzić do uzyskania przez osoby zagrożone wykluczeniem społecznym zatrudnienia.

Oferując wsparcie na rzecz osób wykluczonych istotne jest umożliwienie im w pierwszej kolejności integracji ze społeczeństwem (warsztaty psychologiczne, zdobycie wiary we

własne siły), dostępu do wszelkiego rodzaju usług opiekuńczych, społecznych, ofert edukacyjnej i szkoleniowej, ale także stwarzanie szans na uzyskanie zatrudnienia, w tym w sektorze ekonomii społecznej.

W ramach tego obszaru wsparcia, działania sprzyjające integracji społecznej, to również wszelkiego rodzaju kampanie zwalczające dyskryminację na rynku pracy, czy promujące różnorodność w miejscu pracy, jak również wsparcie na rzecz inicjatyw lokalnych, zaangażowania przedsiębiorców (społeczna odpowiedzialność biznesu) i społeczności lokalnych.

Osoby zagrożone wykluczeniem społecznym to m.in. osoby długotrwale bezrobotne, korzystające ze świadczeń opieki społecznej, osoby niepełnosprawne i osoby opiekujące się osobami będącymi na ich utrzymaniu, osoby uzależnione od alkoholu i narkotyków, młodzież wychowująca się w placówkach opiekuńczo – wychowawczych i rodzinach zastępczych, bezdomni, osoby opuszczające zakłady karne, uchodźcy oraz młodzież pochodząca z rodzin dysfunkcyjnych, sprawiająca kłopoty wychowawcze, osoby zagrożone wypadnięciem z systemu edukacji, przedstawiciele mniejszości (ze względu na płeć, rasę, język, wyznanie, przynależność społeczną, polityczną, pochodzenie, inny status).

d. Inwestycje w kapitał ludzki (art. 3 ust. 1 lit d))

1081/2006

Obszar ten obejmuje wsparcie dla opracowywania reform w zakresie oferty edukacyjnej (kształcenie ogólne i zawodowe) i szkoleniowej w celu dopasowania tych systemów do potrzeb gospodarki opartej na wiedzy i pobudzania rozwoju innowacyjności. Oznacza to, iż również w okresie 2007-2013 Europejski Fundusz Społeczny w obszarze edukacji jest silnie powiązany z rynkiem pracy. Opracowywanie reform pozwoli na wyposażenie absolwentów różnego typu szkół w podstawowe umiejętności, także zawodowe, umożliwiające wejście i utrzymanie się na rynku pracy.

Istotnym elementem reform systemu edukacji jest również podnoszenie kwalifikacji personelu instytucji edukacyjnych i szkoleniowych. Szczególnym wyzwaniem jest stworzenie standardów kształcenia nauczycieli i personelu szkoleniowego, jak również opracowanie i wdrożenie zasad kształcenia ustawicznego. Umiejętności pożądane to m.in. znajomość technik informacyjno-komunikacyjnych, języków obcych oraz umiejętności pedagogiczne w zakresie pracy z młodzieżą trudną.

Z punktu widzenia konkurencyjności gospodarki ważne jest podnoszenie potencjału innowacyjnego oraz inwestowanie w sferę badawczo-rozwojową poprzez współpracę instytucji edukacyjnych, ośrodków badawczych, jednostek naukowych z przedsiębiorstwami. W tym zakresie działania kwalifikowane to wsparcia dla firm w fazie start-up, typu spin-off, inkubatorów, parków naukowych, popularyzacja kształcenia w dziedzinach takich jak nauki ścisłe, przyrodnicze.

Istotnym elementem jest rozwój systemów kształcenia zawodowego, zapewnienia odpowiedniej jakości kształcenia, tworzenie dostępu do informacji o możliwościach kształcenia zawodowego, jak również budowa i rozwój systemów uznawania kwalifikacji zdobytych w systemie nieformalnym i pozaformalnym.

Europejski Fundusz Społeczny nie finansuje kształcenia ogólnego, gdyż jest to obowiązek państwa członkowskiego, a jedynie jego dostosowanie do wymagań rynku pracy.

e. Promocja partnerstwa (art. 3 ust. 1 lit. e))

Oznacza tworzenie partnerstw pomiędzy różnymi podmiotami, w tym partnerami społecznymi i organizacjami pozarządowymi, które mają na celu współpracę w zakresie reform na rzecz zatrudnienia i integracji społecznej.

Polska, jako państwo członkowskie, które korzysta ze wsparcia EFS w ramach celu Konwergencja może dodatkowo wspierać działania w następujących obszarach:

a. Zwiększanie i poprawa inwestycji w kapitał ludzki (art. 3 ust. 2 lit. a))

W odróżnieniu od zakresu działań przewidzianych w art. 3 ust.1 lit d) ten obszar wsparcia ma na celu kompleksowe wdrożenie reform systemu kształcenia i szkoleń, by lepiej dopasować go do potrzeb gospodarki opartej na wiedzy i kształcenia przez całe życie w krajach celu Konwergencja gdzie reformy systemu edukacji mają kluczowe znaczenie.

EFS wspiera działania na rzecz zwiększania dostępu do kształcenia ogólnego, zawodowego, na poziomie wyższym, jak również zwiększania jakości edukacji na różnych poziomach. Jest to szczególnie istotne z punktu widzenia zróżnicowań międzyregionalnych, jak również różnic w dostępie i jakości edukacji występujących pomiędzy obszarami wiejskimi i miejskimi.

Ponadto, w zakresie edukacji „przez całe życie” akcentuje się podejmowanie działań mających na celu zmniejszanie różnic w programach kształcenia dla obojga płci. Istotnym wyzwaniem jest przeciwdziałanie wypadaniu z systemu edukacji, gdyż determinuje to często późniejsze bezrobocie czy wykluczenie społeczne. Ważne jest więc zapobieganie pierwszym oznakom wypadania z systemu edukacji takim jak problemy wychowawcze, opuszczanie zajęć czy złe wyniki w nauce, które często pojawiają się już w pierwszych latach nauki. W przeszłości EFS w zasadzie nie wspierał działań w obszarze edukacji początkowej, natomiast w okresie 2007-2013 takie działania będą kwalifikowane, w tym te, które dotyczą przeciwdziałania złym wynikom w szkole i wypadaniu systemu szkolnego.

1081/2006

EFS wspiera działania nakierowane na wyposażenie uczniów w kompetencje kluczowe, które po ukończeniu kształcenia obowiązkowego umożliwią poruszanie się na rynku pracy w warunkach gospodarki opartej na wiedzy. Kluczowe umiejętności to przede wszystkim: umiejętności komunikowania się, interpersonalne, społeczne, świadomość kulturowa oraz dziedziny takie jak przedsiębiorczość, języki obce czy nowe technologie. Aby umożliwić regionom celu Konwergencja pełen rozwój EFS będzie wspierał również zadania zakresu inwestycji w rozwój kapitału ludzkiego na potrzeby badań, rozwoju i innowacji poprzez szkolenie pracowników naukowych czy studia podyplomowe, doktoranckie czy staże naukowe.

b. Wzmacnianie zdolności instytucjonalnej (art. 3 ust. 2 lit. b))

W okresie 2007-2013 EFS wspiera także wzmocnienie zdolności instytucjonalnych i skuteczności administracji publicznej i usług publicznych. Jest to zupełnie nowy obszar interwencji EFS, który został wprowadzony, by państwa członkowskie mogły skutecznie wdrażać reformy i kompleksową modernizację administracji publicznej, co bezpośrednio przekłada się na dostarczanie wysokiej jakości usług publicznych, wzrost produktywności, spójności społecznej i terytorialnej.

Obszar ten obejmuje zagadnienia dodatkowe w stosunku do dotychczasowego zakresu wsparcia EFS – oznacza to, że działania z zakresu np. modernizacji publicznych służb zatrudnienia, instytucji rynku pracy czy integracji społecznej, jak również edukacji powinny być realizowane w odpowiednich priorytetach. Natomiast obszar dotyczący wzmacniania zdolności instytucjonalnych jest obszarem o charakterze horyzontalnym, który obejmuje całość funkcjonowania administracji publicznej. W ramach tego obszaru działania kwalifikowane obejmują wprowadzenie wspólnych standardów funkcjonowania, procedur, metod wdrażania polityk i programów w jednostkach administracji (podejście horyzontalne), jak również wyspecjalizowane wsparcie dla poszczególnych jednostek administracji np. w obszarze sądownictwa, środowiska, transportu (podejście sektorowe). Wyspecjalizowane wsparcie powinno być realizowane w tych sektorach, które są kluczowe z punktu widzenia

wdrażania strategii lizbońskiej w danym państwie członkowskim lub stanowią szczególną przeszkodę dla rozwoju społeczno-gospodarczego.

Wsparcie EFS w tym zakresie skupia się na trzech obszarach:

- Dostosowanie struktur administracyjnych i poprawa jakości stanowienia prawa – rozumiane jako poprawa umiejętności zarządzania, planowania strategicznego, upraszczania procedur administracyjnych, współpracy pomiędzy różnymi strukturami administracyjnymi na różnych poziomach terytorialnych, poprawa komunikacji i przepływu informacji. Ważnym zagadnieniem jest poprawa umiejętności stanowienia prawa, jak również wsparcie dla procesu legislacyjnego, który jest przejrzysty i przyjazny obywatelowi. Niezbędnym elementem reformy struktur administracyjnych jest także poprawa zarządzania zasobami ludzkimi, wdrażanie nowych metod organizacji pracy takich jak zarządzanie przez cele, wzmacnianie etyki w administracji publicznej jak również systemów szkoleń urzędników czy systemów motywowania czy kształtowania wynagrodzeń.
- Poprawa jakości usług – rozumiane jako poprawa obsługi obywatela w kluczowych obszarach poprzez modernizację systemów dostarczania usług, wdrażanie systemów zarządzania jakością, wzmacnianie współpracy różnych jednostek i koordynacji działań, redukcję biurokracji, uproszczenie procedur, wprowadzanie tzw. pojedynczego systemu (*one stop shop*), który nie wymaga od obywatela załatwienia jednej sprawy kilku urzędach, rozwój e-administracji.
- Inwestycje w ludzi – czyli szkolenia kadr, które są niezbędne z punktu widzenia prowadzonych reform, szkolenia dla kadr zarządzających czy osób nowozatrudnionych, a także projektowanie kształcenia ustawicznego urzędników, prowadzące do ciągłego podnoszenia kwalifikacji.

Zgodnie z zapisami rozporządzenia EFS w ograniczonym zakresie wspiera także wzmocnienie potencjału instytucjonalnego partnerów społecznych i organizacji pozarządowych. Należy jednak zaznaczyć, że nie oznacza to kwalifikowalności wsparcia dla wszystkich organizacji pozarządowych, a jedynie dla tych, które w istotny sposób przyczyniają się do wdrażania reform administracji publicznej i usług publicznych. Wsparcie realizowane w ramach tego obszaru dla organizacji pozarządowych musi być ściśle związane z ich rolą w strukturach państwa i rozumiane jako podniesienie ich zdolności do wdrażania programów czy zadań publicznych oraz zwiększenie ich udziału w dialogu społecznym i konsultacjach. W ramach tego obszaru wsparcie na rzecz organizacji pozarządowych może przybrać formę: szkoleń (m.in. szkolenia w zakresie nowych, zleconych zadań, nowych procedur, szkolenia specjalistyczne w zakresie realizacji określonych zadań, zarządzania projektami, finansami, planowania strategicznego), doradztwa, wparcia na rzecz tworzenia sieci współpracy, wymiany informacji, dobrych praktyk, tworzenia systemów akredytacji, zarządzania jakością, monitorowania i ewaluacji.

Istotną kwestią jest odróżnienie obszaru, jakim jest wzmacnianie zdolności instytucjonalnej od działań podejmowanych w ramach pomocy technicznej. Warto podkreślić, iż wzmacnianie zdolności instytucjonalnej odnosi się do całości administracji i poprawy jej funkcjonowania, natomiast pomoc techniczna ograniczona jest jedynie do tych instytucji, które zaangażowane są w zarządzanie i wdrażanie funduszy strukturalnych i przeznaczone są jedynie na zadania z nimi związane.

Uwarunkowania dla wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego

- Państwo członkowskie ma prawo wybrać te obszary wsparcia EFS, które najlepiej odpowiadają potrzebom danego państwa (art. 3 ust. 3.)

- W ramach celu Konwergencja wsparcie EFS z zakresu wzmocnienia zdolności instytucjonalnej i poprawa inwestycji w kapitał ludzki może być realizowane na całym terytorium państwa, które jest objęte wsparciem lub wsparciem przejściowym z funduszu Spójności. W praktyce oznacza to, że, pomimo iż niektóre regiony w ramach danego państwa mogą z racji wyższego PKB nie kwalifikować się do uzyskania wsparcia z Funduszu Spójności, to jednak działania EFS w tych obszarach mogą być realizowane na terenie całego kraju (art. 3 ust. 4).
- Zgodnie z zasadami przyjętymi dla wszystkich funduszy strukturalnych, a określonymi w rozporządzeniu nr 1083/2006 Europejski Fundusz Społeczny może finansować działania, które są kwalifikowane w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Generalną zasadą takiego typu finansowania jest bezpośredni związek ze wsparciem realizowanym z udziałem EFS oraz fakt, iż wydatek tego typu jest niezbędny dla prawidłowego i skutecznego wdrożenia działania, Limit takiego finansowania (*cross-financing*) wynosi maksymalnie 10% na wszystkie obszary, oprócz obszaru integracja społeczna, (jedynie dla obszaru wskazanego art. 3 ust.1 lit c (i)), dla którego limit ten został zwiększony do 15%. Limit finansowania oblicza się dla danego priorytetu. W praktyce oznacza to możliwość finansowania z EFS tzw. inwestycji twardych, infrastruktury, sprzętu, remontu pomieszczeń zgodnie z regułami kwalifikowalności dla EFRR. Nadal będą to jednak środki Europejskiego Funduszu Społecznego.
- Obligatoryjność włączania w działania podejmowane z EFS zasady innowacji oraz współpracy transnarodowej i międzyregionalnej (art. 3 ust. 5 i 6). Obowiązek ten wynika bezpośrednio z reformy polityki spójności, gdyż w okresie 2007-2013 zlikwidowano wszystkie Inicjatywy Wspólnotowe, w tym Inicjatywę Wspólnotową EQUAL. Nie oznacza to jednak, iż zasady EQUAL takie jak: innowacja, partnerstwo, współpraca ponadnarodowa i równość szans kobiet i mężczyzn nie będą kontynuowane. Zostały one włączone do głównego nurtu polityki, oznacza to bezpośrednie ich włączenie do wszystkich obszarów działania Europejskiego Funduszu Społecznego poprzez właśnie wskazanie w zapisach na obligatoryjny charakter stosowania powyższych zasad. Obligatoryjność ta nie oznacza jednak, iż państwo członkowskie stosuje te zasady we wszystkich obszarach działania EFS. Państwo członkowskie wybiera obszary, które wynikają z potrzeb krajowych i w których zasady innowacji i współpracy ponadnarodowej mogą przynieść najlepszy efekt.

1081/2006

Artykuł 4: Spójność i koncentracja wsparcia

Generalną zasadą projektowania działań, które mają być wdrażane przy udziale środków EFS jest zapewnienie, że są one zgodne z kierunkami wyznaczonymi przez Europejską Strategię Zatrudnienia i że realizują one cele państwa członkowskiego określone w Krajowym Programie Reform oraz Krajowym Planie Działań na rzecz Integracji Społecznej.

Europejski Fundusz Społeczny wspiera także działania, które wpisują się w strategiczne cele Wspólnoty w zakresie edukacji, zatrudnienia, integracji społecznej oraz realizują rekomendacje wydane na podstawie art. 128(4) Traktatu. Mowa tu o rekomendacjach, które co roku przedstawia państwu członkowskiemu Komisja Europejska, a które odnoszą się do wypełniania przez państwo członkowskie Europejskiej Strategii Zatrudnienia i wydanych na jej podstawie wytycznych. Uwzględnienie owych rekomendacji odbywa się w stabilnym środowisku programowania, oznacza to, że wydanie przez KE rekomendacji nie skutkuje koniecznością natychmiastowej zmiany dokumentów programowych (tj. programu operacyjnego) opisujących zakres wsparcia EFS.

Istotną zasadą jest zasada koncentracji. Zgodnie ze strategicznym podejściem, EFS powinien koncentrować się na takich działaniach, które są bezpośrednią odpowiedzią na istniejące potrzeby oraz które mogą przynieść najlepszy efekt dla osiągnięcia celów programu. Do-

datkowo, tam gdzie jest to wskazane, wsparcie powinno koncentrować się na regionach, które doświadczają największych trudności m.in. marginalizowane obszary miejskie, podupadające obszary uzależnione od rolnictwa i rybołówstwa oraz obszary dotknięte delokalizacją przedsiębiorstw.

Artykuł 5: Dobre rządzenie i partnerstwo

Dwie ważne zasady Europejskiego Funduszu Społecznego to dobre rządzenie (*governance*) i partnerstwo.

Zasadę dobrego rządzenia można zdefiniować jako tworzenie państwa wykonującego swoje zadania w skuteczny sposób i uwzględniającego potrzeby społeczeństwa obywatelskiego poprzez urzeczywistnienie dialogu społecznego, skutecznej komunikacji, równego dostępu do informacji i przejrzystości, włączania obywateli w procesy decyzyjne. Dobre rządzenie cechuje: uczestnictwo, zorientowanie na poszukiwanie consensusu, odpowiedzialność, przejrzystość, elastyczność, skuteczność i efektywność, sprawiedliwość

W ramach EFS zasada partnerstwa może mieć kilka wymiarów:

a. partnerstwo na poziomie programu – oznacza współdziałanie partnerów różnych szczebli przy programowaniu, konsultowaniu, wdrażaniu i monitorowaniu wsparcia EFS oraz jest głównym narzędziem prowadzącym do realizacji zasady dobrego rządzenia (art. 5. ust. 1 i 2)

b. partnerstwo na poziomie beneficjenta:

Bezpośrednie wsparcie zasady partnerstwa jako metody na tworzenie porozumień i pak-
tów wspomagających rozwiązywanie różnych problemów rynku pracy i integracji społecz-
nej (art. 3 ust. 1 lit. e))

Pośrednie wsparcie zasady partnerstwa poprzez:

Tworzenie zachęt do odpowiedniego udziału partnerów społecznych w działaniach finan-
sowanych z EFS oraz obligatoryjne przeznaczenie odpowiedniej kwoty EFS na budowa-
nie potencjału partnerów społecznych, tworzenie sieci współpracy, wsparcie dla dialogu
społecznego jak również działania podejmowane wspólnie przez partnerów społecznych
szczególnie w obszarze adaptacyjności przedsiębiorstw i ich pracowników (art. 5 ust. 3).

- Zapis o konieczności alokowania kwoty EFS na ww. działania oznacza konieczność
wskazania w programie operacyjnym tego typu działań.
- Poprzez partnerów społecznych należy rozumieć związki zawodowe i organizacje pra-
codawców.
- Tworzenie zachęt do odpowiedniego udziału organizacji pozarządowych w działaniach
finansowanych z EFS, w tym w szczególności w zakresie integracji społecznej, równych
szans kobiet i mężczyzn i równych szans.

c. partnerstwo w ujęciu przestrzennym – rozumiane jako współpraca partnerów różnych szczebli: ponadnarodowego, centralnego, regionalnego i lokalnego

d. partnerstwo w ujęciu podmiotowym – rozumiane jako włączanie partnerów społecz-
nych i organizacji pozarządowych.

Artykuł 6: Równość kobiet i mężczyzn i równość szans

Równość kobiet i mężczyzn, czy też szerzej równość szans w wymiarze EFS odnosi się do zamieszczania w programach operacyjnych opisu, w jaki sposób powyższe zasady zostaną uwzględnione przy przygotowaniu, wdrażaniu, monitorowaniu i ewaluacji działań EFS, ale także do samego administrowania programem, czyli procesów zarządzania i wdrażania.

Równość płci czy równość szans nie oznacza równej liczby beneficjentów, czy uczestników projektów. Polega na stwarzaniu warunków umożliwiających pełne uczestnictwo dla wszystkich niezależnie od płci, wieku, statusu społecznego, stopnia niepełnosprawności itd. poprzez dokonanie gruntownej analizy potrzeb odmiennych płci, czy grup społecznych oraz analizy potencjalnego wpływu projektowanych działań na te grupy.

Artykuł 7: Innowacja

Państwo członkowskie zobowiązane jest do włączenia innowacji do głównego nurtu działań EFS w ramach programu operacyjnego. Innowacja w obszarze społecznym jest istotnym procesem warunkującym rozwój gospodarczy, reformy w zakresie polityki zatrudnienia i integracji społecznej zwiększające zatrudnienie i udział dyskryminowanych grup społecznych w rynku pracy.

Celem innowacji powinno być:

- wypracowanie nowych metod, narzędzi, mechanizmów, które są skuteczniejsze niż metody stosowane dotychczas;
- uzgodnienie nowych celów dla np. polityki zatrudnienia (nowe wyzwania, potrzeby);
- ukierunkowanie na potencjalne zmiany w zakresie prowadzonych polityk czy struktur instytucjonalnych.

Innowacja jest więc szczególnie istotna w tych obszarach, w których występuje deficyt polityk publicznych, lub prowadzone działania okazują się nieskuteczne.

Obszary dla innowacji są wybierane przez państwo członkowskie i przedstawione do informacji Komitetowi Monitorującemu program operacyjny.

Artykuł 8: Współpraca transnarodowa i międzyregionalna

Państwo członkowskie decydując się na wsparcie działań transnarodowych i międzyregionalnych w ramach wyodrębnionego priorytetu (osi priorytetowej) może zwiększyć finansowane z EFS o 10% w stosunku do kwoty EFS jaką mogłoby przeznaczyć na ten priorytet w maksymalnym limicie wynikającym z rozporządzenia ogólnego.

Co jest istotne, to dodatkowe 10% nie wlicza się do maksymalnego pułapu określonego przez rozporządzenie ogólne. W przypadku Polski maksymalny wkład EFS został określony na 85% w stosunku do programu operacyjnego.

Oznacza to, że decydując się na wyodrębnienie priorytetu współpracy transnarodowej, wkład EFS w finansowanie tego priorytetu wyniósłby odpowiednio 93,5% (85% maksymalny pułap udziału EFS + 10% z 85% czyli 8,5%). Podwyższenie wkładu EFS na ten priorytet nie oznacza konieczności zmniejszenia wkładu na inne priorytety, gdyż w tym przypadku limit 85% udziału EFS w finansowaniu programu operacyjnego może zostać przekroczony.

Przy wyborze wsparcia z zastosowaniem zasady ponadnarodowości państwa członkowskie muszą zapewnić, iż działania te nie będą powielają działań wspieranych w ramach innych transnarodowych programów unijnych, w tym dotyczących dziedziny edukacji i szkoleń.

Artykuł 9: Pomoc techniczna

W artykule tym mowa jest o pomocy technicznej, będącej w dyspozycji Komisji Europejskiej, nie zaś pomocy technicznej wdrażanej w ramach programów operacyjnych.

Artykuł 10: Sprawozdania

Zapisy tego artykułu implikują konieczność umieszczania w sprawozdaniach rocznych i końcowych z programu operacyjnego podsumowania dotyczącego ww. interwencji EFS, jedynie w przypadku, kiedy państwo członkowskie faktycznie takie działania realizuje.

Artykuł 11: Kwalifikowalność

Zgodnie z reformą polityki spójności, w latach 2007-2013 kwalifikowalność wydatków z funduszy strukturalnych będzie określana na poziomie państwa członkowskiego.

1081/2006

Jednak zarówno rozporządzenie ogólne odnoszące się do wszystkich funduszy strukturalnych, jak i rozporządzenie w sprawie EFS precyzuje ogólne zasady kwalifikowalności wydatków.

W przypadku EFS są one następujące:

- wkład prywatny może stanowić wkład kwalifikowalny w ramach publicznego współfinansowania krajowego (art. 11 ust. 1);
- wsparcie EFS może mieć formę bezzwrotnych dotacji indywidualnych, grantów globalnych, dotacji podlegających zwrotowi, obniżenie oprocentowania pożyczek, mikrokredytów, funduszy gwarancyjnych oraz zakupu towarów i usług zgodnie z prawem zamówień publicznych;
- w ramach EFS nie są kwalifikowalne:
 - (i). VAT podlegający zwrotowi,
 - (ii). odsetki od zadłużenia,
 - (iii). zakup mebli, wyposażenia, pojazdów, infrastruktury, nieruchomości i gruntów;
- w ramach EFS kwalifikowalne są następujące wydatki pod warunkiem, że zostały one poniesione zgodnie z przepisami krajowymi, w tym zgodnie z zasadami rachunkowości:
 - (i). dodatki lub wynagrodzenia wypłacane przez stronę trzecią na rzecz uczestników danej operacji i poświadczone beneficjentowi – oznacza to m.in. możliwość kwalifikowania wydatków, które nie są bezpośrednio księgowane przez beneficjenta. Ma to miejsce m.in. w przypadku szkoleń dla przedsiębiorców, gdzie część szkolenia pokrywana jest przez pracodawcę poprzez wykazanie wynagrodzenie pracownika skierowanego na szkolenie. Jest to koszt kwalifikowalny, choć nie jest bezpośrednio finansowany przez beneficjenta;
 - (ii). w przypadku dotacji i grantów – koszty pośrednie (koszty, które pośrednio odnoszą się do danego projektu np. obsługa administracyjna, wynajem pomieszczeń, wyposaże-

nie, zaopatrzenie w materiały biurowe) zadeklarowane ryczałtowo do wysokości 20 % bezpośrednich kosztów projektu (pozostające w bezpośrednim związku z danym projektem) – oznacza to możliwość rozliczania ryczałtem tego typu kosztów pod warunkiem, że istniejąca dokumentacja pozwala ustalić, iż zostały one faktycznie poniesione;

- (iii). koszty amortyzacji aktywów podlegających amortyzacji (czyli mebli, sprzętu, pojazdów), przydzielonych wyłącznie na czas trwania operacji, w zakresie, w którym na nabycie tych aktywów nie zostały wykorzystane dotacje publiczne – oznacza to także możliwość dokonania jednorazowego odpisu amortyzacyjnego zgodnie z art. 32 ust. 6 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości: *„Dla środków trwałych o niskiej jednostkowej wartości początkowej można ustalać odpisy amortyzacyjne lub umorzeniowe w sposób uproszczony, przez dokonywanie zbiorczych odpisów dla grup środków zbliżonych rodzajem i przeznaczeniem lub jednorazowo odpisując wartość tego rodzaju środków trwałych.”* Oznacza to de facto możliwość „zakupu” aktywów podlegających amortyzacji.
- w przypadku finansowania z EFS działań z zakresu Europejskiego Rozwoju Regionalnego zastosowanie mają zasady kwalifikowalności tego funduszu określone w art. 7 rozporządzenia (WE) nr 1080/2006.

Artykuł 12: Przepisy przejściowe

1081/2006

Wejście w życie niniejszego rozporządzenia nie oznacza zmian dla programów operacyjnych, a w ramach nich, projektów wdrażanych w okresie 2004-2006.

Projekty wdrażane na podstawie zasad przyjętych dla programów operacyjnych w latach 2004-2006 są kontynuowane na tych zasadach, aż do czasu ich zamknięcia, nawet po dacie 31 grudnia 2006 r.

Artykuł 13: Uchylenie

Mając na uwadze zapisy poprzedniego artykułu (jako wyjątek), z dniem 1 stycznia 2007 r. uchyla się rozporządzenie 1784/1999 obowiązujące w latach 2000-2006. Odniesienia do uchylonego rozporządzenia należy traktować jako odniesienia do rozporządzenia 1081/2006.

Artykuł 14: Klauzula przeglądowa

Artykuł ten określa zasady przeglądu rozporządzenia. Przeglądu dokonują Parlament Europejski i Rada do dnia 31 grudnia 2013 r., działając zgodnie z procedurą określoną w art. 148 Traktatu.

Artykuł 15: Wejście w życie

Artykuł ten określa datę wejścia w życie rozporządzenia. Jest nią następny dzień po jego opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

KOMENTARZ

do rozporządzenia Rady nr 1084/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające Fundusz Spójności i uchylające rozporządzenie nr 1164/94

Do roku 2006 system wdrażania Funduszu Spójności oparty był nie na programach operacyjnych, jak to ma miejsce w odniesieniu do funduszy strukturalnych, ale na pojedynczych projektach, z których każdy musiał być zatwierdzony oddzielną decyzją Komisji Europejskiej. Pakiet rozporządzeń dotyczących polityki spójności opublikowany 31 lipca 2006 r. ujednolicił prawie w całości zasady stosowane dla funduszy strukturalnych i dla Funduszu Spójności: prawie wszystkie zasady dotyczące funduszy znalazły się w rozporządzeniu nr 1083/2006 zastępując funkcjonujące dotychczas równolegle rozporządzenia: 1260/99 dla funduszy strukturalnych i 1164/94 dla Funduszu Spójności oraz wydane na ich podstawie rozporządzenia wykonawcze. Rozporządzenie 1084/2006 ma wprowadzić prawie identyczną nazwę jak rozporządzenie 1164/94, jednak jego zakres jest zasadniczo ograniczony. Składa się ono tylko z kilku artykułów, obejmujących oprócz przepisów przejściowych głównie te kwestie, których ujednolicenie pomiędzy funduszami strukturalnymi i Funduszem Spójności nie jest możliwe ze względów traktatowych.

Ujednolicone przepisy, które będą obowiązywać w odniesieniu do perspektywy finansowej 2007-2013, oparte są na zasadach obowiązujących dotychczas w odniesieniu do funduszy strukturalnych, a nie Funduszu Spójności. Kilka więc kwestii, które dla osób mających doświadczenia we wdrażaniu funduszy strukturalnych wydają się naturalne, wymaga zwrócenia uwagi dla osób przyzwyczajonych do dotychczasowych zasad funkcjonowania Funduszu Spójności. Najważniejsze zmiany dla Funduszu Spójności w porównaniu z dotychczasowymi zasadami są następujące:

1084/2006

- nie wszystkie projekty współfinansowane z Funduszu Spójności będą musiały być zatwierdzane przez Komisję Europejską: tak jak to miało miejsce dotychczas w przypadku funduszy strukturalnych; tylko duże projekty (o wartości 25 mln EUR w sektorze środowiska i 50 mln EUR w pozostałych sektorach) będą musiały być przekazane Komisji, podczas gdy mniejsze projekty będą wymagały zatwierdzenia tylko przez stronę polską;
- zniesiony zostaje próg minimalnej wartości projektu ustalony dotychczas dla projektów Funduszu Spójności na poziomie 10 milionów EUR; można więc wspierać z Funduszu Spójności projekty o mniejszej wartości, chociaż tak jak w przypadku innych funduszy, państwo członkowskie może w programach operacyjnych i przy określaniu szczegółowych kryteriów wyboru projektów do wsparcia wprowadzić ograniczenia w tym zakresie;
- okres kwalifikowalności wydatków nie będzie ustalany jak dotychczas odrębnie dla każdego projektu (od daty zarejestrowania wniosku o dofinansowanie przez Komisję Europejską do daty końcowej określonej w decyzji Komisji dla poszczególnych projektów), ale będzie tożsamy, także w przypadku dużych projektów, z okresem kwalifikowalności całego programu operacyjnego (patrz: komentarz do art. 56 Rozporządzenia ogólnego); możliwa będzie więc refundacja nawet tych wydatków, które zostały poniesione przed złożeniem wniosku o dofinansowanie, także w przypadku dużych projektów;

- rozciągnięte zostają na Fundusz Spójności zasady dotyczące automatycznego anulowania zobowiązań, które nie zostały pokryte wydatkami w odpowiednim terminie (tzw. zasada n+2, która w latach 2007-10 będzie nieco złagodzoną zasadą n+3 – patrz: art. 93 rozporządzenia nr 1083/2006); wprowadzie zasada dotyczy całego programu, a nie poszczególnych projektów, jednak oznacza ona, że państwo członkowskie nie będzie mogło sobie pozwolić na tolerowanie sytuacji, w której wydatkowanie w istotnej wysokości rozpoczyna się często dopiero w 4 lata po rozpoczęciu projektu, a data zakończenia jest wielokrotnie przesuwana, bo oznaczałoby to ryzyko utraty środków; w przypadku dużych projektów inwestycyjnych, które dominują i dominować będą w przypadku Funduszu Spójności, a których przygotowania nie da się często przyspieszyć, wymaga to szczególnej dbałości o dobre przygotowanie odpowiedniej ilości projektów, ponieważ nawet przy dobrym przygotowaniu długotrwałe procedury spowodują, że na początku okresu programowania wydatki mogą okazać się niewielkie.

Wprowadzone zmiany z jednej strony ułatwiają zarządzanie projektami i zwiększają swobodę państw członkowskim w wyborze projektów do wsparcia, z drugiej jednak zwiększają równolegle odpowiedzialność i nakładają ograniczenia, których spełnienie wymaga dobrego przygotowania projektów i ich sprawnej realizacji.

Artykuł 1: Ustanowienie i cel Funduszu Spójności

Wprowadzie w artykule i w tytule mowa jest o ustanowieniu Funduszu Spójności, jednak nie oznacza to, że przed jego wejściem w życie Fundusz Spójności nie funkcjonował. Jego utworzenie miało miejsce na mocy Traktatu z Maastricht. Zastępując rozporządzenie nr 1164/94, w art. 1 ust. 1 powtórzono zapis tego rozporządzenia, które niniejsze rozporządzenie uchyla, zapewniając ciągłość funkcjonowania Funduszu Spójności.

Ustęp 2 oraz zakres poszczególnych rozporządzeń odzwierciedla ujednolicenie zasad pomiędzy funduszami strukturalnymi i Funduszem Spójności. Większość zasad opisanych jest w rozporządzeniu nr 1083/2006, a rozporządzenie ustanawiające Fundusz Spójności obejmuje tylko kwestie szczególne w nim uregulowane, a nie jak to miało miejsce dotychczas w oparciu o rozporządzenie nr 1164/94 całość najistotniejszych przepisów dotyczących Funduszu Spójności.

1084/2006

Artykuł 2: Zakres pomocy

O ile zasady wdrażania w perspektywie finansowej 2007-2013 bardzo upodabniają Fundusz Spójności do funduszy strukturalnych, zakres możliwych obszarów wsparcia Funduszu Spójności pozostaje dużo bardziej ograniczony niż w przypadku Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Zgodnie z art. 161 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), wsparcie Funduszu mogą otrzymać tylko projekty dotyczące środowiska lub transeuropejskich sieci transportowych (TEN-T). Ewentualne rozszerzenie zakresu wsparcia Funduszu wymagałoby zmiany zasad traktatowych.

W odniesieniu do transeuropejskich sieci transportowych (TEN-T), możliwe do wsparcia projekty zdefiniowane są w decyzji nr 1692/96/WE z dn. 23 lipca 1996 r. z późn. zm. w sprawie wspólnotowych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej. Została ona ostatnio znowelizowana przez decyzję nr 884/2004/WE, w której sieci transeuropejskie zostały w szczególności rozszerzone o projekty w nowych państwach członkowskich. Fundusz Spójności wspiera wyłącznie sieci transeuropejskie transportowe: inne sieci transeuropejskie, np. energetyczne (TEN-E) mogą być wspierane, jeżeli realizowane w ich ramach projekty kwalifikują się jako projekty środowiskowe.

Transeuropejskie sieci transportowe (TEN-T) obejmują sieci drogowe, kolejowe i śródlądowe, autostrady morskie, porty żeglugi morskiej i śródlądowej, porty lotnicze oraz inne punkty połączeń między sieciami różnych środków transportu. Z Funduszu Spójności wsparcie mogą

uzyskać tylko te odcinki dróg i lotniska, które zostały wymienione w załączniku do ww. decyzji. Wymieniono w nim 8 lotnisk: w Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu. Bez zmiany decyzji rozszerzającej listę lotnisk lub mapę odcinków dróg w ramach sieci transeuropejskich, wsparcie dla pozostałych lotnisk i innych odcinków dróg możliwe jest w ramach polityki spójności tylko z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. W przypadku innych niż drogowy i lotniczy środków transportu, które zostały uznane zgodnie z ust. 2 lit. b) za związane ze zrównoważonym rozwojem i przynoszące wyraźne korzyści środowiskowe, możliwe jest wsparcie także tych odcinków i obiektów, które nie znajdują się w sieciach transeuropejskich, ponieważ w takim przypadku decyduje o ich kwalifikowalności ich pozytywny dla środowiska charakter.

Załącznik III do ww. decyzji definiuje w ramach sieci transeuropejskich również projekty priorytetowe, nad którymi prace powinny rozpocząć się do 2010 r. W Polsce są to:

- oś kolejowa Gdańsk–Warszawa–Brno/Bratysława–Wiedeń (w tym odcinek Gdańsk–Warszawa–Katowice–Breclav),
- oś drogowa Gdańsk–Brno/Bratysława–Wiedeń (w tym: autostrada Gdańsk–Katowice–Brno/Zilina),
- »Rail Baltica«: oś kolejowa Warszawa–Kowno–Ryga–Tallin–Helsinki (w tym odcinek Warszawa–Kowno).

Zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. a) projekty priorytetowe powinny być w szczególności finansowane z Funduszu Spójności. Nie oznacza to, że muszą one być finansowane z Funduszu, ale że konieczne będzie wykazanie, że o ile projekty te nie są przewidziane do współfinansowania przez Fundusz Spójności, będą mogły być zrealizowane w inny sposób. Fundusz Spójności nie jest bowiem jedynym instrumentem wsparcia dla transportowych sieci transeuropejskich: w budżecie UE na lata 2007-2013 przewidziano także oddzielny, specjalny instrument finansowy umożliwiający wsparcie finansowe projektów priorytetowych w ramach sieci transeuropejskich zupełnie niezależnie od Funduszu Spójności. Środki tego instrumentu nie są z góry podzielone pomiędzy państwa członkowskie i wysokość środków w Polsce zależeć będzie od tego, ile i jakich projektów przedstawia odpowiednie polskie instytucje. Dofinansowanie w ramach tego instrumentu jest wprawdzie niższe niż w przypadku Funduszu Spójności (zgodnie z propozycją Komisji Europejskiej⁶⁰ zasadniczo do 20% kosztów kwalifikowanych, jednak w przypadku odcinków transgranicznych do 30%, a dla dokumentacji i projektów dotyczących systemu zarządzania ruchem kolejowym ERTMS⁶¹ do 50%), jednak powinno stanowić dobre uzupełnienie środków Funduszu Spójności. Dostępne jest także wsparcie w postaci pożyczek Europejskiego Banku Inwestycyjnego, które umożliwia w szczególności sfinansowanie tych inwestycji, które są w stanie wygenerować dochód pozwalający pokryć w całości lub części koszty inwestycyjne.

1084/2006

W ust. 1 lit b) zdefiniowano bardzo szeroko zakres inwestycji, które będą kwalifikować się do wsparcia jako inwestycje w zakresie środowiska. Obowiązujący obecnie program działania, o którym mowa w rozporządzeniu, to szósty wspólnotowy program działań w zakresie środowiska naturalnego⁶² obejmujący bardzo szeroki zakres interwencji tak w zakresie inwestycji typowych dla sektora środowiska, jak i działania w innych sektorach. Dzięki wyraźnemu wy-

⁶⁰ 2004/0154 (COD) – zmieniony wniosek Komisji Europejskiej z dn. 24 maja 2006 r. dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i rady określającego ogólne zasady przyznawania pomocy finansowej Wspólnoty w zakresie transeuropejskich sieci transportowych i energetycznych oraz zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 2236/95.

⁶¹ ERTMS (ang. *European Traffic Rail Management System*) – Europejski System Kierowania Ruchem Kolejowym, por. http://ec.europa.eu/transport/rail/interoperability/ertms_en.htm.

⁶² Decyzja 1600/2002/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 lipca 2002 r. ustanawiająca szósty wspólnotowy program działań w zakresie środowiska naturalnego, Dz. Urz. WE L 242 z 10.9.2002.

mienieniu w rozporządzeniu, wsparcie w 2 sektorach można uznać za związane ze zrównoważonym rozwojem i przynoszące wyraźne korzyści środowiskowe, a w związku z tym kwalifikujące się w ramach Funduszu Spójności:

- **w sektorze energetycznym** kwalifikowane są projekty inwestycyjne zwiększające efektywność energetyczną (np. zmniejszające straty przy przesyłce energii, dotyczące kogeneracji tj. równoczesnego wytwarzania ciepła i energii elektrycznej) i dotyczące odnawialnych źródeł energii,
- **w sektorze transportu** wspierana może być szeroka gama inwestycji dotycząca tych środków transportu, które stanowią korzystniejszą dla środowiska alternatywę wobec transportu drogowego, a nawet te inwestycje w transporcie drogowym i lotniczym, które zapewniają lepsze zarządzanie ruchem, a więc zmniejszają niekorzystny dla środowiska wpływ tych środków transportu. Jak już wspomniano wcześniej, umożliwia to w szczególności wsparcie budowy i modernizacji tych odcinków kolejowych, dróg śródlądowych i portów morskich, które znajdują się poza sieciami transeuropejskimi. Istotnym potencjalnym obszarem wsparcia, dotychczas wspieranym z Funduszu Spójności tylko w ograniczonym zakresie w ramach zakresu dotyczącego sieci transeuropejskich, jest ekologiczny transport miejski i transport publiczny.

Dzięki wyraźnemu wskazaniu obszarów kwalifikujących się do wsparcia rozporządzenie ułatwia państwom członkowskim określenie obszarów kwalifikujących się jako środowiskowe w ramach Funduszu Spójności. Należy jednak zwrócić uwagę, że korzyści środowiskowe są zawsze warunkiem uzyskania wsparcia i zakres inwestycji finansowanych z Funduszu nie powinien uwzględniać wsparcia niezależnych towarzyszących elementów inwestycji, które do osiągnięcia efektu środowiskowego nie są konieczne, nawet gdyby taki element inwestycji kwalifikował się do wsparcia w ramach EFRR jako projekt środowiskowy oznaczać może również, iż w przypadku dużych projektów w rozumieniu art. 39 rozporządzenia nr 1083/2006, w przypadku np. projektów kolejowych poza sieciami transeuropejskimi, czy transportu publicznego finansowanego z Funduszu Spójności, wymagane będzie zatwierdzenie przez Komisję Europejską już w przypadku projektów o wartości 25 milionów EUR, a nie tak jak w przypadku pozostałych projektów transportowych dopiero od kwoty 50 milionów EUR.

Wsparcie z Funduszu Spójności możliwe jest wyłącznie dla inwestycji infrastrukturalnych. Podkreśla ten fakt ust. 1, w którym mowa jest wyłącznie o potrzebach inwestycyjnych i infrastrukturalnych. Nie jest możliwe wsparcie dla tzw. „miękkich” projektów, polegających wyłącznie na działaniach edukacyjnych, chociaż elementy związane z budowaną infrastrukturą, np. kampanie propagujące selektywną zbiórkę odpadów w przypadku projektów odpadowych, mogą uzyskać wsparcie, jeśli przyczyniają się do osiągnięcia celów danego projektu. Należy przypomnieć, że do Funduszu Spójności nie stosuje się przepisów art. 34, który w szczególności umożliwia finansowanie z EFRR do 10% alokacji dla danej osi priorytetowej na działania kwalifikowane w ramach EFS, w szczególności projekty szkoleniowe i inne projekty „miękkie”.

Państwa członkowskie muszą zachować właściwą równowagę pomiędzy inwestycjami finansowanymi z Funduszu Spójności w sektorze środowiska i w zakresie sieci transeuropejskich. Nie oznacza to, jak to rozumiano w okresie programowania 2000-2006, że na każdy z tych obszarów musi być przeznaczony dokładnie 50% środków. Ustalenie właściwej proporcji dokonuje się oddzielnie dla każdego państwa członkowskiego, w oparciu o potrzeby inwestycyjne w zakresie infrastruktury właściwe dla danego państwa. Jeśli zostanie to właściwie uzasadnione np. poprzez szczególne zapóźnienia w jakimś obszarze, możliwe jest przeznaczenie nawet 70%, lub więcej na dany obszar. Konieczne jest uzgodnienie tego podziału z Komisją Europejską.

Artykuł 3: Kwalifikowalność wydatków

Tak jak w przypadku funduszy strukturalnych, zasady kwalifikowalności dla Funduszu Spójności ustalane są w perspektywie finansowej 2007-2013 co do zasady przez państwo członkowskie. Umożliwia to przyjęcie zasad, które są korzystniejsze dla beneficjentów niż obowiązujące w latach 2000-2006. Art. 3 określa tylko bardzo krótką listę wydatków, które nie są kwalifikowalne:

- **odsetki od zadłużenia:** wyłączenie dotyczy zarówno kosztów finansowych związanych z zaciągniętymi przed realizacją inwestycji kredytów zaciągniętych przez beneficjenta, które nie są związane z daną inwestycją, jak i kosztów związanych z zaciągnięciem przez beneficjenta kredytu na współfinansowanie, prefinansowanie itp. realizowanej inwestycji; ograniczenie dotyczy tylko odsetek od zadłużenia, pozostałe koszty finansowe, które są związane z inwestycją, mogą być kwalifikowane, o ile nie zostanie to wykluczone przez dane państwo członkowskie; należy zwrócić także uwagę, że w przypadku projektów generujących dochód odsetki od zadłużenia pomimo, że nie są kosztami kwalifikowanymi, mają wpływ na wyliczoną kwotę dofinansowania, tak więc w przypadku takich projektów skutki niekwalifikowalności tej kategorii wydatków są dużo mniejsze;
- **zakup gruntów:** kwota jest kwalifikowana do wysokości 10% wartości kosztów kwalifikowanych dla danego projektu (operacji); nie ma możliwości zwiększenia tego progu w szczególnie uzasadnionych przypadkach, jak to mogło mieć miejsce dla projektów Funduszu Spójności zatwierdzonych do 2006 r.;
- **mieszkalnictwo:** wspierane może być wyłącznie w ramach EFRR na zasadach określonych w rozporządzeniu dla tego funduszu (patrz art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1080/2006); wyłączenie to wyklucza m.in. możliwość wsparcia z Funduszu Spójności działań na rzecz termomodernizacji budynków mieszkalnych jako projektów z zakresu efektywności energetycznej, ograniczając możliwość wsparcia w zakresie termomodernizacji do budynków niemieszkalnych, np. budynków publicznych;
- **podatek od towarów i usług (VAT):** pozostają w mocy zasady, które obowiązywały w latach 2004-2006, umożliwiające uznanie nieodzyskiwalnego podatku od towarów i usług za koszt kwalifikowany; należy zwrócić uwagę, że w przypadku, w którym podatek VAT mógł być odzyskany, a nie został, koszt taki jest kosztem niekwalifikowanym.

1084/2006

Artykuł 4: Warunki dostępności pomocy z funduszu (zasada warunkowości)

Powiązanie Funduszu Spójności z programem konwergencji określane jest mianem *zasady warunkowości*. Zgodnie z tą zasadą otrzymywanie wsparcia z Funduszu Spójności jest uzależnione od posiadania przez Państwo będące beneficjentem programu prowadzącego do spełnienia warunków konwergencji gospodarczej, o którym mowa w art. 104 Traktatu. W przypadku braku takiego programu, pomoc z Funduszu Spójności jest zawieszana.

Powiązanie Funduszu Spójności z programem konwergencji ma podstawy traktatowe. W Protokole w sprawie spójności społecznej i gospodarczej, który został dołączony do Traktatu z Maastricht, czytamy:

WYSOKIE UMAWIAJĄCE SIĘ STRONY, (...)

POSTANAWIAJĄ, że Fundusz Spójności ustanowiony przed 31 grudnia 1993 roku zapewni wkłady finansowe Wspólnoty do projektów z zakresu środowiska naturalnego i sieci transeuropejskich w Państwach Członkowskich, których produkt narodowy brutto na mie-

szańca jest niższy niż 90% średniej Wspólnoty i które mają program prowadzący do spełnienia warunków konwergencji gospodarczej ustanowionych w art. 104c⁶³;

Warunek uzależniający uzyskanie pomocy z Funduszu Spójności od spełnienia warunków konwergencji gospodarczej zawsze był umieszczony w rozporządzeniach dotyczących Funduszu. Te same zasady były stosowane do wszystkich beneficjentów Funduszu (Grecji, Hiszpanii, Irlandii i Portugalii) i są stosowane do nowych państw członkowskich w okresie 2004-2006. Traktat Akcesyjny nie zawierał przepisów wyłączających stosowanie zasady warunkowości.

Stosowanie zasady warunkowości nie ma charakteru bezwzględnego i rozporządzenie nr 1084/2006 w swojej zasadniczej części nie zmienia zasad stosowanych dotychczas. Podobnie jak ma to miejsce w przypadku obowiązujących do 2006 r. rozwiązań, warunkiem uruchomienia procedury wstrzymania pomocy z Funduszu Spójności jest wystąpienie nadmiernego deficytu publicznego oraz niepodjęcie przez państwo członkowskie działań naprawczych. Dotychczas nigdy nie doszło do zawieszenia pomocy w stosunku do żadnego z państw korzystających z Funduszu, pomimo że w wielu krajach wystąpił nadmierny deficyt. Art. 4 dodatkowo wprowadza zmianę polegającą na utrzymaniu braku obligatoryjności stosowania zasady warunkowości. Może to pozwolić na podjęcie działań politycznych w Radzie, które pozwolą na uniknięcie zawieszenia wsparcia nawet w przypadku spełnienia przesłanek wymienionych w art. 4. Należy zwrócić również uwagę, że zasada warunkowości mówi o zawieszeniu przyznawania zobowiązań, a nie przepadu środków. Jeżeli podjęte zostaną przez państwo członkowskie odpowiednie działania korekcyjne (co nie oznacza wcale konieczności natychmiastowego obniżenia deficytu, a jedynie przyjęcia rozwiązań prowadzących w dłuższym okresie do takiego obniżenia), to zobowiązania zostaną odwieszone. Utrata środków grozi jedynie wówczas, kiedy nie dotrzymany zostanie termin wynikający z Porozumienia międzyinstytucjonalnego, czyli odpowiednie kroki nie zostaną podjęte przez 2 kolejne lata.

1084/2006

Zawieszenie dotyczy wyłącznie nowych rat zobowiązań dla państwa członkowskiego. Oznacza to, że nawet w przypadku zawieszenia, do czasu wyczerpania zobowiązań już przyznanych płatności są kontynuowane bez konsekwencji finansowych dla beneficjentów i dla państwa członkowskiego. Dodatkowo zawieszenie dotyczy dopiero kolejnego roku, co dodatkowo przesunęło rozpoczęcie obowiązywania zawieszenia o kolejny okres do 12 miesięcy. Ponieważ płatności są zazwyczaj znacznie opóźnione w stosunku do zobowiązań (zgodnie z zasadą $n+3/n+2$, opóźnienie to może wynosić 2-3 lata), przez stosunkowo długi okres konsekwencje ewentualnego zastosowania zasady warunkowości nie mają bezpośredniego wpływu na finansowanie operacji. Jeśli weźmie się pod uwagę, że sama procedura przed zastosowaniem zasady warunkowości, o której mowa w ust. 1, trwa ok. 2 lata, państwo członkowskie ma odpowiednio dużo czasu dla podjęcia stosownych kroków. Kolejnym zabezpieczeniem przed nadmiernymi konsekwencjami jest możliwość zawieszenia przez Radę tylko części, a nie całości przyszłych rat zobowiązań. W takim przypadku raty zobowiązań dotyczących Funduszu Spójności dla danego programu operacyjnego byłyby od kolejnego roku przyznawane tymczasowo w mniejszej wysokości. Wszystkie te elementy zmniejszają dotkliwość ewentualnego zastosowania zasady warunkowości, jednak nie oznacza to, że można zlekceważyć tę zasadę zupełnie. Do jej zastosowania konieczne byłoby zignorowanie wielu następujących po sobie wyraźnie określonych sygnałów ostrzegawczych, a aby skutkowało wstrzymaniem płatności, a następnie przepadkiem zawieszonych środków, wymogi dotyczące deficytu publicznego musiałyby konsekwentnie być przez kolejny długi okres ignorowane.

⁶³ W wyniku późniejszej zmiany numeracji artykułów, numer art. w nowej numeracji to art. 104.

Artykuł 5: Przepisy przejściowe

Zgodnie z ust. 1 projekty zatwierdzone do końca 2006 r. w oparciu o rozporządzenie nr 1164/94 ustanawiające Fundusz Spójności z późn. zm. będą realizowane na dotychczasowych zasadach aż do ich zakończenia. Nie będą do nich miały zastosowania ani rozporządzenie ogólne nr 1083/2006, ani nowe rozporządzenie ustanawiające Fundusz Spójności nr 1084/2006. Wprawdzie art. 6 ust. 1 uchyla obowiązywanie rozporządzenia 1164/94 z dn. 1 stycznia 2007 r., jednak jego przepisy i przepisy innych rozporządzeń, które miały zastosowanie oraz decyzji dla poszczególnych projektów nadal będą miały zastosowanie. Projekty te nie będą objęte zasadą $n+3/n+2$ i zachowają dotychczasowe zasady kwalifikowalności. Płatności, raporty i inne dokumenty będą nadal przekazywane na zasadach wynikających z rozporządzenia 1164/94. Ponieważ data końcowa dla płatności dla projektów zatwierdzonych do końca 2006 r. została w wielu przypadkach określona na 31 grudnia 2010 r., oznacza to, że do ostatecznego zamknięcia projektów, które powinno nastąpić najpóźniej w 2012 r., funkcjonować będą równolegle dwa systemy wdrażania Funduszu Spójności, z oddzielnymi zasadami dla starszych projektów.

Przepisy ust. 2 dotyczą tych projektów Funduszu Spójności, dla których wnioski o dofinansowanie zostały oficjalnie przekazane przez Polskę Komisji Europejskiej, które zostały zarejestrowane przez Komisję (otrzymały sygnaturę, tzw. numer CCI), ponieważ spełniały podstawowe wymagania określone w rozporządzeniu 1164/94, ale które ze względu na wyczerpanie alokacji lub z innych powodów nie zostaną zatwierdzone do końca 2006 r. Projekty takie można podzielić na 2 grupy:

- projekty o wartości od 10 milionów EUR do 25 milionów EUR (w sektorze środowiska) lub do 50 milionów EUR (w sektorze transportu): projekty te zgodnie z rozporządzeniem 1164/94 wymagały zatwierdzenia przez Komisję Europejską, jednak od 1 stycznia 2007 r. nie będą wymagały zatwierdzenia; Komisja Europejska nie będzie dalej zajmować się tymi projektami, a dalsze decyzje dotyczące sposobu postępowania zależą od decyzji państwa członkowskiego; ich realizacja jest możliwa, o ile zostaną wybrane w ramach jednego z programów operacyjnych,
- duże projekty (od 25 milionów EUR w sektorze środowiska i 50 milionów w pozostałych sektorach): nie będzie konieczne ponowne przekazanie wniosków o dofinansowanie Komisji Europejskiej, a jedynie uzupełnienie i zaktualizowanie informacji do końca lutego 2007 r. Wśród elementów wymagających modyfikacji w przypadku projektów generujących dochody należy wskazać analizę kosztów i korzyści i zmianę sposobu wyliczania stopy dofinansowania; także w przypadku dużych projektów warunkiem koniecznym uzyskania wsparcia jest wybór w ramach jednego z programów operacyjnych. Do projektów, o których mowa w ust. 2, będą miały zastosowanie w pełni zasady stosowane w perspektywie finansowej 2007-2013, w szczególności rozporządzenie 1083/2006 i 1084/2006.

1084/2006

Artykuł 6: Uchylenie

Nie naruszając postanowień art. 105 rozporządzenia 1083/2006 oraz postanowień poprzedniego artykułu omawianego rozporządzenia, z dniem 1 stycznia 2007 r. uchyla się rozporządzenie 1164/94 obowiązujące w latach 2000-2006. Odniesienia do uchylonego rozporządzenia należy traktować jako odniesienia do rozporządzenia 1084/2006.

Artykuł 7: Przegląd

Artykuł ten określa zasady przeglądu rozporządzenia. Przeglądu dokonuje Rada do dnia 31 grudnia 2013 r., działając zgodnie z procedurą określoną w art. 161 Traktatu.

Artykuł 8: Wejście w życie

Artykuł ten określa datę wejścia w życie rozporządzenia. Jest nią następny dzień po jego opublikowaniu Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

KOMENTARZ

do rozporządzenia (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady
z dnia 5 lipca 2006 r.
w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT)

WPROWADZENIE

Dla osiągnięcia spójności gospodarczej i społecznej Unii Europejskiej, o której mowa w art. 159 ust. 3 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, dopuszcza się możliwość podejmowania specjalnych działań, które okażą się konieczne dla osiągnięcia tego celu poza funduszami, bez uszczerbku dla środków podejmowanych w ramach innych polityk wspólnotowych. Takim specjalnym działaniem ma być ustanowienie **Europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT)**.

W okresie programowania 2007-2013 współpraca terytorialna została wymieniona jako jeden z trzech podstawowych celów polityki spójności UE. W związku z tym zasady jej prowadzenia i dostępność różnych instrumentów współpracy będą miały istotny wpływ na powodzenie Europejskiej współpracy terytorialnej. Komisja Europejska zaproponowała więc nowy instrument prawny w postaci Europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej, aby umożliwić państwom członkowskim, władzom regionalnym i lokalnym stawienie czoła problemom prawnym i administracyjnym napotykanym przy realizowaniu programów i projektów współpracy terytorialnej, głównie transgranicznej w ramach Inicjatywy INTERREG. Zdaniem projektodawcy, EUWT jest także odpowiedzią na dotychczasowe problemy związane np. z brakiem konsensusu przy zawieraniu umów dwustronnych w zakresie współpracy terytorialnej, czy też odmiennym ich interpretowaniem przez strony, a często także brakiem ich ratyfikacji, co w konsekwencji uniemożliwiało dobrą, wzajemną współpracę.

Ponadto projektodawca podkreślał, że nowy instrument współpracy terytorialnej wychodzi na przeciw zapotrzebowaniu ze strony regionów, podmiotów zajmujących się obecnie wdrażaniem Inicjatywy INTERREG oraz Komitetu Regionów na stworzenie ram prawnych pozwalających regionom na podejmowanie bezpośrednich działań zmierzających do utworzenia grupy współpracy terytorialnej. Obecnie takie ugrupowania mogą powstawać, ale potrzebne jest do tego działanie na poziomie państwa i ratyfikacja umowy, co znacznie oddala w czasie moment rozpoczęcia współpracy.

Zdaniem projektodawcy rozporządzenie ws. EUWT nie tworzy nowych kompetencji dla podmiotów regionalnych i lokalnych. Stwarza natomiast warunki dla lepszej ich współpracy poprzez powołanie podmiotu posiadającego osobowość prawną w oparciu o prawo unijne a nie międzynarodowe, z którym związany jest problem długotrwałego procesu ich ratyfikacji. Stosowanie nowego instrumentu współpracy ma charakter dobrowolny. Państwa członkowskie i ich regiony mogą wybrać najbardziej im odpowiadającą formę prowadzenia współpracy, korzystając z szerokiego katalogu instrumentów, włączając w nie Konwencję Madrycką,⁶⁴ międzynarodowe umowy dwustronne i wielostronne.

⁶⁴ Europejska Konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, sporządzona w Madrycie dnia 21 maja 1980 r. (Dz. U. z dn. 10 lipca 1993, nr 61, poz. 287). Umożliwia ona pro-

We wstępie warto wspomnieć także o udziale państw trzecich w EUWT. W odpowiedzi na postulaty grupy państw członkowskich dotyczące rozszerzenia katalogu podmiotów uprawnionych do członkostwa w EUWT o kraje spoza UE, projektodawca przedstawił rozwiązanie umożliwiające udział państw trzecich, np. Szwajcarii, w ugrupowaniu. Ogólna zasada zawarta w art. 159 (3) TWE stanowi, że państwa trzecie nie mogą być objęte rozwiązaniami legislacyjnymi powstałymi w oparciu o ten zapis, tak jak ma to miejsce w odniesieniu do EUWT. Jednakże, w wyniku negocjacji z Komisją Europejską ustalono, że **współpraca z państwami trzecimi w ramach EUWT nie jest wykluczona, jeżeli zostaną spełnione określone warunki**. W skład EUWT muszą wchodzić co najmniej dwa państwa członkowskie UE, siedzibą EUWT może być jedynie państwo członkowskie UE, a stosowane prawo (*applicable law*) musi być prawem jednego z państw członkowskich. Dodatkowo państwo trzecie może uczestniczyć w ugrupowaniu, jeżeli prawo wewnętrzne tego państwa lub umowy między państwem członkowskim a zainteresowanym krajem spoza UE to przewidują. W przypadku przyłączenia się państwa trzeciego do EUWT, państwa członkowskie, z których podmioty biorą udział w EUWT, muszą dokonać zatwierdzenia odpowiednich zmian w konwencji i statucie ws. EUWT umożliwiających udział podmiotu z państwa trzeciego w ugrupowaniu.

Artykuł 1: Charakter EUWT

Początkowy obszar działania EUWT, czyli współpraca transgraniczna, został ostatecznie rozszerzony o dwa pozostałe wymiary współpracy terytorialnej, tj. o współpracę transnarodową i międzyregionalną. Jednocześnie określono ściśle cele, dla jakich ugrupowanie może być powoływane wskazując na potrzebę wzmocnienia spójności ekonomicznej i społecznej.

Istotną cechą EUWT jest posiadanie osobowości prawnej. Zdaniem projektodawcy instrument ten będzie przez to bardziej efektywny niż dotychczas istniejące formy współpracy terytorialnej. Osobowość prawna jest podstawowym elementem wartości dodanej a do interpretacji tego pojęcia należy stosować krajowe prawo prywatne.

Zapis w ust. 4 odnoszący się do zdolności do czynności prawnych został umieszczony w projekcie rozporządzenia, aby EUWT, bez względu na to, w którym państwie członkowskim będzie miało swoją siedzibę, korzystało z podobnego zakresu zdolności do czynności prawnych. Zakres tej zdolności w niektórych państwach jest stopniowany (występuje pełna lub ograniczona zdolności do czynności prawnych). Treść tego zapisu wzorowana jest na art. 282 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, który przyznaje Wspólnocie zdolność do czynności prawnych i określa jej zakres.

Artykuł 2: Prawo właściwe

Kwestia, jakie prawo powinny stosować podmioty pochodzące z różnych państw członkowskich (podlegające różnym reżimom prawnym) prowadzące współpracę terytorialną, stanowi często barierę w jej rozwoju. Problem ten rozwiązywany jest niekiedy przez umowy bilateralne lub międzynarodowe zawierane między państwami dla celów prowadzenia np. współpracy transgranicznej. Nie jest to jednak rozwiązanie systemowe. W związku z tym rozporządzenie ws. EUWT określa szczegółowo, jakie prawo należy stosować w odniesieniu do EUWT. Podstawę stanowią przepisy rozporządzenia ws. EUWT, a w sytuacjach, gdy rozporządzenie wyrażnie tak stanowi, należy stosować przepisy konwencji i statutu. Pomocniczo, w przypad-

wadzenie współpracy transgranicznej, której celem jest umacnianie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby podmiotów. Adresatami Konwencji są jednostki, urzędy, organy realizujące zadania lokalne i regionalne oraz uważane za takie przez prawo wewnętrzne danego państwa. Działania podjęte przez odnośne organy muszą się mieścić w zakresie dopuszczalnym i z poszanowaniem prawa wewnętrznego danego państwa. W jej ramach uregulowano ogólne zasady współpracy transgranicznej oraz podstawowe obowiązki państwa w tym zakresie, np.: wspierania współpracy transgranicznej, dążenia do rozwiązania wszelkich zakłócających ją problemów natury prawnej i administracyjnej.

kach, gdy dana kwestia nie jest uregulowana przez powyższe akty, EUWT podlega prawu państwa członkowskiego, w którym znajduje się siedziba statutowa ugrupowania. Przykładowo, jeżeli EUWT dokonuje zakupu towarów lub usług albo, gdy organizuje przetarg, powinno postępować zgodnie z prawem państwa, w którym mieści się jego siedziba.

Ustęp 2 ma zastosowanie do państw członkowskich, w których jednostki terytorialne mają własne ustawodawstwo regulujące kwestie ugrupowań o podobnym do EUWT charakterze i celu (np. regiony w Hiszpanii czy landy w Niemczech), wówczas prawo obowiązujące na obszarze danej jednostki terytorialnej będzie miało zastosowanie do EUWT. Zapobiegnie to sytuacji tworzenia podobnego w swoich zapisach prawa w przypadku, gdy takie prawo już istnieje i jest wykorzystywane.

Artykuł 3: Skład EUWT

Rozporządzenie wymienia cztery kategorie podmiotów uprawnionych do członkostwa w EUWT. Są nimi: państwa członkowskie, władze szczebla regionalnego i lokalnego oraz podmioty prawa publicznego w rozumieniu art. 1 ust. 9 akapitu drugiego dyrektywy w sprawie koordynacji procedur i udzielania zamówienia publicznego na roboty budowlane, dostawy i usługi⁶⁵. Załącznik III ww. dyrektywy zawiera osobny dla każdego państwa członkowskiego katalog podmiotów publicznych, które podlegają tej dyrektywie. Wśród polskich podmiotów znalazły się m. in.: uniwersytety, szkoły wyższe, parki narodowe, publiczne muzea, teatry, biblioteki, publiczne palcówki naukowe, jednostki badawczo-rozwojowe. Członkami ugrupowania mogą być także stowarzyszenia składające się z podmiotów należących do jednej lub kilku z tych kategorii. Warunkiem podstawowym jest, aby w skład EUWT wchodziły podmioty pochodzące z co najmniej dwóch państw członkowskich.

Zapisy rozporządzenia nie obejmują podmiotów prywatnych. Zdaniem projektodawcy dla tej grupy podmiotów istnieją inne możliwości współpracy, jak np. europejskie grupy interesu gospodarczego, a uczestnictwo w EUWT prywatnych podmiotów mogłoby prowadzić do dodatkowych komplikacji, np. w zakresie kontroli.

Artykuł 4: Utworzenie EUWT

Każdy z przyszłych członków ugrupowania jest zobligowany do powiadomienia państwa członkowskiego, w oparciu o prawo którego powstał, o zamiarze uczestnictwa w EUWT oraz do przesłania temu państwu kopii projektowanych konwencji i statutu.

1082/2006

Kwestia kontroli państwa nad powstawaniem i działalnością EUWT była zasadniczym punktem sporu w trakcie prac nad projektem rozporządzenia ws. EUWT. Ust. 3 odnosi się do kontroli dokonywanej przed powstaniem EUWT (kontrola *ex ante*), gdy zgoda państwa członkowskiego jest warunkiem *sine qua non* uczestnictwa danego podmiotu w EUWT. Państwo członkowskie po otrzymaniu projektów konwencji i statutu bada, czy uczestnictwo danego podmiotu, w tym prawa i obowiązki przyszłego członka, są zgodne z rozporządzeniem ws. EUWT i prawem krajowym oraz, czy uczestnictwo to nie jest sprzeczne z interesem publicznym lub porządkiem publicznym danego państwa. W przypadku stwierdzenia niezgodności wydaje decyzję odmowną wraz z uzasadnieniem. Państwo członkowskie swoją decyzję pozytywną lub negatywną musi wydać w terminie 3 miesięcy od daty złożenia niezbędnych kopii dokumentów. Jednakże brak dotrzymania tego terminu nie będzie mógł być uznany za milczącą zgodę państwa na uczestnictwo danego podmiotu w EUWT.

⁶⁵ Dz. U. L 134 z 30.4.2004, str. 114. Dyrektywa zmieniona rozporządzeniem Komisji (WE) nr 2083/2005 (Dz. U. L 333 z 20.12.2005, str. 28).

Ostateczne teksty konwencji i statutu muszą być spójne ze zgodą udzieloną przez państwa członkowskie, o której mowa wyżej.

Artykuł 5: Uzyskanie osobowości prawnej oraz publikacja w Dzienniku Urzędowym

EUWT uzyskuje osobowość prawną z chwilą wpisania do rejestru lub w dniu publikacji, zgodnie z prawem krajowym państwa członkowskiego, w którym EUWT ma swoją siedzibę. O fakcie tym członkowie EUWT muszą poinformować zainteresowane państwa członkowskie oraz Komitet Regionów.

Aby informacja o powstaniu ugrupowania była powszechnie znana, w ciągu 10 dni od rejestracji lub opublikowania statutu, EUWT ma obowiązek wysłać do Urzędu Oficjalnych Publikacji WE wnioski o opublikowanie w Dzienniku Urzędowym UE ogłoszenia o utworzeniu EUWT wraz z podstawowymi informacjami, takimi jak: nazwa, cele, członkowie, adres siedziby EUWT.

Artykuł 6: Kontrola zarządzania funduszami publicznymi

Artykuł ten wprowadza podobne rozwiązania w kwestii kontroli jak rozporządzenie ws. EFRR na okres programowania 2007-2013. Co do zasady kontrola zarządzania funduszami publicznymi będzie dokonywana przez państwo członkowskie, na obszarze którego EUWT ma swoją siedzibę. Dzięki temu nie będzie dublowania kontroli, co jednocześnie zmniejszy obciążenia dla zajmujących się nią organów. Jednakże, jeżeli przepisy krajowe pozostałych państw objętych działaniem ugrupowania tego wymagają, przed przeprowadzeniem kontroli na ich terytorium należy dokonać odpowiednich uzgodnień w tej kwestii oraz wymienić wszelkie niezbędne informacje. Kontrole muszą być przeprowadzane zgodnie z międzynarodowymi standardami audytu.

W przypadku, gdy zadania EUWT wykonywane są przy wsparciu z funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności, wówczas stosowane są odpowiednie przepisy wspólnotowe (tj. zawarte w Rozporządzeniu ogólnym i Rozporządzeniu o EFRR) dotyczące kontroli. Państwo członkowskie przeprowadzające kontrolę informuje pozostałe zainteresowane państwa o wszelkich trudnościach, na jakie natrafiono w trakcie kontroli.

Artykuł 7: Zadania

Ani rozporządzenie, ani fakt powołania ugrupowania nie może zmieniać lub tworzyć nowych zadań dla podmiotów szczebla regionalnego czy lokalnego. Członkowie EUWT nie mogą przenieść na ugrupowanie swoich kompetencji, które zostały im nadane prawem krajowym. Mogą jedynie powierzyć EUWT wykonanie zadań, za realizację których nadal ponoszą odpowiedzialność. Chodzi zatem jedynie o powierzenie wykonania określonych zadań na rzecz EUWT. Podmioty tworzące ugrupowanie ustalają w konwencji zadania, których realizację przekażą EUWT. Mogą to być jedynie takie zadania, które należą do zakresu kompetencji każdego z członków ugrupowania, zgodnie ze strukturą instytucjonalną państw członkowskich oraz z prawem krajowym. Zadania realizowane przez EUWT nie mogą wykraczać poza zakres ustalony konwencją, a wszelkie zmiany zadań wymagają uprzedniej zmiany konwencji (a więc także zgody państwa członkowskiego, z którego dany podmiot pochodzi, zgodnie z art. 4 ust. 6).

Rozporządzenie przewiduje jednakże pewne wyłączenia z zadań, które mogą być powierzone ugrupowaniu. EUWT nie może wykonywać tych uprawnień lub obowiązków wynikających z prawa publicznego, których celem jest ogólna ochrona interesów państwa, lub ochrona ogólnych interesów innych organów publicznych, takich jak uprawnienia policyjne i regulacyjne, wymiar sprawiedliwości i polityka zagraniczna.

Art. 159 Traktatu stanowiący podstawę prawną projektu rozporządzenia ws. EUWT wskazuje na dwa rodzaje źródeł, z których zadania EUWT mogą być finansowane. Zasadniczym źródłem są fundusze strukturalne (EFRR i EFS) oraz Fundusz Spójności. Ponadto zadania EUWT członkowie ugrupowania mogą realizować z innych źródeł niż środki wspólnotowe, przykładowo ze środków własnych. W przypadku, gdy EUWT działa w oparciu o środki własne, państwa członkowskie mogą ograniczyć katalog zadań, które mogą być ugrupowaniu powierzane. Zadania te muszą jednak obejmować przynajmniej działania związane z Europejską współpracą terytorialną, o których mowa w art. 6 nowego rozporządzenia ws. EFRR. Wykonywanie zadań EUWT może zostać powierzone jednemu z członków ugrupowania, jeżeli tak jednogłośnie postanowią członkowie EUWT.

Artykuł 8: Konwencja

Rozporządzenie posługuje się terminem „konwencja” (ang. *convention*), które w języku polskim zarezerwowane jest dla umów międzynarodowych. Projektodawca jednakże, mając świadomość, że w ojczystych językach państw członkowskich określenie to może mieć różne natężenie znaczeniowe, pozostał przy tej nazwie, tłumacząc, że jest to tradycyjna nazwa umowy, rodzaj „*framework agreement*”. Ponadto istniejące umowy odnoszące się do współpracy terytorialnej posługują się także tym terminem; dotyczy to np. Konwencji z Karlsruhe.

Każde ugrupowanie jest przedmiotem osobnej konwencji zawieranej jednogłośnie przez członków EUWT. W konwencji regulowane są kwestie o zasadniczym znaczeniu dla ugrupowania. Obok informacji o czasie obowiązywania i warunkach rozwiązania EUWT, konwencja powinna wskazywać także nazwę oraz siedzibę statutową ugrupowania, obszar terytorium, na którym może wykonywać zadania ściśle w konwencji zdefiniowane. Powinna również wymieniać wszystkich członków EUWT oraz wskazywać prawo właściwe do celów interpretacji i stosowania konwencji, a więc prawo państwa członkowskiego, w którym EUWT ma swoją siedzibę. Ponadto konwencja powinna zawierać odpowiednie uzgodnienia dotyczące wzajemnego uznawania, w tym w zakresie kontroli finansowej, oraz procedury określające w jaki sposób zmiany do konwencji mogą być wprowadzane. Zawsze jednak zmiana w zapisach konwencji będzie wymagała zatwierdzenia przez państwa członkowskie, z obszaru których pochodzą członkowie EUWT.

Artykuł 9: Statut

Statut w odróżnieniu od konwencji zawiera szczegółowe uregulowania dotyczące EUWT. Przyjmowany jest on jednogłośnie, na podstawie konwencji (art. 8). Obok informacji zawartych w konwencji, statut powinien określać także jako minimum: organy EUWT i ich wewnętrzne procedury decyzyjne, język bądź języki robocze, którymi posługiwać się będą członkowie EUWT, kwestie finansowe w zakresie wkładów członków do budżetu EUWT, zasad rachunkowych i budżetowych stosowanych przez każdego z członków w odniesieniu do EUWT, zasad ponoszenia odpowiedzialności finansowej za zobowiązania każdego z członków. Podmioty wchodzące w skład EUWT mają także obowiązek wskazać w statucie organy, które będą odpowiadać za wyznaczenie niezależnych audytorów zewnętrznych oraz, podobnie jak w przypadku konwencji, określić procedury, w oparciu o które wprowadzane będą do statutu zmiany. Jednakże w odróżnieniu od zmian w konwencji, zmiany w statucie, tylko wówczas wymagają zgody państwa członkowskiego, gdy dotyczą kwestii na tyle istotnych, że pociągają za sobą w sposób pośredni lub bezpośredni konieczność wprowadzenia zmian w konwencji.

1082/2006

Artykuł 10: Struktura EUWT

Wśród obowiązkowych organów, jakie członkowie EUWT muszą powołać, rozporządzenie wymienia **zgromadzenie**, w skład którego wchodzi przedstawiciele wszystkich członków ugrupowania. Nie zdefiniowano jednak zadań tego ciała kolegialnego, wspomniano jedynie o tym,

że zgromadzenie przyjmuje roczny budżet ugrupowania. Kwestię tę członkowie EUWT muszą więc określić w statucie. Drugim organem obowiązkowym jest **dyrektor** reprezentujący EUWT na zewnątrz oraz działający w imieniu i na rachunek ugrupowania. Ponadto członkowie EUWT mogą wpisać do statutu także inne organy z wyraźnym określeniem ich kompetencji.

W celu ochrony interesów stron trzecich rozporządzenie wprowadza zasadę, zgodnie z którą za wszelkiego rodzaju działania organów, także za te, które wykraczają poza zakres zadań przypisanych ugrupowaniu, odpowiedzialność ponosi EUWT.

Artykuł 11: Budżet

Rozporządzenie traktuje kwestie finansowe w sposób bardzo ogólny, pozostawiając członkom EUWT swobodę w ich szczegółowym uregulowaniu w statucie. EUWT działa w oparciu o budżet roczny przyjmowany każdego roku przez zgromadzenie. Jego podstawowym składnikiem jest część dotycząca kosztów bieżących. Budżet może, gdy zaistnieje taka potrzeba, zawierać także komponent operacyjny.

Sprawozdania finansowe, sprawozdania roczne (jeżeli są wymagane), przeprowadzenie audytu i publikacja tego sprawozdania podlegają prawu państwa członkowskiego, w którym znajduje się siedziba statutowa EUWT.

Artykuł 12: Likwidacja, upadłość, zaprzestanie płatności i odpowiedzialność

W odniesieniu do przypadków, gdy EUWT znajdzie się w stanie likwidacji, upadłości, zaprzestanie wywiązywać się ze zobowiązań finansowych lub nastąpią sytuacje o podobnym charakterze, rozporządzenie wyraźnie wskazuje, że prawem stosowanym w takich przypadkach powinno być prawo państwa, w którym EUWT ma swoją statutową siedzibę.

Szczególnie złożoną materią okazała się w trakcie prac nad rozporządzeniem kwestia odpowiedzialności za zobowiązania, gdyż prawa krajowe regulują tę kwestię w różny sposób. Powstał więc problem zdefiniowania granic tej odpowiedzialności, tak aby nie naruszał on zasadniczych regulacji w prawach krajowych, w szczególności w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego, do których instrument współpracy terytorialnej jest głównie adresowany.

1082/2006

Rozporządzenie rozróżnia odpowiedzialność ponoszoną przez ugrupowanie, która ma charakter odpowiedzialności nieograniczonej i niezależnej od charakteru zobowiązań tego ugrupowania oraz odpowiedzialność członków EUWT. W przypadku, gdy aktywa EUWT nie są wystarczające na pokrycie zobowiązań, które powstały np. na skutek złych decyzji, podjęcia niedozwolonych lub nieplanowanych działań, a strona trzecia poniosła w związku z tym szkodę, wówczas odpowiedzialność ponoszą członkowie EUWT. Co do zasady odpowiedzialność ta jest proporcjonalna do wniesionych przez członków wkładów, chyba że prawo krajowe, w oparciu o które podmiot powstał, stanowi inaczej. Prawo krajowe może odpowiedzialność danego podmiotu ograniczać lub nawet wyłączać. Zabezpieczeniem dla innych członków EUWT, w przypadkach, gdy co najmniej jeden z członków ugrupowania odpowiada za zobowiązania w ograniczonym zakresie, jest możliwość ograniczenia odpowiedzialności przez pozostałych członków za pomocą odpowiedniego zapisu w statucie ugrupowania. W odniesieniu do EUWT, którego członkowie mają ograniczoną odpowiedzialność za zobowiązania, stosowane są szczególne regulacje o charakterze bardziej restrykcyjnym. Po pierwsze, do nazwy EUWT wprowadza się słowa „z ograniczoną odpowiedzialnością”. Po drugie, ogłoszenia konwencji, statutu oraz sprawozdania EUWT powinny być dokonane zgodnie z procedurą przewidzianą przez prawo krajowe państwa, w którym EUWT ma swoją siedzibę, dla innych rodzajów podmiotów prawnych, których członkowie ponoszą ograniczoną odpowiedzialność za zobowiązania. Po trzecie, państwo członkowskie ma prawo zakazać rejestracji na swoim terytorium EUWT, którego członkowie ponoszą ograniczoną odpowiedzialność.

Każdy członek EUWT ma prawo do wystąpienia z ugrupowania przed jego rozwiązaniem. Podmioty uzgadniające statut ugrupowania mogą ustalić między sobą, że po ustaniu ich członkostwa będą ponosić odpowiedzialność także za te zobowiązania, które powstały w związku z działaniami EUWT podejmowanymi w trakcie ich członkostwa.

Ze względu na fakt, że źródłami finansowania EUWT mogą być zarówno środki wspólnotowe, jak i środki pochodzące z innych źródeł, odpowiedzialność finansowa państw członkowskich za zobowiązania EUWT jest wyłączona, pod warunkiem, że EUWT nie korzysta z funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności. Odpowiedzialność państwa członkowskiego jest wyłączona także wówczas, gdy nie jest ono członkiem tego ugrupowania. Natomiast w przypadku, gdy zadania EUWT finansowane są ze środków strukturalnych, wówczas państwa członkowskie ponoszą odpowiedzialność na zasadach ogólnych, nawet wówczas, gdy nie są członkami danego ugrupowania.

Artykuł 13: Interes publiczny

Artykuł ten upoważnia państwo członkowskie do kontroli działań podejmowanych przez EUWT pod względem ich zgodności z porządkiem publicznym, bezpieczeństwem publicznym, zdrowiem publicznym, moralnością publiczną lub interesem publicznym danego państwa członkowskiego. W przypadku stwierdzenia ich naruszenia, państwo członkowskie ma do dyspozycji dwa uprawnienia władcze. Może albo zakazać prowadzenia danej działalności na swoim terytorium albo też żądać od członków ugrupowania, którzy zostali utworzeni zgodnie z prawem tego państwa (np. od gminy), wystąpienia z EUWT, chyba że EUWT zaprzestanie prowadzenia działalności naruszającej interes państwa. Oczywiście uprawnienia państwa członkowskiego w tym zakresie nie mogą być nadużywane oraz nie mogą ograniczać w sposób nieuzasadniony członków EUWT w realizacji swoich zadań. Decyzje wydawane przez organ państwa członkowskiego mogą zostać poddane kontroli sądowej.

Artykuł 14: Rozwiązanie

Artykuł ten zawiera jeszcze dalej idące w swoich skutkach uprawnienie kontrolne państwa wobec EUWT niż artykuł wcześniejszy. Właściwy sąd lub organ państwa członkowskiego, działając na wniosek jakiegokolwiek właściwego organu posiadającego uzasadniony interes, mogą rozwiązać EUWT. Aby doszło do rozwiązania ugrupowania, muszą zostać naruszone określone przepisy rozporządzenia. Właściwy sąd lub organ musi stwierdzić, że EUWT nie spełnia celu dla którego zostało powołane (określony w art. 1 ust. 2) lub też narusza przepisy dotyczące zadań ugrupowania (art. 7), w szczególności gdy swoją działalnością wykracza poza te zadania, które zostały mu powierzone. O wszystkich wnioskach zgłoszonych w sprawie rozwiązania EUWT, właściwy sąd lub organ informuje państwa członkowskie, w oparciu o prawo, na mocy którego powstały podmioty będące członkami EUWT. Właściwy sąd lub organ może dać EUWT szansę na dokonanie sanacji zaistniałej sytuacji w wyznaczonym terminie, po upływie którego, w przypadku braku poprawy, nakazuje rozwiązanie ugrupowania.

1082/2006

Artykuł 15: Jurysdykcja

Rozporządzenie wprowadza także ochronę osób trzecich, których interes został naruszony przez działania lub zaniechania ugrupowania. Dzięki posiadanej przez EUWT zdolności do czynności prawnych ugrupowanie może być stroną sporu sądowego. Należy jednak ustalić, jaki sąd będzie w danym sporze właściwy. Rozporządzenie wprowadza trzy warianty:

- a) w przypadku, gdy spór będzie dotyczył decyzji państwa członkowskiego wydanej w związku z: kontrolą *ex ante* ugrupowania (art. 4 ust. 3), kontrolą zarządzania funduszami publicznymi przez ugrupowanie (art. 6) lub naruszeniem interesu publicznego (art. 13), wówczas sądem właściwym jest sąd państwa członkowskiego, którego decyzja jest kwestionowana;

- b) w pozostałych przypadkach stosuje się prawodawstwo wspólnotowe dotyczące jurysdykcji;
- c) gdy prawodawstwo to nie obejmuje danego przypadku, wówczas sądami właściwymi są sądy państw członkowskich, w których znajduje się siedziba statutowa EUWT.

Postępowanie sądowe może się toczyć nie tylko względem EUWT, ale także wobec poszczególnych członków ugrupowania, będącymi organami publicznymi. Tak więc obywatel, który posiada zagwarantowane konstytucyjnie prawo do odwołania od organów publicznych, może przed sądem swojego państwa toczyć spór w odniesieniu do: decyzji administracyjnych, które związane są z działalnością ugrupowania, dostępu do usług we własnym języku oraz dostępu do informacji.

Artykuł 16: Przepisy końcowe

Prace nad zapisami rozporządzenia ujawniły możliwość wystąpienia w wielu państwach członkowskich UE problemów w jego stosowaniu ze względu na różnice w uregulowaniu danej kwestii w prawach krajowych. Ponadto rozporządzenie, traktując niektóre z zagadnień w sposób ogólny, pozostawia w gestii państwa członkowskiego określenie szczegółowych rozwiązań. Niezbędne mogą się więc okazać przepisy krajowe umożliwiające w praktyce tworzenie EUWT. Regulacja krajowa ma stworzyć więc „warunki brzegowe” dla stosowania rozporządzenia unijnego. Nie chodzi tu jednak o implementację, jakiej dokonuje się w stosunku do dyrektyw unijnych, lecz o takie dostosowanie prawa krajowego, które umożliwi przystępowanie uprawnionych podmiotów do EUWT.

O regulacjach krajowych przyjętych w celu zapewnienia skuteczności stosowania rozporządzenia ws. EUWT każde z państw członkowskich ma obowiązek poinformować Komisję i inne państwa członkowskie.

Państwa członkowskie, jeżeli tego wymaga prawo krajowe, mogą tworzyć ogólne wykazy zadań w zakresie współpracy terytorialnej już przypisanych potencjalnym członkom ugrupowania, którzy powstałi w oparciu o prawo tego państwa.

Za dokonanie czynności rejestracyjnych dotyczących konwencji i statutu państwa członkowskie mogą ponosić opłaty, nie przekraczające kosztów administracyjnych.

Prace nad rozporządzeniem ws. EUWT wykazały dość rozbieżne stanowiska poszczególnych państw członkowskich zarówno wobec idei tworzenia nowego instrumentu współpracy terytorialnej jak i mechanizmu jego funkcjonowania. Ostateczny tekst rozporządzenia jest wynikiem prawdziwego kompromisu zawartego między Komisją Europejską, będącą projektodawcą rozporządzenia, a poszczególnymi państwami członkowskimi. Dla 25 państw członkowskich, ze zróżnicowanymi przez prawo wewnętrzne kompetencjami podmiotów szczebla regionalnego i lokalnego w zakresie prowadzenia współpracy terytorialnej oraz z różnymi doświadczeniami i tradycją prowadzenia takiej współpracy (w szczególności współpracy transgranicznej), osiągnięcie porozumienia co do kształtu i kompetencji ugrupowania wyposażonego w osobowość prawną okazało się niezwykle trudne. Kwestią sporną było przede wszystkim wprowadzenie, a w następnym etapie określenie uprawnień kontrolnych państwa członkowskiego wobec EUWT. Komisja Europejska przy wsparciu Komitetu Regionów sprzeciwiała się wprowadzeniu zapisu, zgodnie z którym powstawanie i funkcjonowanie EUWT, a ściślej mówiąc uczestnictwo podmiotów regionalnych i lokalnych w EUWT, uzależnione byłoby od jakiegokolwiek decyzji państwa członkowskiego, w oparciu o prawo którego dany podmiot istnieje.

je. Jednak wiele państw członkowskich uzależniło swoje poparcie dla projektu rozporządzenia od wyposażenia państw członkowskich w uprawnienia kontrolne wobec EUWT.

Rozporządzenie ws. EUWT nie wprowadza daty końcowej jego obowiązywania. Jest kwestią przyszłości, jakim zainteresowaniem ze strony polskich jednostek samorządu terytorialnego będzie się cieszył ten fakultatywny instrument współpracy terytorialnej i czy rzeczywiście okaże się on instrumentem łatwiejszym do stosowania pod względem prawnym i administracyjnym od dotychczas istniejących form współpracy.

KOMENTARZ DO PAKIETU ROZPORZĄDZEŃ

Idea zrównoważonego rozwoju miast w ramach europejskiej polityki spójności

Wprowadzenie

Ewolucja europejskiej polityki wobec miast

Polityka regionalna Unii Europejskiej (UE) na początku swojego istnienia nie przywiązywała dużej wagi do miast jako szczególnego rodzaju obszarów. Okres, w którym zaczęto dostrzegać, że główne problemy, jak również możliwości rozwoju regionalnego tkwią właśnie w miastach to początek lat 90-tych. Uznano, iż funkcjonowanie miast ma duże znaczenie dla integracji gospodarczej UE. Zbiegło się to z reformą funduszy strukturalnych w 1988 roku, jak również z wejściem w życie w 1993 r. Traktatu o UE ustanawiającym spójność jako jeden z głównych celów Wspólnoty Europejskiej. W 1991 roku próbowano wprowadzić do Traktatu zapisy przekazujące Komisji Europejskiej (KE) formalne kompetencje w obszarze polityki miejskiej, jednak propozycja ta została odrzucona przez państwa członkowskie. Z tego względu europejska polityka miejska zaczęła formować się jedynie poprzez wykorzystanie dostępnych instrumentów w ramach istniejącej polityki regionalnej UE. W ten sposób utworzono UPP (*Urban Pilot Projects*) jako pierwszy pilotażowy program polityki regionalnej UE skierowany bezpośrednio do miast. Pomimo pewnych ograniczeń, wynikających z ram Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), program ten odniósł sukces.

Następny okres programowania 1994-1999 zaowocował kolejnymi krokami ku rozszerzeniu projektów nakierowanych bezpośrednio na miasta. W 1997 r. utworzono pilotażowy projekt URBAN AUDIT I, którego zadaniem było zbieranie danych dotyczących mocnych i słabych stron europejskich miast. W 1994 r. powołano Inicjatywę Wspólnoty URBAN I nakierowaną na problemy rewitalizacji miast oraz na zwiększanie ich spójności. Jest to pierwsza Inicjatywa Wspólnoty skierowana bezpośrednio do miast i zaakceptowana przez państwa członkowskie. W latach 1994–1999, w ramach inicjatywy URBAN, dostarczano 148 mln EUR rocznie na miejskie przedsięwzięcia pilotażowe w 118 miastach. W 1997 r. rozpoczęto drugą fazę UPP II, która obejmowała 26 projektów na obszarach miejskich z budżetem 163,2 miliona ECU⁶⁶.

W okresie programowania 2000-2006 nastąpiło dalsze umocnienie pozycji miast w polityce spójności UE. Miasta uznano za motory rozwoju regionalnego. Po fazie wielu przedsięwzięć pilotażowych Komisja Europejska sformułowała wytyczne na okres realizacyjny 2000–2006 nakazujące państwom członkowskim zwrócić szczególną uwagę na politykę w odniesieniu do obszarów miejskich w ramach programów celu 1 i celu 2. W tym okresie kontynuowana była Inicjatywa URBAN w postaci URBAN II (udostępniano kwotę 104 mln EUR rocznie na przedsięwzięcia realizowane w 70 ośrodkach miejskich w 15 starych państwach członkowskich UE - UE15), jak również utworzono sieć URBACT promującą wymianę doświadczeń i najlepszych praktyk pomiędzy miastami w skali międzynarodowej. Także kontynuowany był projekt URBAN AUDIT. Znaczna część środków finansowych celu 1 i 2 funduszy strukturalnych jest w sposób bezpośredni lub pośredni skierowana na działania związane z miastami. Według szacunków KE około 7,7% środków (15 mld EUR) było dostępne w ramach progra-

rozwój miast

⁶⁶ Jednostka rozliczeniowa w Europejskim Systemie Walutowym używana w latach 1979–1998.

mów celu 1 i 2 na regenerację centrów miast.⁶⁷ W szczególności część celu 2 została przeznaczona na „obszary miejskie borykające się z problemami strukturalnymi”.

Polska przystąpiła do UE w trakcie trwania okresu programowego 2000-2006 i nie została objęta inicjatywą URBAN II. Otwarta dla nowych państw członkowskich została jedynie sieć URBACT, w której polskie miasta aktywnie uczestniczą.

Kolejny okres programowania 2007-2013 przyniósł w kwestiach rozwoju miast zasadnicze zmiany. Wyraźnie widać zaangażowanie zarówno Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego jak i niektórych państw członkowskich (szczególnie Holandii oraz Wielkiej Brytanii) w promowanie rozwoju wymiaru miejskiego polityki spójności. W tej perspektywie finansowej nie jest kontynuowana inicjatywa URBAN. Komisja Europejska zdecydowała o wzmocnieniu miejsca kwestii miejskich poprzez włączenie ich bezpośrednio w główny nurt programów. W ten sposób reforma polityki spójności, wprowadzająca uproszczenia w jej funkcjonowaniu, dotyczy również wymiaru regionalnego i miejskiego polityk UE.

Wartość dodana Inicjatywy URBAN⁶⁸

Inicjatywa URBAN obejmowała 44% ludności UE15 zamieszkującej obszary miejskie liczące ponad 50 000 mieszkańców. Główny punkt ciężkości inicjatywy spoczywał na terenach zlokalizowanych w sąsiedztwie miast, a także na skoncentrowaniu funduszy na wielu zintegrowanych programach aktywnego uczestnictwa lokalnych społeczności.

Analizy ewaluacyjne wykazały, że wymienione przedsięwzięcia doprowadziły do polepszenia jakości życia wśród 118 uczestniczących społeczności, co było wynikiem inwestycji w komunikację miejską, oświatę i działalność kulturalną, a także większą dostępność do usług publicznych, co pozwoliło na zmniejszenie wykluczenia społecznego. Pomogły one również w stymulowaniu wewnętrznego potencjału gospodarczego na tych terenach, często umożliwiając odniesienie określonych korzyści również przez regiony przyległe. Inicjatywa skoncentrowana jest szczególnie na tworzeniu i ulepszaniu lokalnego kapitału społecznego, częściowo z udziałem aktywnych narzędzi i środków kształcenia, stanowiących integralną część programów. Udział społeczności lokalnych przyczynił się do wyraźniejszego dostrzegania unijnej polityki strukturalnej w wielu miastach na terenie całej Unii, zaś rodzaje podejmowanych inicjatyw miały bezpośredni wpływ na jakość życia lokalnych społeczności.

Program URBAN pomógł również w kształtowaniu krajowych elementów polityki względem obszarów miejskich w UE. Inicjatywa URBAN odgrywała również rolę katalizatora odnowy, a w niektórych przypadkach powodowała znaczący efekt dźwigni w odniesieniu do inwestycji. Jak wykazały analizy, np. w niemieckim Rostocku na każde euro zainwestowane w renowację na obszarach objętych inicjatywą, kolejne 3,9 EUR wygenerowano na terenie miasta i okolic.

rozwój miast

W ramach projektu Magdeburg-Cracau inicjatywa URBAN umożliwiła wspomoczenie mikroprzedsiębiorstw poprzez sfinansowanie przedsięwzięć, które nie mogłyby być finansowane w ramach EFRR. Podobnie w Hackney, dzielnicy Londynu, inicjatywa URBAN umożliwiła rozwiązanie określonych problemów - w szczególności potrzeb grup społecznie wykluczonych, które nie mogły być objęte programem zainicjowanym przez wschodni Londyn w ramach celu 2. W Hiszpanii blisko połowa programów w ramach URBAN realizowała podobne zadania, jakie wykonywane są w ramach celów 1 i 2. W sześciu hiszpańskich miastach powstały stra-

⁶⁷ "National Urban Policies in the European Union", European Institute for Comparative Urban Research (EURICUR), Erasmus University Rotterdam, August 2004, str. 45.

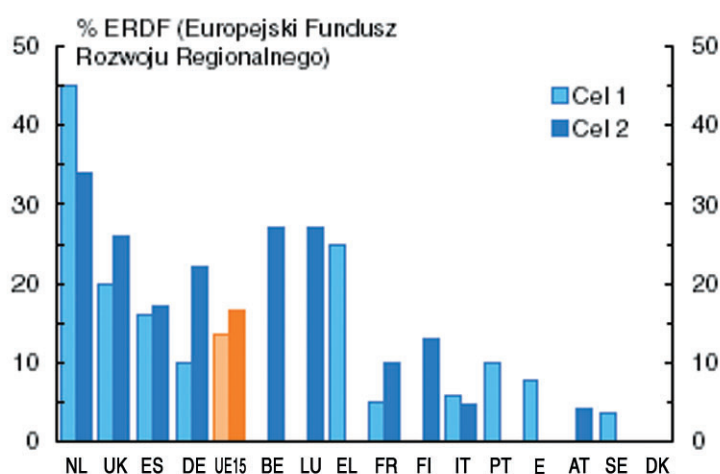
⁶⁸ "Nowe partnerstwo dla spójności. Konwergencja, konkurencyjność, współpraca. Trzeci raport na temat spójności gospodarczej i społecznej", KE, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, 2004.

tegiczne połączenia z innymi inicjatywami Wspólnoty. Z kolei w Portugalii wszystkie sześć programów URBAN opracowano z zamiarem wsparcia inwestycji w ramach celu 1, głównie w dziedzinie dróg, środowiska naturalnego i infrastruktury społecznej.

Z drugiej strony skoncentrowanie wsparcia na niewielkich obszarach pozostawiło poza obrębem zainteresowania Inicjatywy te przedsięwzięcia, które wychodziłyby naprzeciw regionalnym problemom o szerszym zakresie, takim jak relacje między obszarami miejskimi a otaczającymi je regionami wiejskimi.

Ponieważ programy w ramach celów 1 i 2 były także poświęcone walce z problemami występującymi w miastach, świadczona pomoc musiała być lepiej z nimi skoordynowana, aby móc zwiększyć udział władz lokalnych w projektowaniu i zarządzaniu programami mającymi wpływ na obszary miejskie.

4.5 Szacunkowe wyliczenie wydatków miasta w programach Celu 1 i 2, 2000-2006



Zródło: DG wyliczenia regionalne

Wymiar miejski polityki spójności w latach 2007-2013

1. Analiza podstawowych dokumentów

1.1 Polityka spójności wspierająca wzrost gospodarczy i zatrudnienie: SWW 2007-2013

Wśród celów i zasad, na jakich opierają się strategiczne wytyczne Wspólnoty dla spójności na lata 2007-2013 (SWW) znajduje się bezpośrednie odniesienie do wymiaru terytorialnego polityki spójności. Postrzegany jest on jako element przekrojowy, co wymaga zwrócenia szczególnej uwagi na skutki programów w zakresie promowania zrównoważonego i trwałego rozwoju oraz wykorzystanie szans w **miastach**, obszarach wiejskich i obszarach, w których występują naturalne utrudnienia.

rozwój miast

W ten sposób do istniejących dotychczas dwóch elementów polityki spójności (gospodarczej i społecznej) zostało dodane brakujące ogniwo, jakim jest **polityka spójności terytorialnej**. Stanowi ona rozszerzenie dwóch pozostałych o aspekt przestrzenny. Jej realizacja ma zapobiegać stanom nierównowagi terytorialnej. Ma też przyczynić się do uwzględniania aspektu przestrzennego w działaniach prowadzonych w ramach polityk sektorowych, czy też polityki regionalnej.

Polityka spójności jest także ważnym instrument osiągnięcia celów określonych w odnowionej Strategii Lizbońskiej. Jako jeden ze sposobów osiągnięcia celów poprzez politykę spójności, w SWW wymienia się „Promowanie zintegrowanego podejścia do spójności terytorialnej. Polityka spójności może przyczynić się do stworzenia społeczności zrównoważonych zorganizowanych z poszanowaniem zasady zrównoważonego rozwoju, poprzez zapewnienie, iż kwestie gospodarcze, społeczne i dotyczące ochrony środowiska są odpowiednio uwzględniane **w zintegrowanych strategiach na rzecz odnowy, ożywienia i rozwoju obszarów miejskich i wiejskich.**”

W SWW wyodrębniono oddzielny rozdział (5) „Terytorialny wymiar polityki spójności”, w którym zaznacza się, iż przy opracowywaniu programów i koncentracji zasobów na głównych priorytetach, państwa członkowskie i regiony powinny zwracać szczególną uwagę na specyficzne okoliczności geograficzne danego obszaru.

Po raz pierwszy w strategicznym dokumencie UE tak wyraźnie uwypuklone zostały zagadnienia racjonalnego gospodarowania przestrzenią, urbanizacji, rozwoju miast i powiązań funkcjonalnych pomiędzy miastami a terenami wiejskimi. Zwrócono również uwagę na szczególne znaczenie polityki miejskiej i zrównoważonego rozwoju miast dla rozwoju wspólnot lokalnych i regionalnych oraz na kluczową funkcję wielkich miast-metropolii w rozwoju UE.

1.2 Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego „Polityka spójności a miasta: wkład miast we wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy w regionach”

Komisja Europejska dostrzegając znaczenie rozwoju miast w realizacji odnowionej Strategii Lizbońskiej oraz włączenia idei zrównoważonego rozwoju miast do głównego nurtu polityki spójności (*mainstreaming*) przyjęła Komunikat do Rady i Parlamentu Europejskiego, „**Polityka spójności a miasta: wkład miast we wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy w regionach**” COM(2006) 385 z 12 lipca 2006r. Jest to główny dokument pokazujący, iż KE doży do tego, aby miasta miały swoje miejsce w strategicznych programach realizujących politykę spójności UE.

Jego głównym celem jest rozszerzenie i uzupełnienie strategicznych wytycznych Wspólnoty poprzez pełniejsze opracowanie i wzmocnienie wymiaru miejskiego. Komisja stwierdza w tym komunikacie, iż nie istnieje jedna słuszną drogą prowadzącą do zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich. Podejmowane działania mogą przybrać różnorodne formy w zależności od specyficznych cech i potrzeb poszczególnych obszarów miejskich.

Wśród sugerowanych działań znalazły się między innymi:

- podnoszenie atrakcyjności miast,
- wspieranie łączenia miast w sieci,
- wzmocnienie roli miast jako tzw. biegunów wzrostu,
- promowanie przedsiębiorczości, innowacji i gospodarki opartej na wiedzy (w tym wspieranie MŚP),
- tworzenie więcej i lepszej jakości miejsc pracy,
- zmniejszanie nierówności między obszarami miast i grupami społecznymi (w tym zwalczanie przestępczości i zwiększenie poczucia bezpieczeństwa u obywateli)

Dokument ten ma również na celu pomóc władzom krajowym, regionalnym i miejskim w przygotowaniu nowej edycji programów w ramach polityki spójności, tak aby należycie uwzględniły one problemy i szanse jakie tkwią w miastach.

Promuje on także bardziej **strategiczne i bardziej zintegrowane** podejście do rozwoju obszarów miejskich, które ma sprzyjać większemu otwarciu na wzrost, zatrudnienie, integrację społeczną i jakość środowiska naturalnego. Propozycje te są częścią reformy polityki spójności opracowanej przez Komisję na lata 2007-2013.

Uzupełnieniem Komunikatu jest dokument roboczy służb Komisji SEC (2006) 928 z 13 lipca 2006r., który rozwija analizy i zawiera uzasadnienie dla działań proponowanych w Komunikacie.

2. Analiza aktów prawnych

SWW i Komunikat powinny być analizowane wspólnie z ramami legislacyjnymi na lata 2007-2013. Ramy te określają cele i zakres pomocy udzielanej w ramach każdego z funduszy. Poniżej przedstawiono zestawienie zapisów poszczególnych rozporządzeń w kontekście zaleceń i wymagań dotyczących realizacji przedsięwzięć z zakresu rozwoju miast.

A. 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

Motywy preambuły:

(13) Biorąc pod uwagę znaczenie zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich oraz **wkład miast, w szczególności miast średniej wielkości, w rozwój regionalny**, powinno uwzględnić się je w większym stopniu poprzez zwiększenie ich roli w programowaniu działań popierających regenerację obszarów miejskich.

(46) Państwa członkowskie, regiony i instytucje zarządzające mogą dokonać w ramach programów operacyjnych współfinansowanych przez EFRR na mocy celów Konwergencja i Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie, **subdelegacji na rzecz władz miejskich w odniesieniu do priorytetów dotyczących regeneracji miast**.

(41) Właściwe jest zapewnienie lepszego dostępu do finansowania i innowacyjnych technik inżynierii finansowej przede wszystkim dla mikroprzedsiębiorstw, małych i średnich przedsiębiorstw oraz do celów inwestowania w partnerstwa publiczno-prywatne i inne projekty **objęte zintegrowanym planem zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich**. W drodze przyznania zamówień publicznych państwa członkowskie mogą podjąć decyzję o utworzeniu funduszu powierniczego zgodnie z prawem zamówień publicznych, w tym wszelkimi odstępstwami przewidzianymi prawem krajowym zgodnymi z prawem wspólnotowym. W innych przypadkach, gdy państwa członkowskie są przekonane, że prawo zamówień publicznych nie ma zastosowania, definicja zadań EFI i EBI uzasadnia przyznanie im przez państwa członkowskie dotacji, to jest bezpośredniego wkładu finansowego z programów operacyjnych w formie darowizny. Na takich samych warunkach prawo krajowe może przewidzieć możliwość przyznania dotacji innym instytucjom finansowym bez zaproszenia do składania wniosków.

(53) Z tych samych powodów Komisja mogłaby przydzielić EBI i EFI dotację w celu podjęcia działań związanych z udzielaniem pomocy technicznej w dziedzinie zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich lub wsparcia działań restrukturyzacyjnych na rzecz trwałej działalności gospodarczej w regionach znacząco dotkniętych kryzysem gospodarczym.

Art. 3 ust. 3

3. Pomoc funduszy w ramach trzech celów, o których mowa w ust. 2, uwzględnia, zgodnie z ich charakterem, z jednej strony szczególne uwarunkowania gospodarcze i społeczne, a z drugiej - **szczególne uwarunkowania terytorialne**. Pomoc służy wspieraniu, w odpowiedni sposób, **zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich**, w szczególności jako elementu rozwoju regionalnego, oraz odnowy obszarów wiejskich i obszarów zależnych od rybołówstwa poprzez dywersyfikację gospodarczą. Pomoc służy również wspieraniu obszarów o niekorzystnym położeniu geograficznym lub warunkach przyrodniczych, które pogłębiają ich problemy rozwojowe, w szczególności regionów najbardziej oddalonych, o których mowa w art. 299 ust. 2 Traktatu, jak również obszarów północnych o bardzo niskiej gęstości zaludnienia, określonych wysp i państw członkowskich będących wyspami oraz obszarów górskich.

Art. 11: Partnerstwo

5. Cele funduszy realizowane są w ramach ścisłej współpracy (zwanej dalej „partnerstwem”) pomiędzy Komisją a każdym państwem członkowskim. W zależności od potrzeb i zgodnie z obowiązującymi przepisami krajowymi i praktyką krajową, każde państwo członkowskie organizuje partnerstwo z władzami i podmiotami, takimi jak:

a) właściwe władze regionalne, lokalne, **miejskie** i inne władze publiczne;

Art. 27 ust. 4 lit. b)

4. **Narodowe strategiczne ramy odniesienia** zawierają następujące elementy:

- a) analizę dysproporcji, słabości i potencjału rozwojowego, z uwzględnieniem tendencji w gospodarce europejskiej i światowej;
- b) 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;

Art. 34: Szczególny charakter funduszy

1. Programy operacyjne otrzymują finansowanie wyłącznie z jednego funduszu, o ile ust. 3 nie stanowi inaczej.
2. Bez uszczerbku dla odstępstw ustanowionych w rozporządzeniach szczególnych w sprawie funduszy, EFRR i EFS mogą finansować, w sposób komplementarny i z zastrzeżeniem pułapu 10% finansowania wspólnotowego każdej osi priorytetowej programu operacyjnego, działania objęte zakresem pomocy z innego funduszu, pod warunkiem że są one konieczne do odpowiedniej realizacji operacji i są bezpośrednio z nią powiązane.

rozwój miast

Art. 37 ust. 4 lit. a) i ust. 6 lit. a), b)

4. Dla celów Konwergencja oraz Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie, **programy operacyjne finansowane z EFRR powinny dodatkowo zawierać:**
- a) **we właściwych przypadkach informacje na temat podejścia do trwałego rozwoju obszarów miejskich;**

6. Z inicjatywy państwa członkowskiego, programy operacyjne finansowane z EFRR mogą także zawierać dla celów Konwergencja oraz Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie:

- a) **wykaz miast** wybranych do objęcia działaniami ukierunkowanymi na problemy środowiska miejskiego i **procedur subdelegacji** na rzecz władz miejskich, możliwie za pomocą grantu globalnego;
- b) działania w zakresie współpracy międzyregionalnej z udziałem przynajmniej jednych władz regionalnych lub lokalnych innego państwa członkowskiego.

Art. 44: Instrumenty inżynierii finansowej

W ramach programu operacyjnego, fundusze strukturalne mogą finansować wydatki dotyczące operacji składające się z wkładów we wsparcie instrumentów inżynierii finansowej dla przedsiębiorstw, przede wszystkim małych i średnich przedsiębiorstw, takich jak: fundusze kapitału podwyższonego ryzyka (*venture capital funds*), fundusze gwarancyjne i fundusze pożyczkowe, oraz **fundusze na rzecz rozwoju obszarów miejskich**, czyli fundusze inwestujące w partnerstwa publiczno-prywatne i inne projekty **ujęte w zintegrowanym planie na rzecz trwałego rozwoju obszarów miejskich**.

(...)

Art. 7 Europejska współpraca terytorialna

3. Do celów współpracy międzyregionalnej, sieci współpracy i wymiany doświadczeń kwalifikuje się całe terytorium Wspólnoty.

B. Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999

Motyw preambuły:

(1) Artykuł 160 Traktatu stanowi, że Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) ma na celu przyczynianie się do korygowania podstawowych dysproporcji regionalnych we Wspólnocie. EFRR przyczynia się tym samym do zmniejszania różnic w poziomie rozwoju poszczególnych regionów oraz zmniejszania stopnia, w jakim regiony najmniej uprzywilejowane, w tym obszary wiejskie i **miejskie**, upadające regiony przemysłowe, obszary o niekorzystnym położeniu geograficznym i warunkach przyrodniczych, takie jak wyspy, obszary górskie, obszary słabo zaludnione i regiony przygraniczne, są opóźnione w rozwoju.

(5) W ramach **zintegrowanego planu rozwoju obszarów miejskich** za konieczne uznaje się wspieranie ograniczonych działań mających na celu renowację mieszkalnictwa na obszarach dotkniętych lub zagrożonych degradacją fizyczną i wykluczeniem społecznym w państwach członkowskich, które przystąpiły do Unii Europejskiej w dniu 1 maja 2004 r. lub po tej dacie.

rozwój miast

(6) Konieczne jest postanowienie, że wkład EFRR przeznaczony na wydatki związane z mieszkalnictwem powinien dotyczyć zapewniania grupom o niższych dochodach mieszkań o dobrym standardzie, łącznie z ostatnio sprywatyzowanymi zasobami mieszkaniowymi, jak również zapewnienia mieszkań wrażliwym grupom społecznym.

(9) Wykorzystując doświadczenie i potencjał związany z inicjatywą wspólnotową URBAN, przewidzianą w art. 20 ust. 1 lit. b) rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21

czerwca 1999 r. ustanawiającego przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych⁶⁹, **należy wzmacniać zrównoważony rozwój obszarów miejskich poprzez pełną integrację działań w tym obszarze w ramach programów operacyjnych współfinansowanych z EFRR**, zwracając szczególną uwagę na inicjatywy dotyczące rozwoju lokalnego i zatrudnienia wraz z towarzyszącym im potencjałem innowacyjnym.

Art. 6: Europejska współpraca terytorialna

W ramach celu Europejska współpraca terytorialna EFRR skupia swoją pomoc na następujących priorytetach:

1. rozwoju transgranicznej działalności o wymiarze gospodarczym, społecznym i środowiskowym poprzez wspólne strategie na rzecz zrównoważonego rozwoju terytorialnego, a przede wszystkim poprzez:
 - c) wspieranie powiązań **pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi**;
2. ustanowienie i rozwój współpracy transnarodowej, w tym współpracy dwustronnej między regionami nadmorskimi nieobjętymi pkt. 1, poprzez finansowanie sieci i działań sprzyjających zintegrowanemu rozwojowi terytorialnemu, koncentrując się przede wszystkim na następujących obszarach priorytetowych:
 - d) **zrównoważony rozwój obszarów miejskich**: wzmocnienie rozwoju policentrycznego na poziomie transnarodowym, krajowym i regionalnym mającego wyraźne skutki transnarodowe. Działania mogą obejmować: tworzenie i ulepszanie sieci miast i powiązań między miastem a wsią; strategie rozwiązywania problemów wspólnych dla miasta i wsi; ochronę i promowanie dziedzictwa kulturowego oraz strategiczną integrację stref rozwoju w skali transnarodowej.
3. wzmocnienie skuteczności polityki regionalnej przez wspieranie:
 - b) wymiany doświadczeń dotyczących rozpoznawania, transferu i rozpowszechniania **najlepszych praktyk, w tym dotyczących zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich**, o którym mowa w art. 8; oraz (...)

Art. 7 ust. 2 Kwalifikowalność

2. Wydatki na mieszkalnictwo są kwalifikowalne wyłącznie w tych państwach członkowskich, które przystąpiły do Unii Europejskiej w dniu 1 maja 2004 r. lub po tej dacie, w następujących okolicznościach:
 - a) wydatki są programowane w ramach operacji dotyczącej zintegrowanego rozwoju obszarów miejskich lub osi priorytetowej dla obszarów dotkniętych lub zagrożonych degradacją fizyczną i wykluczeniem społecznym;
 - b) środki przyznane na mieszkalnictwo wynoszą nie więcej niż 3% alokacji EFRR na dane programy operacyjne albo 2% całkowitej alokacji EFRR;
 - c) wydatki są ograniczone do:
 - budownictwa mieszkaniowego wielorodzinnego, lub

rozwój miast

⁶⁹ Dz. Urz. WE L 161 z 26.6.1999, str. 1. Rozporządzenie ostatnio zmienione rozporządzeniem (WE) nr 173/2005 (Dz. Urz. UE L 29 z 2.2.2005, str. 3).

- budynków stanowiących własność publiczną lub własność podmiotów o celach niezarobkowych wykorzystywanych na cele mieszkaniowe dla gospodarstw domowych o niskich dochodach lub osób o szczególnych potrzebach.

Komisja przyjmuje wykaz kryteriów wymaganych do określenia obszarów, o których mowa w lit. a), oraz wykaz kwalifikowalnych interwencji zgodnie z procedurą, o której mowa w art. 103 ust. 3 rozporządzenia 1083/2006.

3. Do działań współfinansowanych ze środków EFRR, objętych zakresem art. 3 rozporządzenia nr 1081/2006, mają zastosowanie przepisy dotyczące zasad kwalifikowalności zawarte w art. 11 tego rozporządzenia.

Art. 8: Zrównoważony rozwój obszarów miejskich

Oprócz działań wymienionych w art. 4 i 5 niniejszego rozporządzenia w przypadku działań obejmujących zrównoważony rozwój obszarów miejskich, o którym mowa w art. 37 ust. 4 lit. a) rozporządzenia (WE) nr 1083/2006, w stosownych przypadkach **EFRR może wspierać rozwój wspólnych, zintegrowanych i zrównoważonych strategii mających na celu ograniczenie wysokiej koncentracji problemów gospodarczych, ekologicznych oraz społecznych w obszarach miejskich.**

Strategie te propagują zrównoważony rozwój obszarów miejskich poprzez działania takie jak: przyspieszenie wzrostu gospodarczego, rekultywacja środowiska fizycznego, rewitalizacja obszarów przemysłowych, zachowanie i waloryzacja dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego, propagowanie przedsiębiorczości, rozwój lokalnego zatrudnienia oraz społeczności lokalnych, a także świadczenie usług na rzecz ludności z uwzględnieniem zmian struktur demograficznych.

Na zasadzie odstępstwa od art. 34 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006 oraz jeżeli działania takie są realizowane poprzez szczegółowe programy operacyjne lub osie priorytetowe w ramach programu operacyjnego, finansowanie z EFRR działań przewidzianych w ramach celu Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie, objętego zakresem rozporządzenia (WE) nr 1081/2006, może zostać zwiększone do 15% danego programu lub danej osi priorytetowej.

C. Rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999

Art. 4 ust. 2: Spójność i koncentracja wsparcia

W ramach programów operacyjnych zasoby są wykorzystywane w celu zaspokojenia najważniejszych potrzeb i koncentrują się na tych obszarach polityki, w przypadku których wsparcie z EFS może mieć istotne efekty dla osiągnięcia celów programu. W celu maksymalizacji efektywności wsparcia EFS programy operacyjne uwzględniają, w stosownych przypadkach, w szczególności regiony i miejsca stojące przed najpoważniejszymi problemami, takie jak **zdegradowane regiony miejskie** oraz regiony najbardziej oddalone, podupadające obszary wiejskie oraz obszary zależne od rybołówstwa, a także obszary szczególnie poszkodowane z powodu przeniesienia przedsiębiorstw.

D. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1084/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające Fundusz Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1164/94

Art. 2: Zakres pomocy

1. Fundusz zapewnia wspieranie działań w poniższych dziedzinach, zachowując właściwe proporcje i uwzględniając potrzeby inwestycji oraz infrastruktury właściwych dla danego państwa członkowskiego beneficjenta:

- a) transeuropejskie sieci transportowe, w szczególności priorytetowe projekty pożytku europejskiego, które określono w decyzji nr 1692/96/WE⁷⁰;
- b) środowisko będące jednym z priorytetów wspólnotowej polityki ochrony środowiska na mocy polityki i programu działania w zakresie środowiska naturalnego. W tym kontekście Fundusz może mieć zastosowanie w dziedzinach związanych ze zrównoważonym rozwojem ukierunkowanych na wyraźne korzyści w wymiarze środowiskowym, takie jak efektywność energetyczna i energia odnawialna, a w sektorze transportowym, niezwiązanym z sieciami transeuropejskimi, kolej, transport rzeczny, morski, intermodalne systemy transportowe i ich interoperacyjność, zarządzanie ruchem drogowym, morskim i lotniczym, **czysty transport miejski i transport publiczny**.

Z analizy powyższych zapisów rozporządzeń regulujących wdrażanie polityki spójności w nowym okresie programowania 2007-2013 wynika, co następuje:

- zrównoważony rozwój obszarów miejskich oraz wkład miast, w szczególności średniej wielkości jest ważny dla rozwoju regionalnego, a regeneracja obszarów miejskich jest uznawana za jeden z celów polityki spójności (**motyw 13 preambuły i art. 3 ust. 3** rozporządzenia ogólnego oraz **motyw 9** preambuły rozporządzenia EFRR);
- miasta po raz pierwszy są postrzegane jako partnerzy biorący udział w przygotowaniu, implementacji i monitorowania programów operacyjnych (**art. 11 ust. 1 lit. a**) rozporządzenia ogólnego);
- państwa członkowskie są zachęcane do umieszczenia w narodowych strategicznych ramach odniesienia, w ramach priorytetów terytorialnych lub tematycznych, opisu podejścia do zagadnień miejskich (**art. 27 ust. 4 lit. b**) rozporządzenia ogólnego); decyzja dotycząca umieszczenia ich w programach krajowych czy regionalnych należy do państwa członkowskiego (**art. 37 ust. 4 lit. a**) rozporządzenia ogólnego);
- programy operacyjne finansowane z EFRR mogą zawierać: informacje na temat podejścia do trwałego rozwoju obszarów miejskich, wykaz miast objętych działaniami oraz procedury subdelegacji na rzecz władz miejskich (za pomocą grantu globalnego) w odniesieniu do priorytetów dotyczących regeneracji miast (motyw **46 preambuły** oraz **art. 37 ust. 6 lit. a i b**) rozporządzenia ogólnego);
- dopuszczono możliwość łączenia EFRR i EFS do pułapu 10% (na poziomie priorytetu) jeśli to przyczynia się do odpowiedniej realizacji operacji (**art. 34 ust. 2** rozporządzenia ogólnego) – a taka potrzeba niewątpliwie występuje w przypadku działań na zdegradowanych obszarach miejskich;
- zaleca się aby pomoc w ramach EFS skupiała się na obszarach doświadczających najpoważniejszych problemów, w tym na obszarach miejskich (**art. 4** rozporządzenia EFS);

rozwój miast

⁷⁰ P.M. w wersji zmienionej decyzją nr 884/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r., Dz. Urz. UE L 167 z 30.4.2004, str. 1.

- udostępniono nowe instrumenty inżynierii finansowej dla przedsiębiorstw JEREMIE oraz dla działań w zakresie trwałego rozwoju obszarów miejskich JESSICA – **motyw 41 i 53** preambuły oraz **art. 44** rozporządzenia ogólnego);
- umożliwienie 10 nowym krajom członkowskim oraz Rumunii i Bułgarii finansowania projektów z zakresu mieszkalnictwa (*housing*) z EFRR na obszarach dotkniętych lub zagrożonych degradacją fizyczną i wykluczeniem społecznym, w ramach zintegrowanych działań rozwoju tych obszarów (**motyw 5 preambuły** oraz **art. 7 ust. 2** rozporządzenia EFRR);
- w ramach celu 3 polityki spójności ważne miejsce zajmuje współpraca miast i wymiana doświadczeń (**art. 6** rozporządzenia EFRR).

3. Instrumenty finansowania rewitalizacji obszarów miejskich (odnowy miast)

Brak kapitału wysokiego ryzyka jest zasadniczym ograniczeniem wzrostu gospodarczego i innowacji.⁷¹ UE cierpi na brak funduszy wysokiego ryzyka oraz brak gwarancji bankowych na obszarach słabiej rozwiniętych. Dlatego SWW, Komunikat oraz rozporządzenia wprowadzają nowe, konkretne narzędzia realizacji założonych do realizacji celów na obszarach miejskich. Należą do nich: JESSICA i JEREMIE.

Inicjatywa JESSICA zakłada współpracę między KE, Europejskim Bankiem Inwestycyjnym (EBI) oraz Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju (EBOR) mającą na celu wspieranie inwestycji w zakresie zrównoważonego rozwoju na obszarach miejskich w UE. Dzięki inicjatywie JESSICA instytucje zarządzające programami operacyjnymi będą mogły korzystać z usług zewnętrznych ekspertów oraz uzyskać zwiększony dostęp do kapitału w celu wspierania rozwoju miejskiego, w tym uzyskania pożyczek na działania związane z mieszkalnictwem społecznym.

JESSICA ma funkcjonować w postaci specjalnych funduszy – w tym przypadku - funduszy rozwoju miejskiego lub funduszy powierniczych (*holding funds*). Fundusze powiernicze mają inwestować w kilka funduszy rozwoju miejskiego, gwarantując w ten sposób kapitał własny, pożyczki i gwarancje. Natomiast fundusze rozwoju miejskiego mają bezpośrednio inwestować w partnerstwa publiczno-prywatne (PPP) i inne projekty o charakterze miejskim. Przyjęte projekty byłyby finansowane z pożyczek lub kapitału własnego, nie poprzez granty. Wsparcie będą mogły otrzymać tylko te projekty, które będą realizowane **w ramach zintegrowanego planu zrównoważonego rozwoju miejskiego**. Instytucje zarządzające (w przypadku regionalnych programów operacyjnych są to w Polsce samorządy wojewódzkie), które chciałyby korzystać z inicjatywy JESSICA, muszą wydzielić środki EFRR z programu, które zostaną wsparte środkami EBI, innych instytucji finansowych, prywatnych banków i inwestorów. Środki EFRR mają finansować pożyczki przyznane w ramach funduszy rozwoju miejskiego beneficjentom końcowym w oparciu o gwarancje ustanowione przez te fundusze oraz uczestniczące w przedsięwzięciu banki. Podobnie jak w przypadku innych instrumentów inżynierii finansowej, wydzielone z programów do funduszy środki będą uznawane jako kwalifikowalne płatności okresowe w ramach EFRR.

rozwój miast

W kontekście rozwoju miast na uwagę zasługuje także Inicjatywa **JEREMIE**, która zakłada zaangażowanie Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego (EFI), w ramach Grupy EBI, w proces wzmacniania instrumentów inżynierii finansowej ułatwiających dostęp do kapitału dla mikro oraz małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP). Program zakłada wydzielenie środków z EFRR i/lub EFS, które następnie zostałyby wsparte przez środki pochodzące z sektora prywatnego, a także zasoby Grupy EBI oraz innych międzynarodowych instytucji finansowych,

⁷¹ "Inforegio panorama. Miasta na rzecz wzrostu, zatrudnienia i spójności. Działania funduszy strukturalnych na rzecz obszarów miejskich", nr 19, kwiecień 2006, UE.

z przeznaczeniem na dofinansowanie rozwoju MŚP. Tym samym, mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa mogłyby uzyskać znacznie większe wsparcie finansowe na poziomie centralnym oraz regionalnym w porównaniu z przewidywanymi dla nich środkami ujętymi w budżetach aktualnie przygotowywanych programów operacyjnych na okres 2007-2013.

* * *

Podsumowując należy podkreślić, że wykorzystując doświadczenia i mocne strony inicjatywy URBAN, Komisja Europejska zdecydowała o konieczności wzmocnienia miejsca zagadnień miejskich w polityce spójności UE poprzez pełne włączenie działań realizowanych na tym polu w obręb określonych programów finansowanych z funduszy strukturalnych.

W perspektywie finansowej 2007-2013 stworzono ramy prawne pozwalające i zachęcające do uwzględniania potrzeb miast w programach operacyjnych. Państwa, regiony i miasta mogą zatem, w ramach udostępnionych instrumentów i funduszy, zadbać o to aby wymiar miejski został należycie uwzględniony, a przez to potencjał miast dobrze wykorzystany.

Okres programowy 2007-2013 umożliwia Polsce pełne wykorzystanie instrumentów polityki spójności. Nacisk na rozwój miast, jaki jest widoczny w dokumentach strategicznych i mający swój oddźwięk w pakiecie legislacyjnym, daje szansę na realizację w ramach polityki spójności świadomej polityki miejskiej. Aby tak się stało potrzebna jest jednak koordynacja działań podejmowanych na wszystkich szczeblach administracji – rządowej, regionalnej i lokalnej.

Wykaz stosowanych skrótów:

B+R	–	badania i rozwój
B+RT	–	badania i rozwój technologiczny
DKS	–	Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej
DNB	–	dochód narodowy brutto
EBI	–	Europejski Bank Inwestycyjny
EBOR	–	Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju
EFI	–	Europejski Fundusz Inwestycyjny
EFR	–	Europejski Fundusz Rybacki
EFRR	–	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EFRROW	–	Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich
EFS	–	Europejski Fundusz Społeczny
EUWT	–	Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej
JASPERS	–	ang. <i>Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions</i>
JEREMIE	–	ang. <i>Joint European Resources for Micro to Medium Enterprise</i>
JESSICA	–	ang. <i>Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas</i>
KE	–	Komisja Europejska
KPR	–	Krajowy Program Reform
MRR	–	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
MŚP	–	małe i średnie przedsiębiorstwa
NSRO	–	narodowe strategiczne ramy odniesienia
NUTS	–	ang. <i>Nomenclature Units for Territorial Statistics</i> (nomenklatura terytorialnych jednostek statystycznych)
PKB	–	produkt krajowy brutto
SWW	–	strategiczne wytyczne Wspólnoty dla spójności
TEN-T	–	transeuropejskie sieci transportowe
TEN-E	–	transeuropejskie sieci energetyczne
TIK	–	technologie informacyjne i komunikacyjne
TWE	–	Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską
UE	–	Unia Europejska
UE-15	–	grupa 15 państw będących członkami UE przed rozszerzeniem w 2004 r.
UE-25	–	Unia Europejska składająca się z 25 państw, po rozszerzeniu w 2004 r.
WPR	–	wspólna polityka rolna

ZAŁĄCZNIKI

ANEKS 1

Nota informacyjna (nr 3), dot. symulacji kwalifikowalności geograficznej 2007+, została przygotowana przez Dyрекcję Generalną ds. polityki regionalnej na potrzeby dyskusji nad pakie-tem rozporządzeń 2007-2013. Obejmuje ona regiony poziomu NUTS 3¹, gdzie dane PKB odnoszą się do średniego poziomu z lat 1999-2000-2001 (Eurostat, 12/02/2004).

Regiony poniżej poziomu 75% (art. 5.1)

NUTS	Region	Obecnie Cel 1	Liczba ludności	PKB/per capita	
				EU25=100	EU15=100
CZ02	STREDNÍ ČECHY	tak	1123.5	54.46	49.56
CZ03	JIHOZÁPAD	tak	1175.4	60.46	55.02
CZ04	SEVEROZÁPAD	tak	1123.5	53.41	48.61
CZ05	SEVEROVÝCHOD	tak	1486.3	55.56	50.57
CZ06	JIHOVÝCHOD	tak	1645.2	57.45	52.29
CZ07	STREDNÍ MORAVA	tak	1233.4	52.53	47.81
CZ08	MORAVSKOSLEZSKO	tak	1268.4	55.26	50.30
DE41	BRANDENBURG - NORDOST	tak	1177.2	69.83	63.56
DE80	MECKLENBURG-VORPOMMERN	tak	1767.8	73.91	67.27
DED1	CHEMNITZ	tak	1612.4	70.85	64.49
DEE1	DESSAU	tak	538.6	66.50	60.53
DEE3	MAGDEBURG	tak	1202.0	72.80	66.26
DEG0	THÜRINGEN	tak	2421.0	73.51	66.91
EE	EESTI	tak	1367.0	40.79	37.13
GR11	ANATOLIKI MAKEDONIA, THRAKI	tak	599.5	58.11	52.89
GR12	KENTRIKI MAKEDONIA	tak	1880.9	73.08	66.51
GR13	DYTIKI MAKEDONIA	tak	294.3	74.81	68.09
GR14	THESSALIA	tak	741.1	66.43	60.46
GR21	IPEIROS	tak	335.6	55.59	50.59
GR22	IONIA NISIA	tak	210.2	64.70	58.89
GR23	DYTIKI ELLADA	tak	722.5	56.83	51.72
GR25	PELOPONNISOS	tak	598.1	67.28	61.24
GR41	VOREIO AIGAI	tak	202.2	67.92	61.81
GR43	KRITI	tak	595.3	70.66	64.31
ES11	GALICIA	tak	2725.5	72.81	66.27
ES42	CASTILLA-LA MANCHA	tak	1721.6	74.18	67.51
ES43	EXTREMADURA	tak	1077.9	59.08	53.77
ES61	ANDALUCÍA	tak	7291.3	68.72	62.55
FR91	GAUDELLOUPE	tak	432.5	67.01	60.95
FR92	MARTINIQUE	tak	387.2	74.64	67.89
FR93	GUYANE	tak	169.7	53.78	48.92
FR94	RÉUNION	tak	734.7	59.17	53.82
ITF3	CAMPANIA	tak	5783.0	71.89	65.43
ITF4	PUGLIA	tak	4087.4	72.61	66.08
ITF6	CALABRIA	tak	2039.7	68.32	62.18
ITG1	SICILIA	tak	5071.3	71.82	65.37

¹ Dla Ceuta i Melilla wartość PKB jest wspólna (nie istnieją odrębne dane): średnia 1999-2000.

LV	LATVIJA	tak	2355.0	34.88	31.75
LT	LIETUVA	tak	3481.0	39.14	35.62
HU02	KÖZÉP-DUNÁNTÚL	tak	1121.0	51.38	46.76
HU03	NYUGAT-DUNÁNTÚL	tak	1003.0	60.24	54.83
HU04	DÉL-DUNÁNTÚL	tak	996.0	41.26	37.55
HU05	ÉSZAK-MAGYARORSZÁG	tak	1300.0	35.64	32.44
HU06	ÉSZAK-ALFÖLD	tak	1561.0	35.27	32.10
HU07	DÉL-ALFÖLD	tak	1377.0	39.53	35.98
PL01	DOLNOŚLĄSKIE	tak	2971.0	46.31	42.15
PL02	KUJAWSKO-POMORSKIE	tak	2100.0	40.45	36.82
PL03	LUBELSKIE	tak	2230.0	31.47	28.64
PL04	LUBUSKIE	tak	1024.0	40.65	37.00
PL05	ŁÓDZKIE	tak	2638.0	40.88	37.21
PL06	MAŁOPOLSKIE	tak	3238.0	39.94	36.35
PL07	MAZOWIECKIE	tak	5075.0	68.33	62.19
PL0	OPOLSKIE	tak	1083.0	37.49	34.12
PL0	PODKARPACKIE	tak	2130.0	32.44	29.53
PL0A	PODLASKIE	tak	1221.0	33.56	30.54
PL0B	POMORSKIE	tak	2202.0	45.38	41.31
PL0C	ŚLASKIE	tak	4840.0	49.62	45.16
PL0D	ŚWIĘTOKRZYSKIE	tak	1321.0	34.92	31.78
PL0E	WARMIŃSKO-MAZURSKIE	tak	1469.0	33.83	30.79
PL0F	WIELKOPOLSKIE	tak	3363.0	47.84	43.54
PL0G	ZACHODNIOPOMORSKIE	tak	1735.0	45.19	41.13
PT11	NORTE	tak	3645.8	62.97	57.32
PT16	CENTRO (P)	tak	2402.4	63.37	57.67
PT18	ALENTEJO	tak	766.3	65.75	59.84
PT20	REGIAO AUTÓNOMA DOS AÇORES	tak	237.5	59.87	54.49
SI	SLOVENIJA	tak	1992.0	73.72	67.10
SK02	ZÁPADNÉ SLOVENSKO	tak	1878.0	45.10	41.05
SK03	STREDNÉ SLOVENSKO	tak	1359.8	39.63	36.07
SK04	VÝCHODNÉ SLOVENSKO	tak	1563.7	36.32	33.05
UKK3	CORNWALL AND ISLES OF SCILLY	tak	502.1	64.91	59.08

Regiony tzw. efektu statystycznego (art. 8.1)

NUTS	Region	Obecnie Cel 1	Liczba ludności	PKB/per capita	
				EU25=100	EU15=100
BE32	PROV. HAINAUT	nie	1279.7	75.88	69.06
BE35	PROV. NAMUR	nie	446.6	82.20	74.81
DE42	BRANDENBURG - SÜDWEST	tak	1419.5	79.26	72.14
DED2	DRESDEN	tak	1704.1	75.75	68.94
DED3	LEIPZIG	tak	1088.2	79.10	71.99
DEE2	HALLE	tak	857.8	75.63	68.83
GR30	ATTIKI	tak	3903.6	78.38	71.34
ES12	PRINCIPADO DE ASTURIAS	tak	1051.5	79.04	71.94
ES62	REGIÓN DE MURCIA	tak	1140.2	77.41	70.45
ES63	CIUDAD AUTÓNOMA DE CEUTA	tak	75.1	76.46	69.59
ES64	CIUDAD AUTÓNOMA DE MELILLA	tak	66.6	76.46	69.59

ITF5	BASILICATA	tak	604.1	79.69	72.53
MT	MALTA	tak	393.0	77.68	70.70
PT15	ALGARVE	tak	393.7	78.43	71.38
UKC1	TEES VALLEY AND DURHAM	nie	1132.8	82.35	74.95
UKD5	MERSEYSIDE	tak	1361.7	81.02	73.74
UKL1	WEST WALES AND THE VALLEYS	tak	1853.1	76.23	69.38
UKM4	HIGHLANDS AND ISLANDS	nie	369.4	79.20	72.09

Regiony, które utraciły swoją kwalifikowalność ze względu na wzrost PKB (art. 8.2)

NUTS	Region	Obecnie Cel 1	Liczba ludności	PKB/per capita	
				EU25=100	EU15=100
GR24	STEREA ELLADA	tak	558.1	95.24	86.68
GR42	NOTIO AIGAIIO	tak	296.3	84.15	76.59
ES41	CASTILLA Y LEÓN	tak	2464.9	85.10	77.46
ES52	COMUNIDAD VALENCIANA	tak	4093.8	88.72	80.75
ES70	CANARIAS	tak	1736.8	87.42	79.57
IE01	BORDER, MIDLAND AND WESTERN	tak	1015.6	92.03	83.76
ITG2	SARDEGNA	tak	1646.1	83.63	76.12
HU01	KÖZÉP-MAGYARORSZÁG	tak	2830.0	83.82	76.29
AT11	BURGENLAND	tak	275.5	83.87	76.33
PT30	REGIAO AUTÓNOMA DA MADEIRA	tak	244.3	85.02	77.38
FI13	ITÄ-SUOMI	tak	678.7	82.96	75.51
UKE3	SOUTH YORKSHIRE	tak	1266.5	82.83	75.39

ANEKS 2

NUTS II regions eligible under the Regional Competitiveness and Employment Objective

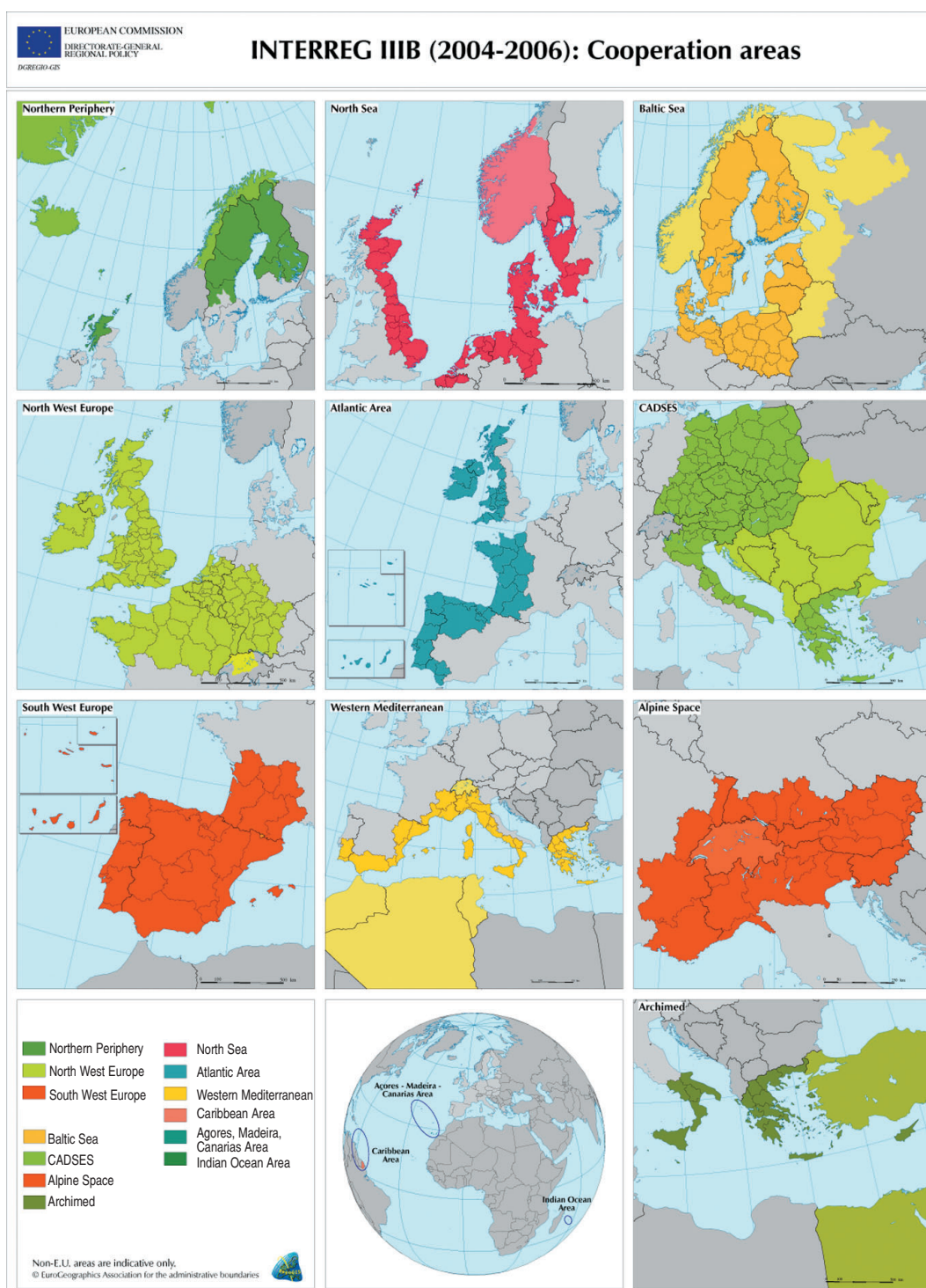
BE10	Région de Bruxelles-Capitale / Brussels Hoofdstedelijk Gewest	FR43	Franche-Comté
BE21	Prov. Antwerpen	FR51	Pays de la Loire
BE22	Prov. Limburg (BE)	FR52	Bretagne
BE23	Prov. Oost-Vlaanderen	FR53	Poitou-Charentes
BE24	Prov. Vlaams-Brabant	FR61	Aquitaine
BE25	Prov. West-Vlaanderen	FR62	Midi-Pyrénées
BE31	Prov. Brabant Wallon	FR63	Limousin
BE33	Prov. Liège	FR71	Rhône-Alpes
BE34	Prov. Luxembourg (BE)	FR72	Auvergne
CZ01	Praha	FR81	Languedoc-Roussillon
DK00	Danmark	FR82	Provence-Alpes-Côte d'Azur
DEC0	Saarland	FR83	Corse
DE11	Stuttgart	IE02	Southern and Eastern
DE12	Karlsruhe	ITC1	Piemonte
DE13	Freiburg	ITC2	Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste
DE14	Tübingen	ITC3	Liguria
DE21	Oberbayern	ITC4	Lombardia
DE22	Niederbayern	ITD1	Provincia Autonoma Bolzano/Bozen
DE23	Oberpfalz	ITD2	Provincia Autonoma Trento
DE24	Oberfranken	ITD3	Veneto
DE25	Mittelfranken	ITD4	Friuli-Venezia Giulia
DE26	Unterfranken	ITD5	Emilia-Romagna
DE27	Schwaben	ITE1	Toscana
DE30	Berlin	ITE2	Umbria
DE50	Bremen	ITE3	Marche
DE60	Hamburg	ITE4	Lazio
DE71	Darmstadt	ITF1	Abruzzo
DE72	Gießen	ITF2	Molise
DE73	Kassel	CY00	Kypros
DE91	Braunschweig	LU00	Luxembourg (Grand-Duché)
DE92	Hannover	NL11	Groningen
DE93	Lüneburg	NL12	Friesland
DE94	Weser-Ems	NL13	Drenthe
DEA1	Düsseldorf	NL21	Overijssel
DEA2	Köln	NL22	Gelderland
DEA3	Münster	NL23	Flevoland
DEA4	Detmold	NL31	Utrecht
DEA5	Arnsberg	NL32	Noord-Holland
DEB1	Koblenz	NL33	Zuid-Holland
DEB2	Trier	NL34	Zeeland
DEB3	Rheinhessen-Pfalz	NL41	Noord-Brabant
DEF0	Schleswig-Holstein	NL42	Limburg (NL)

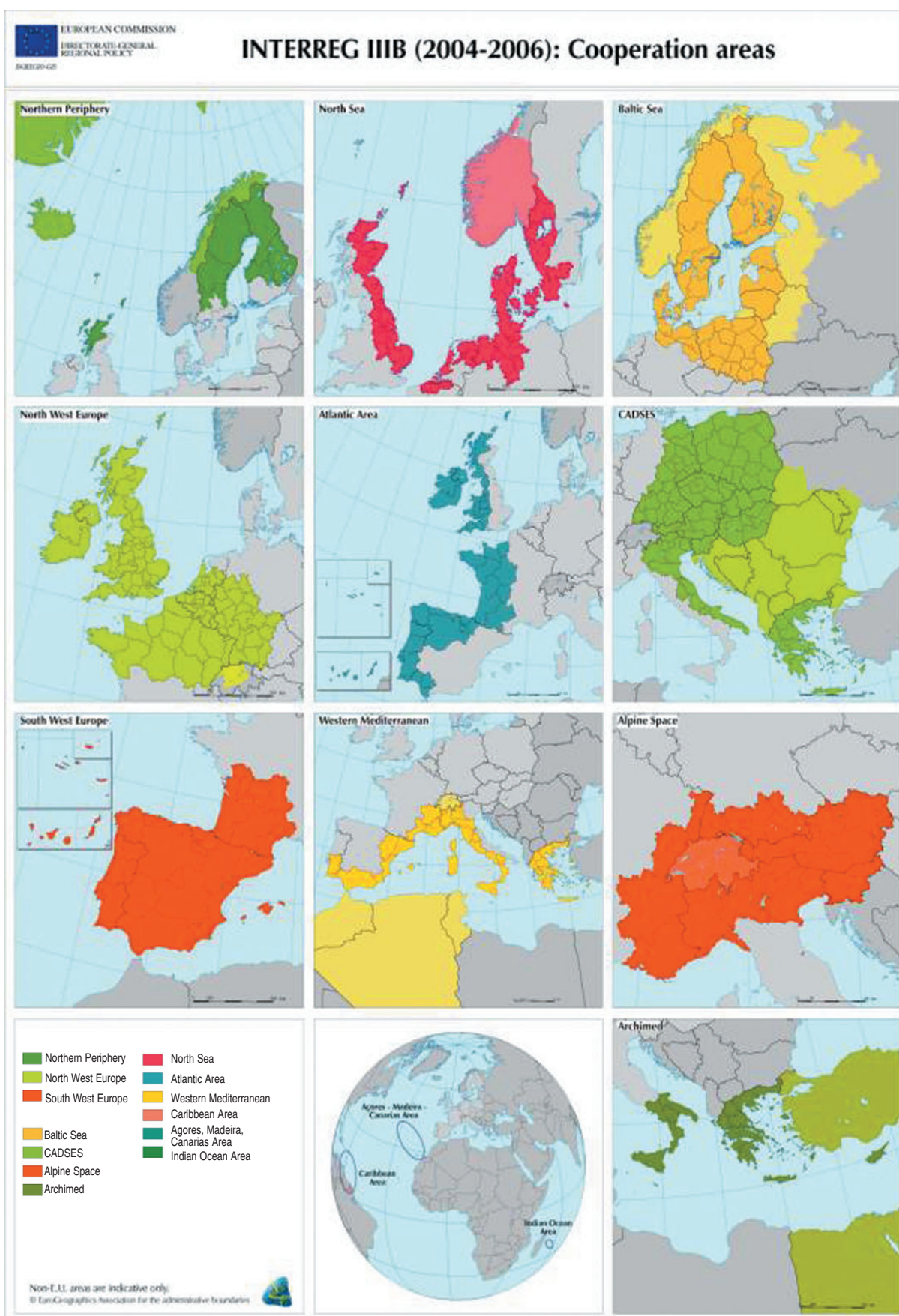
ES13 Cantabria AT12 Niederösterreich
ES21 País Vasco AT13 Wien
ES22 Comunidad Foral de Navarra AT21 Kärnten
ES23 La Rioja AT22 Steiermark
ES24 Aragón AT31 Oberösterreich
ES30 Comunidad de Madrid AT32 Salzburg
ES51 Cataluña AT33 Tirol
ES53 Illes Balears AT34 Vorarlberg
FR10 Île de France PT17 Lisboa
FR21 Champagne-Ardenne SK01 Bratislavský
FR22 Picardie FI18 Etelä-Suomi
FR23 Haute-Normandie FI19 Länsi-Suomi
FR24 Centre FI1A Pohjois-Suomi
FR25 Basse-Normandie FI20 Lland
FR26 Bourgogne SE01 Stockholm
FR30 Nord - Pas-de-Calais SE02 Östra Mellansverige
FR41 Lorraine SE04 Sydsverige
FR42 Alsace SE06 Norra Mellansverige
SE07 Mellersta Norrland
SE08 Övre Norrland
SE09 Småland med öarna
SE0A Västsverige
UKC1 Tees Valley and Durham
UKC2 Northumberland and Tyne and Wear
UKD1 Cumbria
UKD2 Cheshire
UKD3 Greater Manchester
UKD4 Lancashire
UKE1 East Riding and North Lincolnshire
UKE2 North Yorkshire
UKE4 West Yorkshire
UKF1 Derbyshire and Nottinghamshire
UKF2 Leicestershire, Rutland and Northamptonshire
UKF3 Lincolnshire
UKG1 Herefordshire, Worcestershire and Warwickshire
UKG2 Shropshire and Staffordshire
UKG3 West Midlands
UKH1 East Anglia
UKH2 Bedfordshire and Hertfordshire
UKH3 Essex
UKI1 Inner London
UKI2 Outer London
UKJ1 Berkshire, Buckinghamshire and Oxfordshire
UKJ2 Surrey, East and West Sussex
UKJ3 Hampshire and Isle of Wight
UKJ4 Kent
UKK1 Gloucestershire, Wiltshire and North Somerset
UKK2 Dorset and Somerset
UKK4 Devon
UKL2 East Wales
UKM1 North Eastern Scotland
UKM2 Eastern Scotland
UKM3 South Western Scotland
UKN0 Northern Ireland

ANEKS 3

Strefy kwalifikujące się do uzyskania wsparcia w ramach współpracy transnarodowej

Poniższe mapki na lata 2007-2013 są propozycjami zmian obszarów współpracy transnarodowej. Wynika z nich m.in. np. że dawny program CadSES będzie podzielony.











Draft transnational cooperation areas Danube and Balkans

- EU27 cooperation areas
- Other cooperation areas

0 250 km

