

**KOMENTARZ DO ROZPORZĄDZEŃ UNIJNYCH
DLA POLITYKI SPÓJNOŚCI
NA LATA 2014–2020**

Niniejszy komentarz został opracowany przez zespół Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju oraz Stałego Przedstawicielstwa RP w Brukseli w składzie:

Pracownicy MliR:

Robert Abramowski, Grzegorz Borkowski, Magdalena Brzozowska, Filip Chybalski, Piotr Dołęga, Monika Gawron, Małgorzata Jabłeczka-Kiluk, Eliza Jabłońska, Jakub Jąkałski, Marcin Jędrasik, Igor Kamieński, Dariusz Kamiński, Agnieszka Karsz, Hanna Kądziela, Tomasz Kot, Daniel Kotkowski, Katarzyna Kromke-Korbel, Andrzej Kurkiewicz, Ewelina Ludwicka, Piotr Machański, Paulina Markiewicz, Krzysztof Mierkiewicz, Sebastian Myrcha, Ewa Nowacka, Kinga Nowopolska, Martyna Olszewska, Paweł Paczowski, Aleksandra Pellowska, Ewa Perzanowska-Przychodzka, Paulina Pietrasik, Elżbieta Radzikowska, Urszula Romańska, Renata Skwarek, Anna Sulińska-Wójcik, Aleksandra Sztetyłło-Budzewska, Paweł Szymański, Kamila Szymusiak, Paulina Tarsa, Karolina Ufa, Kamila Wadecka, Urszula Wójcik, Mateusz Wróbel, Michał Zabraniak, Aleksandra Zakrzewska, Joanna Zarzecka-Mazur, Tomasz Ziakowski, Anna Żelazko-Kątna

Pracownicy SP RP:

Joanna Held, Krzysztof Kasprzyk, Aleksandra Kisielewska, Magdalena Załęska

Nadzór i weryfikacja merytoryczna tekstu:

Agnieszka Dawydzik – Dyrektor Departamentu Koordynacji Strategii i Polityk Rozwoju

Piotr Zygałdo – Zastępca Dyrektora Departamentu Koordynacji Strategii i Polityk Rozwoju

Marta Leśniak – Zastępca Dyrektora Departamentu Koordynacji Strategii i Polityk Rozwoju

Akceptacja:

Marceli Niezgoda

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju

Wydawca:

Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju

Departament Koordynacji Strategii i Polityk Rozwoju

ul. Wspólna 2/4 00-926 Warszawa

Tel. (+48) 22 273 76 00

www.funduszeuropejskie.gov.pl

www.mir.gov.pl



Fundusze Europejskie
Pomoc Techniczna



MINISTERSTWO
INFRASTRUKTURY
I ROZWOJU

Unia Europejska
Fundusz Spójności



Komentarz do rozporządzeń unijnych dla polityki spójności na lata 2014–2020

Niniejszy komentarz stanowi zbiorcze kompendium wiedzy nt. pakietu rozporządzeń odnoszących się do polityki spójności i ma charakter pomocniczy. Opracowanie to zostało przygotowane w celu ułatwienia analizowania przepisów rozporządzeń. Treści w nim zawarte mają charakter ekspercki i wyrażają poglądy ich autorów. Jednakże nie pełni ono roli wytycznych ani nie prezentuje oficjalnego stanowiska Ministerstwa w kwestii interpretacji przepisów prawnych. Realizując programy i projekty należy bezpośrednio stosować przepisy rozporządzeń unijnych oraz właściwe przepisy krajowe. Wątpliwości interpretacyjne dotyczące przepisów rozstrzygają instytucje zarządzające, minister właściwy ds. rozwoju regionalnego oraz Komisja Europejska.

Pierwszeństwo mają zawsze przepisy prawa unijnego i krajowego, jak również wytyczne krajowe, które określają ujednolicone warunki i procedury wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności i do których stosowania zobowiązuje się beneficjent na podstawie umowy o dofinansowanie projektu albo decyzji o dofinansowaniu projektu.

W niniejszej publikacji zostały omówione rozporządzenia unijne składające się na pakiet legislacyjny dla polityki spójności 2014-2020:

1. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 (dalej zwane rozporządzeniem ogólnym),
oraz rozporządzenia w sprawie poszczególnych funduszy:
2. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna” (dalej zwane rozporządzeniem w sprawie EWT),
3. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1300/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1084/2006 (dalej zwane rozporządzeniem nr 1300/2013 ws. Funduszu Spójności),
4. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczegółowych dotyczących celu *Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia* oraz w sprawie uchylecia rozporządzenia (WE) nr 1081/2006 (zwane dalej rozporządzeniem nr 1301/2013 ws. EFRR),
5. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006 (zwane dalej rozporządzeniem nr 1304/2013 ws. EFS),
6. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania (zwane dalej rozporządzeniem nr 1302/2013 zmieniające EUWT).

Celem komentarza jest wyjaśnienie nowych przepisów unijnych zawartych w powyższych rozporządzeniach, wraz z towarzyszącymi im przepisami zawartymi w odpowiednich innych rozporządzeniach unijnych lub rozporządzeniach wykonawczych i delegowanych KE wg stanu na kwiecień 2015 r. Tam, gdzie jest to stosowne, przedstawiono również sposób przełożenia tych regulacji na grunt krajowy. Mając na uwadze fakt, że unijne przepisy na nowy okres programowania są bardziej skomplikowane w porównaniu z poprzednim okresem, komentarz ma charakter pomocniczy przy analizie przepisów rozporządzeń. Część przepisów została doprecyzowana w formie wytycznych przygotowanych przez MliR, które również są wzmiankowane w przedmiotowym opracowaniu.

Komentarz został przygotowany w celu zapewnienia wsparcia instytucjom odpowiedzialnym za realizację polityki spójności w zrozumieniu całokształtu przepisów unijnych i krajowych, a także dokumentów pochodnych istotnych dla danego zagadnienia. Wiele przepisów rozporządzenia ogólnego ma również zastosowanie do Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz do Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR), które razem z Europejskim Funduszem Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskim Funduszem Społecznym (EFS) i Funduszem Spójności, nazwane zostały Europejskimi Funduszami Strukturalnymi i Inwestycyjnymi (EFSI), jednak ten komentarz został opracowany z myślą przede wszystkim o polityce spójności.

Spis treści

Stosowane terminy	9
Wstęp	17
ZAŁOŻENIA REFORMY POLITYKI SPÓJNOŚCI 2014-2020	17
NEGOCJACJE PAKIETU LEGISLACYJNEGO POLITYKI SPÓJNOŚCI 2014-2020 NA TLE NEGOCJACJI WIELOLETNICH RAM FINANSOWYCH	22
Nieformalna debata unijna o unijnym budżecie i polityce spójności po 2013 r.	22
Formalne negocjacje wieloletnich ram finansowych UE 2014-2020	26
Formalne negocjacje pakietu legislacyjnego dla polityki spójności	28
ROZPORZĄDZENIE OGÓLNE	31
PRZEPISY HORYZONTALNE	32
Struktura pakietu rozporządzeń	32
Definicje stosowane w rozporządzeniu ogólnym	41
Obliczanie terminów przyjmowania lub zmiany decyzji Komisji	43
ZASADY WSPARCIA UNIJNEGO Z EUROPEJSKICH FUNDUSZY STRUKTURALNYCH I INWESTYCYJNYCH ..	46
Przepisy ogólne	46
Partnerstwo i wielopoziomowe zarządzanie	48
Przestrzeganie prawa unijnego i krajowego	51
Promowanie równości mężczyzn i kobiet oraz niedyskryminacji	53
Zrównoważony rozwój	56
PODEJŚCIE STRATEGICZNE I PROGRAMOWANIE	60
Wspólne ramy strategiczne	60
Umowa partnerstwa	61
Programy	63
Wskaźniki	70
Wspólne plany działania	74
KONCENTRACJA TEMATYCZNA	77
WARUNKI WSTĘPNE	80
RAMY I REZERWA WYKONANIA ORAZ PRZEGLĄD WYNIKÓW	84
EUROPEJSKIE FUNDUSZE STRUKTURALNE I INWESTYCYJNE I ZARZĄDZANIE GOSPODARCZE UE	89
Warunkowość makroekonomiczna	89
Zasady szczególne dla państw objętych programami anty kryzysowymi	98
INSTRUMENTY ROZWOJU TERYTORIALNEGO	102
Rozwój lokalny kierowany przez społeczność	102
Zintegrowane Inwestycje Terytorialne	105
INSTRUMENTY FINANSOWE	108
Definicje	109
Podstawy wdrażania instrumentów finansowych	114

Szczególne warunki dla inwestycji wspieranych przez instrumenty finansowe.	115
Łączenie instrumentów finansowych z innymi formami wsparcia	117
Formy i sposoby wdrażania wsparcia z wykorzystaniem instrumentów finansowych	118
Organizacja instrumentu finansowego oraz wybór podmiotów wdrażających	121
Zasady zarządzania wkładem pochodzącym z programu operacyjnego i wnoszenia wkładu krajowego	123
Zarządzanie i kontrola w ramach instrumentów finansowych	124
Wnioski o płatność obejmujące wydatki na instrumenty finansowe.	127
Wydatki kwalifikowalne w ramach instrumentów finansowych	127
Odsetki i inne korzyści generowane dzięki wsparciu z Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych na rzecz instrumentów finansowych	130
Ponowne wykorzystanie środków przypisanych do wsparcia z Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych do końca okresu kwalifikowalności	131
Wykorzystanie środków finansowych pozostałych po zakończeniu okresu kwalifikowalności	132
Sprawozdanie z wdrażania instrumentów finansowych.	133
Udział Europejskiego Banku Inwestycyjnego.	133
Instrument finansowy Europejskiego Banku Inwestycyjnego dla małych i średnich przedsiębiorstw . . .	134
MONITOROWANIE, SPRAWOZDAWCZOŚĆ I EWALUACJA.	137
Komitet monitorujący.	137
Sprawozdania z wdrażania programów.	139
Roczne spotkanie w sprawie przeglądu	143
Sprawozdanie z postępów we wdrażaniu umowy partnerstwa	143
Sprawozdawczość Komisji Europejskiej i debata polityczna na poziomie unijnym	146
Ewaluacja	149
POMOC TECHNICZNA.	154
Pomoc techniczna z inicjatywy Komisji.	154
Pomoc techniczna z inicjatywy państw członkowskich	155
PROJEKTY GENERUJĄCE DOCHÓD PO UKOŃCZENIU.	159
PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE.	166
KWALIFIKOWALNOŚĆ WYDATKÓW I TRWAŁOŚĆ	177
Kwalifikowalność	177
Dochody w projektach nie podlegających artykułowi 61	178
Łączenie kilku źródeł finansowania.	179
Formy wsparcia.	180
Formy dotacji i pomocy zwrotnej	181
Trwałość operacji.	185
ZARZĄDZANIE I KONTROLA	186
Zasady ogólne	186
Wyznaczanie i desygnacja instytucji.	187
Desygnacja	190
Instytucje odpowiedzialne za zarządzanie i kontrolę	191
Elektroniczna wymiana danych.	198
Nieprawidłowości i korekty finansowe dokonywane przez państwo członkowskie	202
Badanie skarg dotyczących funduszy	203
Kompetencje Komisji i proporcjonalna kontrola programów operacyjnych.	204

ZARZĄDZANIE FINANSOWE	206
Zobowiązania budżetowe i ich anulowanie	206
Płatności	208
Zestawienia wydatków	211
Dostępność dokumentów	214
Zamknięcie i płatność salda końcowego	215
Wstrzymanie biegu terminu płatności i zawieszenie płatności	217
Korekty finansowe dokonywane przez Komisję	218
CELE I RAMY FINANSOWE	223
Cele polityki spójności i środki finansowe	223
Zasada dodatkowości	228
Dofinansowanie	231
DUŻE PROJEKTY	233
Definicja dużego projektu	234
Niepodzielność	235
Informacje niezbędne do zatwierdzenia dużego projektu	235
Procedury oceny i zatwierdzania dużych projektów	236
Decyzja w sprawie dużego projektu	240
INFORMACJA I KOMUNIKACJA	250
Grupy docelowe działań komunikacyjnych	251
Strategie komunikacji	254
Portal	256
Sieci współpracy w obszarze informacji i komunikacji	256
ROZPORZĄDZENIA SZCZEGÓŁOWE	257
ROZPORZĄDZENIE W SPRAWIE EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU ROZWOJU REGIONALNEGO	258
Zadania i zakres wsparcia Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego	258
Monitorowanie i wskaźniki	267
Zrównoważony rozwój obszarów miejskich	267
Innowacyjne działania na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich	267
Sieć na rzecz rozwoju obszarów miejskich	268
Obszary o szczególnych warunkach przyrodniczych lub demograficznych	268
ROZPORZĄDZENIE W SPRAWIE EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU SPOŁECZNEGO	271
Zakres i koncentracja wsparcia z Europejskiego Funduszu Społecznego	271
Monitorowanie	277
Zasady horyzontalne w Europejskim Funduszu Społecznym	280
Innowacje społeczne i współpraca ponadnarodowa	284
Zarządzanie finansowe w Europejskim Funduszu Społecznym	287
Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych	289
ROZPORZĄDZENIE W SPRAWIE FUNDUSZU SPÓJNOŚCI	295
Zakres wsparcia z Funduszu Spójności	295
Priorytety inwestycyjne Funduszu Spójności	296

ROZPORZĄDZENIE W SPRAWIE EUROPEJSKIEJ WSPÓŁPRACY TERYTORIALNEJ.	298
ROZPORZĄDZENIE ZMIENIAJĄCE EUROPEJSKIE UGRUPOWANIA WSPÓŁPRACY TERYTORIALNEJ	307
WYKAZ SKRÓTÓW	326
SPIS TABEL I RYSUNKÓW	329
ZAŁĄCZNIKI	330
ZAŁĄCZNIK NR 1: ZASADY DOKONYWANIA PŁATNOŚCI PRZEZ KOMISJĘ EUROPEJSKĄ W OKRESIE 2014-2020	330
ZAŁĄCZNIK NR 2: SZCZEGÓŁOWY OPIS WYMOGÓW ODNOŚNIE ELEMENTÓW NIEZBĘDNYCH DO ZATWIERDZENIA DUŻEGO PROJEKTU WYMIENIONYCH W ARTYKULE 101 LIT. A)-I) ROZPORZĄDZENIA OGÓLNEGO	331
ZAŁĄCZNIK NR 3: SPIS AKTÓW O CHARAKTERZE WYKONAWCZYM I WYTTCZNYCH DO PAKIETU ROZPORZĄDZEŃ DLA POLITYKI SPÓJNOŚCI	345

Stosowane terminy

Poniższe terminy zostały opracowane na podstawie definicji zastosowanych w rozporządzeniu ogólnym, w ustawie wdrożeniowej oraz innych dokumentach, w tym w wytycznych krajowych:

1. **beneficjent** – zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 10 rozporządzenia ogólnego, oznacza podmiot publiczny lub prywatny oraz – wyłącznie do celów rozporządzenia nr 1305/2013 ws. EFRROW i rozporządzenia nr 508/2014 ws. EFMR – osobę fizyczną, odpowiedzialnych za inicjowanie lub inicjowanie i wdrażanie operacji; w kontekście programów pomocy publicznej, w rozumieniu pkt 13 artykułu 2 rozporządzenia ogólnego, „beneficjent” oznacza podmiot, który otrzymuje pomoc publiczną; w kontekście instrumentów finansowych na mocy części drugiej tytułu IV rozporządzenia ogólnego „beneficjent” oznacza podmiot, który wdraża instrument finansowy albo, w stosownych przypadkach, fundusz funduszy,
2. **capping** – limit wysokości środków, jakie może otrzymać pojedynczy kraj członkowski w ramach polityki spójności/ maksymalny pułap, jaki może osiągnąć alokacja dla państwa członkowskiego w ramach polityki spójności,
3. **cel szczegółowy** – zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 34 rozporządzenia ogólnego oznacza rezultat, do którego osiągnięcia przyczynia się priorytet inwestycyjny lub priorytet unijny w konkretnym kontekście krajowym lub regionalnym za pomocą przedsięwzięć lub środków podejmowanych w ramach danego priorytetu,
4. **decyzja o dofinansowaniu projektu** – zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 2 ustawy wdrożeniowej oznacza decyzję podjętą przez jednostkę sektora finansów publicznych, która stanowi podstawę dofinansowania projektu w przypadku, gdy jednostka sektora finansów publicznych jest jednocześnie wnioskodawcą,
5. **desygnacja** – zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 3 ustawy wdrożeniowej oznacza potwierdzenie przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego wykonującego zadania państwa członkowskiego spełniania przez instytucję zarządzającą, instytucję pośredniczącą i instytucję wdrażającą lub krajowego kontrolera lub wspólny sekretariat warunków zapewniających prawidłową realizację programu operacyjnego,
6. **dofinansowanie** – zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 4 ustawy wdrożeniowej oznacza współfinansowanie UE lub współfinansowanie krajowe z budżetu państwa,
7. **dokument** – zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 17 rozporządzenia ogólnego oznacza dokument papierowy lub nośnik elektroniczny zawierający informacje mające znaczenie w kontekście rozporządzenia ogólnego,
8. **Europejski Bank Inwestycyjny (EBI)** – zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 23 rozporządzenia ogólnego oznacza Europejski Bank Inwestycyjny, Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI) lub dowolną jednostkę zależną EBI,
9. **e-spójność (e-cohesion)** – zgodnie postanowieniami zawartymi w art. 122 ust. 3 rozporządzenia ogólnego oznacza z informatyzowany proces dotyczący realizacji projektów i związane z nim wymogi zapewnienia przez państwo członkowskie elektronicznej wymiany informacji z beneficjentami funduszy polityki spójności,
10. **europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej (EUWT)** – podmiot utworzony i działający na podstawie rozporządzenia 1082/2006 z późn. zm. oraz mających zastosowanie przepisów krajowych; instrument współpracy na szczeblu wspólnotowym umożliwiający współdziałającym ugrupowaniom wdrażanie projektów współpracy terytorialnej współfinansowanych przez UE lub realizowanie działań w zakresie współpracy terytorialnej z inicjatywy państw członkowskich,
11. **finansowanie krzyżowe (cross-financing)** – oznacza elastyczny sposób finansowania projektów, polegający na dofinansowaniu w ramach projektu z udziałem środków z EFRR komplementarnych działań wchodzących w zakres EFS albo dofinansowaniu w ramach projektu z udziałem środków z EFS komplementarnych działań wchodzących w zakres EFRR,
12. **fundusz funduszy** – zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 27 rozporządzenia ogólnego oznacza fundusz tworzony w celu zapewniania wsparcia w postaci środków z programu lub programów dla kilku instrumentów finansowych. W przypadku gdy te instrumenty finansowe są wdrażane przez fundusz funduszy, podmiot wdrażający fundusz funduszy uważa się za jedynego beneficjenta,
13. **fundusze strukturalne** – zgodnie z definicją zawartą w art. 1 akapit drugi rozporządzenia ogólnego oznaczają EFRR oraz EFS,
14. **Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych – (Youth Employment Initiative – YEI)** zgodnie z definicją zawartą w art. 16 rozporządzenia nr 1304/2013 ws. EFS oznacza instrument przeciwdziałania bezrobociu w ramach celu *Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia* skierowany do osób młodych w wieku poniżej 25. roku życia, które nie

pracują, nie kształcą się ani nie szkolą. Stanowi finansowe narzędzie dla realizacji „Gwarancji dla Młodzieży” oraz wzmacnia wsparcie już udzielane za pośrednictwem funduszy strukturalnych UE,

15. **Instrument finansowy EBI dla małych i średnich przedsiębiorstw (SME Initiative)** – instrument wspierający sektor małych i średnich przedsiębiorstw w celu przezwyciężenia skutków spowolnienia gospodarczego i spadku finansowania dłużnego w skali całej UE, w ramach którego przewidziano wdrażanie takich rozwiązań jak:
 - instrument gwarancji nieograniczonych (*uncapped guarantees*) – dla nowych pożyczek/kredytów udzielanych przez instytucje finansowe,
 - instrument sekurytyzacyjny dla istniejących portfeli finansowania dłużnego MŚP i innych przedsiębiorstw zatrudniających mniej niż 500 osób oraz nowych portfeli finansowania dłużnego MŚP,
16. **instrumenty finansowe** – zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 11 rozporządzenia ogólnego oznaczają instrumenty finansowe określone w rozporządzeniu finansowym, o ile w rozporządzeniu ogólnym nie przewidziano inaczej. Obejmują co do zasady inne niż dotacja i pomoc zwrotna formy wsparcia finansowego projektów realizowanych w ramach programów operacyjnych,
17. **instytucja audytowa** – zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 8 ustawy wdrożeniowej oznacza instytucję audytową, o której mowa w art. 127 rozporządzenia ogólnego lub w art. 25 rozporządzenia nr 1299/2013 ws. EWT, zapewniającą prowadzenie audytów prawidłowego funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli programu operacyjnego,
18. **instytucja organizująca konkurs** – jednostka ogłaszająca konkurs, opracowująca dokumentację konkursową, kryteria i warunki konkursu, przeprowadzająca nabór wniosków, zapewniająca ich ocenę, ogłaszająca wyniki oraz negocjująca z projektodawcami,
19. **instytucja pośrednicząca** – zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 18 rozporządzenia ogólnego oznacza każdy podmiot publiczny lub prywatny, za którego działalność odpowiedzialność ponosi instytucja zarządzająca lub instytucja certyfikująca, bądź podmiot wykonujący obowiązki w imieniu takiej instytucji, w odniesieniu do beneficjentów realizujących operacje. Ustawa wdrożeniowa doprecyzowuje tę definicję stanowiąc, że jest to podmiot, któremu została powierzona, w drodze porozumienia albo umowy zawartych z instytucją zarządzającą, realizacja zadań w ramach krajowego lub regionalnego programu operacyjnego,
20. **instytucja wdrażająca** – zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 10 ustawy wdrożeniowej oznacza podmiot, któremu została powierzona w drodze porozumienia albo umowy zawartej z instytucją pośredniczącą, realizacja zadań w ramach krajowego lub regionalnego programu operacyjnego,
21. **instytucja zarządzająca** – zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 11 ustawy wdrożeniowej oznacza instytucję, o której mowa w art. 125 rozporządzenia ogólnego lub w art. 23 rozporządzenia nr 1299/2013 ws. EWT, odpowiadającą za zarządzanie programem operacyjnym zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami,
22. **kategoria regionów** – zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 21 rozporządzenia ogólnego oznacza klasyfikację regionów jako „regiony słabiej rozwinięte”, „regiony przejściowe” lub „regiony lepiej rozwinięte” zgodnie z art. 90 ust. 2 tego rozporządzenia,
23. **kodeks postępowania ws. partnerstwa** – oznacza rozporządzenie delegowane KE nr 240/2014 z dnia 7 stycznia 2014 r. w sprawie europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa w ramach EFSI, które określa minimalne wymagania wobec władz krajowych, mające zapewnić wysokiej jakości zaangażowanie partnerów na każdym etapie prac,
24. **koordynator EWT** – oznacza ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego wykonującego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zadania państwa członkowskiego określone w rozporządzeniu w sprawie EWT,
25. **korekta finansowa** – zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 12 ustawy wdrożeniowej oznacza kwotę, o jaką pomniejsza się współfinansowanie UE dla projektu lub programu operacyjnego w związku z nieprawidłowością indywidualną lub systemową,
26. **krajowy kontroler** – zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 13 ustawy wdrożeniowej oznacza kontrolera wyznaczonego zgodnie z art. 23 ust. 4 rozporządzenia nr 1299/2013 ws. EWT, czyli podmiot lub osobę odpowiedzialną za przeprowadzenie kontroli w ramach programu EWT w odniesieniu do beneficjentów na swoim terytorium,
27. **LEADER** – program, który powstał w 1991 roku jako „Inicjatywa Wspólnoty” w ramach EFRROW, następnie rozszerzony o EFMR, a w 2014-2020 o fundusze polityki spójności dostarczający lokalnym społecznościom w Unii sposobów na angażowanie lokalnych partnerów do sterowania rozwojem ich obszaru,
28. **mający zastosowanie warunek wstępny (ex ante)** – zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 33 rozporządzenia ogólnego oznacza szczegółowo zdefiniowany uprzednio krytyczny czynnik, który jest niezbędnym warunkiem wstępnym

efektywnego i wydajnego osiągnięcia szczegółowego celu w przypadku priorytetu inwestycyjnego lub priorytetu unijnego, ma bezpośredni i rzeczywisty związek z osiągnięciem tego celu oraz bezpośrednio wpływa na ten proces. Opis trybu oceny wypełnienia warunków wstępnych został zawarty w art. 19 rozporządzenia ogólnego. Niespełnienie warunków wstępnych może być powodem zawieszenia przez KE płatności na rzecz danego państwa członkowskiego,

29. **MŚP** – zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 28 rozporządzenia ogólnego oznacza mikro-, małe lub średnie przedsiębiorstwo w rozumieniu zalecenia Komisji 2003/361/WE,
30. **niepowodzenie** – zgodnie art. 6 rozporządzenia wykonawczego KE nr 215/2014 oznacza nieosiągnięcie określonych poziomów wskaźników ram wykonania. Za niepowodzenie uznaje się osiągnięcie poziomu niższego niż 85% zakładanej wartości w przypadku ram zawierających dwa wskaźniki. W przypadku ram zawierających więcej niż dwa wskaźniki, wszystkie oprócz jednego muszą osiągnąć 85% zakładanej wartości, natomiast ten jeden wystarczy, że osiągnie tylko 75%,
31. **nieprawidłowość** – zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 36 rozporządzenia ogólnego oznacza każde naruszenie prawa unijnego lub prawa krajowego dotyczącego stosowania prawa unijnego, wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego zaangażowanego we wdrażanie EFSI, które ma lub może mieć szkodliwy wpływ na budżet Unii poprzez obciążenie budżetu Unii nieuzasadnionym wydatkiem,
32. **nieprawidłowość systemowa** – zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 38 rozporządzenia ogólnego oznacza każdą nieprawidłowość, która może mieć charakter powtarzalny, o wysokim prawdopodobieństwie wystąpienia w podobnych rodzajach operacji, będącą konsekwencją istnienia poważnych defektów w skutecznym funkcjonowaniu systemu zarządzania i kontroli, w tym polegającą na niewprowadzeniu odpowiednich procedur zgodnie z rozporządzeniem ogólnym oraz z przepisami dotyczącymi poszczególnych funduszy,
33. **obszar objęty programem** – zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 7 rozporządzenia ogólnego oznacza obszar geograficzny objęty konkretnym programem lub, w przypadku programu obejmującego więcej niż jedną kategorię regionu, obszar geograficzny odpowiadający każdej odrębnej kategorii regionu,
34. **operacja** – zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 9 rozporządzenia ogólnego oznacza projekt, umowę, przedsięwzięcie lub grupę projektów wybrane przez instytucje zarządzające danymi programami lub na ich odpowiedzialność, przyczyniające się do realizacji celów priorytetu lub priorytetów, do których się odnoszą; w kontekście instrumentów finansowych operacja składa się z wkładów finansowych z programu do instrumentów finansowych oraz z późniejszego wsparcia finansowego świadczonego przez te instrumenty finansowe,
35. **operacja PPP** – zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 25 rozporządzenia ogólnego oznacza operację, która realizowana jest lub ma być realizowana w ramach struktury partnerstwa publiczno-prywatnego,
36. **ostateczny odbiorca** – zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 12 rozporządzenia ogólnego oznacza osobę prawną lub fizyczną, która otrzymuje wsparcie finansowe z instrumentu finansowego,
37. **partnerstwo publiczno-prywatne (PPP)** – zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 24 rozporządzenia ogólnego oznacza formę współpracy między podmiotami publicznymi a sektorem prywatnym, której celem jest poprawa realizacji inwestycji w projekty infrastrukturalne lub inne rodzaje operacji realizujących usługi publiczne, poprzez dzielenie ryzyka, wspólne korzystanie ze specjalistycznej wiedzy sektora prywatnego lub dodatkowe źródła kapitału,
38. **partnerzy** – zgodnie z postanowieniami zawartymi w rozporządzeniu delegowanym Komisji nr 240/2014 z dnia 7 stycznia 2014 r. w sprawie europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa w ramach EFSI oznaczają instytucje publiczne, partnerów gospodarczych i społecznych oraz podmioty reprezentujące społeczeństwo obywatelskie, w tym partnerów działających na rzecz ochrony środowiska, organizacje pozarządowe, które mogą mieć znaczny wpływ na wdrażanie umów partnerstwa i programów lub które mogą odczuwać znaczne skutki wdrożenia takich umów i programów. Na gruncie polskim definicja partnerów gospodarczych i społecznych w kontekście funduszy unijnych została zawarta w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju – art. 5 pkt 7. Zgodnie z ww. ustawą partnerzy gospodarczy i społeczni to organizacje pracodawców i organizacje związkowe reprezentatywne w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz. U. nr 100, poz. 1080, z późn. zm.), samorządy zawodowe, izby gospodarcze, organizacje pozarządowe oraz jednostki naukowe w rozumieniu art. 2 pkt 9 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki (Dz. U. z 2014 r. poz. 1620, z późn. zm.), a także Rada Działalności Pożytku Publicznego,
39. **podmiot gospodarczy** – zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 37 rozporządzenia ogólnego oznacza każdą osobę fizyczną lub prawną lub inny podmiot biorący udział we wdrażaniu pomocy z EFSI, z wyjątkiem państwa członkowskiego wykonującego swoje uprawnienia władzy publicznej,

40. **podmiot prawa publicznego** – zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 16 rozporządzenia ogólnego oznacza każdy podmiot prawa publicznego w rozumieniu art. 1 pkt 9 dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i każde EUWT ustanowione zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady, niezależnie od tego, czy EUWT jest uznawany za podmiot prawa publicznego czy podmiot prawa prywatnego na podstawie odpowiednich krajowych przepisów wykonawczych,
41. **pomoc publiczna** – zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 13 rozporządzenia ogólnego oznacza pomoc objętą przepisami art. 107 ust. 1 TFUE, czyli wszelką pomoc, przyznaną przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów i uznaje się, że do celów tego rozporządzenia obejmuje również pomoc w ramach zasady *de minimis* w rozumieniu rozporządzenia Komisji (WE) nr 1998/2006,¹⁾ rozporządzenia Komisji (WE) nr 1535/2007 i rozporządzenia Komisji (WE) nr 875/2007; w rozporządzeniach UE opublikowanych w Dz. Urz. UE na określenie pomocy publicznej używa się terminu „pomoc państwa”,
42. **portal** – zgodnie z definicją zawartą w art. 2 ust. 16 ustawy wdrożeniowej oznacza portal internetowy dostarczający informacje nt. wszystkich programów operacyjnych w danym państwie członkowskim, w tym informacje o harmonogramie wdrażania programowania oraz o wszelkich powiązanych procedurach konsultacji publicznych, i zapewniającego dostęp do tych informacji,
43. **poważne defekty w skutecznym funkcjonowaniu systemu zarządzania i kontroli** – zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 39 rozporządzenia ogólnego oznaczają, do celów wdrażania funduszy polityki spójności i EFMR w ramach części czwartej tego rozporządzenia, defekty, dla których wymagane są istotne usprawnienia w systemie, które narażają fundusze polityki spójności i EFMR na znaczne ryzyko wystąpienia nieprawidłowości, i których istnienie jest niezgodne z opinią audytową bez zastrzeżeń o funkcjonowaniu systemu zarządzania i kontroli,
44. **priorytet** – zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 8 w drugiej i czwartej części rozporządzenia ogólnego oznacza „oś priorytetową”, o której mowa w części trzeciej rozporządzenia ogólnego w przypadku EFRR, EFS i Funduszu Spójności, oraz „priorytet Unii”, o którym mowa w rozporządzeniu nr 508/2014 ws. EFMR i w rozporządzeniu nr 1305/2013 ws. EFRROW,
45. **program** – zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 6 rozporządzenia ogólnego, oznacza „program operacyjny”, o którym mowa w części trzeciej lub części czwartej rozporządzenia ogólnego i w rozporządzeniu nr 508/2014 ws. EFMR oraz „program rozwoju obszarów wiejskich” (PROW), o którym mowa w rozporządzeniu nr 1305/2013 ws. EFRROW. Ustawa wdrożeniowa doprecyzowuje te definicje dla programów współfinansowanych z funduszy polityki spójności w następujący sposób:
- a) krajowy program operacyjny – program służący realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności w rozumieniu art. 5 pkt 7a lit. a) ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, uchwalony przez Radę Ministrów i przyjęty przez Komisję Europejską, odzwierciedlający cele zawarte we wspólnych ramach strategicznych stanowiących załącznik I do rozporządzenia ogólnego oraz w umowie partnerstwa, które mają być osiągnięte za pomocą funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności, będący podstawą realizacji działań w nim określonych, stanowiący program, o którym mowa w art. 96 rozporządzenia ogólnego,
 - b) program EWT – program europejskiej współpracy terytorialnej, o którym mowa w art. 8 rozporządzenia nr 1299/2013 ws. EWT, na przystąpienie do którego wyraziła zgodę Rada Ministrów, przyjęty przez Komisję Europejską, odzwierciedlający cele zawarte we wspólnych ramach strategicznych stanowiących załącznik I do rozporządzenia ogólnego oraz w umowie partnerstwa, będący podstawą realizacji działań w nim określonych,
 - c) regionalny program operacyjny – program służący realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności w rozumieniu art. 5 pkt 7a lit. a) uozppr, uchwalony przez zarząd województwa i przyjęty przez Komisję Europejską, odzwierciedlający cele zawarte we wspólnych ramach strategicznych stanowiących załącznik I do rozporządzenia ogólnego oraz w umowie partnerstwa, które mają być osiągnięte za pomocą funduszy strukturalnych, będący podstawą realizacji działań w nim określonych, stanowiący program, o którym mowa w art. 96 rozporządzenia ogólnego,
46. **programowanie** – zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 5 rozporządzenia ogólnego oznacza proces organizacji, podejmowania decyzji i alokacji zasobów finansowych w kilku etapach, angażujący partnerów zgodnie z art. 5,

¹⁾ od 1 stycznia 2014 roku zasady przyznawania pomocy *de minimis* reguluje rozporządzenie KE 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. od 1 lipca 2014 r. obowiązuje także rozporządzenie KE nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu. Natomiast 29 kwietnia 2012 r. weszło w życie rozporządzenie KE nr 360/2012 z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 TFUE do pomocy *de minimis* przyznawanej przedsiębiorstwom wykonującym usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym.

mający na celu realizację, w perspektywie wieloletniej, wspólnego działania przez Unię i państwa członkowskie na drodze do osiągnięcia celów unijnej strategii na rzecz inteligentnego, zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu,

47. **projekt** – przedsięwzięcie zmierzające do osiągnięcia założonego celu określonego wskaźnikami, z określonym początkiem i końcem realizacji, zgłoszone do objęcia albo objęte współfinansowaniem UE z funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności w ramach programu operacyjnego. Warto pamiętać, że każdy projekt jest operacją, i na gruncie polskim te pojęcia co do zasady są tożsame. Pojęciem operacja można też określić grupę projektów powiązanych,
48. **projekt hybrydowy** – zgodnie z definicją zawartą w art. 34 ustawy wdrożeniowej oznacza projekt realizowany w formule PPP i współfinansowany z funduszy UE, którego celem jest przeprowadzenie inwestycji infrastrukturalnych,
49. **przepisy dotyczące poszczególnych funduszy** – zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 4 rozporządzenia ogólnego oznaczają przepisy ustanowione w części trzeciej lub części czwartej rozporządzenia ogólnego lub na ich podstawie bądź w rozporządzeniu regulującym jeden lub więcej EFSI, o których mowa w art. 1 akapit czwarty rozporządzenia ogólnego,
50. **rachunek powierniczy** – zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 26 rozporządzenia ogólnego oznacza rachunek bankowy objęty pisemną umową między instytucją zarządzającą lub instytucją pośredniczącą, a podmiotem wdrażającym dany instrument finansowy lub, w przypadku operacji realizowanej w ramach PPP, pisemną umową między beneficjentem będącym podmiotem publicznym a partnerem prywatnym zatwierdzoną przez instytucję zarządzającą lub instytucję pośredniczącą, otwarty specjalnie w celu przechowywania środków, które mają być wypłacane po okresie kwalifikowalności, wyłącznie do celów przewidzianych w art. 42 ust. 1 lit. c), art. 42 ust. 2, art. 42 ust. 3 oraz art. 64 tego rozporządzenia, lub rachunek bankowy otwarty na warunkach zapewniających równoważne gwarancje dotyczące wypłat ze zgromadzonych środków,
51. **ramy strategiczne polityki** – zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 2 rozporządzenia ogólnego oznaczają dokument lub zestaw dokumentów sporządzonych na szczeblu krajowym lub regionalnym, w których określono ograniczoną liczbę spójnych priorytetów ustanowionych na podstawie dowodów oraz harmonogram wdrażania tych priorytetów, i które mogą zawierać mechanizm monitorowania,
52. **raport kohezyjny** – zgodnie z zobowiązaniem wynikającym z 175 akapit drugi TFUE oznacza cykliczne sprawozdanie Komisji Europejskiej w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej w celu stałej ewaluacji postępów w zwiększaniu spójności oraz realizacji priorytetów UE,
53. **ringfencing (zasady koncentracji tematycznej)** – minimalne poziomy alokacji na wybrane cele tematyczne. Zgodnie z przepisami rozporządzeń ustalających przepisy dotyczące poszczególnych funduszy europejskich w perspektywie finansowej 2014-2020 oraz definicją zawartą w art. 18 rozporządzenia ogólnego państwa członkowskie koncentrują wsparcie na interwencjach przynoszących największą wartość dodaną w odniesieniu do realizacji unijnej strategii na rzecz inteligentnego, zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu, z uwzględnieniem najważniejszych wyzwań terytorialnych. Przepisy dotyczące koncentracji tematycznej określone w rozporządzeniach dotyczących poszczególnych funduszy nie mają zastosowania do pomocy technicznej,
54. **rok budżetowy** – zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 30 rozporządzenia ogólnego oznacza, dla celów części trzeciej i części czwartej tego rozporządzenia, okres od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia,
55. **rok obrachunkowy** – zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 29 rozporządzenia ogólnego oznacza, dla celów części trzeciej i części czwartej tego rozporządzenia, okres od dnia 1 lipca do dnia 30 czerwca, z wyjątkiem pierwszego roku obrachunkowego, w odniesieniu do którego oznacza on okres od rozpoczęcia kwalifikowalności wydatków do dnia 30 czerwca 2015 r. Ostatnim rokiem obrachunkowym jest okres od dnia 1 lipca 2023 r. do dnia 30 czerwca 2024 r., który należy rozliczyć do 1 lutego 2025 r. razem z zamknięciem całego programu,
56. **rozporządzenie finansowe** – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, EURATOM) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z późn. zm. w kontekście polityki spójności kluczowe znaczenie mają przede wszystkim art. 3, art. 30-33, art. 59, art. 73, art. 139-140 oraz art. 175,
57. **rozwój lokalny kierowany przez społeczność (RLKS)** – instrument rozwoju terytorialnego, bazujący na stosowanym w ramach WPR oraz WPRyb podejściu LEADER, mający na celu umożliwienie społecznościom lokalnym inicjowanie i realizację w sposób partycypacyjny działań rozwojowych poprzez powłanie na określonym terytorium lokalnych grup działania oraz opracowanie i realizację lokalnej strategii rozwoju,
58. **semestr europejski** – oznacza zainicjowany w 2011 r. proces wzmocnionej koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich UE, którego zasadniczym celem jest lepsze uwzględnienie wymiaru europejskiego w pla-

nowaniu krajowych strategii gospodarczych oraz zapewnienie środków na realizację celów strategii *Europa 2020* w budżetach państw członkowskich obejmujący trzy równoległe, wzajemnie powiązane ścieżki: nadzoru makroekonomicznego, koordynacji tematycznej, nadzoru fiskalnego,

59. **stosowne zalecenia dla państw członkowskich (*relevant Country Specific Recommendations, CSR*)** – oznaczają stosowne zalecenia dotyczące poszczególnych państw przyjęte zgodnie z art. 121 ust. 2 TFUE oraz stosowne zalecenia Rady przyjęte zgodnie z art. 148 ust. 4 TFUE – zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 35 rozporządzenia ogólnego oznaczają zalecenia odnoszące się do wyzwań strukturalnych, które należy podjąć w ramach wieloletnich inwestycji, które w sposób bezpośredni są objęte zakresem interwencji EFSI, określonym w rozporządzeniach dotyczących poszczególnych funduszy,
60. **strategia Europa 2020** – unijna strategia na rzecz inteligentnego, zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu, zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 1 rozporządzenia ogólnego oznaczająca wymierne cele i wspólne cele wytyczające kierunek działań państw członkowskich i Unii, określone w konkluzjach przyjętych przez Radę Europejską w dniu 17 czerwca 2010 r. jako załącznik I (główne cele UE nowej europejskiej strategii na rzecz zatrudnienia i wzrostu), w zaleceniu Rady z dnia 13 lipca 2010 r. oraz w decyzji Rady 2010/707/UE, jak również we wszelkich zmianach tych wymiernych celów i wspólnych celów,
61. **strategia inteligentnej specjalizacji** – zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 3 rozporządzenia ogólnego oznacza krajowe lub regionalne strategie innowacyjne ustanawiające priorytety w celu uzyskania przewagi konkurencyjnej poprzez rozwijanie i łączenie swoich mocnych stron w zakresie badań naukowych i innowacji z potrzebami biznesowymi w celu wykorzystywania pojawiających się możliwości rozwoju rynku w sposób spójny przy jednoczesnym unikaniu dublowania i fragmentacji wysiłków; strategia inteligentnej specjalizacji może funkcjonować jako krajowe lub regionalne ramy strategiczne polityki w dziedzinie badań naukowych i innowacji lub być w nich zawarta,
62. **strategia makroregionalna** – zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 31 rozporządzenia ogólnego oznacza zintegrowane ramy zatwierdzone przez Radę Europejską; strategia makroregionalna może otrzymywać wsparcie m.in. w ramach EFSI, aby sprostać wspólnym wyzwaniom, przed którymi stoi dany obszar geograficzny i które odnoszą się do państw członkowskich i państw trzecich znajdujących się na tym samym obszarze geograficznym, korzystającym tym samym ze wzmocnionej współpracy na rzecz osiągnięcia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej,
63. **strategia morska** – zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 32 rozporządzenia ogólnego oznacza ustrukturyzowane ramy współpracy dotyczącej określonego obszaru geograficznego, opracowane przez instytucje unijne, państwa członkowskie, ich regiony oraz, jeśli znajduje to zastosowanie, państwa trzecie dzielące basen morski; strategia morska uwzględnia geograficzne, klimatyczne, gospodarcze i polityczne uwarunkowania takiego basenu morskiego,
64. **strategia rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność** – zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 19 rozporządzenia ogólnego oznacza spójną grupę operacji mających na celu osiągnięcie lokalnych celów i zaspokojenie lokalnych potrzeb, która przyczynia się do realizacji unijnej strategii na rzecz inteligentnego, zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu i jest zaprojektowana i realizowana przez lokalne grupy działania,
65. **szczegółowy opis osi priorytetowych programu operacyjnego** – zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 25 ustawy wdrożeniowej oznacza dokument przygotowany i przyjęty przez instytucję zarządzającą krajowym albo regionalnym programem operacyjnym oraz zatwierdzony w zakresie kryteriów wyboru projektów przez komitet monitorujący, o którym mowa w art. 47 rozporządzenia ogólnego, określający w szczególności zakres działań lub poddziałań realizowanych w ramach poszczególnych osi priorytetowych programu operacyjnego,
66. **umowa o dofinansowanie projektu** – zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 26 ustawy wdrożeniowej oznacza:
 - a) umowę zawartą między właściwą instytucją a wnioskodawcą, którego projekt został wybrany do dofinansowania, zawierającą co najmniej elementy, o których mowa w art. 206 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.),²⁾
 - b) porozumienie, o którym mowa w art. 206 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, zawarte między właściwą instytucją a wnioskodawcą, którego projekt został wybrany do dofinansowania,
 - c) umowę lub porozumienie zawarte między właściwą instytucją a wnioskodawcą, którego projekt został wybrany do dofinansowania w ramach programu EWT,
67. **umowa partnerstwa** – zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 20 rozporządzenia ogólnego oznacza dokument przygotowany przez państwo członkowskie z udziałem partnerów zgodnie z podejściem opartym na wielopozio-

²⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2013 r. poz. 938 i 1646 oraz z 2014 r. poz. 379, 911, 1146, 1626 i 1877 oraz z 2015 r. poz. 238.

mowym zarządzaniu, który określa strategię tego państwa członkowskiego, jego priorytety i warunki efektywnego i skutecznego korzystania z EFSI w celu realizacji unijnej strategii na rzecz inteligentnego, zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu, i który został przyjęty przez Komisję w następstwie oceny i dialogu z danym państwem członkowskim,

68. **URBACT** – europejski program wymiany wiedzy i doświadczeń promujący zrównoważony rozwój miejski. URBACT pomaga miastom wypracować praktyczne, innowacyjne i zrównoważone metody, łączące wymiary: ekonomiczny, społeczny i środowiskowy. Umożliwia dzielenie się dobrymi praktykami i zdobytymi doświadczeniami między zaangażowanymi w politykę miejską partnerami w Europie,
69. **ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (uozppr)** – ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2014 r. poz. 1649, z późn. zm.) określająca zasady prowadzenia polityki rozwoju, podmioty prowadzące tę politykę oraz tryb współpracy między nimi,
70. **ustawa wdrożeniowa** – ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz. U. poz. 1146, z późn. zm.) określająca zasady realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020, podmioty uczestniczące w realizacji tych programów i polityki oraz tryb współpracy między nimi,
71. **wewnętrzne wytyczne KE** - wytyczne skierowane do służb Komisji Europejskiej, przygotowane w celu wyjaśnienia praktycznego zastosowania przepisów unijnych i zapewnienia, że wszystkie odpowiednie służby KE będą je stosować w taki sam sposób,
72. **wkład własny** – środki finansowe lub wkład niepieniężny zabezpieczone przez beneficjenta, które zostaną przeznaczone na pokrycie wydatków kwalifikowalnych i nie zostaną beneficjentowi przekazane w formie dofinansowania (różnica między kwotą wydatków kwalifikowalnych a kwotą dofinansowania przekazaną beneficjentowi, zgodnie ze stopą dofinansowania dla projektu),
73. **wniosek o płatność** – zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 22 rozporządzenia ogólnego oznacza wniosek o płatność lub deklarację wydatków przedłożone Komisji przez państwo członkowskie. W języku polskim przyjęto tę samą nazwę dla dokumentu składanego przez beneficjenta w celu rozliczenia wydatków poniesionych w ramach projektu, także w przypadku instrumentów finansowych,
74. **wnioskodawca** – zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 28 ustawy wdrożeniowej oznacza podmiot, który złożył wniosek o dofinansowanie projektu,
75. **wspólny sekretariat** – zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 29 ustawy wdrożeniowej oznacza podmiot, wspierający instytucję zarządzającą i komitet monitorujący program EWT w realizacji zadań dotyczących zarządzania i wdrażania tego programu, a także wnioskodawców i beneficjentów w ramach programu EWT,
76. **współfinansowanie krajowe z budżetu państwa** – zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 30 ustawy wdrożeniowej oznacza środki budżetu państwa nie pochodzące z budżetu środków europejskich, o którym mowa w art. 117 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, wypłacane na rzecz beneficjenta albo wydatkowane przez państwową jednostkę budżetową w ramach projektu, z wyłączeniem podlegających refundacji przez Komisję Europejską środków budżetu państwa przeznaczonych na realizację projektów pomocy technicznej, projektów w ramach programów EWT oraz środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 4 lit. b tiret drugi ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,
77. **współfinansowanie UE** - zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 31 ustawy wdrożeniowej oznacza:
 - a) środki pochodzące z budżetu środków europejskich, o którym mowa w art. 117 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, oraz podlegające refundacji przez Komisję Europejską środki budżetu państwa przeznaczone na realizację projektów pomocy technicznej, wypłacane na rzecz beneficjenta albo wydatkowane przez państwową jednostkę budżetową w ramach projektu – w przypadku krajowego lub regionalnego programu operacyjnego,
 - b) środki EFRR pochodzące z budżetu programu EWT, wypłacane na rzecz beneficjenta w ramach projektu – w przypadku programu EWT,
78. **współprawodawcy** – zgodnie z art. 289 TFUE, oznaczają Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej biorące udział w procesie stanowienia prawa w ramach zwykłej procedury ustawodawczej,
79. **wstrzymanie (przerwanie) płatności (interruption)** – wynikająca z art. 83 rozporządzenia ogólnego możliwość wydłużenia przez KE terminu dokonania płatności okresowej ponad ustanowione w rozporządzeniu ogólnym 60 dni. Wstrzymanie płatności może zostać wprowadzone tylko w określonych w przepisach przypadkach i nie może być dłuższe niż 6 miesięcy. Jest znoszone niezwłocznie po podjęciu przez państwo członkowskie niezbędnych działań

w celu zaradzenia sytuacji, która była przyczyną zawieszenia. Wstrzymanie nie może być dłuższe niż 6 miesięcy, o ile państwo członkowskie nie wyrazi zgody na jego przedłużenie,

80. **wydatek kwalifikowalny** – wydatek lub koszt poniesiony w związku z realizacją projektu w ramach PO, który kwalifikuje się do refundacji, rozliczenia (w przypadku systemu zaliczkowego) zgodnie z umową o dofinansowanie,
81. **wydatki publiczne** – zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 15 rozporządzenia ogólnego oznaczają każdy wkład publiczny w finansowanie operacji, który pochodzi z budżetu krajowych, regionalnych lub lokalnych instytucji publicznych, z budżetu UE związanego z EFSI, z budżetu podmiotów prawa publicznego lub też z budżetu związków instytucji publicznych lub podmiotów prawa publicznego oraz, do celów określania współfinansowania dla programów lub priorytetów EFS, może obejmować wszelkie środki finansowe wspólnie wniesione przez pracodawców i pracowników,
82. **wytyczne** – zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 32 ustawy wdrożeniowej oznaczają instrument prawny określający ujednolicone warunki i procedury wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności skierowane do instytucji uczestniczących w realizacji programów operacyjnych oraz stosowane przez te instytucje na podstawie właściwego porozumienia, kontraktu terytorialnego albo umowy oraz przez beneficjentów na podstawie umowy o dofinansowanie projektu albo decyzji o dofinansowaniu projektu,
83. **zakończona operacja** – zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 14 rozporządzenia ogólnego oznacza operację, która została fizycznie ukończona lub w pełni zrealizowana, w odniesieniu do której beneficjenci dokonali wszystkich powiązanych płatności oraz otrzymali odpowiedni wkład publiczny,
84. **zarządzanie dzielone** – jedna z metod wykonywania budżetu UE, o której mowa w art. 59 rozporządzenia finansowego. Metoda ta polega na delegowaniu zadań związanych z wykonywaniem budżetu na państwa członkowskie, przy czym obowiązki dotyczące kontroli i audytu wypełniane są odpowiednio przez KE i państwa członkowskie,
85. **zasada należytego zarządzania finansami** – została zdefiniowana w rozdziale 7 rozporządzenia finansowego. Nakazuje ona wykorzystywać środki w sposób oszczędny, wydajny i skuteczny. Szczegółowe wymogi odnośnie osiągnięcia tych celów opisane zostały w art. 30-33 rozporządzenia finansowego,
86. **zawieszenie płatności (*suspension*)** – zawieszenia płatności w całości lub w części KE dokonuje na poziomie osi priorytetowych lub programów operacyjnych. Decyzja o zawieszeniu jest podejmowana w drodze aktu wykonawczego i ma miejsce w sytuacjach określonych w art. 142 rozporządzenia ogólnego. Zawieszenie płatności jest z reguły kolejnym krokiem po wstrzymaniu płatności, który ma zmusić państwo członkowskie do podjęcia stosownych działań, zazwyczaj o charakterze naprawczym. Nie dotyczy to jednak kwestii wypełnienia warunków wstępnych lub realizacji ram wykonania,
87. **zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT)** – instrument, przy pomocy którego partnerstwa jednostek samorządu terytorialnego miast i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie (miasto i samorządy znajdujące się w jego oddziaływaniu) mogą realizować strategie terytorialne, w szczególności dotyczące zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich (o których mowa w art. 7 rozporządzenia nr 1301/2013 ws. EFRR). Zgodnie z definicją zawartą w art. 36 rozporządzenia ogólnego narzędzie to pozwala na inwestycje ze środków EFS, EFRR lub Funduszu Spójności w ramach więcej niż jednej osi priorytetowej jednego lub kilku programów operacyjnych. Dodatkowo działania prowadzone w ramach ZIT mogą otrzymywać wsparcie finansowe z EFRROW lub EFMR.

Wstęp

ZAŁOŻENIA REFORMY POLITYKI SPÓJNOŚCI 2014-2020

W latach 2014-2020 polityka spójności będzie nadal obecna we wszystkich państwach członkowskich i regionach UE. W porównaniu z poprzednim okresem pewnej **rewizji uległa struktura jej celów** – w latach 2007-2013 funkcjonowały trzy cele: konwergencja (cel 1), konkurencyjność (cel 2) i EWT (cel 3). Na okres 2014-2020 wyznaczono jeden cel, wspólny dla wszystkich państw i regionów – **Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia** – a dotychczasowy cel 1 i 2 oraz różne formy wsparcia przejściowego³⁾ zostały przekształcone w trzy kategorie regionów:

- a) **regiony słabiej rozwinięte** – do których zaliczają się te regiony, których PKB *per capita* jest poniżej 75% średniej unijnej, podobnie jak to było w przypadku celu 1 Konwergencja w poprzednim okresie programowania,
- b) **regiony przejściowe** – o wysokości PKB *per capita* między 75% a 90% średniej unijnej,
- c) **regiony lepiej rozwinięte** – do których zaliczają się te regiony, których PKB *per capita* jest równy lub wyższy 90% PKB średniej unijnej.

Stworzenie nowej kategorii „regionów przejściowych” miało na celu większe wsparcie biedniejszej grupy regionów w dotychczasowym celu 2. Do tego grona zalicza się sporo regionów starej unijnej „piętnastki”, w tym takich wpływowych państw jak Francja, Niemcy czy Wielka Brytania. Jednak, gdy porównamy rozkład środków finansowych polityki spójności pomiędzy te typy regionów w obu okresach programowania to okaże się, że zmiany w ich procentowym udziale są stosunkowo niewielkie, szczególnie wówczas, gdy wsparcie z Funduszu Spójności w okresie 2014-2020 doliczymy do wsparcia dla regionów słabiej rozwiniętych (w okresie 2007-2013 Fundusz Spójności był formalnie uznany za część celu 1).

W praktyce jednak z przepisów rozporządzeń dla polityki spójności 2014-2020 wyłania się kolejna grupa regionów, które co prawda mieszczą się w kategorii regionów lepiej rozwiniętych, ale mają specjalne derogacje, jako regiony, które w perspektywie 2007-2013 były w niższej kategorii. Przykładem takiego regionu jest Mazowsze, które mieści się w kategorii regionów lepiej rozwiniętych, ale z możliwością specjalnego traktowania.

³⁾ W okresie 2007-2013 wprowadzono szereg mechanizmów wsparcia przejściowego, pomiędzy klasycznymi celami 1 i 2, m.in. regiony tzw. efektu statystycznego, *phasing-out* (zaliczone zostały do celu 1) i *phasing-in* (zaliczone do celu 2). Co do zasady, wsparcie przejściowe ma na celu ugruntowanie pozytywnych tendencji rozwojowych w regionach, którym udało się zmniejszyć dystans dzielący je od średniego unijnego PKB *per capita* i osiągnęły lub przekroczyły poziom 75%. w ramach wsparcia przejściowego 2007-2013 regiony otrzymały więcej środków i mogły korzystać z szerszego zakresu interwencji polityki spójności, niż w przypadku regionów zakwalifikowanych do klasycznego celu 2.

Tabela 1. Porównanie koncentracji środków polityki spójności na poszczególnych typach regionów pomiędzy okresami programowania 2007-2013 i 2014-2020⁴⁾

2007-2013 (ceny stałe z 2004 r.)			2014-2020 (ceny stałe z 2011 r.)		
Cele	Kwota wsparcia (w mld EUR)	Udział % w alokacji	Kategorie regionów w celu Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia	Kwota wsparcia (w mld EUR)	Udział % w alokacji
Fundusz Spójności	61,7	20%	Fundusz Spójności	66,3	20,4%
Cel 1 Konwergencja (EFRR + EFS)...	189,86	61,5%	Regiony słabiej rozwinięte (EFRR + EFS)	164,3	50,54%
...z czego na regiony tzw. efektu statystycznego i regiony <i>phasing-out</i>	12,5	4,06%	Regiony przejściowe (EFRR + EFS)	32	9,84%
Regiony <i>phasing-in</i> w ramach...	10,4	3,37%			
...celu 2 Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie (EFRR + EFS)	49,2	15,95%	Regiony lepiej rozwinięte (EFRR + EFS)	49,3	15,16%
Cel 3 Europejska współpraca terytorialna (EFRR)	7,75	2,51%	Cel Europejska współpraca terytorialna (EFRR)	8,95	2,75%
Alokacja w sumie	308,5		Alokacja w sumie	325,1	
Udział alokacji polityki spójności w budżecie unijnym	35,7%		Udział alokacji polityki spójności w budżecie unijnym	32,5%	

Źródło: Opracowanie własne MliR

Co do zasady do **obliczania kopert regionalnych i narodowych** wykorzystano poprzednio stosowaną tzw. metodologię berlińską. Ostateczny wynik negocjacji budżetu unijnego (tzw. wieloletnich ram finansowych – WRF), czyli rozkład alokacji dla państw członkowskich i regionów na lata 2014-2020, został przedstawiony w **załączniku VII** do rozporządzenia ogólnego (więcej w rozdziale: **Cele polityki spójności i środki finansowe**).

Fundusze polityki spójności realizują cele określone w art. 174 TFUE, tj. mają prowadzić do zwiększenia **spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej**. Nowością w przepisach traktatowych jest odniesienie do terytorialnego aspektu tej spójności. **Celem polityki spójności**, a nawet szerzej, wszystkich funduszy wchodzących w skład EFSI, **jest zapewnienie wszystkim państwom i regionom, bez względu na ich poziom rozwoju, silnych podstaw dla długotrwałego wzrostu i zatrudnienia**. Do tego celu mogą prowadzić różne ścieżki rozwojowe, dostosowane do sytuacji ekonomiczno-społecznej w danym państwie czy regionie, jego potencjałów i wyzwań. W przepisach unijnych znajdziemy pewne ograniczenia w tworzeniu tych ścieżek, które uległy modyfikacji w porównaniu z okresem 2007-2013. W dalszym ciągu wielkość koperty narodowej danego państwa z tytułu polityki spójności zależy od jego sytuacji ekonomiczno-społecznej. Na tej podstawie podejmowane są decyzje, do której kategorii zostaną zakwalifikowane jego regiony i czy dane państwo kwalifikuje się do wsparcia z Funduszu Spójności. Pociągają one za sobą nie tylko konsekwencje o charakterze finansowym, ale również odpowiedni **poziom koncentracji wsparcia na wybranych obszarach interwencji** (patrz poniżej oraz więcej w rozdziale: **Koncentracja tematyczna**) oraz **poziom maksymalnego dofinansowania unijnego** (więcej w rozdziale: **Dofinansowanie**). Jednakże przypisanie na poziomie unijnym kwot na poszczególne kategorie regionów ogranicza elastyczność państw członkowskich.

W obecnym okresie programowania zrezygnowano z istotnego różnicowania zakresu interwencji polityki spójności pomiędzy typami regionów. W przypadku państw członkowskich i regionów, które w okresie 2007-2013 były częścią celu I, a w latach 2014-2020 zaliczają się do państw słabiej rozwiniętych, w praktyce zakres wsparcia nie zmienił się w istotny sposób w porównaniu z poprzednim okresem programowania. Lecz tę zmianę mogą silnie odczuć regiony przejściowe i lepiej rozwinięte, które dzięki niej będą mogły realizować takie same typy projektów co regiony słabiej rozwinięte, przy zachowaniu odpowiedniej koncentracji tematycznej.

Zachowując ogólną strukturę wydatków polityki spójności i jej zakres interwencji na poziomie unijnym, podjęto decyzję o wprowadzeniu do niej zmian, które przyczynią się do zwiększenia skuteczności w osiągnięciu celów strategicznych

⁴⁾ Część tabeli dotycząca okresu programowania 2007-2013 została opracowana na podstawie rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006, uwzględniając corrigendum po przystąpieniu Bułgarii i Rumunii w 2007 r. Część tabeli dotycząca okresu programowania 2014-2020 została opracowana na podstawie rozporządzenia ogólnego nr 1303/2013 oraz na podstawie decyzji wykonawczej Komisji nr 2014/190/UE z dn. 3 kwietnia 2014 r., co pozwala na odpowiednie uwzględnienie dodatkowej alokacji finansowej dla Cypru na lata 2014-2015 (w sumie ok. 187 mln euro do uwzględnienia w kategorii regionów lepiej rozwiniętych). Chcąc zachować klarowność porównania obu okresów programowania, zrezygnowano z uwzględnienia w części tabeli dotyczącej okresu 2014-2020 odrębnej alokacji dla regionów najbardziej oddalonych (ok. 1,4 mld euro w cenach stałych z 2011 r.), specjalnej alokacji dla inicjatywy na rzecz zatrudnienia młodzieży (3 mld euro w cenach stałych z 2011 r.) oraz dla Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebujących (3,8 mld euro w cenach bieżących zgodnie z ww. decyzją wykonawczą KE). Dlatego suma wszystkich udziałów procentowych wynosi poniżej 100%. Ponadto, alokacja dla Funduszu Spójności uwzględnia 10 mld euro, które mają być przeznaczone na realizację instrumentu *Łącząc Europę*.

i efektywności wykorzystania budżetu unijnego. Ważnym krokiem w tym kierunku było **wzmocnienie związku między polityką spójności a unijną strategią na rzecz wzrostu i zatrudnienia**. Przyjęta w poprzednim okresie programowania struktura celów odzwierciedlała ówczesne przekonanie, że państwa i regiony słabiej rozwinięte muszą najpierw osiągnąć odpowiednio wysoki poziom rozwoju (osiągnąć „konwergencję”) i dopiero potem będą mogły uczestniczyć w budowaniu własnej i unijnej „konkurencyjności”. Dlatego od państw i regionów zaliczonych do celu 1 wymagano, aby jedynie 60% otrzymanych środków unijnych przeznaczono na ówczesnie obowiązującą strategię rozwoju – strategię lizbońską, podczas gdy regiony zaliczone do celu 2 powinny na nią przeznaczyć 75% środków (tzw. *earmarking*). Rozróżnienie między wyrównawczymi a konkurencyjnymi typami inwestycji zostało zniesione przez następczynię strategii lizbońskiej – strategię *Europa 2020*, przyjętą w czerwcu 2010 r. przez Radę Europejską. Wówczas to uznano, że wszystkie unijne polityki powinny przyczyniać się do osiągnięcia celów tej strategii, a polityka spójności została zaliczona do kluczowych instrumentów jej realizacji. Tym samym mechanizm *earmarkingu* został zarzucony, a strategia *Europa 2020* musi być brana pod uwagę podczas programowania i wdrażania całej polityki spójności. Upraszczając, wszystkie inwestycje w ramach polityki spójności realizują strategię *Europa 2020* w 100%.

Istotnym motorem reformy polityki spójności były rozczarowujące wyniki realizacji strategii lizbońskiej oraz konsekwencje kryzysu ekonomiczno-finansowego. Szczególne znaczenie miał fakt, że kryzys dotknął najsilniej te państwa członkowskie, które od lat otrzymują spore wsparcie unijne, m.in. z polityki spójności: Grecję, Hiszpanię, Portugalię i Irlandię. Podczas negocjacji budżetu unijnego i polityki spójności na lata 2014-2020 wprowadzono szereg reform, które miały na celu zwiększenie skuteczności i efektywności funduszy unijnych objętych zarządzaniem dzielonym. Można je podzielić na dwie grupy: (i) te, których celem jest zwiększenie efektywności wsparcia unijnego poprzez jego odpowiednią koordynację z innymi politykami unijnymi, a także z powiązаныmi politykami państw członkowskich i regionów, czyli poprzez promowanie tzw. **zintegrowanego podejścia do rozwoju**; (ii) te, które polegają na wzmocnieniu mechanizmów wewnątrz polityki, które **ukierunkowują jej interwencje na osiągnięcie trwałych rezultatów ekonomiczno-społecznych**. Wiele z nich dotyczy nie tylko funduszy polityki spójności, ale również EFRROW i EFMR. Zbliżenie tych pięciu funduszy unijnych jest wyrażone symbolicznie w nadaniu im wspólnej nazwy – **europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne** – a na praktykę zostało przełożone poprzez ustanowienie wielu wspólnych przepisów unijnych w rozporządzeniu ogólnym. Ma to ułatwić koordynację wsparcia unijnego pomiędzy tymi funduszami tak na etapie programowania, jak i wdrażania (więcej w rozdziale: **Struktura pakietu rozporządzeń**).

Podczas wprowadzania tych zmian oparto się na dotychczasowej strukturze dokumentów strategicznych polityki spójności, którą tworzą:

- **dokument na poziomie unijnym o charakterze wytycznych**, którego zadaniem jest pokazanie, w jaki sposób należy koordynować interwencje współfinansowane z polityki spójności z działaniami podejmowanymi w ramach innych, powiązanych polityk unijnych, aby zapewnić ich komplementarność, a w konsekwencji bardziej skuteczne osiąganie unijnych priorytetów rozwojowych określonych w strategii na rzecz wzrostu i zatrudnienia. W okresie 2007-2013 takim dokumentem były strategiczne wytyczne Wspólnoty dla spójności (SWW), a w okresie 2014-2020 – **wspólne ramy strategiczne (WRS)**. Istotną zmianą jest to, że obecnie obejmuje on nie tylko fundusze polityki spójności, ale również EFRROW i EFMR,
- **dokument strategiczny na poziomie krajowym**, przedstawiający strategię wykorzystania wsparcia z polityki spójności przez dane państwo członkowskie, który jest przedmiotem negocjacji pomiędzy tym państwem a Komisją Europejską i wymaga zatwierdzenia przez KE. W poprzednim okresie tym dokumentem były narodowe strategiczne ramy odniesienia, a w obecnym okresie programowania jest to **umowa partnerstwa (UP)**. Podobnie, jak w przypadku WRS, umowa partnerstwa dotyczy wszystkich pięciu EFSI, co jest również nowym rozwiązaniem,
- **programy operacyjne (PO)** – nazwa jak i rola tego typu dokumentów pozostała niezmieniona. Są to dokumenty przekładające ogólne priorytety dokumentu krajowego na konkretne typy interwencji polityki spójności. Tutaj zachowano podział między funduszami polityki spójności a EFRROW i EFMR – nie jest możliwe stworzenie programu łączącego fundusze polityki spójności z EFRROW czy EFMR.

Wprowadzono istotne zmiany w zawartości tych dokumentów – szczególnie umowy partnerstwa i programów operacyjnych (więcej w rozdziale: **Podejście strategiczne i programowanie**). Do pierwszej grupy reform – zintegrowanego podejścia do rozwoju – należy zaliczyć wspomniane powyżej wzmocnienie powiązań między strategią na rzecz wzrostu i zatrudnienia a polityką spójności poprzez **odniesienie się do zaleceń Rady dla poszczególnych państw członkowskich przyjmowanych zgodnie z art. 121 ust. 2 i art. 148 ust. 4 TFUE podczas programowania i wdrażania wsparcia**. Za pomocą tych zaleceń Unia Europejska prowadzi co roku dialog z państwami członkowskimi nt. realizacji ich zobowiązań wobec wspólnych, unijnych celów rozwojowych określonych w strategii *Europa 2020* oraz w Pakcie Stabilności i Wzrostu. Dotychczas ich realizacja była uzależniona od dobrej woli państw członkowskich i UE nie dysponowała żadnym instrumentem skłaniającym je do tego. A nawet, jeżeli w niektórych aspektach UE posiadała taki instrument dyscyplinujący, to z niego nie korzystała. Zostało to wytknięte w czasie, gdy kryzys był już mocno odczuwalny. Stwierdzono,

że do skali i długotrwałości negatywnych skutków kryzysu przyczyniło się zaniechanie reform strukturalnych przez niektóre państwa członkowskie, pomimo tego, że wspomniane zalecenia Rady regularnie wzywały do ich przeprowadzenia. Zaniedbania w jednym państwie prowadzące do pogorszenia się sytuacji gospodarczej w okresie kryzysu, nie pozostały bez wpływu na inne państwa członkowskie. W związku z tym postanowiono nadać zaleceniom Rady większe znaczenie. W efekcie umowa partnerstwa i programy operacyjne muszą w klarowny sposób pokazać, w jaki sposób przyczynią się do spełnienia odpowiednich zaleceń. W trakcie wdrażania polityki spójności może być konieczne wprowadzenie takich zmian w umowie i programach, które umożliwią lepszą realizację tych zaleceń. Temu ma m.in. służyć tzw. **warunkowość makroekonomiczna**, która została w istotny sposób rozbudowana w porównaniu z poprzednim okresem programowania (więcej w rozdziale: **Warunkowość makroekonomiczna**). Ponadto wzmocnienie nadzoru nad realizacją strategii *Europa 2020* w ramach polityki spójności nastąpiło również poprzez rozbudowanie sprawozdawczości strategicznej z poczynionych postępów oraz wprowadzenie obowiązku przeprowadzenia na poziomie politycznym strategicznej debaty (więcej w rozdziale: **Sprawozdawczość KE i debata polityczna na poziomie UE**).

Położono też zdecydowanie większy nacisk na udowodnienie przez państwa członkowskie i regiony, że ich **strategie wykorzystania wsparcia unijnego są oparte na silnych podstawach merytorycznych**. Na poziomie unijnym najważniejszym punktem odniesienia pod tym względem jest strategia *Europa 2020* i WRS. Dodatkowo wymagane jest wykazanie, że projekty współfinansowane z polityki spójności są komplementarne wobec krajowych lub regionalnych dokumentów strategicznych w danym obszarze, a także, że zostało zapewnione optymalne otoczenie regulacyjne (w tym w zakresie wdrożenia odpowiedniego prawa unijnego i standardów) i zdolności instytucjonalne. Takie wymogi były częściowo stosowane w poprzednim okresie programowania, ale na lata 2014-2020 zostały one znacznie rozbudowane i skatalogowane w postaci **warunków wstępnych** (więcej w rozdziale: **Warunki wstępne**), które będą miały zastosowanie wobec wszystkich państw członkowskich i regionów.

Zintegrowane podejście do rozwoju widoczne jest również we wzmocnieniu terytorialnego charakteru polityki spójności. Jest ono widoczne w kontynuacji i dalszym rozwoju celu EWT (więcej w rozdziale: **Rozporządzenie w sprawie Europejskiej Współpracy Terytorialnej**), a w przypadku celu *Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia* dostrzegamy je w promowaniu unijnych strategii makroregionalnych i strategii morskich we wszystkich dokumentach unijnych i krajowych. WRS, UP i PO zawierają odniesienia do wyzwań o charakterze terytorialnym, w tym do obszarów dotkniętych ubóstwem.

Praktycznymi instrumentami rozwoju terytorialnego są dwa nowe instrumenty adresowane do poziomu lokalnego:

- **ZIT**, które pozwalają na przekazanie środków na realizację strategii rozwoju obszarów miejskich, które mogą pochodzić z kilku funduszy unijnych i z kilku programów operacyjnych. To umożliwia skonstruowanie takiego zestawu projektów, który jest najlepiej dopasowany do potencjałów i potrzeb danego terytorium,
- **RLKS** wzorowany na instrumencie LEADER, który do tej pory z powodzeniem był realizowany ze środków EFRROW, a w okresie 2014-2020 tego typu inicjatywy będą mogły być wspierane też przez EFRR i EFS. Środki unijne będą przekazywane na realizację lokalnych strategii rozwoju danego terytorium, a w zarządzanie nimi będą zaangażowani lokalni przedstawiciele administracji publicznej, partnerzy gospodarczy i społeczni i indywidualni mieszkańcy (więcej w rozdziale: **Instrumenty rozwoju terytorialnego**).

Pomimo akcentowanego podejścia terytorialnego Komisja Europejska wyraźnie przedkłada nad nie podejście tematyczne/sektorowe.

W ramach **silniejszego ukierunkowania interwencji unijnych na rezultaty**, typy interwencji unijnych uporządkowano zgodnie z listą jedenastu celów tematycznych. Stanowi ona wspólny punkt odniesienia dla wszystkich funduszy wchodzących w skład EFSI. Te cele nawiązują do celów strategii *Europa 2020* i są sformułowane w taki sposób, aby podkreślić pozytywną zmianę rozwojową, do której inwestycje unijne mają doprowadzić, np. cel tematyczny 4 mówi o „wspieraniu przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach”, a cel tematyczny 9 o „promowaniu włączenia społecznego, walce z ubóstwem i wszelką dyskryminacją”. Aby tak wyrażone cele zostały rzeczywiście osiągnięte, programy operacyjne muszą określić co zostanie osiągnięte do końca 2018 r. oraz na koniec okresu programowania, czyli w 2023 r. Te cele zostaną wyrażone za pomocą konkretnych wskaźników i w ten sposób powstaną **ramy wykonania** dla niemal każdej osi danego programu. Stosowanie wskaźników nie jest oczywiście nowością w polityce spójności, ale po raz pierwszy narzucono tak szczegółowe i jednolite zasady ich wykorzystania w programach operacyjnych oraz powiązано je z odczuwalnymi konsekwencjami finansowymi. Przy czym należy zaznaczyć, że poza EFS zapowiadana przez KE reforma unijnych wskaźników wspólnych nie została zrealizowana, co należy przyjąć z dużym rozczarowaniem. Przeprowadzone w Polsce prace nad Wspólną Listą Wskaźników Kluczowych (WLWK) pozwoliły jednak stworzyć w polskich programach spójny system mierników.

Rezerwa wykonania nie jest zupełnie nowym instrumentem – w okresie 2000-2006 była ustanowiona na poziomie unijnym, a w okresie 2007-2013 była stosowana dobrowolnie (w tym w Polsce) na poziomie krajowym. Teraz rezerwa

będzie stosowana na poziomie osi priorytetowej i zostanie powiązana z konkretnymi wskaźnikami finansowymi oraz produktu (więcej w rozdziale: **Ramy i rezerwa wykonania oraz przegląd wyników**). Ponadto dwa razy w trakcie okresu programowania – w 2017 i 2019 r. – będzie miał miejsce unijny przegląd śródkresowy efektów realizacji EFSI i ich wpływu na rozwój ekonomiczny, społeczny i terytorialny UE. W poprzednim okresie programowania taki przegląd dla polityki spójności miał miejsce tylko raz, w 2010 r.

Zwiększenie efektywności wykorzystania środków unijnych ma zostać również osiągnięte poprzez **szersze wykorzystanie wsparcia zwrotnego** w porównaniu z poprzednim okresem programowania (więcej w rozdziale: **Instrumenty finansowe**). Temu ma służyć podwyższenie jakości i wyeliminowanie niejasności przepisów unijnych dotyczących instrumentów finansowych. Podobne dążenie przyświecało zmianom w innych częściach rozporządzeń, np. tych dotyczących projektów generujących dochód, dużych projektów, kwalifikowalności wydatków czy PPP.

Dużą wagę przywiązano do **eliminowania obciążeń spoczywających na beneficjentach** w związku z korzystaniem ze wsparcia unijnego. Państwa członkowskie są zobowiązane do przedstawienia w umowach partnerstwa planów konkretnych działań do podjęcia w tym celu. Mniejsze znaczenie miało ograniczenie obciążeń dla instytucji zaangażowanych we wdrażanie polityki spójności, ponieważ nowy, gruntownie zreformowany system zarządzania finansowego można ocenić jako dużo bardziej wymagający, ukierunkowany przede wszystkim na zmniejszanie poziomu błędów i nieprawidłowości popełnianych przy realizacji polityki spójności (w porównaniu z innymi politykami unijnymi ich liczba jest wciąż spora). W rezultacie zagrożenie definitywnego odebrania środków państwu członkowskiemu przez KE z powodu nieprawidłowości zostało zwiększone (więcej w rozdziale: **Zarządzanie finansowe**), a sam system wsparcia będzie bardziej skomplikowany. Niewątpliwie należy się spodziewać silniejszego systemu kontroli beneficjentów jako konsekwencji stosowania przepisów unijnych.

Dotychczasowe doświadczenia z realizacji polityki spójności pokazywały jak ważne dla jej skuteczności, efektywności jest **zapewnienie odpowiednich zdolności administracyjnych państwa**. Sprawnie działające i odpowiedzialne państwo jest kluczowe dla pobudzania szans rozwojowych kraju, dlatego też podejmowane będą działania na rzecz wzmocnienia państwa w tworzeniu i realizowaniu prawa oraz świadczeniu usług administracyjnych, przy czym priorytetowo traktowana będzie interwencja koncentrująca się w szczególności na tych narzędziach i politykach, które w największym stopniu wpływają na efektywność gospodarowania, konkurencyjność i rozwój przedsiębiorstw. Temu obszarowi interwencji dedykowano cel tematyczny 11. Natomiast narzędziem wzmocnienia administracji oraz instrumentem wsparcia realizacji polityki spójności jest pomoc techniczna wdrażana w Polsce zarówno przy pomocy odrębnego programu operacyjnego, jak i za pomocą oddzielnej osi priorytetowej we wszystkich pozostałych programach.

Warto też zwrócić uwagę na zwiększenie roli partnerów gospodarczych i społecznych w procesie programowania, wdrażania oraz oceny rezultatów wsparcia z funduszy unijnych, co znalazło wyraz we wprowadzeniu kodeksu postępowania w sprawie partnerstwa (więcej w rozdziale: **Zasady wsparcia unijnego z Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych**).

Znając założenia i narzędzia reformy polityki spójności 2014-2020, warto zapoznać się również z procesem negocjacji jej pakietu legislacyjnego. Następny rozdział pokazuje go na tle szerszych procesów unijnych, streszcza nieformalną debatę poprzedzającą negocjacje oraz zwraca uwagę na rolę Polski w tym procesie.

NEGOCJACJE PAKIETU LEGISLACYJNEGO POLITYKI SPÓJNOŚCI 2014-2020 NA TLE NEGOCJACJI WIELOLETNIICH RAM FINANSOWYCH

Nieformalna debata unijna o unijnym budżecie i polityce spójności po 2013 r.

W odróżnieniu od poprzedniego okresu programowania, negocjacje budżetu unijnego i polityki spójności na lata 2014-2020 były pierwszą okazją dla tzw. nowych państw członkowskich, aby wziąć udział we wszystkich etapach unijnego cyklu decyzyjnego – od debaty nieformalnej po negocjacje formalne. Tym bardziej, że negocjacje dotyczące okresu 2007-2013 pozostawiły wśród wielu państw członkowskich i instytucji unijnych przekonanie o konieczności wprowadzenia głębszych, strukturalnych zmian w budżecie i politykach unijnych. Podczas podejmowania kluczowych decyzji o kształcie perspektywy finansowej na lata 2007-2013, Rada Europejska zobowiązała KE do przeprowadzenia przeglądu wydatków i dochodów unijnych. Chociaż to Wspólna Polityka Rolna (WPR) została wskazana jako jeden z głównych elementów przeglądu (czego wynikiem był późniejszy jej *health check*), można było przewidywać, że polityka spójności zostanie również nim objęta. Te dwie polityki są przecież największymi działami unijnego budżetu wieloletniego.

We wrześniu 2007 r. KE zainicjowała konsultacje publiczne dotyczące przeglądu budżetu oraz reformy polityki spójności przez publikację kwestionariuszy w formie komunikatów: i) SEK(2007)1188 *Reformowanie budżetu, zmienianie Europy. Materiał do konsultacji publicznych w związku z przeglądem budżetu 2008/2009 (Reforming the budget, changing Europe. A public consultation paper in view of the 2008/2009 budget review)* oraz ii) SEK(2007)694 *Czwarte sprawozdanie w sprawie spójności gospodarczej i społecznej*, czyli tzw. raport kohezyjny (*Growing Regions, growing Europe. Fourth report on economic and social cohesion*). Każdy mógł przesać do Komisji swoje odpowiedzi na zadane przez KE pytania. Z tej okazji skorzystały państwa członkowskie, przedstawiciele władz lokalnych i regionalnych, ich unijne ugrupowania, organizacje pozarządowe, *think tanki*, a także indywidualni eksperci i obywatele.

Jako największy beneficjent polityki spójności, Polska była zdeterminowana, aby być aktywnym uczestnikiem obu tych procesów. Tym bardziej, że z niektórych państw członkowskich płynęły sygnały niekorzystne dla polityki spójności. Rozszerzenie UE o nowych 12 państw, zazwyczaj o dużo niższym poziomie rozwoju gospodarczego w porównaniu do państw „piętnastki”, było dla budżetu unijnego i procesu jego negocjacji poważną zmianą. Szczególnie odczuli ją płatnicy netto, a także państwa, które traciły status największych beneficjentów polityki spójności (np. Hiszpania). To skłoniło te państwa do refleksji nt. struktury tej polityki i jej miejsca w unijnym budżecie. Część uczestników debaty (płatnicy netto, niektórzy eksperci) poddawało w wątpliwość możliwości skutecznego reagowania polityki spójności na tzw. nowe wyzwania globalne, związane ze zmianami klimatu, efektywnością energetyczną, migracjami, starzeniem się społeczeństwa czy innowacyjnością i konkurencyjnością gospodarek unijnych na poziomie globalnym. Poszukując oszczędności i kierując się zasadą sprawiedliwego zwrotu (tzw. *juste retour*) niektóre z tych państw zaczęły rozważać ograniczenie budżetu polityki spójności do najbiedniejszych regionów, rezygnację z wspierania regionów bardziej zamożnych. Nieuchronnie prowadziło to do ograniczenia zakresu jej interwencji do tradycyjnie „spójnościowych” obszarów, takich jak twarda infrastruktura transportowa czy środowiskowa. Oszczędności poczynione w ten sposób mogłyby zasilić istniejące lub nowe sektorowe fundusze unijne, ukierunkowane na ww. wyzwania, które byłyby dystrybuowane przez KE na innych zasadach niż polityka spójności, tzn. opartych na kryterium doskonałości (*excellence*, stosowane np. w programach ramowych, obecnie w programie Horyzont 2020). Można zauważyć, że ta koncepcja jest zgodna z logiką celów polityki spójności 2007-2013 (podział na cele „konwergencja” i „konkurencyjność”), a także ze strukturą działań budżetu unijnego na lata 2007-2013 (dział 1a i 1b). Takie propozycje pojawiały się przede wszystkim w debacie nt. przeglądu budżetu – były jednak mniej widoczne w ramach polityki spójności.

Powyższa wizja przyszłej polityki spójności nie mogła zostać zaakceptowana przez Polskę, dla której szansą na trwały rozwój gospodarczo-społeczny jest możliwość realizacji różnorodnych typów inwestycji, zarówno z zakresu infrastruktury podstawowej, jak i tych ukierunkowanych na ww. nowe wyzwania. Z polskiego punktu widzenia ten podział okazywał się sztuczny. Rząd RP przekazał KE swoje oficjalne stanowiska do każdego z tych kwestionariuszy, zgodnie z którymi wieloletni budżet unijny powinien być instrumentem do realizacji długofalowych europejskich celów rozwojowych, do których należy również stawienie czoła wspomnianym nowym wyzwaniom. To wymaga odpowiedniego dostosowania już istniejących polityk i instrumentów, w tym również polityki spójności. Zachowując jej dotychczasową koncentrację na wsparciu najbiedniejszych regionów, ta polityka powinna być nadal adresowana do wszystkich regionów i realizować w sposób skuteczny i efektywny priorytety unijne. Stanowisko Rządu RP z 30 stycznia 2008 r. nakreśliło ramy polskiej koncepcji polityki spójności w latach 2014-2020, której szczegóły były dopracowywane w kolejnych latach debat i negocjacji.

Wśród najważniejszych tez tego stanowiska należy wskazać:

- **sprzeciw wobec rozróżniania działań ukierunkowanych na „konkurencyjność” i „konwergencję”**. Są to cele komplementarne i elastyczność polityki spójności pozwala na wsparcie takiej ścieżki rozwoju każdego regionu i państwa członkowskiego, która jest zgodna z jego potencjałami i potrzebami, traktując rozwój całościowo, mając na względzie jego wymiar gospodarczy, społeczny i terytorialny (zintegrowane podejście do rozwoju),
- postulat, aby **polityka spójności pozostała kluczowym instrumentem realizacji długofalowych unijnych celów rozwojowych** (wówczas obowiązującej strategii lizbońskiej). Jednocześnie wskazano na konieczność zwiększenia efektywności i skuteczności jej interwencji, co powinno być ważniejsze niż tempo absorpcji finansowej,
- **sprzeciw wobec propozycji renacjonalizacji polityki spójności czy ograniczenia wyłącznie do regionów najbiedniejszych**. Polityka spójności powinna stać się skutecznym instrumentem reagowania na dynamiczne procesy globalizacyjne i jednocześnie wysiłki wszystkich państw i regionów w imię zasady solidarności. Dlatego powinna dysponować odpowiednio wysokim budżetem.

Wnioski płynące z konsultacji publicznych, przedstawione przez KE w lecie 2008 r. w komunikacie COM(2008)371 *Piąte sprawozdanie w sprawie postępów w dziedzinie spójności gospodarczej i społecznej. Rozwijające się regiony, wzrost gospodarczy w Europie* były zasadniczo zgodne z powyższym stanowiskiem Polski, co dało dobre podstawy do dalszych wspólnych prac nad wypracowaniem spójnej reformy polityki spójności.

Z kolei na komunikat KE podsumowujący konsultacje publiczne dotyczące przeglądu budżetu unijnego trzeba było czekać aż do jesieni 2010 r.⁵⁾ Powodem tego opóźnienia były prace nad Traktatem z Lizbony (ratyfikacja nastąpiła w grudniu 2009 r.) oraz nad strategią *Europa 2020*, przyjętą przez Radę Europejską w czerwcu 2010 r. W międzyczasie coraz bardziej odczuwalny kryzys ekonomiczno-finansowy wywarł duży wpływ na debatę unijną i postrzeganie polityki spójności. W tym komunikacie nie znajdziemy już śladu po radykalnych pomysłach marginalizacji tej polityki, jakie były widoczne jeszcze w latach 2007-2008 w stanowiskach niektórych płatników netto. Szale przechyliły się na korzyść silnej polityki spójności, obejmującej swym wsparciem wszystkie państwa członkowskie i regiony oraz będącej kluczowym instrumentem realizacji strategii *Europa 2020*. Oznaczało to też, że pomysły rozbicia tej polityki na fundusze sektorowe zarządzane przez KE również zostały mocno osłabione. Z drugiej strony, kryzys pokazał, że środki z polityki spójności nie zawsze były odpowiednio wykorzystywane i nie wszędzie przyczyniły się do trwałego wzmocnienia gospodarki, szczególnie w tych państwach, gdzie zabrakło stabilności makroekonomicznej i głębszych reform strukturalnych (Grecja, Hiszpania, Portugalia). Dlatego w zamian oczekiwano, że obietnice rzeczywistego zreformowania tej polityki zostaną spełnione.

W ww. komunikacie KE przedstawiła swoją koncepcję przyszłego unijnego budżetu wieloletniego po 2013 r. opartą na pięciu następujących zasadach:

- **koncentracja na konkretnych priorytetach rozwojowych Unii** wskazanych w strategii *Europa 2020* – jej wskaźnikach i inicjatywach przewodnich. Rozczarowanie wynikami strategii lizbońskiej doprowadziło do wzmocnienia procesu nadzoru nad postępami w osiąganiu celów określonych na poziomie unijnym, w ramach tzw. semestru europejskiego,
- priorytetowe potraktowanie **inwestycji o wysokiej unijnej wartości dodanej** (np. dokończenie sieci transgranicznych w zakresie infrastruktury),
- **ukierunkowanie na rezultaty** poprzez wyrażenie celów współfinansowanych inwestycji w konkretnych wskaźnikach i powiązanie z ich oceną wykonania w formie konkretnych, finansowych kar i zachęt, np. w formie rezerwy wykonania,
- **zasada solidarności potraktowana jako źródło obustronnych korzyści**, ponieważ prowadzi ona nie tylko do udzielenia wsparcia słabej rozwiniętym obszarom, ale dzięki wspólnemu rynkowi przynosi korzyści także płatnikom netto. W tym kontekście warto przytoczyć badanie przeprowadzone przez Polskę o korzyściach czerpanych przez państwa UE-15 z realizacji polityki spójności w naszym kraju (publikacja w maju 2009 r.), które dostarczyło konkretnych dowodów na potwierdzenie tej tezy i odbiło się szerokim echem na forum unijnym, szczególnie jego kolejne aktualizacje,
- **zreformowanie finansowania budżetu unijnego** poprzez rozwijanie dochodów własnych oraz rozważenie wprowadzenia formuły „5+5”, czyli wydłużenie perspektywy finansowej z 7 do 10 lat przy jednoczesnym wprowadzeniu możliwości dokonania głębszych zmian po 5 latach oraz sprzężeniu kalendarza budżetu unijnego z wyborami do Parlamentu Europejskiego oraz powołania nowego składu Komisji Europejskiej.

Do tego katalogu zasad należy także dodać **silniejsze powiązanie budżetu unijnego z zarządzaniem gospodarczym**, czyli realizacją Paktu stabilności i wzrostu. Jest to również pokłosie kryzysu gospodarczego, ponieważ państwa, które przez lata ignorowały wezwania KE i Rady do prowadzenia stabilnej polityki fiskalnej, ograniczania długu publicznego

⁵⁾ COM(2010)700 wersja ostateczna *Przegląd budżetu UE*

i deficytu, zostały najsilniej dotknięte kryzysem, co miało negatywne skutki w innych państwach członkowskich. Wina za tę sytuację nie można obarczać jedynie tych państw, gdyż instytucje unijne również nie zdecydowały się wówczas wykorzystać instrumentów dyscyplinujących, którymi wówczas dysponowały. Dlatego istotne wzmocnienie warunkowości makroekonomicznej było jedynie kwestią czasu.

Do negocjacji przyszłego budżetu unijnego przygotowywał się także Parlament Europejski. W czerwcu 2011 r., w odpowiedzi na powyższy komunikat KE i w przeddzień oficjalnej publikacji propozycji Komisji WRF, Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie inwestowania w przyszłość – „*Nowe wieloletnie ramy finansowe na rzecz Europy konkurencyjnej, zrównoważonej i sprzyjającej integracji społecznej*” (2010/2211(INI), która dotyczyła konstrukcji przyszłego budżetu oraz poszczególnych polityk i instrumentów unijnych. Parlament Europejski wskazał w niej podobne kierunki reform do tych wskazanych przez KE, kładąc zdecydowanie silniejszy nacisk na rozbudowanie środków własnych budżetu unijnego oraz na zwiększenie jego elastyczności w przenoszeniu środków pomiędzy działami budżetu. Zgodził się też z koniecznością wzmocnienia zarządzania gospodarczego UE i poprawy koordynacji polityk unijnych i krajowych w ramach semestru europejskiego. W odniesieniu do polityki spójności, Parlament Europejski potwierdził jej wysoką europejską wartość dodaną, ale jednocześnie dość szczegółowo określił swoje oczekiwania wobec zmian, jakie powinny w niej zajść.

Kierunki ewolucji tej polityki określone w powyższym komunikacie Komisji czy w rezolucji Parlamentu Europejskiego nie były dla państw członkowskich zaskoczeniem. Można śmiało stwierdzić, że bazowały one na wnioskach z intensywnej debaty nieformalnej pomiędzy państwami członkowskimi na poziomie roboczym i politycznym, w które włączona była i Komisja i Parlament Europejski. Są więc wyrazem ogólnounijnego konsensusu co do kierunków reformy i je usankcjonowały. Gotowość do pogłębionych zmian została potwierdzona przez państwa członkowskie już w maju 2010 r. w formalnych konkluzjach Rady UE ws. raportu strategicznego 2010 oraz w lutym 2011 r. w konkluzjach Rady nt. piątego raportu kohezyjnego. Dużą rolę w animowaniu i pogłębianiu tej debaty odegrała KE. Oprócz ww. konsultacji publicznych 2007/2008 roku, KE opublikowała zieloną księgę ws. spójności terytorialnej⁶⁾ i zainicjowała dyskusję nad praktycznym przełożeniem nowego wymiaru spójności na programowanie i realizację interwencji unijnych. Jej konsekwencją jest wprowadzenie do polityki spójności 2014-2020 instrumentów rozwoju terytorialnego takich jak ZIT czy RLKS. Powołana w 2008 r. Grupa zadaniowa na rzecz uproszczeń (*Task Force on Simplification*), złożona z ekspertów państw członkowskich wypracowała nie tylko propozycje zmian w rozporządzeniach 2007-2013, ale także była źródłem reform w zakresie projektów generujących dochód, stosowania uproszczonych form rozliczania finansowego projektów, stosowania zaliczek i innych przepisów dotyczących trwałości i kwalifikowalności wydatków. W listopadzie 2008 r. KE opublikowała raport *Regiony 2020*, w którym przedstawiona została ocena wyzwań rozwojowych stojących przed unijnymi regionami. Skupiono się na tych tzw. nowych wyzwaniach związanych z procesami globalizacyjnymi, zmianami klimatu, zmianami demograficznymi oraz energią. Z kolei wydany w czerwcu 2009 r. raport *Agenda for a Reformed Cohesion Policy*,⁷⁾ przygotowany na zlecenie KE pod kierownictwem prof. Fabrizia Barca stał się jednym z najważniejszych punktów odniesienia w unijnej debacie i poruszał każdy element tej polityki i proponował konkretne zmiany. Wypracowaniu konsensusu wokół kierunków zmian między KE a państwami członkowskimi miała służyć powołana przez KE grupa wysokiego szczebla ws. przyszłości polityki spójności (*High Level Group on Future Cohesion Policy*). Warto też wspomnieć o zaangażowaniu poszczególnych prezydencji w rozwijaniu tej debaty. Szczególne zasługi miała prezydencja francuska (II połowa 2008 r.), której liczne grupy robocze i wydarzenia stworzyły sprzyjającą atmosferę do wymiany doświadczeń i poglądów. Kolejnej prezydencji – czeskiej – posłużyły one do opracowania i przyjęcia przez ministrów odpowiedzialnych za rozwój regionalny ich *communiqué* nt. przyszłości polityki spójności – jej celów oraz najcenniejszych atrybutów.⁸⁾ W następnych latach różne aspekty reformy tej polityki pojawiały się regularnie w agendzie licznych wydarzeń organizowanych na poziomie eksperckim i politycznym przez instytucje unijne (Parlament Europejski, Komitet Regionów), państwa członkowskie (w tym w ramach Grupy Wyszehradzkiej), regiony i ich stowarzyszenia czy *think tanki*.

W tej dyskusji nt. reformy polityki spójności Polska grała aktywną rolę nie tylko poprzez publikowanie oficjalnych stanowisk Rządu RP, tutaj szczególnie warto zwrócić uwagę na stanowisko z sierpnia 2010 r., które zawiera wiele konkretnych propozycji zmian, ale również wychodziła z licznymi autorskimi inicjatywami, wśród których należy wskazać cztery dokumenty problemowe na przestrzeni lat 2007-2009 (o kierunkach reformy, podniesieniu skuteczności instrumentów wdrożeniowych, o kontekście kryzysu ekonomiczno-finansowego i o efektach polityki spójności w Polsce), spotkania eksperckie i konferencje, a także badania ewaluacyjne (w tym wspomniane powyżej badanie „*Korzyści krajów UE-15 wynikające z realizacji polityki spójności w Polsce*”). Do propozycji polskich przywiązywano dużą uwagę na forum unijnym przede wszystkim dlatego, że pochodziły od największego beneficjenta tej polityki. Siła oddziaływania polskiego stanowiska wzrastała wraz z sukcesami we wdrażaniu tak dużej koperty funduszy unijnych, jaką otrzymaliśmy na okres 2007-2013. Nie obyło się bez problemów wdrożeniowych, ale na żadnym etapie nie były one tak poważne, jakie można

⁶⁾ Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę – COM(2008) 616 z dn. 6 października 2008 r.

⁷⁾ Nieoficjalne tłumaczenie MłR: Program dla zreformowanej polityki spójności. Podejście terytorialne w osiąganiu celów i oczekiwań Unii Europejskiej. Niezależne Sprawozdanie na prośbę Danuty Hübner, Komisarz ds. Polityki Regionalnej

⁸⁾ Communiqué of Ministers for Regional Policy, Mariańskie Łaźnie, 23 kwietnia 2009 r.

było zaobserwować w innych, starych i nowych, państwach członkowskich. Obecnie, na początku kolejnego okresu programowania, Polska jest stawiana przez Komisję Europejską za wzór innym państwom członkowskim.

Zaangażowanie Polski w debatę nt. budżetu wieloletniego i przyszłości polityki spójności podyktowane było również faktem, że podczas naszego przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej miały rozpocząć się ich negocjacje formalne. Z jednej strony Polska miała znaleźć się u sterów unijnego procesu decyzyjnego w tych ważnych sprawach, ale z drugiej strony od prezydencji oczekuje się zaprzestania aktywnego promowania własnych, partykularnych interesów na rzecz wypracowywania konsensusu między państwami członkowskimi. Przygotowania do pełnienia tej funkcji zostały wcześniej rozpoczęte również w związku ze zmianami wprowadzonymi przez Traktat Lizboński. Po pierwsze, współpraca pomiędzy następującymi po sobie prezydenturami została wzmocniona, a Polska znalazła się w prezydenckim trio z Danią i Cyprzem. Po drugie zreformowano procedury ustawodawcze, których wynikiem było wzmocnienie roli Parlamentu Europejskiego w tym procesie. W praktyce oznaczało to, że do każdego projektu rozporządzenia dotyczącego polityki spójności (i innych polityk sektorowych UE) Parlament Europejski mógł zgłaszać poprawki, na równi z Radą. Tak więc dopiero po uzgodnieniu między Parlamentem Europejskim a Radą treści każdego artykułu danego rozporządzenia, zostaje ono przyjęte i opublikowane. Trio Polska-Dania-Cypr spodziewało się więc, że negocjacje pakietu legislacyjnego dla polityki spójności 2014-2020 będą dłuższe, bardziej skomplikowane niż w przypadku 2007-2013, ponieważ Parlament Europejski będzie chciał w pełni wykorzystać nowo przyznane prerogatywy. Tym bardziej, że w przypadku uzgadniania wieloletniego budżetu unijnego decydujący głos mają wciąż państwa członkowskie, a Parlament Europejski może jedynie wyrazić zgodę lub odrzucić ich stanowisko, bez możliwości zgłaszania do niego poprawek.

W trakcie przygotowań do przejęcia przewodnictwa w Radzie przez Polskę, wiadomo było, że negocjacje WRF 2014-2020 będą przebiegać raczej utartymi ścieżkami, ale za to w przypadku negocjacji pakietu legislacyjnego dla polityki spójności będzie możliwe bardziej innowacyjne podejście. Polska, Dania i Cypr wypracowały w konsultacji z KE wspólną metodę pracy nad aktami prawnymi w celu zapewnienia sprawnego przebiegu negocjacji i uniknięcia opóźnień w ich przyjmowaniu, a tym samym opóźnień w uruchomieniu wsparcia z unijnych funduszy w nowym okresie programowania. Na późniejszych etapach negocjacji stało się jasne, że te opóźnienia będą nie do uniknięcia, ze względu na problemy z osiągnięciem konsensusu między państwami członkowskimi ws. WRF, a także ze względu na niezadowolenie po stronie Parlamentu Europejskiego spowodowane niewielkim wpływem na kształt budżetu unijnego. Jednakże przyjęta metoda prowadzenia negocjacji i jej konsekwentne stosowanie przez wszystkie zaangażowane prezydencje przyczyniła się do zminimalizowania tych opóźnień, umożliwiła sprawne zamknięcie negocjacji tych przepisów, których treść nie była rozstrzygana w ramach negocjacji WRF. Najważniejsze elementy składowe tej metody były następujące:

1. **Pakiet legislacyjnych propozycji KE dla polityki spójności został podzielony na tematyczne bloki negocjacyjne.** Na przykład wszystkie artykuły dotyczące programowania strategicznego zostały zgromadzone w jeden blok negocjacyjny, bez względu na to gdzie znajdują się w projekcie rozporządzenia. Było to podyktowane przewidywaniami, że rozporządzenie ogólne będzie aktem prawnym o dużej objętości i skomplikowanej strukturze (więcej w rozdziale: **Struktura pakietu rozporządzeń**), co wynika z tego, że zawiera przepisy wspólne dla wszystkich funduszy wchodzących w skład EFSI. Podzielenie rozporządzenia na mniejsze kawałki miało też prowadzić do uproszczenia negocjacji, skupienia ich na meritum, a także do ograniczenia możliwości dokonywania targów i powstawania klinczów negocjacyjnych między państwami członkowskimi, Komisją oraz Parlamentem Europejskim na przestrzeni wielu bloków negocjacyjnych.
2. **Uznając ogólną zasadę rządzącą negocjacjami unijnymi, że „nic nie jest uzgodnione, dopóki nie zostanie uzgodnione wszystko”, zawarto umowę dżentelmeńską, która starała się ograniczyć tę powyższą zasadę.** Wynikało to z faktu, że sprawne wynegocjowanie tak obszernych i skomplikowanych aktów prawnych w gronie 27 (a później 28) państw członkowskich nie będzie możliwe, jeżeli każdy wstępnie zawarty kompromis będzie można swobodnie otwierać i poddawać renegocjacjom. Dlatego trio Polska-Dania-Cypr zaproponowały, aby kompromisowe brzmienia przepisów dla poszczególnych bloków tematycznych były potwierdzone na poziomie politycznym Rady, najpierw Komitetu Stałych Przedstawicieli II (*Comité des représentants permanents* II – Coreper II) a następnie Rady do Spraw Ogólnych (*General Affairs Council* – GAC), a państwa członkowskie co do zasady nie będą ich podważać w dalszym toku negocjacji. Przyjmowane sukcesywnie tzw. częściowe stanowiska Rady (*partial general approach*) złożą się na mandat Rady dla prezydencji do wykorzystania w trakcie negocjacji z Parlamentem Europejskim.
3. **Konieczne było zapewnienie odpowiedniej koordynacji międzyinstytucjonalnej wewnątrz Rady.** Wynikało to z tego, że sprawy z pakietu legislacyjnego polityki spójności, które mają istotne znaczenie finansowe będą rozstrzygane w ramach negocjacji WRF, czyli na forum grupy przyjaciół prezydencji w Radzie. Podczas gdy cały pakiet legislacyjny dla polityki spójności był negocjowany w grupie roboczej B.05 ds. środków strukturalnych, czyli rozporządzenie ogólne oraz rozporządzenia dla poszczególnych funduszy polityki spójności (EFRR, EFS i Funduszu Spójności) oraz EWT i EUWT. Należało też pamiętać, że rozporządzenie ogólne zawierało wiele przepisów, które były wspólne nie tylko dla funduszy polityki spójności, ale także dla EFRROW i EFMR, a rozporządzenia dla tych ostatnich były negocjowane w jeszcze innych grupach roboczych Rady.

Formalne negocjacje wieloletnich ram finansowych UE 2014-2020

Nieformalna debata unijna nt. budżetu wieloletniego oraz polityk unijnych, w tym polityki spójności, przekształciła się w formalne negocjacje, gdy w dniu 29 czerwca 2011 r. KE opublikowała propozycję WRF 2014-2020 a w dniu 6 października pakiet propozycji legislacyjnych dla polityki spójności. W formalnych negocjacjach WRF można wyróżnić cztery etapy:

1. **Etap wyjaśniający** – trwał od lipca 2011 r. do marca 2012 r. Jego celem było wstępne omówienie poszczególnych elementów propozycji KE i zarysowanie kwestii mniej lub bardziej spornych, podczas gdy państwa członkowskie opracowywały oficjalne swoje stanowiska.
2. **Etap negocjacji między państwami członkowskimi** – trwał od marca 2012 r. do lutego 2013 r. W pierwszych miesiącach negocjacje były zogniskowane wokół opracowania schematu negocjacyjnego (*negotiating box*). Ten dokument odnosi się do najważniejszych elementów składowych WRF: rozporządzenia o WRF, przepisów dotyczących zasobów własnych oraz przepisów o dużym znaczeniu dla WRF zawartych w rozporządzeniach dla poszczególnych polityk. Skupiał się na głównych kwestiach i wskazywał na możliwe rozwiązania. Prezydencja duńska wypracowała pierwszą wersję, a następnie prezydencja cypryjska zabiegała o zminimalizowanie różnic w stanowiskach państw członkowskich i wpisanie do schematu konkretnych decyzji.

Faza końcowa tego etapu przypadła na ostatnie miesiące przewodnictwa Cypru w Radzie UE i pierwsze miesiące przewodnictwa Irlandii. W tym czasie stery negocjacji przejął Przewodniczący Rady Europejskiej, Herman van Rompuy i dotyczyły one treści schematu negocjacyjnego, w tym określenia alokacji na poszczególne polityki i instrumenty unijne. Konsensus został zatwierdzony przez Radę Europejską w lutym 2013 r. w formie jej konkluzji. W odniesieniu do polityki spójności znajdziemy w nim ostateczne decyzje dotyczące:

- a) **alokacji dla polityki spójności**, wraz z jej wkładem w instrument *Łącząc Europę* (*Connecting Europe Facility* – CEF) i YEI, nowej organizacji celów polityki spójności wraz z alokacjami na poszczególne kategorie regionów (w tym o utworzeniu kategorii regionów przejściowych) i innymi czynnikami wpływającymi na koperty narodowe, takimi jak *capping*, ograniczenie alokacji dla Rumunii i Słowacji, dodatkowe wsparcie dla Cypru itp.,
 - b) **maksymalnych poziomów dofinansowania** dla każdej z kategorii regionów, wysokości zaliczek początkowych (po 1% w latach 2014-2016), zasady automatycznego anulowania zobowiązań po trzech latach (zasada $n+3$), utrzymania dotychczasowej kwalifikowalności nieodzyskiwalnego VAT-u, wzmocnienia warunkowości makroekonomicznej i objęcia nią wszystkich funduszy wchodzących w skład EFSI, ustanowienia rezerwy wykonania w każdym państwie członkowskim,
 - c) **regularnej (co dwa lata) debaty nt. efektów realizacji EFSI** na forum GAC, a wnioski z niej będą przedstawiane na wiosennej Radzie Europejskiej.
3. **Etap negocjacji pomiędzy Radą a Parlamentem Europejskim** – trwał od lutego 2013 r. do czerwca 2013 r. Przedtem Parlament Europejski był informowany o przebiegu negocjacji pomiędzy państwami członkowskimi i nieraz otwarcie się do nich odnosił, lecz dopiero po formalnym przyjęciu stanowiska Rady, Parlament Europejski mógł wziąć udział w procedurze decyzyjnej dotyczącej WRF. W przypadku WRF, Parlament Europejski nie może zgłaszać poprawek do stanowiska Rady, może jedynie wyrazić na nie zgodę lub odrzucić w całości. W obliczu poważnego opóźnienia negocjacji, w praktyce Parlament Europejski miał związane ręce i swoje niezadowolenie z ograniczonego wpływu na wieloletni budżet unijny Parlament Europejski wyraził w negatywnej rezolucji w marcu 2013 r. Parlament Europejski najsilniej skrytykował istotne zmniejszenie budżetu unijnego, w niedostateczną elastyczność (ograniczone możliwości przesuwania pomiędzy działami i z jednego roku na kolejny) i braku nowych środków własnych budżetu. Ostatecznie Parlament Europejski nie zdecydował się na odrzucenie stanowiska Rady, ponieważ prowadziłoby to do nieprzyjęcia WRF do końca 2013 r. i w konsekwencji do stosowania prowizorium budżetowego w 2014 r. Dlatego w czerwcu 2013 r. Na marginesie Rady Europejskiej osiągnięto porozumienie polityczne, ale w rezolucji przyjętej w lipcu Parlament Europejski zapowiedział, że formalną zgodę na przyjęcie rozporządzenia ws. WRF oraz porozumienia międzyinstytucjonalnego wyda dopiero po zakończeniu negocjacji rozporządzeń dotyczących poszczególnych polityk unijnych, w tym polityki spójności, a także po rozwiązaniu sprawy zmiany budżetu rocznego UE na rok 2013 r.

Dopiero jesienne rozstrzygnięcia spraw z zakresu polityki spójności, WPR oraz zatwierdzenie poprawek do budżetu rocznego 2013 r. dały zielone światło do zatwierdzenia WRF. Z formalnego punktu widzenia w dniu 19 listopada 2013 r. w głosowaniu na posiedzeniu plenarnym w Strasburgu, Parlament Europejski wyraził zgodę na stanowisko Rady do WRF. Tym samym 2 grudnia tego roku Rada przyjęła rozporządzenie ws. WRF oraz porozumienie międzyinstytucjonalne, dotyczące dyscypliny budżetowej i współpracy w kwestiach budżetowych (określa zasady prac nad budżetami rocznymi oraz zawiera rozstrzygnięcia w sprawie unijnych instrumentów znajdujących się poza WRF, np. Funduszu Solidarności

UE). Zostały one opublikowane w Dzienniku Urzędowym UE nr 347 w dniu 20 grudnia 2013 r. wraz z rozporządzeniami na okres 2014-2020 dla poszczególnych polityk unijnych, w tym dla polityki spójności i EFRROW.

Zakończenie procesu legislacyjnego z końcem 2013 r. należy traktować jako duże opóźnienie leżące po stronie unijnej, które w konsekwencji opóźniło negocjacje umów partnerstwa i programów operacyjnych, i tym samym przyczyniło się do opóźnienia w uruchomieniu wsparcia dla beneficjentów.

Rysunek 1. Przebieg nieformalnej debaty unijnej nt. kształtu polityki spójności po 2013 r. na tle przeglądu budżetu w podziale na inicjatywy podejmowane na poziomie unijnym oraz na działania Polski

Wydarzenia na poziomie unijnym	Działania Polski	
	2007	
Czwarty Raport Kohezyjny – KE inicjuje debatę o polityce spójności 2013+	maj	
KE inicjuje konsultacje publiczne ws. przeglądu budżetu unijnego przez publikację komunikatu SEC(2007)1188 Reformowanie budżetu, zmienianie Europy. Materiał do konsultacji publicznych w związku z przeglądem budżetu 2008/2009	wrzesień	
	listopad	I Dokument problemowy PL <i>Polityka spójności po 2013 r. Pożądane kierunki reformy</i>
	2008	
	styczeń	I stanowisko Rządu RP ws. przyszłości polityki spójności po 2013 r.
	kwiecień	Stanowisko Rządu RP: <i>Odpowiedź Polski na materiał do konsultacji Komisji Europejskiej w sprawie przeglądu budżetu UE</i>
	czerwiec	II dokument problemowy PL <i>Efektywność systemu realizacji i mechanizmów wykonawczych polityki spójności na poziomie wspólnotowym</i>
Zielona księga ws. spójności terytorialnej	październik	
Konferencja podsumowująca konsultacje publiczne ws. przeglądu budżetu Reformowanie budżetu, zmienianie Europy	listopad	
Powołanie przez KE Grupy zadaniowej na rzecz uproszczeń		
	2009	
	lutym	Stanowisko Rządu RP ws. zielonej księgi
		III dokument problemowy PL <i>Global Economic Crisis and the EU Cohesion Policy</i>
Communiqué Ministrów ws. polityki spójności (prezydencja czeska)	marzec	
	maj	Publikacja wyników badania MRR <i>Korzyści krajów UE-15 wynikające z realizacji polityki spójności w Polsce</i>
		IV dokument problemowy PL <i>Positive effects of Cohesion Policy in Poland</i>
Program dla zreformowanej polityki spójności – raport Fabrizia Barca	czerwiec	
Powołanie przez KE grupy wysokiego szczebla ws. Przyszłości polityki spójności	październik	
Dokument programowy odnoszący się do przyszłości polityki spójności (<i>Orientation Paper on Future Cohesion Policy</i>) Komisarza Pawła Sameckiego	grudzień	
	2010	
Publikacja przez KE raportu strategicznego 2010: <i>Polityka spójności: Sprawozdanie strategiczne 2010 dotyczące realizacji programów na lata 2007-2013</i>	marzec	
Przyjęcie konkluzji Rady UE ws. raportu strategicznego 2010	maj	

Przyjęcie przez Radę Europejską strategii na rzecz wzrostu i zatrudnienia <i>Europa 2020</i>	czerwiec	
	sierpień	Przyjęcie II stanowiska Rządu RP ws. przyszłości polityki spójności po 2013 r.
Przedstawienie przez KE jej wizji zmian w przyszłym budżecie unijnym w formie komunikatu COM(2010)700 Przegląd budżetu UE	październik	
Publikacja przez KE piątego raportu kohezyjnego	listopad	Stanowisko Rządu RP ws. komunikatu KE COM(2010)700
	2011	
	styczeń	Przyjęcie stanowisko Rządu RP ws. wniosków z piątego raportu kohezyjnego
Przyjęcie konkluzji Rady UE nt. piątego raportu kohezyjnego	luty	
Publikacja propozycji Komisji WRF 2014-2020 i rozpoczęcie formalnych negocjacji budżetu wieloletniego	czerwiec	
Publikacja propozycji KE dot. pakietu legislacyjnego dla polityki spójności 2014-2020 i rozpoczęcie formalnych negocjacji	październik	

Źródło: Opracowanie własne MliR

Formalne negocjacje pakietu legislacyjnego dla polityki spójności

Formalne negocjacje rozporządzeń dla polityki spójności na okres 2014-2020 zostały rozpoczęte 6 października 2011 r., kiedy Komisja Europejska przedstawiła swoją propozycję pakietu legislacyjnego w postaci komunikatów.⁹⁾ Unijna zwykła procedura prawodawcza przewiduje, że aby dany akt prawny został przyjęty, obaj współprawodawcy, Rada UE i Parlament Europejski, muszą zgodzić się co do jego treści. Z proceduralnego punktu widzenia oznacza to, że aby projekt danego aktu był przyjęty w pierwszym czytaniu, oficjalne stanowiska obu tych instytucji muszą brzmieć identycznie. Jeżeli będą między nimi rozbieżności, to wówczas rozpoczynane jest drugie czytanie. W praktyce zdecydowana większość aktów prawnych w UE jest przyjmowana w pierwszym czytaniu, ponieważ jest to szybsza ścieżka. Jednak w praktyce wymaga przyjęcia wstępnych stanowisk przez obie instytucje, które następnie pełnią rolę ich mandatów negocjacyjnych, na podstawie których budowane jest wspólne stanowisko tych instytucji.

Podzielenie tego olbrzymiego pakietu przepisów na tematyczne bloki negocjacyjne przez prezydenckie trio Polska-Dania-Cypr pozwoliło na sprawne przeprowadzenie pakietu przez negocjacje w Radzie i Parlamencie Europejskim, ponieważ umożliwiło równoległe prowadzenie prac. Te części rozporządzeń, które zostały uzgodnione między państwami członkowskimi w Radzie, stawały się przedmiotem negocjacji między Radą a Parlamentem Europejskim, chociaż Rada nadal pracowała nad swoim stanowiskiem w zakresie innych bloków. Dlatego przedstawione poniżej etapy negocjacji naczadzą na siebie na osi czasu:

- Sukcesywne przyjmowanie stanowiska (mandatu negocjacyjnego) przez Radę** – październik 2011 – lipiec 2013 – Rada wypracowywała swój mandat negocjacyjny do poszczególnych bloków przyjmując tzw. częściowe stanowiska (*partial general approach*). Negocjacje między państwami członkowskimi z udziałem KE najpierw odbywały się na poziomie roboczym Rady (grupa robocza B.05 ds. środków strukturalnych), a następnie ich wyniki były potwierdzane na wyższym poziomie Rady – Coreper II i w większości przypadków także przez GAC.
- Przyjęcie stanowiska (mandatu negocjacyjnego) przez Parlament Europejski** – październik 2011 – czerwiec 2012 – w tym czasie w ramach komisji REGL Parlamentu Europejskiego toczyły się prace nad mandatem negocjacyjnym parlamentu, które zostały sfinalizowane w czerwcu 2012 r. Obejmował on wszystkie bloki negocjacyjne.
- Nieformalne negocjacje między Parlamentem Europejskim a Radą (tzw. trilogi)** – październik 2012 – listopad 2013 – przyjęcie przez Parlament Europejski jego mandatu negocjacyjnego umożliwiło rozpoczęcie rozmów między nim a Radą (reprezentowaną przez prezydencję) z udziałem Komisji Europejskiej. Podczas gdy Rada wciąż prowadziła prace nad swoim mandatem w odniesieniu do niektórych bloków, rozmowy w trilogu dotyczyły tych bloków, gdzie Rada już wypracowała swoje stanowisko. Tempo i zakres tych prac było powiązane z postępowaniem w ne-

⁹⁾ COM (2011) 615 zawierał propozycję rozporządzenia ogólnego, wspólnego dla pięciu funduszy unijnych, COM (2011)614 – rozporządzenia ws. EFRR, COM (2011)607 – rozporządzenia ws. EFS, COM(2011)612 – rozporządzenia ws. Funduszu Spójności, COM(2011)611 – rozporządzenia ws. EWT oraz COM(2011)610 – rozporządzenia zmieniającego dotychczasowe rozporządzenie ws. EUWT.

goczącach WRF, ponieważ właśnie tam podejmowano decyzje o wielu kwestiach o znaczeniu strategicznym. Nie czekając na nie, Rada i Parlament Europejski pracowały nad innymi blokami negocjacyjnymi. Osiągnięcie politycznego kompromisu ws. WRF w czerwcu 2013 r. oznaczało dla polityki spójności, że te ogólne rozstrzygnięcia dotyczące polityki spójności będzie trzeba przełożyć jeszcze na konkretną treść rozporządzeń. Ze względu na ich wagę, negocjacje tych przepisów toczące się na jesieni 2013 r. były burzliwe i intensywne. Można stwierdzić, że Parlamentowi Europejskiemu udało się wywrzeć spory wpływ na ich kształt. W przypadku polityki spójności największe znaczenie dla Parlamentu Europejskiego miały przepisy dotyczące warunkowości makroekonomicznej, rezerwy wykonania, poziomów dofinansowania oraz zaliczek początkowych. Udało mu się wprowadzić zmiany w zakresie dwóch pierwszych kwestii, które były zgodne ze stanowiskiem Polski, tzn.: warunkowość makroekonomiczna została w istotny sposób osłabiona w porównaniu z oryginalną propozycją KE oraz ze stanowiskiem Rady, a w przypadku rezerwy wykonania jej wielkość została zmniejszona z 7% alokacji danego państwa członkowskiego do 6%. Warto też wspomnieć, że Komisja Parlamentu Europejskiego ds. zatrudnienia i spraw socjalnych (EMPL) była niezadowolona z tego, że jedynie 23,1% polityki spójności zostało przeznaczone na EFS i na ostatniej prostej negocjacji podjęła szeroko zakrojone starania, aby podnieść udział EFS do 25%. Z kolei, z punktu widzenia Rady samo wprowadzenie takiego mechanizmu i ten udział był już wystarczająco dużym ustępstwem wobec Parlamentu Europejskiego. Przy wsparciu komisji Parlamentu Europejskiego ds. Rozwoju Regionalnego (REGI), państwa członkowskie skutecznie przeciwstawiły się komisji EMPL i ostatecznie zachowano dotychczasowy kompromis.

Ostatecznie w dniu 20 listopada 2013 r. wspólne stanowisko wobec pakietu zostało oficjalnie przyjęte przez Parlament Europejski na sesji plenarnej w Strasburgu. Następnie stał się on przedmiotem prac prawników-lingwistów Rady i Parlamentu Europejskiego, a po ich zakończeniu, w dniu 16 grudnia 2013 r., miało miejsce jego przyjęcie przez Radę. 20 grudnia cały pakiet legislacyjny (z wyjątkiem rozporządzenia nr 508/2014 ws. EFMR, którego negocjacje nie były jeszcze zakończone) został opublikowany w Dzienniku Urzędowym UE nr 347, a następnego dnia wszedł w życie, co umożliwiło podjęcie oficjalnych negocjacji treści umów partnerstwa i programów między państwami członkowskimi a Komisją Europejską. Polska umowa partnerstwa została zaakceptowana w dniu 23 maja 2014 r. jako jedna z pierwszych, a następnie w okresie grudzień 2014 r. – luty 2015 r. przyjęte zostały wszystkie programy operacyjne:

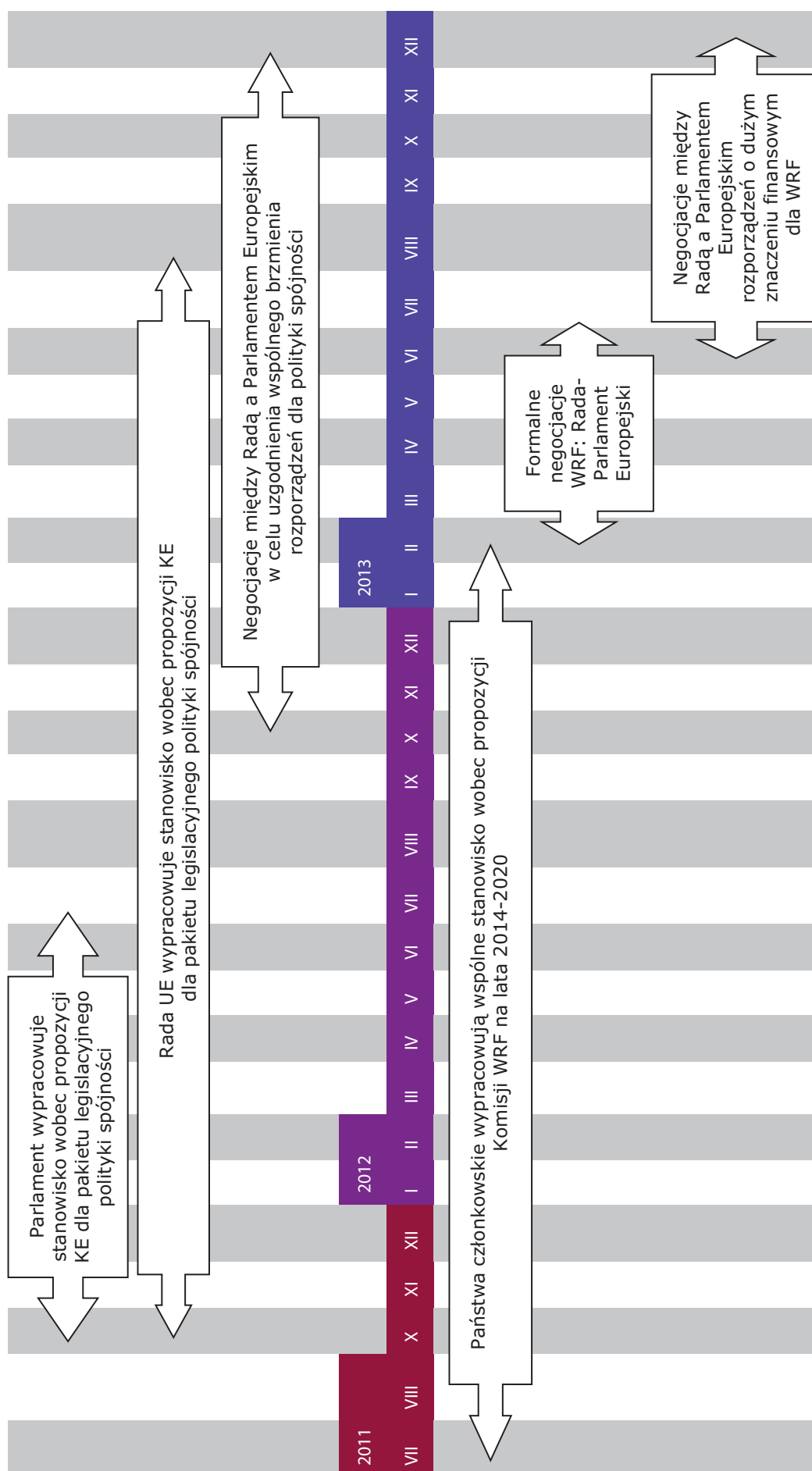
KRAJOWE PROGRAMY OPERACYJNE

- Program Operacyjny Polska Cyfrowa,
- Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój,
- Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko,
- Program Operacyjny Polska Wschodnia,
- Program Operacyjny Inteligentny Rozwój,
- Program Operacyjny Pomoc Techniczna.

REGIONALNE PROGRAMY OPERACYJNE

- Regionalny Program Operacyjny Woj. Dolnośląskiego,
- Regionalny Program Operacyjny Woj. Śląskiego,
- Regionalny Program Operacyjny Woj. Opolskiego,
- Regionalny Program Operacyjny Woj. Lubuskiego,
- Regionalny Program Operacyjny Woj. Łódzkiego,
- Regionalny Program Operacyjny Woj. Kujawsko-Pomorskiego,
- Regionalny Program Operacyjny Woj. Wielkopolskiego,
- Regionalny Program Operacyjny Woj. Lubelskiego,
- Regionalny Program Operacyjny Woj. Małopolskiego,
- Regionalny Program Operacyjny Woj. Mazowieckiego,
- Regionalny Program Operacyjny Woj. Podkarpackiego,
- Regionalny Program Operacyjny Woj. Podlaskiego,
- Regionalny Program Operacyjny Woj. Pomorskiego,
- Regionalny Program Operacyjny Woj. Świętokrzyskiego,
- Regionalny Program Operacyjny Woj. Warmińsko-Mazurskiego,
- Regionalny Program Operacyjny Woj. Zachodniopomorskiego.

Rysunek 2. Przebieg negocjacji pakietu legislacyjnego dla polityki spójności 2014-2020 i wieloletnich ram finansowych na osi czasu



Źródło: Opracowanie własne MiiR

ROZPORZĄDZENIE OGÓLNE

Rozporządzenie ogólne z dnia 17 grudnia 2013 r. zawiera przepisy regulujące kształt oraz zasady wdrażania polityki spójności oraz EFRROW i EFMR w latach 2014-2020. Rozporządzenie ogólne uchyla, z dniem 1 stycznia 2014 r., rozporządzenie (WE) nr 1083/2006 ustanawiające przepisy ogólne dotyczące EFRR, EFS oraz Funduszu Spójności (☞ artykuł 153). W załączniku XIV zawarto tabelę przedstawiającą korelację przepisów starego i nowego rozporządzenia. Tym niemniej zaznaczyć trzeba, że przepisy rozporządzenia (WE) nr 1083/2006 nadal stosowane będą dla programów 2007-2013.

Rozporządzenie ogólne weszło w życie następnego dnia po jego publikacji w Dzienniku Urzędowym UE (☞ artykuł 154), która nastąpiła w dniu 20 grudnia 2013 r. Artykuł 154 wymienia te przepisy, które mają zastosowanie od 1 stycznia 2014 r. Rozporządzenie będzie obowiązywało do 31 grudnia 2020 r., jednakże, podobnie jak w przypadku rozporządzenia (WE) nr 1083/2006 przepisy będą obowiązywać również później dla programów i projektów z perspektywy 2014-2020.

1303/2013

PRZEPISY HORYZONTALNE

Struktura pakietu rozporządzeń

Zakres obowiązywania przepisów: EFSI**Omawiane przepisy:**

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) artykuł 1 Przedmiot
 - b) artykuł 149 Wykonywanie przekazanych uprawnień
 - c) artykuł 150 Procedura komitetowa

Powiązania z innymi artykułami:

1. Rozporządzenie finansowe nr 966/2012:
 - a) art. 3 Zgodność prawa wtórnego z niniejszym rozporządzeniem
 - b) art. 59 Zarządzanie dzielone z państwami członkowskimi
 - c) art. 175 Przepisy szczególne
2. Rozporządzenie nr 182/2011 (procedury komitetowe):
 - a) art. 4 Procedura doradczą
 - b) art. 5 Procedura sprawdzająca

Struktura pakietu legislacyjnego na lata 2014-2020 jest bardzo skomplikowana. O ile w okresie 2007-2013 dana kwestia była regulowana jednokrotnie (albo w przypadku EFRR, EFS i Funduszu Spójności w rozporządzeniu ogólnym nr 1083/2006, albo w krótkim rozporządzeniu dotyczącym poszczególnych funduszy, z ewentualnymi przepisami wykonawczymi umieszczonymi w jednym wspólnym rozporządzeniu wykonawczym nr 1828/2006), w okresie 2014-2020 przepisy dotyczące tego samego procesu pojawiają się czasem kilka razy nawet w ramach tego samego rozporządzenia. Następnie są uzupełniane lub doprecyzowywane w ramach licznych, przyjmowanych w 4 różnych procedurach rozporządzeniach wykonawczych i delegowanych, przy czym przepisy w ramach legislacji drugiego rzędu dotyczące danego obszaru są często przedmiotem zatwierdzenia w ramach innych procedur i w związku z tym dla uzyskania informacji nt. mających zastosowanie przepisów w danym obszarze trzeba sięgnąć do kilku aktów prawnych. Sytuację dodatkowo komplikuje rozporządzenie finansowe nr 966/2012 mające zastosowanie do całego budżetu UE, w tym zawierające konkretne przepisy stosowane bezpośrednio do EFSI.

Paradoksalnie uzasadnieniem dla takiej zaproponowanej przez Komisję skomplikowanej struktury rozporządzeń miało być ułatwienie życia beneficjentom poprzez ujednolicenie przepisów. Pewne wspólne, ogólne zasady powinny obowiązywać wspólnie dla wszystkich środków UE wydatkowanych w ramach zarządzania dzielonego. W przypadku EFSI, stanowiących podzbiór funduszy w ramach zarządzania dzielonego, które często realizują zbliżone cele na tym samym terytorium, ta spójność przepisów powinna być większa. Jeszcze bardziej szczegółowo powinny zostać uregulowane wspólne przepisy dla funduszy polityki spójności, które już w 2007-2013 miały wspólny system wdrażania – zwłaszcza, że w 2014-2020 dopuszczono programy i projekty wielofunduszowe. Obawiając się, że skutkiem oddzielnego przygotowania i negocjacji przepisów w rozporządzeniach pojawiłyby się rozbieżności w sformułowaniach nawet w kwestiach, gdzie brak uzasadnienia merytorycznego dla odmiennych rozwiązań, Komisja zaproponowała podejście odgórne: przepisy mają być co do zasady wspólne (co wyeliminuje ryzyko odmiennych sformułowań), a wszelkie derogacje powinny być wyraźnie wskazane w takim wspólnym przepisie „wyższego rzędu”. Pozostałe przepisy miałyby tylko charakter uzupełniający, nie zmieniając charakteru przepisów wspólnych. Funkcjonowanie beneficjenta w takim systemie prawnym miało być łatwiejsze, bo nie byłby konfrontowany z różnym podejściem w różnych miejscach, gdzie korzysta z funduszy UE, a tam gdzie byłyby różnice – wyraźnie byłoby to zaznaczone.

W efekcie derogacje w ramach poszczególnych ogólnych przepisów są bardzo liczne, a rozróżnienie między tym, co stanowi derogację, a co stanowi przepis uzupełniający – nieostre. W trakcie negocjacji w wielu obszarach przeważała skłonność do niezmiennia zasad w stosunku do okresu 2007-2013, nawet wówczas, kiedy różniły się one pomiędzy funduszami rolnymi, rybackimi i polityką spójności. Z punktu widzenia beneficjentów, którzy przywykli do już znanych

zasad to dobre rozwiązanie, z punktu widzenia beneficjentów finansujących projekty z różnych funduszy uproszczenia nie ma, natomiast przepisy są mniej przejrzyste.

1303/2013

Terminologia

W pakiecie rozporządzeń nie tylko nie ujednolicono większości przepisów w ramach wszystkich funduszy wchodzących w skład EFSI, ale nawet pozostawiono różną terminologię. W przypadku rozporządzeń w sprawie poszczególnych funduszy nie stwarza to problemu, bo używana jest ta sama terminologia jak w okresie 2007-2013, do której beneficjenci i instytucje zaczęły się przyzwyczajać. Ale w części II rozporządzenia ogólnego, która dotyczy zarówno funduszy polityki spójności, jak i EFMR oraz EFRROW, konieczne było zdefiniowanie na nowo terminów:

- pojęcie „program” wykorzystywane jest tylko w części II rozporządzenia ogólnego (zgodnie z definicją w art. 2 pkt 6) – w pozostałych częściach tego rozporządzenia oraz innych rozporządzeniach mowa jest albo o programie operacyjnym (w przypadku polityki spójności i EFMR) albo PROW (w rozporządzeniu nr 1305/2013 ws. EFRROW),
- pojęcie „priorytet” jest z kolei wykorzystywane (zgodnie z definicją w art. 2 pkt 8) zarówno w części II jak i części IV rozporządzenia ogólnego, ponieważ dodatkowo nie ma, jak w przypadku programu operacyjnego, wspólnej terminologii między EFMR i polityką spójności. W pozostałych częściach rozporządzenia ogólnego mowa jest albo o osiach priorytetowych (w odniesieniu do funduszy polityki spójności) albo o priorytetach Unii (w odniesieniu do EFMR i EFRROW).

Oznacza to, że nawet to samo rozporządzenie posługuje się dla tego samego (z punktu widzenia beneficjenta) pojęcia dwoma różnymi terminami, w zależności od tego, w której części dany przepis się znajduje. Dobrym przykładem, jakie komplikacje to powoduje, jest kwestia programów operacyjnych w ramach polityki spójności. Istotne przepisy w tym zakresie są w 2 różnych częściach rozporządzenia ogólnego: art. 96 określa ich szczegółowy zakres i strukturę, nazywając je „programami operacyjnymi”, ale aby znaleźć informację nt. terminów ich przyjmowania trzeba zajrzeć do art. 29, który, ponieważ jest w części II rozporządzenia, odnosi się do „programu”. Pojęcie „priorytet” powoduje jeszcze większe zamieszanie u potencjalnego beneficjenta, bo jest używane z różnymi przymiotnikami oraz w różnych kontekstach. Kiedy w motywie 83 preambuły mówimy o „priorytecie walki z bezrobociem”, mamy na myśli priorytet w potocznym tego słowa znaczeniu, a nie priorytet jako część programu operacyjnego. Kiedy w art. 1 w akapicie drugim mowa o „celach priorytetowych funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności”, także mamy na myśli priorytet w znaczeniu potocznym. Podobnie w definicji ram strategicznych polityki w art. 2 pkt 2 „ograniczona liczba spójnych priorytetów” czy priorytet w ramach strategii inteligentnej specjalizacji stanowiący część definicji w punkcie 3 tego artykułu jest zupełnie czym innym niż priorytet (oś priorytetowa) zdefiniowany w punkcie 8 tego samego artykułu, pomimo że wszystkie te definicje posługują się tym samym słowem.

Różnica między pojęciem priorytet, zdefiniowanym w art. 2 i określającym wyodrębnioną część programu operacyjnego a pojęciem priorytet inwestycyjny, które nie jest wprost zdefiniowane w art. 2, ale w rozporządzeniach dotyczących poszczególnych funduszy, także może być trudna do zrozumienia przez beneficjenta. Priorytet inwestycyjny odpowiada w przybliżeniu zakresowi wsparcia części priorytetu w ramach programu operacyjnego: priorytet obejmuje jeden lub więcej priorytetów inwestycyjnych, można powiedzieć więc w pewnym sensie, że priorytet inwestycyjny stanowi jednostkę niższego rzędu niż priorytet w ramach programu operacyjnego. Kiedy w art. 27 ust. 2 mowa jest o tym, że program definiuje priorytety określające cele szczegółowe trudno jednoznacznie powiedzieć, czy chodzi o priorytet (na co wskazywałoby użycie samego słowa „priorytet” bez przymiotnika „inwestycyjny”), czy priorytet inwestycyjny (na co wskazywałaby definicja w art. 2 pkt 34 która jednoznacznie odnosi cele szczegółowe do poziomu priorytetu inwestycyjnego, a nie priorytetu). Aby zrozumieć tę pozorną niekonsekwencję trzeba zdać sobie sprawę, że cele szczegółowe są zdefiniowane na innym poziomie w przypadku funduszy polityki spójności – w odniesieniu do każdego priorytetu inwestycyjnego, a na innym, wyższym poziomie priorytetu (nazywanego priorytetem Unii) dla EFRROW i EFMR. Art. 27 ust. 2 próbuje wybrnąć z tej sprzeczności mówiąc wyłącznie o priorytetach, czyli wyższym poziomie, a w przypadku polityki spójności należy go rozumieć razem z art. 96 ust. 2 lit. b) ppkt (i) który uzupełnia art. 27 ust. 2 w tym zakresie. Takie nakładanie się używanych często w różnym znaczeniu pojęć: priorytet – priorytet inwestycyjny – oś priorytetowa – specyficzny priorytet itp. i inne konwencje przyjęte w różnych częściach rozporządzenia i w odniesieniu do różnych funduszy powoduje, że bez kompleksowej znajomości tych zależności i całości pakietu rozporządzeń bardzo trudno zrozumieć pojedynczy przepis nawet jeśli jego zakres stanowi poza tym aspektem dość wyodrębnioną całość. Ta wieloznaczność pojęć utrudnia życie beneficjentom, którzy najczęściej dostają wsparcie z jednego konkretnego priorytetu inwestycyjnego w jednym priorytecie z jednego funduszu i nie mają żadnej potrzeby w poznawaniu zasad funkcjonowania EFSI poza wąskim zakresem ich zainteresowania.

1303/2013

Struktura rozporządzenia i hierarchia przepisów

Artykuł 1 rozporządzenia ogólnego szczegółowo reguluje nie tylko zakres stosowania poszczególnych artykułów tego rozporządzenia (które artykuły stosują się w odniesieniu do których funduszy) ale, ze względu na pokrywanie się zakresu przedmiotowego wielu przepisów, hierarchię przepisów w sytuacji, gdy tę samą kwestię regulują różne przepisy, tak w rozporządzeniu ogólnym jak i w wymienionych w ust. 4 rozporządzeniach dotyczących poszczególnych funduszy oraz EWT. Wprawdzie akapit czwarty mówi, że przepisy rozporządzenia ogólnego stosuje się „bez uszczerbku” dla przepisów wymienionych w nim rozporządzeń, co sugerowałoby, że inne rozporządzenia mają co najmniej równą rolę, ale jest tak wyłącznie wtedy, kiedy odbywa się to „zgodnie z akapitem piątym niższego artykułu”, który w praktyce wprowadza ścisłą hierarchię przepisów. Jedynie związek z rozporządzeniem nr 1306/2013 dotyczącym WPR nie jest ograniczany przez akapit piąty (ze względu na inną traktatową podstawę prawną ewentualne ograniczenie i tak nie byłoby skuteczne) i tylko w tym przypadku można powiedzieć, że przepisy rozporządzenia ogólnego rzeczywiście są bez uszczerbku dla ustanowionych w nim przepisów.

Hierarchia przepisów wynikająca z akapitu piątego art. 1 i przepisów innych rozporządzeń jest następująca:

1. Najważniejsze są przepisy **rozporządzenia finansowego nr 966/2012**. W art. 59 ust. 1 tego rozporządzenia zapisano, że „przepisy uzupełniające ustanawia się w przepisach sektorowych”. Wszystkie przepisy rozporządzenia ogólnego oraz rozporządzeń funduszowych wymienionych w art. 1 są przepisami sektorowymi w rozumieniu rozporządzenia finansowego i co do zasady powinny je wyłącznie uzupełniać, a nie zmieniać. Zgodnie z art. 3 rozporządzenia finansowego derogacje w przepisach sektorowych są dopuszczalne, jednak w każdej propozycji legislacyjnej Komisja musi wtedy „wyraźnie wskazać te odstępstwa oraz podać w preambule i w uzasadnieniu konkretne, uzasadniające powody ich wprowadzenia.” Można domniemywać, że brak tego wskazania oznacza, że Komisja nie uważa zaproponowanego przepisu za odstępstwo od zasad określonych w rozporządzeniu nr 966/2012, które nadal się stosują, co ma konsekwencje dla interpretacji przepisów rozporządzenia ogólnego i innych rozporządzeń w pakiecie na lata 2014-2020. Wątpliwości mogą się pojawić także w sytuacji, w której dane rozwiązanie pojawiło się dopiero w ramach prac legislacyjnych, w szczególności jeśli nie wypełniono warunku dotyczącego konkretnego uzasadnienia w preambule.

Traktatową podstawą prawną (☞ art. 322 TFUE) ta nadrzędność przepisów rozporządzenia finansowego ograniczona jest do przepisów finansowych określających warunki uchwalania i wykonywania budżetu. Niektóre przepisy w ramach EFSI należałoby być może uznać za niemające bezpośredniego związku z warunkami wykonywania budżetu, ale ze względu na inwestycyjny charakter tego obszaru regulacji i wpływ kwestii regulowanych w rozporządzeniach dla EFSI, w szczególności na wskazaną w art. 317 TFUE horyzontalną zasadę należytego zarządzania finansami, zdecydowaną większość przepisów rozporządzenia ogólnego oraz rozporządzeń dla poszczególnych funduszy i EWT należy uznać za takie przepisy finansowe.

Rozporządzenie finansowe reguluje stosunkowo niewielki zakres, pozostawiając wiele szczegółowych rozwiązań dla przepisów sektorowych: główne znaczenie ma art. 59, ale nie można zapominać, że do EFSI stosują się co do zasady, zgodnie z art. 175 rozporządzenia nr 966/2012, i o ile z treści danego przepisu nie wynika inaczej, wszystkie przepisy tytułu I (zawierającego podstawowe zasady) i III (dotyczącego badań) z wyjątkami określonymi w tytule II, w szczególności zasady, w tym terminy, dotyczące zaciągania zobowiązań (☞ art. 13 ust. 1) oraz zasada należytego zarządzania finansami, czyli wydatkowania zgodnie z zasadami oszczędności, wydajności i skuteczności (☞ art. 30, art. 53). Wiele przepisów szczegółowych rozporządzenia nr 966/2012 nie stosuje się do zarządzania dzielonego, w tym EFSI, przepisy derogacyjne nie są jednak umieszczone w żaden systematyczny sposób i wymagają często odwołania się do przepisów zawartych w innych artykułach. W szczególności art. 121 ust. 2 lit. e) wyłącza stosowanie w odniesieniu do EFSI wszystkich przepisów w art. 121-137 dotyczących dotacji, a art. 139 ust. 5 pozwala, i z tej możliwości skorzystano w rozporządzeniu ogólnym, na określenie w przepisach sektorowych dla EFSI zasad dla instrumentów finansowych), wyłączając stosowanie art. 139-140. Inne wyjątki, np. dotyczące płatności zaliczkowych (☞ art. 177 ust. 4), określone są w tytule II, tj. art. 175-180.

2. **Część I (art. 1-3), część II (art. 4-88) i część V (art. 149-153) rozporządzenia ogólnego.** Jak wskazano w ostatnim akapicie art. 1, w ramach rozporządzenia ogólnego część druga tego rozporządzenia „**jest nadrzędna wobec przepisów dotyczących poszczególnych funduszy**”, tj. zgodnie z definicją w art. 2 pkt 4, części trzeciej i czwartej rozporządzenia ogólnego oraz rozporządzeń dotyczących poszczególnych funduszy i EWT.

Dodatkowo wyraźnie zapisano, że w przepisach dotyczących poszczególnych funduszy mogą się znaleźć tylko przepisy uzupełniające część drugą oraz dotyczące odstępstw dopuszczonych w części drugiej. Rozróżnienie pomiędzy tym, co stanowi tylko uzupełnienie przepisów, a co stanowi już odstępstwo od zasady regulowanej w części drugiej rozporządzenia nie zawsze jest proste, a ma istotne znaczenie: w przypadku odstępstwa bez wyraźnego dopuszczenia w odpowiednim artykule części drugiej przepis nie ma żadnej mocy prawnej.

Nie ma *explicite* mowy o części I oraz części V, ale z samego faktu, że art. 1 zawiera ww. zasadę można wnioskować, że mają one charakter nadrzędny. Takie przepisy, jak umieszczony w części V przepis dotyczący daty wejścia w życie, również nie mogą być podrzędne w stosunku do innych przepisów rozporządzenia.

3. **Część III (art. 89-121) i część IV (122-148) rozporządzenia ogólnego.** Podrzędność w stosunku do części II została opisana w punkcie 2 powyżej. Jednocześnie ostatni akapit artykułu 1 określa również, że oprócz części drugiej, także **część trzecia i czwarta rozporządzenia ogólnego jest nadrzędna wobec rozporządzeń dotyczących poszczególnych funduszy**. Analogicznie zapisano, że możliwe są tylko przepisy uzupełniające – ale zabrakło wyraźnego wskazania, że jeśli część trzecia lub czwarta dopuszcza odstępstwa, mogą się one znaleźć w rozporządzeniach dotyczących poszczególnych funduszy. Jednak brak tego wyraźnego dopuszczenia odstępstw nie ma praktycznych konsekwencji. Jeśli takie odstępstwo jest dopuszczone w przepisach części trzeciej lub czwartej trudno mówić później o sprzeczności przepisów z rozporządzeniami dla poszczególnych funduszy i podobnie jak w przypadku relacji między częścią drugą a pozostałymi częściami i rozporządzeniami dla poszczególnych funduszy, tak w przypadku relacji między częścią trzecią a czwartą a rozporządzeniami dla poszczególnych funduszy, mocy prawnej nie mają tylko te przepisy, które nie mają charakteru uzupełniającego, ale stanowią odstępstwa, które nie zostały wyraźnie wskazane w części trzeciej lub czwartej. Samo dopuszczenie odstępstwa w części drugiej, które nie zostało powtórzone w części trzeciej lub czwartej, powinno być wystarczające dla jego zastosowania w rozporządzeniu dla poszczególnych funduszy, jeśli dotyczy konkretnego funduszu zgodnie z zasadą, że przepisy (także dotyczące derogacji) części drugiej przeważają nad przepisami części trzeciej i czwartej.

Nie ma konieczności regulowania zależności między częścią trzecią a czwartą, ponieważ zawarte w tych częściach przepisy mają inny zakres przedmiotowy: pewne kwestie regulowane są w części trzeciej, pewne w czwartej, ale nigdy w obu częściach równocześnie. Z punktu widzenia wdrażania funduszy polityki spójności (EFRR, EFS i Funduszu Spójności) nie ma praktycznego znaczenia, czy przepis znajduje się w części trzeciej czy czwartej.

Ani przepisy części trzeciej, ani przepisy części czwartej nie mają zastosowania do EFRROW. Odpowiedniki przepisów w tych częściach znajdują się w rozporządzeniu nr 1305/2013 ws. EFRROW, które bezpośrednio reguluje te kwestie. W przypadku EFRROW to rozporządzenie w jego sprawie stanowi więc trzeci element w hierarchii przepisów.

Przepisy części trzeciej nie mają zastosowania również do EFMR: przedmiot przepisów umieszczonych w części trzeciej regulowany jest bezpośrednio w rozporządzeniu nr 508/2014 ws. EFMR, bez konieczności derogowania od przepisów w części trzeciej, ale z zachowaniem przepisów w części drugiej o ile konkretne odstępstwo nie zostało przewidziane. W zakresie przedmiotu przepisów w części czwartej, w rozporządzeniu nr 508/2014 ws. EFMR możliwe są tylko przepisy uzupełniające, ewentualne odstępstwo od przepisu z części czwartej bez wyraźnie dopuszczonej w odniesieniu do EFMR derogacji nie miałoby mocy prawnej. Przyjęte rozwiązanie wynika z faktu, że podobnie jak w okresie 2007-2013 system zarządzania i kontroli oraz zarządzania finansowego w odniesieniu do EFMR jest oparty na tym samym modelu, co w przypadku funduszy polityki spójności, podczas gdy dla EFRROW stosowany jest, także podobnie jak w okresie 2007-2013, inny model. W pierwotnej propozycji zmian legislacyjnych na okres 2014-2020 Komisja proponowała zmianę tego status quo i upodobnienie systemu wdrażania EFRR do tego mającego zastosowanie do EFRROW, jednak w trakcie prac legislacyjnych takie rozwiązanie nie znalazło poparcia.

4. **Rozporządzenie nr 1299/2013 w sprawie EWT** w zakresie EFRR w ramach celu EWT. Rozporządzenie ogólne nie rozstrzyga o hierarchii przepisów w ramach rozporządzeń dotyczących poszczególnych funduszy i rozporządzenia nr 1299/2013 ws. EWT, pomimo że zakresy przedmiotowe rozporządzenia nr 1301/2013 ws. EFRR i rozporządzenia nr 1299/2013 ws. EWT w części się pokrywają. Rozstrzygający w tym przypadku jest przepis art. 1 ust. 3 rozporządzenia nr 1299/2013 przy braku analogicznego przepisu w rozporządzeniu nr 1301/2013, zgodnie z którym przepisy rozdziału i rozporządzenia nr 1301/2013 mają zastosowanie „z wyjątkiem przypadków określonych w niniejszym rozporządzeniu nr 1299/2013” (pozostałe rozdziały rozporządzenia nr 1301/2013 przedmiotowo nie pokrywają się). Oznacza to, że rozporządzenie nr 1301/2013 nie musi dopuszczać odstępstwa, wystarczy wyraźny zapis w przepisie w rozporządzeniu nr 1299/2013.¹⁰⁾

Przepis ten nie ma znaczenia dla EFS i Funduszu Spójności oraz dla EFRR w ramach celu *Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia*.

¹⁰⁾ Art. 1 ust. 3 rozporządzenia w sprawie EWT budzi wątpliwości w sytuacji, w której zachodzi sprzeczność z art. 1 rozporządzenia ogólnego, w szczególności gdy rozporządzenie nr 1299/2013 ws. EWT wprowadza derogację do przepisów części II rozporządzenia ogólnego, która nie została tam przewidziana: z jednej strony art. 1 rozporządzenia 1303/2013 przewiduje, że w takiej sytuacji przeważają zapisy części II, z drugiej strony art. 1 ust. 3 rozporządzenia w sprawie EWT można interpretować w przeciwny sposób. Komisja wydaje się interpretować tę sprzeczność zgodnie z rozporządzeniem w sprawie EWT: precedensowe w tym zakresie jest rozporządzenie delegowane wydane na podstawie art. 122 ust. 1 akapit 5, które w oparciu o art. 27 ust. 3 rozporządzenia w sprawie EWT deroguje w przypadku programów EWT od normalnych zasad mających zastosowanie do kwot nieodzykiwalnych.

1303/2013

5. **Rozporządzenia w sprawie poszczególnych funduszy**, tj. w przypadku polityki spójności rozporządzenia wymienione w punktach 1-3 akapitu czwartego art. 1 rozporządzenia ogólnego, w odniesieniu do EFRROW rozporządzenie wymienione w punkcie 5, a w odniesieniu do EFMR rozporządzenie nr 508/2014 ws. EFMR.

Jak wyjaśniono szczegółowo powyżej, przepisy tych rozporządzeń mogą mieć charakter uzupełniający w stosunku do mających zastosowanie przepisów opisanych w punktach 1-3 powyżej, w przypadku ewentualnego odstępstwa bez wyraźnej derogacji przeważające będą przepisy „wyższego rzędu”, a przepis w rozporządzeniu dla danego funduszu w zakresie, w którym będzie sprzeczny, nie będzie miał mocy prawnej.

Rozporządzenia wykonawcze i delegowane

6. **Rozporządzenia delegowane Komisji i rozporządzenia wykonawcze Komisji** muszą być zgodne z wszystkimi przepisami, o których mowa w punktach 1-5 powyżej. W ramach przepisów tych rozporządzeń, ta sama hierarchia opisana powyżej ma zastosowanie także do przepisów rozporządzeń delegowanych i wykonawczych, w zależności od tego, w której części rozporządzenia ogólnego lub w rozporządzeniach dla poszczególnych funduszy znajduje się przepis, na podstawie którego wydano dane rozporządzenie. **Rozporządzenia delegowane i wykonawcze nie mogą zmieniać zasad określonych w ww. rozporządzeniach.**

Pomimo innych procedur ich przyjmowania rozporządzenia delegowane nie są ważniejsze niż rozporządzenia wykonawcze, a w ramach rozporządzeń wykonawczych nie ma automatycznej zasady, że procedura stawiająca większe wymogi odnośnie przyjęcia oznacza, że regulowane później w danym akcie wykonawczym przepisy są ważniejsze niż przepisy przyjmowane w „lżejszej” procedurze. Teoretycznie rozróżnienie pomiędzy tym, co stanowi rozporządzenie wykonawcze a co rozporządzenie delegowane powinno być jednoznacznie zdeterminowane przez przedmiot, który regulują, w oparciu o zasady określone w traktacie, ale w praktyce nie jest to jasne i jest przedmiotem regularnych sporów między Parlamentem Europejskim, dążącym do jak najszerzego stosowania rozporządzeń delegowanych, ponieważ ma rolę w procesie ich przyjmowania, a współprawodawcą Radą, która zazwyczaj preferuje rozporządzenia wykonawcze, w których przyjmowaniu Parlament Europejski w praktyce nie uczestniczy (jest tylko informowany przez Komisję w celu ewentualnego zbadania, czy nie wykracza poza zakres upoważnienia określonego w rozporządzeniu Rady i Parlamentu). Rozporządzenia delegowane, jako formę regulacji, wprowadził dopiero Traktat Lizboński, rozporządzenie nr 1083/2006 i inne rozporządzenia mające zastosowanie do okresu programowania 2007-2013 były przyjmowane jeszcze przed jego wejściem w życie i w związku z tym w tamtym okresie występowały tylko rozporządzenia wykonawcze, w przypadku polityki spójności było to rozporządzenie nr 1828/2006 z późn. zm.

Zakres zarówno rozporządzenia delegowanego jak i wykonawczego musi być w pełni zgodny z zakresem upoważnienia zawartym w odpowiednim przepisie rozporządzenia Rady i Parlamentu Europejskiego (rozporządzenia ustawodawczego w rozumieniu art. 289 TFUE). W praktyce to tekst rozporządzenia ustawodawczego decyduje, które przepisy zostaną uszczegółowione w formie aktu delegowanego, a które w formie aktu wykonawczego.

W tym kontekście jest istotna różnica między rozporządzeniami delegowanymi i wykonawczymi:

- rozporządzenie delegowane zgodnie z art. 290 ust. 1 TFUE zawierają przepisy, które **uzupełniają lub zmieniają** niektóre, inne niż istotne, elementy aktu ustawodawczego. Jeśli więc rozporządzenie ogólne lub inne rozporządzenie Rady i Parlamentu Europejskiego zawiera odpowiednie upoważnienie do wydania rozporządzenia delegowanego, z natury tego aktu wynika, że Komisja będzie wprowadzała nowe zasady, nowe lub zmienione przepisy, które w przeciwnym wypadku należałyby do kompetencji legislatora. Zakres upoważnienia dla takich rozporządzeń jest więc z natury dość otwarty i Komisja może w dość dyskrejonalny sposób podejmować rozstrzygnięcia w ramach przedmiotu wchodzącego w zakres upoważnienia. Głównym ograniczeniem jest warunek, że rozporządzenie delegowane nie może dotyczyć **istotnego** przepisu. Definicja, co stanowi istotny element przepisu, a co nie, nie jest ostra, ale jest istotnym elementem argumentacji w trakcie przygotowania rozporządzenia i może być podstawą zaskarżenia danego rozporządzenia delegowanego i uznania go za nieważne, nawet jeśli rozporządzeniu nie sprzeciwiają się inne państwa członkowskie. Przykładem zastosowania tego warunku w praktyce jest załącznik I do rozporządzenia ogólnego określający WRS: w trakcie negocjacji rozporządzenia legislator uznał to za element istotny, pomimo że Komisja proponowała, aby upoważnić ją do wydania rozporządzenia delegowanego,
- rozporządzenia wykonawcze zgodnie z art. 291 ust. 2 TFUE mogą określać jedynie, gdy to jest konieczne, przepisy określające **jednolite warunki wykonywania** przepisów już określonych w rozporządzeniu ustawodawczym. W odróżnieniu od rozporządzeń delegowanych nie tworzą więc co do zasady nowych norm, a jedynie stanowią bardziej techniczne określenie np. wzorów poszczególnych dokumentów. Z takiego charakteru rozporządzeń wykonawczych wynika, że nawet jeśli upoważnienie w rozporządzeniu ustawodawczym jest szersze, zasady traktatowe ograniczają je wyłącznie do wprowadzania zasad dotyczących jednolitych warunków, a nawet bardziej: te jednolite warunki, które

nie są konieczne (np. w związku ze stosowaniem zasady subsydiarności) nie mogą być wprowadzone. Te przesłanki muszą być spełnione niezależnie od tego, ile państw członkowskich popiera dany projekt rozporządzenia wykonawczego i niezależnie od procedury jego przyjmowania. Jeśli rozporządzenie narusza te zasady, może to być podstawą zaskarżenia danego rozporządzenia i uznania nieważności przepisów w tym zakresie.

Wskazane różnice w charakterze pomiędzy rozporządzeniami wykonawczymi i delegowanymi należy mieć na uwadze w ramach prac nad ich przygotowaniem, czy przy przygotowaniu ich ewentualnych nowelizacji: argumenty, które mogą mieć znaczenie dla rozporządzenia wykonawczego, niekoniecznie mają zastosowanie dla rozporządzenia delegowanego.

Warto też zwrócić uwagę, że przepisy mające zastosowanie w okresie 2007-2013 pozwalały na umieszczenie w przepisach wykonawczych szerszego zakresu przepisów niż ma to miejsce po wejściu w życie traktatu lizbońskiego, w szczególności nie zawierało tak wyraźnego ograniczenia w zakresie istotności elementów. To, co nie spełnia warunków do wydania rozporządzenia delegowanego ani nie spełnia warunków do wydania rozporządzenia wykonawczego, musi być umieszczone w rozporządzeniu ustawodawczym, nawet jeśli wcześniej było regulowane w ramach rozporządzenia nr 1828/2006. Jest to jedna z prawnych przyczyn, dla której rozporządzenie ogólne jest dłuższe i bardziej szczegółowe niż rozporządzenie nr 1083/2006: zawiera ono obecnie więcej przepisów w dużej części przeniesionych z rozporządzenia nr 1828/2006. Nawet jeśli potencjalne rozporządzenie delegowane nie zawierałoby elementów istotnych i miałoby zakres przedmiotowy spójny z traktatem, legislator nie musi udzielić upoważnienia do wydania takiego rozporządzenia niezależnie co zapisała w projekcie zgłoszonym w ramach inicjatywy ustawodawczej Komisja. Ta wynikająca z traktatu lizbońskiego stosunkowo większa swoboda decyzji legislatora w porównaniu z okresem negocjacji rozporządzeń na lata 2007-2013 doprowadziła w efekcie do przeniesienia kolejnej części przepisów dotychczas umieszczonych w rozporządzeniu nr 1828/2006 do rozporządzenia ogólnego. Przepisy dotyczące instrumentów finansowych są dobrym przykładem przepisów, które zostały umieszczone w rozporządzeniu ogólnym, zarówno dlatego, że były przepisami istotnymi i w związku z tym nie mogły się znaleźć w rozporządzeniu delegowanym, jak i wprawdzie nie były istotne, ale legislator uznał, że nie chce ich umieszczać w rozporządzeniu delegowanym.

7. **Decyzje wykonawcze Komisji** muszą być zgodne ze wszystkimi rozporządzeniami ustawodawczymi, delegowanymi i wykonawczymi, o których mowa w punktach 1-6 powyżej.

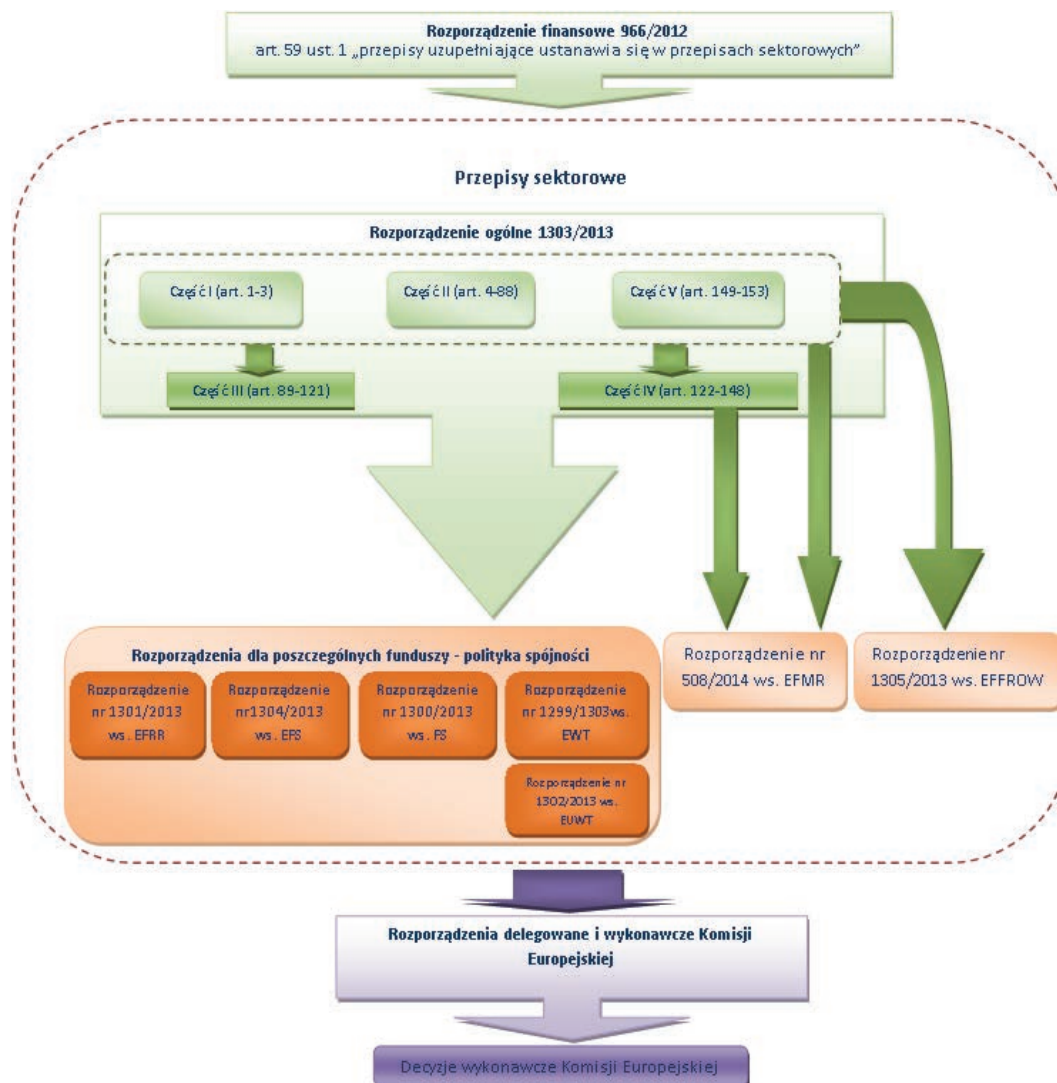
Rozporządzenia w swojej treści posługują się normalnie pojęciem aktu wykonawczego, które obejmuje zarówno decyzje jak i rozporządzenia (innymi potencjalnymi formami są dyrektywy, zalecenia i opinie, które w kontekście EFSI nie mają zastosowania). Decyzją jest np. akt wykonawczy wydany na podstawie art. 96 ust. 10, który zatwierdza program operacyjny, decyzją wykonawczą jest też np. akt wykonawczy wydany na podstawie art. 90 ust. 4 rozporządzenia ogólnego ustanawiający wykaz regionów kwalifikujących się do finansowania z EFRR i EFS oraz państw członkowskich kwalifikujących się do finansowania z Funduszu Spójności w latach 2014-2020. Część decyzji wymaga konsultacji z komitetem w ramach procedury komitetowej (w przypadku polityki spójności i przepisów części drugiej oraz czwartej rozporządzenia ogólnego tym komitetem jest Komitet Koordynujący Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne (*Coordination Committee for the European Structural and Investment Funds – COESIF*), np. wykaz programów EWT, który na podstawie art. 4 rozporządzenia nr 1299/2013 określony został w decyzji wykonawczej Komisji nr 2014/366/UE z dnia 16 czerwca 2014 r. Jeśli takiego wymogu konsultacji nie ma, Komisja może wydać decyzję bez konsultacji. Rozróżnienie pomiędzy decyzją a rozporządzeniem zależy od przedmiotu aktu. W przypadku decyzji co do zasady w rozporządzeniu znajduje się wyraźne odniesienie, że mamy do czynienia z decyzją przyjmowaną w drodze aktów wykonawczych, podczas gdy w przypadku rozporządzeń odniesienie jest do aktu wykonawczego, bez precyzowania, że mowa jest o rozporządzeniu.

Nie każde rozstrzygnięcie Komisji ma formę decyzji. Każdorazowo rozstrzyga o tym odpowiedni przepis rozporządzenia ustawodawczego i jeśli nie ma wyraźnego wskazania, Komisja nie musi decyzji wykonawczej wydać. Oprócz wpływu na procedury podejmowania takich rozstrzygnięć w ramach Komisji, wymóg wydania decyzji przede wszystkim ułatwia ewentualne zaskarżenie do sądu. Wszystkie decyzje w formie aktu wykonawczego są wymienione w motywie 124 preambuły.

Zależności pomiędzy przepisami zawartymi w ww. aktach prawnych obrazuje rysunek nr 3.

1303/2013

Rysunek 3. Hierarchia przepisów odnoszących się do Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych



Źródło: Opracowanie własne MliR

Procedura przyjmowania rozporządzeń delegowanych

Artykuł 149 rozporządzenia ogólnego określa procedurę przyjmowania rozporządzeń delegowanych, która nie wprowadza oprócz terminów upoważnienia dla Komisji do wydawania takich rozporządzeń nic nowego w stosunku do przepisów wynikających bezpośrednio z art. 290 TFUE lub ogólnych zasad stosowanych dla takich aktów:

- w pierwszej kolejności Komisja powinna **skonsultować proponowane przepisy, w tym na poziomie ekspertów**. Wymóg ten nie jest wiążący, ale dotychczas zawsze w przypadku EFSI był wypełniany. Komisja może bez konsekwencji prawnych nie skonsultować przepisów, skonsultować tylko założenia bez przedstawiania na tym etapie konkretnej propozycji treści przepisów lub skonsultować konkretne propozycje przepisów. Takie konsultacje nie są wskazane w żadnym artykule, a tylko w motywie 123 preambuły, zgodnie z którym „szczególnie ważne jest, aby w czasie prac przygotowawczych Komisja prowadziła odpowiednie konsultacje, w tym na poziomie ekspertów.”, co nie ma prawnie wiążącego charakteru. Takie konsultacje nie są dokonywane w ramach COESIF ani w ramach stałej Grupy Ekspertckiej ds. Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych (*Expert group on European Structural and Investment Funds* – EGESIF), gdzie omawiane są wytyczne Komisji i inne kwestie, ale w ramach powoływanych *ad hoc* grup eksperckich, w których na równych prawach uczestniczą przedstawiciele Rady (państw członkowskich) i Parlamentu Europejskiego, gdyż zgodnie z treścią motywu 123 „Komisja powinna zapewnić jednoczesne, terminowe i odpowiednie przekazanie stosownych dokumentów Parlamentowi Europejskiemu i Radzie”. Po konsultacjach nie ma żadnego głosowania i Komisja nie musi uwzględnić zgłoszonych w konsultacjach uwag, choć może to być w jej interesie, jeśli chce zmniejszyć ryzyko odrzucenia danego rozporządzenia delegowanego. Praktyka w odnie-

sieniu do EFSI jest taka, że na tym etapie konsultowane są przepisy lub ich założenia wyłącznie w angielskiej wersji językowej,

- następnie Komisja **przyjmuje pełny tekst rozporządzenia** i przekazuje go niezwłocznie, jak wskazano w art. 149 ust. 4, równocześnie do Rady i Parlamentu Europejskiego. Rozporządzenie jest we wszystkich wersjach językowych. Jest to teoretycznie pełna wersja rozporządzenia, która w przypadku pozytywnego zakończenia procedury zostanie opublikowana w Dzienniku Urzędowym UE. Możliwe jest jednak przed publikacją sprostowanie (*corrigendum*) w przypadku oczywistych błędów. Takie sprostowanie przez Komisję (z wykorzystaniem uwag państw członkowskich) jest w praktyce często konieczne zwłaszcza w przypadku wersji językowych innych niż w języku angielskim w związku z tym, że teksty w innych wersjach językowych nie były wcześniej konsultowane i pojawiają się rozbieżności między wersją w języku angielskim a innymi językami. Przyjęcie sprostowania przez Komisję, o ile rzeczywiście ma charakter techniczny, nie zmienia biegu terminów w procedurze dotyczącej wyrażenia ewentualnego sprzeciwu do tekstu rozporządzenia, choć można mieć wątpliwości, czy takie podejście jest spójne z przepisami traktatowymi: zwłaszcza w przypadku bardzo złej jakości wersji językowej rozporządzenia czas, który miał być przeznaczony na analizę merytoryczną, jeśli by opierać się tylko na wersji w danym języku, byłby znacznie skrócony lub nawet nie byłoby to możliwe jeśli sprostowanie ukaże się już po upływie terminu na ewentualny sprzeciw,
- do przyjętego przez Komisję rozporządzenia **nie można zgłaszać poprawek**. Można je tylko przyjąć lub odrzucić. Jeśli, jak wskazano w art. 149 ust. 5, w ciągu 2 miesięcy od przekazania przyjętego rozporządzenia przez Komisję Rada (większością kwalifikowaną) oraz Parlament Europejski (zwykłą większością) podejmą decyzję o niezgłoszeniu sprzeciwu, Komisja może nawet przed terminem rozporządzenie opublikować w Dzienniku Urzędowym UE i wejdzie ono w życie. Potrzebna jest zgodna decyzja obu instytucji. Do podjęcia takiej decyzji w Radzie potrzebna jest propozycja prezydencji przewodniczącej w tym czasie w Radzie i wymagana jest większość kwalifikowana popierająca taki wniosek, ale nieprzyjęcie decyzji o skróceniu nie skutkuje nieprzyjęciem rozporządzenia. Komisja pomimo decyzji o skróceniu może też opublikować rozporządzenie później – tak w praktyce stało się w odniesieniu do rozporządzenia nr 480/2014, ze względu na szeroki zakres zmian koniecznego sprostowania w innych niż w języku angielskim wersjach językowych,
- Rada (większością zwykłą) lub Parlament Europejski mogą również, zgodnie z art. 149 ust. 5 **wydłużyć okres o kolejne 2 miesiące**. Przedłużenie okresu musi mieć miejsce przed upływem 2 miesięcy od przekazania przyjętego rozporządzenia przez Komisję (nie jest możliwe wydłużenie nawet jeśli Komisja jeszcze rozporządzenia nie zdążyła opublikować) i wystarczy, że jedna z instytucji, Rada lub Parlament Europejski, wyrazi taką wolę. W takim przypadku Komisja nie może opublikować w ciągu 4 miesięcy od przekazania przyjętego rozporządzenia, ale nie skutkuje to nieprzyjęciem rozporządzenia,
- jeśli w ciągu 2 miesięcy od przekazania przyjętego rozporządzenia lub 4 miesięcy w przypadku wydłużenia na zasadach wyjaśnionych powyżej Rada (większością kwalifikowaną) lub Parlament Europejski (większością głosów wchodzących w jego skład członków) **nie wyrazi sprzeciwu**, Komisja może opublikować rozporządzenie w wersji przyjętej i przekazanej Radzie i Parlamentowi Europejskiemu. Wystarczy, że sprzeciw zgłosi jedna z tych instytucji: nawet jeśli Parlament nie wyrazi sprzeciwu, a robi to Rada, Komisja nie może opublikować rozporządzenia.

Do wyrażenia sprzeciwu w Radzie konieczna jest większość kwalifikowana, co jest w praktyce trudne do osiągnięcia: głosy wstrzymujące lub brak udziału w głosowaniu nie liczy się do sprzeciwu i nawet jeśli zwykła większość państw członkowskich jest przeciw, Komisja może opublikować rozporządzenie. O ile stosunkowo prosto jest zablokować skrócenie terminu poniżej 2 miesięcy, bo starczy mniejszość blokująca, trudniej (zwykłą większością) jest opóźnić publikację do 4 miesięcy od przekazania – ale wymagana większość jeszcze bardziej wzrasta jeśli celem jest wyrażenie sprzeciwu: opóźnienie wejścia w życie jest w praktyce dużo prostsze niż odrzucenie rozporządzenia delegowanego.

Nie ma konieczności wydawania decyzji o braku sprzeciwu. Jeśli nie będzie ani decyzji o wyrażeniu sprzeciwu, ani decyzji o braku sprzeciwu w odpowiednim terminie w danej instytucji, domniemana będzie zgoda odpowiednio Rady lub Parlamentu Europejskiego.

W ramach rozporządzenia nr 480/2014 Komisja zgrupowała przepisy dotyczące zupełnie różnych kwestii i w efekcie ograniczyła uprawnienia Rady i Parlamentu Europejskiego, które nie mogły wyrazić sprzeciwu wobec poszczególnych przepisów, a mogły tylko podjąć decyzję *en bloc* do wszystkich przepisów objętych rozporządzeniem. Takie podejście jest krytykowane i możliwe, że w przyszłości (np. w wyniku zaskarżenia przyjętego w ten sposób aktu) Komisja zostanie zmuszona do zmiany podejścia w tym zakresie.

Artykuł 149 ust. 2 ogranicza termin, w którym Komisja może wydawać rozporządzenia delegowane, do 31 grudnia 2020 r. Możliwe było, aby to upoważnienie nie było ograniczone czasowo. Warto zwrócić uwagę, że ponieważ wydatki w ramach okresu programowania 2014-2020 będą mogły być ponoszone dłużej, do końca 2023 r., a procedury dotyczące zamknięcia i kontroli oraz wiele innych przepisów będzie miało zastosowanie jeszcze dłużej, po tym okresie nie będzie

1303/2013

możliwa modyfikacja rozporządzeń delegowanych przyjętych na podstawie rozporządzenia ogólnego (przyjęte przepisy rozporządzenia o ile upoważnienie nie zostanie odwołane, pozostaną nadal w mocy). Ewentualne zmiany będą wymagały zmiany rozporządzenia ustawodawczego, czy to poprzez wydłużenie upoważnienia do wydawania rozporządzeń delegowanych, czy poprzez regulację danej kwestii bezpośrednio w rozporządzeniu ustawodawczym – w obu przypadkach niezbędna jest inicjatywa ustawodawcza Komisji.

Rada (większością kwalifikowaną) lub Parlament Europejski (większością głosów wchodzących w jego skład członków) może też odwołać upoważnienie dla Komisji do wydawania rozporządzenia delegowanego, jak przywołując zasady traktatowe określono w art. 149 ust. 3. Wystarczy decyzja jednej z instytucji, nie jest potrzebny wniosek Komisji. Ponieważ taka decyzja nie wpływa na ważność aktów już obowiązujących, a zdecydowana większość przepisów objętych rozporządzeniami delegowanymi już obowiązuje, a pozostałe nie wydają się budzić specjalnych kontrowersji, skutkiem takiej decyzji byłoby uniemożliwienie zmian przez Komisję już obowiązujących przepisów. Trudno sobie wyobrazić w praktyce sytuację, kiedy takie ograniczenie byłoby poparte przez wystarczającą większość w Radzie: po odwołaniu upoważnienia dla Komisji rola Komisji nie zmniejszyłaby się, gdyż ewentualne zmiany już obowiązujących przepisów wymagałyby wówczas inicjatywy ustawodawczej Komisji, a następnie i tak większości kwalifikowanej w Radzie.

Artykuł 149 w ust. 2, 3 i 5 zawiera listę wszystkich przepisów, w których zawarto upoważnienie do wydania rozporządzeń delegowanych. Tę samą listę, ale ze wskazaniem ogólnego zakresu poszczególnych rozporządzeń, zawiera także motyw 123 preambuły. Listy te mają charakter porządkujący. Przepisem podstawowym są upoważnienia w poszczególnych artykułach, które każdorazowo precyzują zakres upoważnienia. Nieumieszczenie odniesienia do któregoś z tych artykułów w art. 149 nie miało istotnych prawnych konsekwencji poza tym, że uprawnienie Komisji do wydania takiego hipotetycznego pominiętego rozporządzenia wykonawczego nie wygasłoby z dniem 31 grudnia 2020 r.

Procedury przyjmowania rozporządzeń wykonawczych

Rozporządzenia wykonawcze dotyczące rozporządzenia ogólnego oraz rozporządzenia dla pozostałych rozporządzeń dotyczących polityki spójności, dla których wymagana jest opinia w ramach procedury komitetowej (określanej często jako procedura komitologii/komitologiczna) są przedmiotem procedury, która odbywa się zgodnie z **artykułem 150 ust. 1** rozporządzenia ogólnego w ramach COESIF.

Stosuje się trzy różne procedury, w przypadku każdego uprawnienia wskazując, która procedura ma zastosowanie:

- **procedura doradcza** ma zastosowanie, jeśli przepis odwołuje się do art. 150 ust. 2. W takim przypadku przed wydaniem decyzji Komisja musi się zwrócić o opinię COESIF. Zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu nr 182/2011,¹¹⁾ jeśli zwykła większość członków zgłasza za, opinia będzie pozytywna, a jeśli zwykła większość członków zgłasza przeciw, opinia będzie negatywna, przy remisie komitet nie wyrazi opinii. Głosy wstrzymujące nie są brane pod uwagę. Każde państwo członkowskie ma jeden głos. Najważniejsze jednak, że niezależnie od opinii komitetu, Komisja może przyjąć rozporządzenie – Komisja musi jedynie zgodnie z art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 182/2011 podjąć decyzję „uwzględniając w jak największym stopniu wnioski płynące z dyskusji w ramach komitetu oraz wydaną opinię” – „uwzględniając” w tym kontekście nie ma charakteru zobowiązania do określonego postępowania, a jedynie wzięcia pod uwagę, innymi słowy: przeanalizowania zgłoszonych argumentów. Jest to spójne z nazwą procedury – jest to procedura doradcza. Analogiczne zasady obowiązywały w przypadku przepisów komitologicznych w ramach procedury doradczej także wcześniej. Lista przepisów objętych procedurą doradczą znajduje się w motywie 125 preambuły,
- **standardowa procedura sprawdzająca** ma zastosowanie, jeśli przepis odwołuje się do art. 150 ust. 3 i nie jest wymieniony w akapicie drugim w tym ustępie. W takim przypadku zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu nr 182/2011:
 - a) jeśli większość kwalifikowana zgłasza za, opinia będzie pozytywna,
 - b) jeśli nie będzie większości kwalifikowanej ani za, ani przeciw, komitet nie wyrazi opinii,
 - c) jeśli większość kwalifikowana zgłasza przeciw, opinia będzie negatywna.

W przypadku standardowej procedury sprawdzającej Komisja może przyjąć rozporządzenie w przypadku 1 i 2 powyżej, tj. jeśli opinia jest pozytywna lub, zgodnie z art. 5 ust. 4 akapit pierwszy rozporządzenia nr 182/2011, jeśli komitet nie wyraził opinii. Głosy wstrzymujące nie zmniejszają większości kwalifikowanej (zwiększają szansę, że komitet nie wyrazi opinii, co z punktu widzenia decyzji Komisji o przyjęciu lub odrzuceniu oznacza, że są traktowane jak głosy za). Siła głosu zależy od liczby ludności państwa członkowskiego. Taka procedura była stosowana w odniesieniu do rozporządzenia

¹¹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 182/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiające przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję

nr 1828/2006 i jego zmian. Zdarzyło się, że Komisja przyjęła zmiany w tym rozporządzeniu pomimo braku pozytywnej opinii i przy znacznym sprzeciwie i licznych głosach wstrzymujących państw członkowskich. Lista przepisów objętych standardową procedurą sprawdzającą znajduje się w motywie 126 preambuły,

- **zaostrzona procedura sprawdzająca** ma zastosowanie, jeśli przepis odwołuje się do art. 150 ust. 3 i jest wymieniony w drugim akapicie tego ustępu oraz motywie 127 preambuły. Zasady głosowania są takie jak w przypadku standardowej procedury sprawdzającej, ale w odróżnieniu od standardowej procedury, Komisja nie może przyjąć rozporządzenia w przypadku opisanym w punkcie 2, tj. kiedy komitet nie wyrazi opinii. Znacznie zmniejsza to liczbę głosów wystarczającą do zablokowania projektu rozporządzenia wykonawczego. Nie tylko starczy mniejszość blokująca, ale także głosy wstrzymujące działają w przeciwnym kierunku: o ile w przypadku standardowej procedury głosy wstrzymujące *de facto* działały jak głosy za, o tyle w przypadku procedury zaostrzonej mają taki sam skutek praktyczny, jak głosy przeciw. Procedura zaostrzona jest zgodna z art. 5 ust. 1 akapit drugi lit. b) rozporządzenia nr 182/2011, który określa, że Komisja nie przyjmuje projektu aktu wykonawczego w przypadku kiedy akt podstawowy (w tym przypadku: rozporządzenie ogólne) „przewiduje, że projekt aktu wykonawczego nie może zostać przyjęty w przypadku gdy nie została wydana opinia”.

Inaczej, niż w przypadku rozporządzenia delegowanego, akt wykonawczy nie jest przyjmowany przez Komisję przed przeprowadzeniem głosowania w Komitecie, dyskusja toczy się nad projektem. W trakcie dyskusji Komisja może zgłaszać, i często zgłasza, poprawki. Państwa członkowskie mogą sugerować poprawki, ale nie ma formalnego głosowania nad tymi poprawkami. Komisja poddaje pod formalne głosowanie całość projektu z poprawkami, które ona uzna za uzasadnione. Jeśli projekt nie uzyska wystarczającej liczby głosów, Komisja może nawet tego samego dnia przedstawić nowy tekst (art. 182 ust. 5 określa maksymalny termin) i poddać pod głosowanie, choć występują ograniczenia wynikające z regulaminu COESIF dotyczącego minimalnego terminu przekazywania dokumentów.

Zwykła większość głosów

Oznacza to, że decyzję uznaje się za podjętą, jeśli głosów za jest więcej niż głosów sprzeciwu. Każde państwo członkowskie dysponuje jednym głosem. Głosowanie zwykłą większością głosów stosuje się, o ile postanowienia Traktatu nie stanowią inaczej (art. 238 ust. 1 TFUE). Jest to zatem standardowy proces podejmowania decyzji. W praktyce ma on jednak zastosowanie tylko do nielicznych kwestii: regulaminu Rady, organizacji sekretariatu Rady oraz regulaminów komitetów przewidzianych w Traktacie.

Większość kwalifikowana

W wielu przypadkach Traktat wymaga, aby decyzje zapadały kwalifikowaną większością głosów, co oznacza większą liczbę głosów za niż w przypadku zwykłej większości. Obowiązuje zasada podwójnej większości: aby **akt wszedł w życie musi go poprzeć 55% członków Rady, czyli przynajmniej piętnastu z nich, reprezentujących państwa członkowskie, których liczba ludności stanowi co najmniej 65% ludności Unii**. Jeśli wniosek nie został przedstawiony przez Komisję lub Wysokiego Przedstawiciela, większość kwalifikowaną stanowi co najmniej 72% członków Rady reprezentujących państwa członkowskie, których łączna liczba ludności stanowi co najmniej 65% ludności Unii. Państwo członkowskie może jednak do dnia 31 marca 2017 r. zażądać użycia wcześniej stosowanego systemu. W takim przypadku każde państwo dysponuje określoną liczbą głosów w zależności od liczby ludności (art. 205 ust. 2 TWE, a od listopada 2014 r. art. 238 TFUE). Z dniem 1 stycznia 2007 r. wprowadzono nowy sposób ważenia głosów, zgodnie z którym większość kwalifikowana zostaje osiągnięta wówczas, gdy:

- za przyjęciem decyzji oddanych zostanie co najmniej 260 głosów z łącznej liczby 352 głosów (73,86%),
- za przyjęciem decyzji głosuje większość państw członkowskich, oraz

za przyjęciem decyzji opowiada się co najmniej 62% ludności UE (sprawdzenia, czy ostatnie kryterium zostało spełnione, musi zażądać jedno z państw członkowskich).

Definicje stosowane w rozporządzeniu ogólnym

Definicje pojęć zawartych w **artykule 2** rozporządzenia ogólnego zostały przedstawione w części Stosowane terminy na początku komentarza. W poniższej tabeli zawarto natomiast odniesienia do rozdziałów, w których zdefiniowane pojęcia zostały omówione w szerszym kontekście lub pojawiają się najczęściej.

1303/2013

Tabela 2. Definicje zawarte w artykule 2 rozporządzenia ogólnego

TABELA DEFINICJI	
DEFINICJA	ROZDZIAŁ WIODĄCY
unijna strategia na rzecz inteligentnego, zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu – strategia <i>Europa 2020</i>	Zasady wsparcia unijnego z Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych (art. 4), Przepisy ogólne
ramy strategiczne polityki	Warunki wstępne
strategia inteligentnej specjalizacji	Warunki wstępne
przepisy dotyczące poszczególnych funduszy	Przepisy horyzontalne oraz część poświęcona rozporządzeniom szczegółowym
programowanie	Zasady wsparcia unijnego z Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych, Podejście strategiczne i programowanie
program	Podejście strategiczne i programowanie
obszar objęty programem	Kwalifikowalność wydatków i trwałość (art. 70)
priorytet	Podejście strategiczne i programowanie
operacja	Przez całe opracowanie, w szczególności: Podejście strategiczne i programowanie, Kwalifikowalność wydatków i trwałość Operacje generujące dochód po ukończeniu
beneficjent	Przez całe opracowanie, w szczególności: Instrumenty finansowe
instrumenty finansowe	Instrumenty finansowe
ostateczny odbiorca	Instrumenty finansowe
pomoc publiczna (pomoc państwa)	Zasady ogólne (kontekst art. 6)
zakończona operacja	Zarządzanie finansowe (w kontekście art. 140)
wydatki publiczne	Zarządzanie finansowe
podmiot prawa publicznego	Zarządzanie i kontrola (Zasady ogólne)
dokument	Zarządzanie i kontrola
instytucja pośrednicząca	Zarządzanie i kontrola
strategia rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność	Instrumenty rozwoju terytorialnego
umowa partnerstwa	Podejście strategiczne i programowanie
kategoria regionów	Cele i ramy finansowe
wniosek o płatność	Zarządzanie finansowe (art. 131)
EBI	Instrumenty finansowe
partnerstwa publiczno-prywatne	Partnerstwo publiczno-prywatne
operacja PPP	Partnerstwo publiczno-prywatne
rachunek powierniczy	Instrumenty Finansowe
fundusz funduszy	Instrumenty Finansowe
MŚP	Koncentracja tematyczna, Instrumenty finansowe
rok obrachunkowy	Zarządzanie finansowe
rok budżetowy	Zarządzanie finansowe
strategia makroregionalna	Podejście strategiczne i programowanie
strategia morska	Podejście strategiczne i programowanie
mający zastosowanie warunek wstępny	Warunki wstępne
cel szczegółowy	Podejście strategiczne i programowanie

TABELA DEFINICJI	
DEFNICJA	ROZDZIAŁ WIODĄCY
stosowne zalecenia dotyczące poszczególnych państw przyjęte zgodnie z art. 121 ust. 2 TFUE stosowne zalecenia Rady przyjęte zgodnie z art. 148 ust. 4 TFUE	Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne i zarządzanie gospodarcze UE
nieprawidłowość	Zarządzanie finansowe
podmiot gospodarczy	Zarządzanie finansowe
nieprawidłowość systemowa	Zarządzanie finansowe
poważne defekty w skutecznym funkcjonowaniu systemu zarządzania i kontroli	Zarządzanie finansowe

Interpretacja prawna definicji beneficjenta stosowana przez MliR

MliR przygotowało interpretację przepisów, które dotyczą definicji „beneficjenta” w rozporządzeniach dotyczących EFSI. Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 10 rozporządzenia ogólnego, beneficjent oznacza podmiot publiczny lub prywatny oraz, wyłącznie do celów rozporządzenia nr 1305/2013 ws. EFRROW i rozporządzenia nr 508/2014 ws. EFMR, osobę fizyczną, odpowiedzialnych za inicjowanie lub inicjowanie i wdrażanie operacji. Taka definicja oznacza w opinii MliR, że beneficjentem wsparcia może być osoba fizyczna, gdyż pojęcie to mieści się w szerszym pojęciu podmiotu prywatnego. Zgodnie ze stanowiskiem KE prezentowanym w trakcie negocjowania rozporządzenia ogólnego w zakresie definicji beneficjenta, przepisy w tej kwestii są elastyczne i to do państw członkowskich należy określenie kto jest beneficjentem, z którym w związku z tym instytucja zarządzająca może podpisać umowę o dofinansowanie. Wyłączenie osób prywatnych z grupy potencjalnych beneficjentów wsparcia naruszałoby zasadę o niedyskryminacji poszczególnych podmiotów w procesie wyboru projektów.

Ustawa wdrożeniowa w art. 2 pkt 1 odwołując się do definicji beneficjenta zawartej w rozporządzeniu ogólnym również nie wyklucza osób fizycznych z katalogu beneficjentów programów operacyjnych.

Jednakże, należy zaznaczyć, że o tym czy wszystkie możliwe kategorie beneficjentów będą wymienione w poszczególnych priorytetach danego programu operacyjnego będą decydowały cele tego programu i poszczególnych funduszy. Środki pochodzące z funduszy są przeznaczone na realizację konkretnych celów danego priorytetu inwestycyjnego, którego realizacja jest weryfikowana za pomocą określonych wskaźników. Dlatego też kategorie beneficjentów, którzy mogą uzyskać wsparcie, mogą być różnicowane w zależności od celu, który ma zostać osiągnięty i ich możliwości realizacji tego celu.

Obliczanie terminów przyjmowania lub zmiany decyzji Komisji

Zakres obowiązywania przepisów: EFSI

Omawiane przepisy:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) artykuł 3 Obliczanie terminów przyjmowania lub zmiany decyzji Komisji

Powiązane artykuły:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) art. 16 ust. 2 i 4 – Decyzja KE ws. przyjęcia lub zmiany elementów umowy partnerstwa
 - b) art. 29 ust. 3 – Przyjmowanie programów
 - c) art. 30 ust. 2 i 3 – Terminy na podjęcie decyzji o zmianie elementów programu
 - d) art. 102 ust. 2 – Decyzja KE ws. dużego projektu
 - e) art. 107 ust. 2 – Zatwierdzenie przez KE wspólnego planu działania
 - f) art. 108 ust. 3 – Decyzja KE ws. zmiany wspólnego planu działania

1303/2013

Dla większość decyzji, które Komisja wydaje w formie aktu wykonawczego zgodnie z rozporządzeniami, wyznaczono termin, w których Komisja ma takie decyzje podjąć. Ponieważ jednak w wielu przypadkach podjęcie decyzji jest uzależnione nie tylko od Komisji, ale także od dostarczenia odpowiednich informacji przez państwo członkowskie, ustawodawca uznał za stosowne doprecyzowanie, czy i kiedy poszczególne terminy ulegają przerwaniu. Mamy do czynienia z 2 różnymi podejściami, w zależności od tego, czy odniesienie do decyzji (a dokładniej do artykułu i ustępu, w których uprawnienie dla Komisji do jej wydania zostało umieszczone) znajduje się w **artykule 3 rozporządzenia ogólnego**, czy nie.

Obliczanie terminów dla decyzji KE, o których mowa w art. 3

W przypadku decyzji, które są objęte artykułem 3, procedura jest bardzo przejrzysto opisana:

- bieg terminu rozpoczyna się w dniu po zaiscieniu przesłanek do podjęcia decyzji (np. państwo członkowskie przekazało projekt umowy partnerstwa),
- po pierwszej analizie dokumentów Komisja wysyła uwagi, co powoduje że od dnia następnego po przesłaniu uwag termin jest wstrzymany (nie: przerwany) już nie biegnie,
- od dnia następującego po dniu, w którym państwo członkowskie przesłało stanowisko do uwag KE, bieg terminu jest wznowiany (tj. nie rozpoczyna się od zera, ale od tyłu dni, ile upłynęło w momencie przesyłania przez Komisję uwag),
- jeśli Komisja ponownie prześle uwagi, bieg terminu ponownie zostanie wstrzymany itd.

Oznacza to, że czas trwania całej procedury zależy w dużym stopniu od szybkości odpowiedzi państwa członkowskiego i jeśli niezwłocznie będzie ono odpowiadać na uwagi, Komisja powinna podjąć odpowiednią decyzję w terminie niewiele dłuższym niż to wskazano w rozporządzeniu.

Artykuł 3 dotyczy wyłącznie formalnych decyzji, które Komisja wydaje w formie aktu wykonawczego, o ile ta decyzja znajduje się w artykule i ustępie tam wymienionym. Tymczasem w 2 z 8 wymienionych artykułów i ustępów nie ma mowy o żadnej decyzji Komisji w takiej formie. Dopóki to nie zostanie poprawione w drodze sprostowania lub zmiany legislacyjnej, można co najwyżej się domyslać, które decyzje miały w zamierzeniu być objęte art. 3.

Artykuł 3 dotyczy wyłącznie decyzji związanych z programowaniem (umowa partnerstwa, programy), dużymi projektami (i to nie wszystkimi) oraz wspólnymi planami działania (WPD), a dokładnie:

- art. 16 ust. 2 dotyczy przyjęcia elementów umowy partnerstwa. Ta decyzja jest decyzją wykonawczą, termin jest czteromiesięczny,
- art. 16 ust. 3 nie zawiera uprawnień do wydania jakiegokolwiek decyzji. Prawdopodobnie chodziło o ust. 4 i decyzję dotyczącą zmiany elementów umowy partnerstwa,
- art. 29 ust. 3 zawiera termin na przedstawienie uwag przez Komisję, ale uwagi te nie są przedmiotem decyzji w formie aktu wykonawczego. Być może chodziło o ust. 4, który ustanawia termin sześciomiesięczny na przyjęcie elementów programu operacyjnego i PROW. Wprawdzie nie mówi on bezpośrednio o decyzji w formie aktu wykonawczego, jednak odsyła do przepisów dotyczących poszczególnych funduszy: dla polityki spójności tym przepisem jest art. 96 ust. 10, który nie zawiera terminu, ale w którym znajduje się decyzja w formie aktu wykonawczego, do której termin z art. 29 ust. 4 się odnosi,
- art. 30 ust. 2 i ust. 3 zawierają terminy na podjęcie decyzji o zmianie elementów programu, które są krótsze niż te w odniesieniu do pierwszej decyzji dotyczącej danego programu określone w art. 29 ust. 4. Podobnie jak w przypadku art. 29 ust. 4 nie ma wprawdzie mowy wprost o decyzji w formie aktu wykonawczego, ale jest odwołanie do przepisów dotyczących poszczególnych funduszy, w tym przypadku dla polityki spójności to jest również art. 96 ust. 10, który nie rozróżnia między pierwszą decyzją dotyczącą programu operacyjnego a decyzjami dotyczącymi jego późniejszych zmian,
- art. 102 ust. 2 zawiera trzymiesięczny termin na podjęcie przez Komisję decyzji w formie aktu wykonawczego dotyczącej dużego projektu, w sytuacji, w której państwo przedstawia duży projekt bezpośrednio Komisji, bez korzystania z oceny jakości wykonanej przez niezależnych ekspertów,
- art. 107 ust. 2 zawiera czteromiesięczny termin na podjęcie przez Komisję decyzji w formie aktu wykonawczego dotyczącej zatwierdzenia WPD, a art. 108 ust. 3 termin na zatwierdzenie zmiany takiego planu.

Należy zwrócić uwagę, że wszystkie terminy objęte artykułem 3 mają charakter instruktażowy i ich niedotrzymanie przez Komisję nie powoduje żadnych bezpośrednich skutków prawnych. W żadnym z powyższych przypadków nie zastosowano zasady domniemanej zgody, która oznaczałaby, że elementy umowy partnerstwa lub programu lub dużego projektu lub WPD, dla których Komisja nie wydała decyzji w terminie, są traktowane jak zatwierdzone. Decyzja wydana po termi-

nie nadal będzie ważna, a Komisja może nawet po terminie zgłaszać uwagi. Ponieważ dodatkowo wydanie tych decyzji jest uwarunkowane spełnieniem dość ogólnie sformułowanego warunku (w przypadku umowy partnerstwa, programów operacyjnych, z wyjątkiem zmian związanych z ramami wykonania, i WPD „wszystkie uwagi Komisji zostały odpowiednio uwzględnione”, w przypadku dużych projektów „wnioskowany wkład jest uzasadniony”) z wprowadzonych terminów wiele praktycznych konsekwencji nie wynika. Trochę lepsza sytuacja jest w przypadku art. 30 ust. 2, który dotyczy zmiany programów w celu przesunięcia rezerwy wykonania. W tym przypadku kryteria są bardziej konkretne i wymierne (zgodność z mającymi zastosowanie przepisami, spójność z potrzebami rozwojowymi państwa członkowskiego lub regionu i brak znaczącego ryzyka, że nie uda się osiągnąć celów i celów końcowych zawartych we wniosku) przez co zakres ewentualnych uwag Komisji jest ograniczony. Ogólność kryteriów nie oznacza też zupełnej swobody interpretacyjnej Komisji: Komisja powinna działać wyłącznie na podstawie prawa i ewentualna decyzja negatywna (która również będzie w formie aktu wykonawczego) będzie podlegała zaskarżeniu i weryfikacji pod kątem podstawy prawnej dla zgłaszanych uwag i tego, czy rzeczywiście zostały uwzględnione. Jednak horyzont czasowy rozstrzygnięcia ewentualnego takiego zaskarżenia (zazwyczaj 2-3 lata) powoduje, że nie jest to opcja korzystna z punktu widzenia przyspieszenia terminów.

Obliczanie terminów dla decyzji KE, które nie są wymienione w art. 3

W rozporządzeniach dla EFSI znajdują się również przepisy dotyczące wydania innych decyzji, których art. 3 nie dotyczy i w związku z tym brak jest jednoznacznego wskazania, w jaki sposób wyliczane są terminy wynikające z poszczególnych przepisów. Tam, gdzie terminy mają charakter instruktażowy, nie ma to specjalnie dużego praktycznego znaczenia, ponieważ ich niedotrzymanie przez Komisję nie ma bezpośrednich konsekwencji.

Jednak nie zawsze tak być musi, bo nie zawsze termin ma charakter wyłącznie instruktażowy, w szczególności:

- tam, gdzie występuje zasada domniemanej zgody, tj. w art. 102 ust. 1 akapit drugi: jeśli Komisja nie wyda w ciągu trzech miesięcy decyzji w formie aktu wykonawczego o odmowie wkładu finansowego dla wybranego dużego projektu, dla którego złożono powiadomienie wraz z oceną jakości przeprowadzoną przez niezależnych ekspertów tzw. procedura IQR (*Independent Quality Review*), taki duży projekt uznaje się za zatwierdzony. Ponieważ ewentualna odmowa odnosi się wyłącznie do niezależnej oceny jakości, a nie dokumentów przygotowanych przez państwo członkowskie, nie ma uzasadnienia dla ewentualnych uwag i zgodnie z interpretacją Komisji w tym przypadku bieg terminu nie ma powodu być przerwany. Nadal można się spodziewać, że Komisja będzie musiała zweryfikować, czy powiadomienie jest dopuszczalne (tzw. *admissibility check*), ale jest to weryfikacja o charakterze bardziej administracyjnym – jeśli brak będzie niezbędnych elementów, oczywiście bieg terminu się nie rozpocznie. Ta podstawowa weryfikacja trwa zazwyczaj kilka-kilkanaście dni i jest zakończona potwierdzeniem przyjęcia projektu przez Komisję. Komisja w praktyce próbuje czasem argumentować, że bieg terminu powinien się rozpocząć od momentu wydania przez Komisję takiego potwierdzenia (czyli kilka-kilkanaście dni po przekazaniu dokumentów), ale wydaje się, że nie ma to uzasadnienia i, jeśli dokumenty są kompletne, czas na weryfikację tej kompletności powinien być wliczany do biegu terminu (który nie podlega przerwaniu), gdyż w treści przepisu wyraźnie odniesienie jest do daty powiadomienia. Zasada domniemanej zgody wprowadza również w odniesieniu do decyzji w analogicznej sytuacji art. 103 ust. 3 dla projektów fazowanych. Z domniemaną zgodą mamy też do czynienia w art. 50 ust. 6 w odniesieniu do dopuszczalności sprawozdań z wdrażania, ale uznanie tej dopuszczalności nie ma formy decyzji w drodze aktu wykonawczego i w tym przypadku informacja o niedopuszczalności powoduje przerwanie biegu terminu, który zaczyna biec od nowa po tym, jak dokumenty zostaną uzupełnione,
- istnieje możliwość, że niedotrzymanie sześciomiesięcznego terminu na nałożenie korekty finansowej przez Komisję wynikającego z przepisu będącego poprzednikiem art. 145 ust. 6 rozporządzenia ogólnego zostanie uznane za naruszenie powodujące, że dana korekta finansowa jest niezasadna,
- art. 140 dotyczący dostępności dokumentów zawiera w ust. 1 akapit czwarty przepisy szczególne regulujące zasady przerwania terminów.

1303/2013

ZASADY WSPARCIA UNIJNEGO Z EUROPEJSKICH FUNDUSZY STRUKTURALNYCH I INWESTYCYJNYCH

Przepisy ogólne

Zakres obowiązywania przepisów: EFSI

Omawiane przepisy:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) artykuł 4 Przepisy ogólne

Artykuł 4 określa warunki brzegowe dotyczące programowania i wdrażania EFSI. Większość z tych warunków ma swoje rozwinięcie lub doprecyzowanie w szczegółowych artykułach pakietu legislacyjnego dla EFSI.

I tak, przepis ten stanowi, że EFSI muszą przyczyniać się do realizacji strategii *Europa 2020*, jednakże w poszanowaniu ich celów traktatowych (określonych w szczególności w art. 174 TFUE) oraz z uwzględnieniem stosownych zaleceń Rady (zgodnie z definicją w art. 2 pkt 35) i krajowego programu reform (KPR).

Kolejnym wymogiem jest, aby każda zaplanowana interwencja EFSI:

- spełniała zasady horyzontalne (☞ art. 5, 7 i 8 rozporządzenia ogólnego) oraz traktatową (art. 5 ust. 3 TUE) zasadę pomocniczości (zgodnie z którą Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii),
- była komplementarna z innymi instrumentami UE oraz podlegała koordynacji wewnętrznej (między poszczególnymi funduszami wchodzącymi w skład EFSI) oraz zewnętrznej (z innymi właściwymi politykami, strategiami i instrumentami UE). W odniesieniu do stosowania horyzontalnej zasady partnerstwa, szczegółowo określonej w art. 5, art. 4 ust. 4 zawiera wyraźne zastrzeżenie, że to do państwa członkowskiego należy decyzja, na jakim szczeblu terytorialnym przygotowywane i wdrażane są programy i że to ramy instytucjonalne, prawne i finansowe danego państwa członkowskiego określają, kto programy przygotowuje i wdraża. Przepis ten nie przewiduje roli Komisji w zakresie takich rozstrzygnięć.

Dodatkowo, wszelkie rozwiązania wdrożeniowe muszą przestrzegać zasady proporcjonalności (również mającej charakter traktatowy, ☞ art. 5 ust. 4 TUE) oraz uwzględniać ogólny cel zmniejszenia obciążeń administracyjnych.

Przepisem, który znajduje się wyłącznie w art. 4 i nie jest następnie doprecyzowywany w dalszej części pakietu jest ust. 7, który określa metodę wykonywania budżetu UE w rozumieniu rozporządzenia finansowego w odniesieniu do środków EFSI. Przepisy rozporządzenia finansowego w art. 58 ust. 1 lit. a)-c) ustanawiają 3 różne metody wykonywania budżetu: zarządzanie bezpośrednie, zarządzanie dzielone i zarządzanie pośrednie. Z wyjątkiem enumeratywnie wymienionej w tym ustępie listy przypadków w odniesieniu do EFSI mamy do czynienia z zarządzaniem dzielonym, co ma konsekwencje dla podziału odpowiedzialności między państwo członkowskie oraz Komisję i zakresu bezpośredniego stosowania przepisów rozporządzenia finansowego do objętych tą metodą środków EFSI.

W art. 4 są tylko 3 wyjątki od zarządzania dzielonego w odniesieniu do polityki spójności:

- kwota przesunięta do CEF, która zgodnie z art. 6 rozporządzenia nr 1316/2013¹²⁾ będzie objęta metodą zarządzania bezpośredniego (w tym za pośrednictwem agencji wykonawczej zgodnie z art. 62 rozporządzenia finansowego) lub pośredniego,
- kwota pomocy technicznej z inicjatywy Komisji, do której zgodnie z art. 58 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia ogólnego ma zastosowanie zarządzanie bezpośrednie lub pośrednie,
- kwota działań innowacyjnych dotyczących obszarów miejskich z inicjatywy Komisji na podstawie art. 8 rozporządzenia nr 1301/2013 ws. EFRR, do których również ma zastosowanie bezpośrednie lub pośrednie.

¹²⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1316/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiające instrument *Łącząc Europę*, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 913/2010 oraz uchylające rozporządzenia (WE) nr 680/2007 i (WE) nr 67/2010

Czwartym wyjątkiem od stosowania zarządzania dzielonego, nie wymienionym w art. 4, ale zgodnie z normą ustanowioną w art. 25 ust. 1 rozporządzenia ogólnego, jest pomoc techniczna dla państw członkowskich doświadczających tymczasowych trudności budżetowych.

Mniej jasna jest sytuacja instrumentów finansowych. Brak umieszczenia na liście wyjątków oznaczać może (tak wyjaśniała to w trakcie negocjacji Komisja), że zarządzaniem dzielonym są objęte zarówno wkłady finansowe na rzecz instrumentów finansowych ustanowionych na poziomie Unii, o których mowa w art. 38 ust. 1 lit. a), pomimo że same takie instrumenty finansowe są zarządzane pośrednio lub bezpośrednio przez Komisję, jak i wkład do zarządzanego pośrednio przez Komisję instrumentu finansowego na rzecz MŚP wdrażanego przez EBI zgodnie z art. 39 rozporządzenia ogólnego. Takie rozumienie wydaje się potwierdzać art. 139 ust. 5 rozporządzenia finansowego, zgodnie z którym instrumenty finansowe wykonywane w trybie zarządzania dzielonego „w tym zasady dotyczące wkładów zarządzanych pośrednio lub bezpośrednio” wyłączono z zasad mających zastosowanie do instrumentów finansowych zgodnie z art. 140 rozporządzenia finansowego.

Strategia Europa 2020 – długookresowy program rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej przyjęty w czerwcu 2010 r. przez Radę Europejską. W komunikacie *Europa 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*¹³ zastąpiła realizowaną od 2000 r., zmodyfikowaną pięć lat później, Strategię Lizbońską. W strategii zaproponowano trzy podstawowe, wzajemnie wzmacniające się priorytety:

- wzrost inteligentny (*smart growth*), czyli rozwój oparty na wiedzy i innowacjach,
- wzrost zrównoważony (*sustainable growth*), czyli transformacja w kierunku gospodarki niskoemisyjnej, efektywnie korzystającej z zasobów i konkurencyjnej,
- wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu (*inclusive growth*), czyli wspieranie gospodarki charakteryzującej się wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniającej spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną.

KE zaproponowała wskaźniki, które mają zostać osiągnięte w 2020 r., umożliwiające monitorowanie postępów w realizacji ww. priorytetów za pomocą pięciu nadrzędnych celów, określonych na poziomie całej UE, w tym:

- osiągnięcie wskaźnika zatrudnienia na poziomie 75%,
- poprawa warunków prowadzenia działalności badawczo-rozwojowej, w tym przeznaczanie 3% PKB UE na inwestycje w badania i rozwój,
- zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych o 20% w porównaniu z poziomami z 1990 r.; zwiększenie do 20% udziału energii odnawialnej w ogólnym zużyciu energii; dążenie do zwiększenia efektywności energetycznej o 20%,
- podniesienie poziomu wykształcenia, zwłaszcza poprzez zmniejszenie odsetka osób przedwcześnie kończących naukę do poniżej 10% oraz zwiększenie do co najmniej 40% odsetka osób w wieku 30–34 lat mających wykształcenie wyższe,
- wspieranie włączenia społecznego, zwłaszcza poprzez ograniczanie ubóstwa, mając na celu wydzwignięcie z ubóstwa lub wykluczenia społecznego 20 mln obywateli.

Europejskie cele przekładane są na cele krajowe, co pozwala uwzględnić specyficzną sytuację każdego z państw UE. Polskie zobowiązania zostały ujęte w krajowym programie reform, czyli głównym instrumencie realizacji strategii *Europa 2020* na poziomie państw członkowskich. Zgodnie z semestrem europejskim, KPR jest co roku aktualizowany i przekazywany w kwietniu do Komisji Europejskiej razem z aktualizacją programów stabilności lub konwergencji.

Podstawowymi instrumentami realizacji celów strategii *Europa 2020* są przygotowane przez KE inicjatywy przewodnie (*flagship initiatives*), realizowane na poziomie UE, państw członkowskich, władz regionalnych i lokalnych.

¹³⁾ COM(2010) 2020

1303/2013

Te inicjatywy przewidują to:

- Unia innowacji – poprawa warunków ramowych dla innowacji oraz wykorzystanie innowacji do rozwiązania najważniejszych problemów społecznych i gospodarczych wskazanych w strategii *Europa 2020*,
- Mobilna młodzież – poprawa jakości na wszystkich poziomach edukacji i szkoleń oraz zwiększanie atrakcyjności europejskiego szkolnictwa wyższego na arenie międzynarodowej,
- Europejska agenda cyfrowa – osiągnięcie trwałych korzyści gospodarczych i społecznych z jednolitego rynku cyfrowego, opartego na dostępie do szerokopasmowego Internetu,
- Europa efektywnie korzystająca z zasobów – wsparcie zmiany w kierunku gospodarki niskoemisyjnej i efektywniej korzystającej z zasobów środowiska oraz dążenie do wyeliminowania zależności wzrostu gospodarczego od degradacji środowiska przyrodniczego,
- Polityka przemysłowa w erze globalizacji – poprawa warunków dla przedsiębiorczości, zwłaszcza MŚP oraz wsparcie rozwoju silnej bazy przemysłowej, zdolnej do konkurencyjności w skali globalnej,
- Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia – stworzenie warunków do unowocześnienia rynków pracy, przez ułatwienie mobilności pracowników i rozwój ich umiejętności, w celu zwiększenia poziomu zatrudnienia oraz zapewnienie trwałości europejskich modeli społecznych,
- Europejski program walki z ubóstwem – zapewnienie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej poprzez pomoc osobom biednym i wykluczonym oraz umożliwienie im aktywnego uczestniczenia w życiu ekonomicznym i społecznym.

Partnerstwo i wielopoziomowe zarządzanie

Zakres obowiązywania przepisów: EFSI

Omawiane przepisy:

1. Rozporządzenie ogólne:

- a) artykuł 5 Partnerstwo i wielopoziomowe zarządzanie

Powiązania z innymi artykułami:

1. Rozporządzenie ogólne:

- a) art. 14 ust. 2 – Zobowiązanie do zapewnienia udziału partnerów w przygotowaniu UP
- b) art. 15 ust. 1 lit. a (v) – Zobowiązanie do określenia w treści UP informacji nt. zastosowania zasady partnerstwa
- c) art. 15 ust. 1 lit. c – Zobowiązanie do zamieszczenia w treści UP rozwiązań dotyczących zasady partnerstwa
- d) art. 15 ust. 1 lit. d – Zobowiązanie do określenia w UP orientacyjnego wykazu partnerów i podsumowania przedsięwzięć podjętych w celu zaangażowania ich zgodnie z art. 5 oraz ich roli w przygotowywaniu UP a także sprawozdania z postępów, o których mowa w art. 52
- e) art. 26 ust. 2 – Zobowiązanie do zaangażowania partnerów w przygotowanie programów
- f) art. 27 ust. 5 – Zobowiązanie do zamieszczenia w programie (z wyjątkiem programu pomocy technicznej) opisu działań mających na celu realizację zasady partnerstwa
- g) art. 48 ust. 1 – Zobowiązanie do uwzględnienia partnerów w składzie komitetów monitorujących
- h) art. 50 ust. 4 – Zobowiązanie do zamieszczenia w rocznym sprawozdaniu z wdrażania, które ma zostać przedłożone w 2017 r. oceny roli partnerów w realizacji programu
- i) art. 52 ust. 2, lit. h) – Zobowiązanie do uwzględnienia w sprawozdaniach z postępów we wdrażaniu przedstawianym KE w 2017 r. i w 2019 r. informacji nt. roli partnerów w realizacji UP

- j) art. 58 ust. 1 lit. k) – Wskazanie, że działania w ramach pomocy technicznej z inicjatywy Komisji mogą obejmować rozpowszechnianie dobrych praktyk w zakresie wzmacniania potencjału partnerów
 - k) art. 59 ust. 1 – Możliwość wsparcia z EFSI w ramach pomocy technicznej z inicjatywy państwa członkowskiego przedsięwzięć mających na celu wzmocnienie potencjału właściwych partnerów oraz wymiany dobrych praktyk między nimi
 - l) art. 96 ust. 5, lit. c) – Zobowiązanie do uwzględnienia w treści PO przedsięwzięć podejmowanych w celu zaangażowania właściwych partnerów, w przygotowanie PO i rolę partnerów we wdrażaniu, monitorowaniu i ewaluacji PO
 - m) art. 108 ust. 1 – Zobowiązanie do przestrzegania zasady partnerstwa przy podejmowaniu decyzji dotyczącej składu komitetu sterującego dla WPD
 - n) Załącznik I do rozporządzenia ogólnego, pkt 5.1 WRS – Ogólne odniesienia do realizacji przez państwa członkowskie zasady partnerstwa
2. Rozporządzenie nr 1304/2013 ws. EFS:
- a) preambuła motyw 17 – Podkreślenie roli realizacji zasady partnerstwa dla efektywnego i skutecznego wdrażania przedsięwzięć finansowanych z EFS
 - b) art. 6 – Opis udziału partnerów w przedsięwzięciach wspieranych z EFS
 - c) art. 9 ust. 1 – Odniesienie do kwestii współpracy państwa członkowskiego z partnerami w zwiększaniu zasięgu oddziaływania i innowacyjnych rozwiązań społecznych również na szczeblu lokalnym lub regionalnym
 - d) art. 10 ust. 2 – Zobowiązanie do zaangażowania partnerów w wybór tematów do współpracy międzynarodowej z listy wspólnych tematów zaproponowanej przez Komisję
3. Rozporządzenie nr 1301/2013 ws. EFRR:
- a) art. 8 ust. 1 – Zachęcenie partnerów do angażowania się w przygotowanie i realizację innowacyjnych działań na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich
4. Rozporządzenie nr 1299/2013 ws. EWT:
- a) art. 8 ust. 4 lit. c) – Konieczność zawarcia w programie EWT opisu zakresu zaangażowania partnerów w przygotowanie programu oraz ich roli we wdrażaniu programu
 - b) art. 14 ust. 4 lit. c) – Konieczność zawarcia informacji w sprawozdaniach z wdrażania informacji nt. zaangażowania partnerów we wdrażanie, monitorowanie i ewaluację programu EWT
5. Rozporządzenie delegowane KE nr 240/2014 z dnia 7 stycznia 2014 r. w sprawie europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa w ramach EFSI

Waga zasady partnerstwa w ramach kolejnych perspektyw finansowych UE ulega zwiększeniu. W obecnej jej znaczenie zostało podkreślone publikacją kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa w ramach EFSI (➔ rozporządzenie delegowane KE nr 240/2014).

W samym **artykule 5 rozporządzenia ogólnego** wskazano, że zasada partnerstwa wymaga ścisłej współpracy pomiędzy władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi (w tym zwłaszcza miejskimi), a także podmiotami prywatnymi i trzecim sektorem. Partnerzy powinni aktywnie uczestniczyć w całym cyklu realizacji programu, poczynawszy od jego przygotowywania poprzez wdrażanie i monitorowanie po ewaluację. Partnerstwo musi być postrzegane w ścisłym powiązaniu z zasadami wielopoziomowego zarządzania, pomocniczości i proporcjonalności.

Omawiany artykuł jednoznacznie zobowiązuje państwo członkowskie do zorganizowania partnerstwa. Głównym celem takiego podejścia jest zagwarantowanie, aby działania były dostosowane do miejscowych i regionalnych potrzeb oraz priorytetów. Ma to też sprzyjać bardziej spójnemu i zintegrowanemu podejściu do wdrażania funduszy.

Szczegółowe procedury dotyczące włączenia odpowiednich partnerów na poszczególnych etapach realizacji EFSI pozostają w gestii władz krajowych. Państwo członkowskie wobec tego zobowiązane jest do ustalenia, w pierwszej kolejności w UP, a następnie w PO, mechanizmów partycypacji partnerów. Natomiast zakres ich zaangażowania zależy od indywidualnych ram instytucjonalnych każdego państwa członkowskiego, a w szczególności od uprawnień prawodawczych i budżetowych na różnych szczeblach wielopoziomowego zarządzania i w odniesieniu do zakresu poszczególnych funduszy.

1303/2013

Instytucja zarządzająca powinna także rozważyć zakres i sposób zaangażowania zainteresowanych stron w zależności od wiodących tematów zarządzanego PO oraz jego zasięgu terytorialnego.

Podstawową formą zapewnienia realizacji zasady partnerstwa jest zapewnienie udziału partnerów w komitetach monitorujących (☞ art. 5 ust. 2 oraz art. 48 ust. 1 rozporządzenia ogólnego). W kontekście polityki spójności definicja partnerów społeczno-gospodarczych została zawarta w art. 5 pkt 7 uozppr.

Istotne znaczenie ma przepis ustępu 5 stanowiący wyraźną derogację od ogólnej zasady określonej w art. 85 rozporządzenia ogólnego (i uszczegółowionej w odniesieniu do polityki spójności w art. 144), zgodnie z którą naruszenie obowiązujących przepisów prawa prowadzi do nałożenia przez Komisję korekt finansowych. Nie oznacza to, że nieprzestrzeganie przepisów dotyczących partnerstwa nie stanowi naruszenia obowiązujących przepisów prawa (w rozumieniu art. 6 rozporządzenia ogólnego), a jedynie, że najbardziej dotkliwa forma sankcji za naruszenie przepisów nie ma zastosowania. Wydaje się, że pomimo braku o tym mowy *explicite* w art. 5 ust. 5, niestosowanie korekt przez Komisję oznacza również możliwość niestosowania w takiej sytuacji korekt przez państwo członkowskie, tj. korekt, o których mowa w art. 72 lit. h) w części drugiej oraz w art. 143 w części czwartej rozporządzenia ogólnego – w przeciwnym przypadku przepis o niestosowaniu korekt przez Komisję nie miałby praktycznego znaczenia.

Na mocy **art. 5 ust. 3 rozporządzenia ogólnego** zasada partnerstwa jest uregulowana w sposób szczegółowy **rozporządzeniem delegowanym KE nr 240/2014 z dnia 7 stycznia 2014 r. w sprawie europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa w ramach EFSI**.

Akt ten precyzuje, że przy realizacji zasady partnerstwa państwa członkowskie muszą uwzględniać postanowienia w zakresie: zasad dotyczących przejrzystości procedur wyznaczania właściwych partnerów lub ich związków umożliwiających wskazanie jak najbardziej reprezentatywnych partnerów. Ze względu na dużą liczbę i różnorodność partnerów, skuteczność i efektywność ich udziału w procesach związanych z programowaniem i wdrażaniem EFSI zależy od ich reprezentatywności, właściwego umocowania oraz odpowiedniego poziomu reprezentacji.

Partnerzy powinni być dobierani zgodnie ze swoimi kompetencjami i zakresem dokumentu. Dla przykładu UP dotyczy wykorzystania wszystkich dostępnych dla danego kraju EFSI, dlatego też grono partnerów powinno być szerokie i zróżnicowane. Z kolei w przypadku PO do prac powinni być zaangażowani partnerzy właściwi ze względu na obszary, których dotyczy się program.

Niezbędne jest zapewnienie otwartego i przejrzystego wyboru partnerów. Partnerzy reprezentują określone środowisko, nigdy konkretną firmę czy grupę interesów. Konieczne jest wprowadzenie procedur przeciwdziałających konfliktowi interesów, który może się pojawić, jeżeli partnerzy będą jednocześnie zaangażowani w przygotowanie programów, kryteriów wyboru projektów i ich ocenę.

Kodeks postępowania precyzuje obszary, w których konsultacja z partnerami na poziomie UP oraz programów jest szczególnie istotna (udostępnienie partnerom pełnych informacji nt. treści i ewentualnych zmian ww. dokumentów, zapewnienie odpowiedniego zgodnego z ich potrzebami (np. związanymi z niepełnosprawnością) dostępu do dokumentów, czy też zapewnienie wystarczającego czasu na analizę oraz zgłoszenie uwag). Z partnerami należy także konsultować wyniki ewaluacji przeprowadzanych w trakcie realizacji programów zgodnie z art. 114 ust. 2 rozporządzenia ogólnego.

Partnerzy powinni być także zaangażowani w:

- przygotowanie sprawozdań z postępów we wdrażaniu UP w 2017 r. i 2019 r. (szczególnie w zakresie oceny ich roli we wdrażaniu umowy oraz przeglądu opinii partnerów wyrażonych w trakcie konsultacji),
- prace komitetów monitorujących – w procesy monitorowania i oceny programów, w tym w przygotowanie rocznych sprawozdań z wdrażania programu.

W celu wzmocnienia potencjału i zdolności instytucjonalnych partnerów do skutecznego udziału w procesach przygotowania, wdrażania, monitorowania i ewaluacji instytucja zarządzająca może skorzystać ze środków pomocy technicznej. Wsparcie partnerów może być realizowane między innymi w formie warsztatów, szkoleń, struktur koordynacyjnych oraz refundacji kosztów udziału w spotkaniach związanych z udziałem partnerów w realizacji programów.

Początkowo planowano znacznie szerszy zakres zagadnień podlegających regulacji w ramach Kodeksu postępowania. Spowodowało to sprzeciw wielu państw członkowskich, które kwestionowały zbyt daleko wykraczające poza krajowe systemy instytucjonalno-prawne zapisy projektowanego dokumentu. Ostatecznie Kodeks postępowania koncentruje się na wskazaniu głównych zasad oraz dobrych praktyk, co ma na celu ułatwianie państwom członkowskim realizacji zasady partnerstwa oraz wspieranie ich w tym zakresie.

Kodeks postępowania został wydany 7 stycznia 2014 r., czyli w momencie kiedy niektóre państwa członkowskie (w tym Polska) już przekazały KE swoje dokumenty programowe na lata 2014-2020. Należy w tym kontekście zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 5 ust. 4 rozporządzenia ogólnego data stosowania aktu delegowanego nie może być wcześniejsza niż data jego przyjęcia. Ponadto zgodnie ze wspólnym oświadczeniem Parlamentu i Rady dotyczącego stosowania art. 5 ust. 3 rozporządzenia ogólnego Kodeks postępowania nie będzie bezpośrednio ani pośrednio działał z mocą wsteczną.

Zasada partnerstwa na gruncie krajowym

Warto zwrócić uwagę, że w Polsce zasada partnerstwa została ujęta w ustawie wdrożeniowej.

W artykule 14 przedmiotowej ustawy przesądzono, że w celu realizacji zasady partnerstwa, w skład komitetu monitorującego regionalny i krajowy program operacyjny wchodzi między innymi przedstawiciele instytucji zarządzającej oraz przedstawiciele strony rządowej, samorządowej oraz partnerów społecznych i gospodarczych (ust. 6). Jednakże, to instytucja zarządzająca określa rodzaj i liczbę organizacji pozarządowych oraz liczbę ich przedstawicieli w składzie komitetu monitorującego. Przedstawiciele organizacji pozarządowych do składu komitetu monitorującego wybierają organizacje pozarządowe. Proces ten organizuje: Rada Działalności Pożytku Publicznego, w przypadku komitetu monitorującego krajowy program operacyjny (także w przypadku RPO jeżeli w danym województwie nie utworzono Wojewódzkiej Rady Działalności Pożytku Publicznego) oraz Wojewódzka Rada Działalności Pożytku Publicznego w odniesieniu do komitetu monitorującego regionalny program operacyjny.

Natomiast w art. 33 wprowadzono regulację w zakresie projektów partnerskich, która daje podstawę do urzeczywistnienia zasady partnerstwa, gdyż umożliwia wnioskodawcy zaangażowanie we wdrażanie projektu innych podmiotów i w efekcie osiągnięcie znaczącej wartości dodanej poprzez podział realizacji zadań między aktorów o różnorodnej specyfice, wypracowywanie wspólnych rozwiązań problemów oraz prowadzenie skoordynowanej i kompleksowej aktywności. Projekty realizowane w partnerstwie przyczyniają się do nawiązywania rzeczywistej i pogłębionej współpracy między instytucjami i organizacjami reprezentującymi różne grupy interesariuszy, co z kolei wpływa na proces wzajemnego uczenia się i, dzięki umożliwieniu podejścia do wymagających całościowego rozwiązania problemów z zupełnie nowej perspektywy, wydatnie zwiększa jakość projektu oraz pozwala na osiągnięcie efektu synergii.

W ślad za tym w okresie programowania 2014-2020 kwestia realizacji zasady partnerstwa jest regulowana wytycznymi horyzontalnymi Ministra Infrastruktury i Rozwoju w zakresie realizacji zasady partnerstwa oraz pośrednio wytycznymi w zakresie trybów wyboru projektów oraz w zakresie komitetów monitorujących.

Przestrzeganie prawa unijnego i krajowego

Zakres obowiązywania przepisów: EFSI

Omawiane przepisy:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) artykuł 6 Przestrzeganie prawa unijnego i krajowego

Zgodnie z definicją w **artykule 6** operacje (projekty) współfinansowane z EFSI powinny stosować się do prawa unijnego (w całości) oraz części prawa krajowego (wyłącznie w zakresie, w którym odnosi się ono do stosowania ww. prawa unijnego). Nie oznacza to, że prawa krajowego w pozostałym zakresie nie należy stosować. Oznacza to jednak, że ewentualne naruszenie prawa krajowego, które nie jest związane ze stosowaniem prawa unijnego nie stanowi nieprawidłowości i nie prowadzi do korekt finansowych w rozumieniu rozporządzenia ogólnego – ewentualne sankcje w zakresie niewynikającym z prawa unijnego są wyłączną domeną państwa członkowskiego. Takie podejście wynika z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS), który nie ma kompetencji do interpretacji prawa krajowego – a do takiej sytuacji mogłoby dojść gdyby np. ewentualna decyzja o nałożeniu korekty finansowej wynikająca z prawa krajowego nie mającego związku z prawem UE została zaskarżona. Ilekroć w treści rozporządzenia użyte jest pojęcie „obowiązujące przepisy prawa” oznacza to, że definicja z art. 6 ma zastosowanie, a więc przepis, w którym takie pojęcie jest wykorzystane – w szczególności przepis art. 85 ust. 2 ustanawiający przesłanki nałożenia korekt finansowych przez Komisję, nie odnosi się do całości prawa krajowego.

1303/2013

Należy zwrócić uwagę, że prawem unijnym w tym rozumieniu są nie tylko rozporządzenia dotyczące EFSI (które są stosowane, tak jak i inne rozporządzenia UE, bezpośrednio i nie wymagają do swojej ważności polskich ustaw wdrożeniowych), czy też ustawy i pozostałe przepisy wdrażające unijne dyrektywy, w szczególności w zakresie zamówień publicznych, ochrony środowiska, pomocy publicznej i innych dziedzinach, ale także zasady wpisane w programach operacyjnych w ramach tych elementów programów, które są zatwierdzone przez Komisję Europejską. Przyjęcie w art. 65 zasady, że kwalifikowalność wydatków ustala się na podstawie przepisów krajowych, może być interpretowane jako objęcie tych krajowych przepisów artykułem 6 i nie ma wątpliwości, że elementy programu europejskiego nie zatwierdzone przez Komisję Europejską należą do prawa krajowego związanego ze stosowaniem prawa UE.

Motyw 12 preambuły rozporządzenia ogólnego, który wyjaśnia przepisy art. 6 obejmuje wyłącznie te przepisy krajowe, które wdrażają bezpośrednio lub pośrednio rozporządzenie ogólne oraz przepisy rozporządzeń, o których mowa w art. 1 akapit czwarty, a nie inne przepisy krajowe, które wdrażają przepisy unijne w innych dziedzinach. Jest to spójne z podstawą prawną rozporządzenia ogólnego – wprowadzenie zasad wychodzących poza politykę spójności wykraczałoby poza traktatowe uprawnienie, na podstawie którego to rozporządzenie zostało wydane. W praktyce niewiele to zmienia, bo wymogi dotyczące ochrony środowiska, pomocy publicznej, zamówień publicznych itp. są wpisane także w te rozporządzenia lub w programy operacyjne lub w kryteria oceny projektów i to te przepisy stanowią wówczas podstawę do ich egzekwowania.

Jednocześnie, jeśli przepisy UE nie regulują jakiejś kwestii i nie jest to częścią przepisów związanych z kwalifikowalnością wydatków określonych w programach operacyjnych lub dokumentach krajowych, w szczególności, jeśli ustanawiają np. ostrzejsze standardy niż te wynikające z przepisów UE, może wystąpić sytuacja, w której operacja będzie zgodna z prawem w rozumieniu art. 6 pomimo naruszenia przepisów prawa krajowego.

Obowiązujące przepisy prawa mogą się zmieniać w czasie. Nie ma problemu, jeśli dokonywana jest nowelizacja przepisu, bo określa ona zazwyczaj przepisy przejściowe i z zasady nie ma charakteru retroaktywnego niekorzystnego dla podmiotów objętych nowelizacją. Jednak może się zmieniać także sposób rozumienia obowiązujących przepisów prawa wynikający z nowego orzecznictwa. Przykładowo wprowadzie przepisy traktatowe dotyczące pomocy publicznej były w okresie 2007-2013 cały czas takie same, jednak w wyniku orzeczenia w sprawie Leipzig-Halle kryteria weryfikacji stosowane przez Komisję i w wyniku jej nacisku także przez państwa członkowskie, zmieniły się. Dla uniknięcia retroaktywnego stosowania w takiej sytuacji, w **artykule 145 ust. 7 trzeci akapit** doprecyzowano, że mowa o obowiązujących przepisach prawa „mających zastosowanie wtedy, kiedy przedłożono odpowiednie deklaracje zarządcze”. Takie doprecyzowanie znalazło się wyłącznie jako element kryterium dotyczącego przesłanek tzw. korekt netto – zgodnie z tym przepisem nie można nałożyć korekty netto w związku z obowiązującymi przepisami prawa, które pojawiły się po złożeniu deklaracji zarządczej. W innych przypadkach niestety nie można wykluczyć próby narzucenia stosowania zmienionych w wyniku orzecznictwa interpretacji także w sposób retroaktywny w stosunku do operacji, które już złożyły wnioski o dofinansowanie lub nawet podpisały już umowę o dofinansowanie.

Obowiązujące przepisy prawa nie obejmują wydanych bez podstawy prawnej wytycznych lub okólników Komisji, niezależnie od tego, czy były opiniowane przez EGESIF (stałą grupę ekspercką powołaną przez Komisję zajmującą się takimi wytycznymi: w okresie 2007-2013 takie wytyczne były dyskutowane w ramach komitologicznego komitetu COCOF, w okresie 2014-2020 powołano w tym celu oddzielną grupę ekspercką) czy nie. Pomimo, że na stronach internetowych DG REGIO¹⁴⁾ dokumenty tego typu znajdowały się w zakładce „teksty urzędowe” (*legal texts*), tak jakby stanowiły kolejny rodzaj rozporządzeń i pomimo tego, że Komisja w ustaleniach z audytu itp. często powołuje się na takie wytyczne tak, jakby stanowiły one przepisy prawa, nie mają one mocy prawnej i państwa członkowskie nie mają obowiązku stosowania się do nich: przykładowo w okresie 2007-2013 dla projektów generujących dochód stosowano w Polsce inne niż zalecane przez Komisję okresy odniesienia dla sektora wodnego (odpowiadające okresowi amortyzacji często dłuższemu niż zalecane 30 lat), czy nawet inny sposób wyliczenia luki w finansowaniu (w sektorze środowiska nie wliczano nakładów na odtworzenia do kosztów operacyjnych, ale traktowano jak nakłady inwestycyjne) niż to było zalecane w dokumencie roboczym nr 4 (wytycznych do analizy kosztów i korzyści dla dużych projektów). O ile jednak tych elementów wytycznych Komisji, które starają się wprowadzić nowe normy ponad te, występujące w przepisach przyjętych zgodnie z właściwą procedurą w ramach rozporządzeń, można zdecydować się nie stosować, o tyle bardzo często nie tyle tworzą one nowe normy, co starają się przedstawić sposób interpretacji przepisów wynikających z orzecznictwa. W takim przypadku to orzecznictwo jest istotne i zignorowanie wytycznych Komisji nie pomoże. Wytyczne są w takiej sytuacji przydatne, bo określają bardziej precyzyjnie, co stanowiło obowiązujące przepisy prawa, a więc także rozumienie wynikające z orzecznictwa, w momencie, kiedy dana wersja wytycznych obowiązywała – co determinuje stosowanie korekt netto i może pomóc w przypadku, kiedy chcemy uniknąć skutków lub złagodzić ewentualne retroaktywne stosowanie zmienionej interpretacji przepisów. Praktyką jest, że mimo niewiążącego charakteru wytycznych KE, są one podstawą interpretacji przepisów przez audytorów Komisji Europejskiej czy Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO).

¹⁴⁾ Patrz: http://ec.europa.eu/regional_policy/information/legislation/index_pl.cfm

Promowanie równości mężczyzn i kobiet oraz niedyskryminacji

1303/2013

Zakres obowiązywania przepisów: EFSI

Omawiane przepisy:

1. Rozporządzenie ogólne:

- a) artykuł 7 Promowanie równości mężczyzn i kobiet oraz niedyskryminacji

Powiązania z innymi artykułami:

1. Rozporządzenie ogólne:

- a) art. 5 ust. 1 lit. c) – Wskazanie podmiotów odpowiedzialnych za promowanie równości szans kobiet i mężczyzn i niedyskryminacji jako jednej z kategorii partnerów, których powinno obejmować partnerstwo organizowane przez państwo członkowskie
- b) art. 27 ust. 5 – Zobowiązanie do zawarcia opisów działań na rzecz równości kobiet i mężczyzn i niedyskryminacji w każdym programie operacyjnym, z wyjątkiem pomocy technicznej
- c) art. 52 ust. 2 lit. i) – Zobowiązanie do zawarcia w sprawozdaniach z postępu składanych w roku 2017 i 2019 podsumowania przeprowadzonych przedsięwzięć dot. zastosowania horyzontalnych zasad
- d) art. 55 ust. 3 lit. l) – Zobowiązanie do zawarcia w ewaluacjach *ex ante* ocen adekwatności działań planowanych w celu promowania równości szans kobiet i mężczyzn oraz przeciwdziałania dyskryminacji, w szczególności w odniesieniu do dostępności dla osób z niepełnosprawnościami
- e) art. 96 ust. 7 lit. b)-c) – Zobowiązanie do zawarcia w PO opisu przedsięwzięć na rzecz promowania równości szans i niedyskryminacji i równouprawnienia płci oraz opisu wkładu programu w promowanie równości szans kobiet i mężczyzn a także w stosownych przypadkach rozwiązań zapewniających uwzględnienie punktu widzenia płci na poziomie programu i jego operacji
- f) art. 110 ust. 1 lit. f) – Wskazanie funkcji komitetu monitorującego w zakresie działań mających na celu promowanie równości szans kobiet i mężczyzn, równych szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami
- g) art. 111 ust. 4 akapit drugi lit. e) – Wskazanie możliwości zawarcia w sprawozdaniach rocznych za rok 2017 i 2019 informacji o szczególnych przedsięwzięciach na rzecz promowania równości szans kobiet i mężczyzn i zapobiegania dyskryminacji
- h) art. 125 ust. 2 lit. e) – Zobowiązanie instytucji zarządzającej do gromadzenia danych w podziale ze względu na płeć w odniesieniu do wspólnych wskaźników produktu i rezultatu, w tym dotyczących YEI
- i) załącznik I pkt 5 ust. 5.3 WRS – Propagowanie równości szans kobiet i mężczyzn oraz niedyskryminacji
- j) załącznik XI część II – Wskazanie warunków ogólnych *ex ante* w zakresie zapobiegania dyskryminacji, równości szans kobiet i mężczyzn oraz dostępności dla osób z niepełnosprawnościami

2. Rozporządzenie nr 1304/2013 ws. EFS:

- a) motyw 18 preambuły – Wskazanie potrzeby przestrzegania równości szans kobiet i mężczyzn na wszystkich etapach wdrażania programu przy jednoczesnym podjęciu konkretnych działań promujących tą zasadę
- b) art. 3 ust. 1 lit. a) ppkt (iv) – Wskazanie priorytetu inwestycyjnego poświęconego równości szans mężczyzn i kobiet we wszystkich dziedzinach
- c) art. 3 ust. 1 lit. b) ppkt (iii) – Wskazanie osobnego celu tematycznego i priorytetów inwestycyjnych poświęconych promowaniu włączenia społecznego, walce z ubóstwem i wszelką dyskryminacją
- d) art. 7 – Zobowiązanie do przestrzegania równości szans kobiet i mężczyzn zarówno na etapie wdrażania programów operacyjnych, jak i w ramach konkretnego wsparcia
- e) art. 8 – Zobowiązanie do wspierania równości szans wszystkich w drodze uwzględniania zasady niedyskryminacji ze względu na jakiegokolwiek przesłanki

1303/2013

- f) art. 3 ust. 1 lit. b) ppkt (iii) – Wskazanie osobnego celu tematycznego i priorytetów inwestycyjnych poświęconych promowaniu włączenia społecznego, walce z ubóstwem i wszelką dyskryminacją
 - g) art. 7 – Zobowiązanie do przestrzegania równości szans kobiet i mężczyzn zarówno na etapie wdrażania programów operacyjnych, jak i w ramach konkretnego wsparcia
 - h) art. 8 – Zobowiązanie do wspierania równości szans wszystkich w drodze uwzględniania zasady niedyskryminacji ze względu na jakiegokolwiek przesłanki
3. Rozporządzenie delegowane KE nr 240/2014:
- a) art. 3 ust. 1 lit. c) – Wskazanie podmiotów działających na rzecz niedyskryminacji i równości szans kobiet i mężczyzn jako partnerów społecznych na potrzeby umowy partnerskiej
 - b) art. 4 ust. 1 lit. c) – Wskazanie podmiotów działających na rzecz niedyskryminacji i równości szans kobiet i mężczyzn jako partnerów społecznych na potrzeby programów operacyjnych
 - c) art. 10 ust. 1 – Zobowiązanie do uwzględnienia zaangażowania partnerów promujących równość mężczyzn i kobiet oraz niedyskryminację przy formułowaniu składu członkowskiego komitetów monitorujących
4. Rozporządzenie delegowane KE nr 480/2014:
- a) art. 24 – Zobowiązanie do zapisywania i przechowywania – tam, gdzie jest to zasadne – danych w podziale na płeć
5. Rozporządzenie nr 1309/2013 w sprawie Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji:
- a) art. 10 – Wymóg przestrzegania równości szans kobiet i mężczyzn, uwzględniania perspektywy płci i zapobiegania dyskryminacji zarówno przy dostępie do wkładu finansowego z EFG, jak i na etapach jego realizacji
6. Rozporządzenie nr 1299/2013 ws. EWT:
- a) art. 7 ust. 1 lit. a) ppkt (ii) – Wskazanie potrzeby wspierania w ramach priorytetów inwestycyjnych w ramach współpracy transgranicznej m.in. włączenia społecznego, walki z wszelką dyskryminacją poprzez promowanie równości szans kobiet i mężczyzn, równych szans oraz integrację społeczności ponad granicami
 - b) art. 8 ust. 7 lit. b)-c) – Zobowiązanie do zawierania w każdym programie EWT opisu jego wkładu w promowanie równości szans kobiet i mężczyzn, w stosownych przypadkach rozwiązań zapewniających uwzględnienie punktu widzenia płci i opis działań na rzecz promowania równości szans i zapobiegania wszelkiej dyskryminacji
 - c) art. 14 ust. 4 akapit drugi pkt d) – Zobowiązanie do zawierania w ramach sprawozdań z roku 2017 i 2019 informacji i oceny przedsięwzięć mających na celu promowanie równości szans kobiet i mężczyzn i niedyskryminacji

Zgodnie z **artykułem 7 rozporządzenia ogólnego** państwa członkowskie i Komisja realizują cel równości mężczyzn i kobiet oraz podejmują odpowiednie kroki zapobiegające jakiegokolwiek dyskryminacji podczas przygotowywania, wdrażania, monitorowania i ewaluacji operacji w ramach programów operacyjnych. Warto zaznaczyć, że pomimo że art. 7 dotyczy zarówno równości szans kobiet i mężczyzn, jak i ogólnej niedyskryminacji ze względu na jakiegokolwiek przesłanki, zasady te należy traktować rozdzielnie.

Dążenie do równości szans to przede wszystkim stwarzanie takich samych warunków, kreowanie i egzekwowanie takich samych praw i obowiązków (pomimo odmienności i pełnienia różnych ról społecznych) dla wszystkich osób, a także promowanie równego dostępu do zasobów (np. środków finansowych, szans rozwoju, udziału w projektach), z których mogliby korzystać. Zapewnianie równości szans wszystkim jest jedną z podstawowych zasad Unii Europejskiej i ma swoje odzwierciedlenie w różnych dokumentach UE - traktatach, dyrektywach czy strategiach.

W artykule 7 w kwestii równości szans kobiet i mężczyzn została podkreślona potrzeba stosowania niniejszej zasady na wszystkich etapach wdrażania programów operacyjnych. Oznacza to, że zarówno na etapie planowania i tworzenia zapisów programów operacyjnych (ale także wszystkich innych dokumentów programowych, np. wytycznych, podręczników, strategii), a także ich wdrażania, monitorowania czy ewaluacji, należy zawsze brać pod uwagę i analizować jak powyższe działania (czy też treści dokumentów programowych) oddziałują na kobiety i mężczyzn: Czy planowanie lub realizowane rozwiązania nie są w jakikolwiek sposób dyskryminujące dla którejś z płci? Czy potrzeby kobiet i mężczyzn w danym obszarze są różne? Czy można je jakoś lepiej uwzględnić? Czy planowane wsparcie stanowi odpowiedź

na rzeczywiste potrzeby? Dzięki zaś uwzględnieniu perspektywy płci w monitorowaniu wsparcia z funduszy np. poprzez zbieranie danych w podziale na płeć (o czym mówi artykuł 125 ust. 2 lit. e) w odniesieniu do wspólnych wskaźników produktu i rezultatów w przypadku EFS) czy dokonywaniu oceny wpływu realizowanego wsparcia w odniesieniu do sytuacji danej płci – istnieje możliwość wychwycenia potencjalnych obszarów dyskryminacji lub lepszego dopasowania wsparcia w programach operacyjnych.

Artykuł 7 zobowiązuje państwa członkowskie i Komisję Europejską do wspierania równości szans wszystkich osób poprzez uwzględnianie zasady niedyskryminacji ze względu na jakiekolwiek przesłanki na każdym etapie przygotowania i wdrażania programów operacyjnych. W szczególności państwa członkowskie i Komisja podejmują odpowiednie kroki, by zapobiec jakiejkolwiek dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność. Instytucje zarządzające programami operacyjnymi przez cały okres programowania zapewniają, że wszystkie produkty, towary, usługi i infrastruktura, które są dofinansowane z EFSI, są dostępne dla wszystkich obywateli, łącznie z osobami z niepełnosprawnościami, co przyczynia się do istnienia środowiska wolnego od barier dla osób z niepełnosprawnościami oraz osób starszych. Oznacza to, że realizacja i produkty wszystkich działań finansowanych ze środków EFSI muszą być dostępne i dostosowane do potrzeb osób z różnymi formami niepełnosprawności. W szczególności należy zapewnić dostępność środowiska fizycznego, transportu, usług oraz technologii informacyjno-komunikacyjnych, aby promować włączenie grup w niekorzystnej sytuacji, w tym osób z niepełnosprawnościami.

Na odpowiednie monitorowanie przestrzegania zasady równości szans i niedyskryminacji oraz równości szans kobiet i mężczyzn zwrócono uwagę w **artykule 111 ust. 4 lit. e)**, zgodnie z którym w ramach sprawozdań z wdrażania programów operacyjnych w 2017 i 2019 roku należy podać szerszą informację nt. postępu realizacji działań z ww. zakresu zasad oraz tego, w jaki sposób zasady te są wdrażane w ramach programów operacyjnych. Ciałem, które ma za zadanie nie tylko czuwać, ale także inicjować działania na rzecz niedyskryminacji z jakichkolwiek przyczyn oraz wyrównywania szans płci jest komitet monitorujący, w skład którego powinni wchodzić przedstawiciele podmiotów działających na rzecz wyrównywania szans (w tym ze względu na płeć), o czym mówi **artykuł 5 ust. 1 lit. c)** i **artykuł 110 ust. 1 lit. f)**.

Ponadto należy podkreślić, iż zgodnie z **art. 27 ust. 5** i **art. 96 ust. 7 lit. b)-c)** każdy program operacyjny powinien posiadać oddzielny opis tych dwóch, podobnych i częściowo pokrywających się, ale jednak odrębnych polityk horyzontalnych.

W sposób szczególny zasada równości szans i niedyskryminacji oraz zasada równości szans kobiet i mężczyzn są realizowane w ramach EFS. W związku z powyższym, w **rozporządzeniu nr 1304/2013 ws. EFS** umieszczony został szerszy zakres informacji na ich temat. Przede wszystkim wskazana została już w preambule rozporządzenia EFS potrzeba stosowania dualnego podejścia (*dual approach*) we wdrażaniu zasady równości szans kobiet i mężczyzn w projektach współfinansowanych z EFS. Oznacza to, iż z jednej strony działania na rzecz wyrównywania szans kobiet i mężczyzn powinny być realizowane horyzontalnie w ramach programów operacyjnych – a więc we wszystkich priorytetach inwestycyjnych i na wszystkich etapach wdrażania programu. Z drugiej zaś strony należy podjąć specyficzne, konkretne działania, ukierunkowane na rozwiązywanie konkretnie zdefiniowanych problemów w obszarze równości szans kobiet i mężczyzn (np. trudniejszej sytuacji kobiet na rynku pracy w związku z opieką nad dziećmi itd.). Ponadto w **artykule 3 ust. 1 lit. a) ppkt (iv)** i **art. 7** niniejszego rozporządzenia wskazano główne obszary wsparcia w zakresie równości płci: wyrównywania dostępu do zatrudnienia, rozwoju kariery zawodowej, godzenia życia zawodowego i prywatnego, promowanie równości wynagrodzeń za taką samą pracę, przeciwdziałanie rozwojowi feminizacji ubóstwa, zwalczanie stereotypów związanych z płcią w dziedzinie kształcenia i szkoleń, jak również równego podziału obowiązków opiekuńczych pomiędzy mężczyznami i kobietami. Zasadzie równości szans i niedyskryminacji poświęcono także oddzielny cel tematyczny (cel tematyczny 9. Promowanie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją), co wskazano w **artykule 3 ust. 1 lit. b)** – w ramach tego celu tematycznego realizowany będzie również priorytet inwestycyjny dedykowany zwalczaniu wszelkich form dyskryminacji oraz promocji równych szans (☞ art. 3 ust. 1 lit. b) ppkt (iii)). W **artykule 8** wskazano, że w ramach wszystkich priorytetów inwestycyjnych EFS mogą być realizowane specjalne przedsięwzięcia na rzecz wyrównywania szans i zwiększania dostępności. Dodatkowo, w preambule wskazano na konieczność wspierania przez EFS wypełniania obowiązków wynikających z Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych.

We wszystkich funduszach unijnych (w tym zwłaszcza EFS, EFRR, Europejskim Funduszu Dostosowania do Globalizacji – EFG) podkreślono potrzebę wdrażania niniejszych zasad na każdym etapie realizacji programów operacyjnych. W przypadku EFS dodatkowo w kontekście wdrażania zasady równości szans kobiet i mężczyzn zastosowanie będzie mieć tzw. standard minimum. Narzędzie to będzie służyć do weryfikacji czy projektodawca uwzględnił kwestie równościowe w ramach analizy problematyki projektu, zaplanowanych działań, rezultatu i opisu wpływu realizacji projektu na sytuację kobiet i mężczyzn, a także w ramach działań na rzecz zespołu projektowego.

1303/2013

Więcej nt. działań prowadzonych na rzecz równości szans kobiet i mężczyzn oraz równości szans i niedyskryminacji, w szczególności osób z niepełnosprawnościami, można znaleźć w *Wytycznych w zakresie realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami oraz zasady równości szans kobiet i mężczyzn w ramach funduszy unijnych na lata 2014-2020* i *Agendzie działań na rzecz równości szans i niedyskryminacji w ramach funduszy unijnych 2014-2020* a także w komentarzu do artykułu 7 i 8 rozporządzenia EFS.

Zrównoważony rozwój

Zakres obowiązywania przepisów: EFSI

Omawiane przepisy:

1. Rozporządzenie ogólne:

- a) artykuł 8 Zrównoważony rozwój

Powiązania z innymi artykułami:

1. Rozporządzenie ogólne:

- a) motyw 14 preambuły – Założenie realizacji celów EFSI w ramach zrównoważonego rozwoju oraz unijnego wsparcia dla poprawy ochrony środowiska, a także przeznaczenia na cele związane ze zmianami klimatu 20% budżetu UE
- b) art. 15 ust. 1 lit. a) ppkt (iv) – Zobowiązanie do określenia w treści UP szacunkowej łącznej kwoty wsparcia przewidzianego na realizację zamierzeń dotyczących zmian klimatu
- c) art. 15 ust. 1 lit. a) ppkt (v) – Zobowiązanie do określenia w treści UP informacji nt. zastosowania zasady zrównoważonego rozwoju
- d) art. 27 ust. 5 – Zobowiązanie do zamieszczenia w PO (z wyjątkiem programu pomocy technicznej) opisu działań mających na celu realizację zasady dotyczącej zrównoważonego rozwoju
- e) art. 27 ust. 6 – Zobowiązanie do określenia w PO (z wyjątkiem programu pomocy technicznej) szacunkowej kwoty wsparcia celów dotyczących zmian klimatu
- f) art. 50 ust. 4 – Zobowiązanie do zamieszczenia w rocznym sprawozdaniu z wdrażania programu, które ma zostać przedłożone w 2017 r., oceny realizacji przedsięwzięć związanych z kwestiami zrównoważonego rozwoju oraz zmian klimatu
- g) art. 52 ust. 2 lit. b) – Zobowiązanie do uwzględnienia w sprawozdaniach z postępów we wdrażaniu UP przedstawianych w 2017 r. i 2019 r. informacji nt. wsparcia wykorzystanego na cele dotyczące zmian klimatu
- h) art. 52 ust. 2 lit. i) – Zobowiązanie do uwzględnienia w sprawozdaniach z postępów we wdrażaniu UP przedstawianym KE do 31 sierpnia 2017 r. i 31 sierpnia 2019 r. oceny przedsięwzięć mających na celu realizację zasad horyzontalnych, w tym zasady zrównoważonego rozwoju
- i) art. 55 ust. 2 lit. m) – Wskazanie, że jednym z obszarów objętych ewaluacją *ex ante* powinna być ocena adekwatności planowanych działań mających na celu promowanie zrównoważonego rozwoju
- j) art. 55 ust. 4 – Wskazanie, że ewaluacje *ex ante* w stosownych przypadkach obejmują wymogi dotyczące strategicznej oceny oddziaływania na środowisko z uwzględnieniem potrzeb dotyczących łagodzenia skutków zmian klimatu
- k) art. 96 ust. 7 lit. a) – Zobowiązanie do uwzględnienia w treści programów, o ile państwo członkowskie uzna to za istotne, opisu przedsięwzięć podejmowanych w celu uwzględnienia przy wyborze projektów m.in. wymogów ochrony środowiska oraz efektywnego wykorzystania zasobów
- l) art. 101 lit. f) – Zobowiązanie instytucji zarządzającej do przeprowadzenia analizy oddziaływania na środowisko dużego projektu przed jego przyjęciem z uwzględnieniem potrzeb dotyczących dostosowania do zmian klimatu i łagodzenia skutków zmian klimatu, a także odporności na klęski żywiołowe

- m) art. 106 ust. 7 – Zobowiązanie do zawarcia w treści WPD analizy jego skutków dla promowania zrównoważonego rozwoju
 - n) art. 110 ust. 1 lit. g) – Wskazanie wśród funkcji komitetu monitorującego rozpatrywanie przedsięwzięć mających na celu promowanie zrównoważonego rozwoju
 - o) art. 125 ust. 3 lit. a) – Zobowiązanie instytucji zarządzającej do sporządzania i, po zatwierdzeniu, stosowania kryteriów wyboru projektów, które m.in. uwzględniają zasadę zrównoważonego rozwoju
 - p) załącznik I, WRS pkt 4.5 – Nawołanie do wykorzystania synergii instrumentów polityk unijnych służących łagodzeniu i przystosowaniu się do zmian klimatu, ochronie środowiska oraz efektywnemu gospodarowaniu zasobami, w odniesieniu do EFSI i programu LIFE
 - q) załącznik I, WRS pkt 5.2 – Opis możliwego katalogu działań ukierunkowanych na promowanie zrównoważonego rozwoju
 - r) załącznik I, WRS pkt 5.6 – Zobowiązanie do uwzględniania w procesie przygotowania UP i PO kwestii związanych z łagodzeniem zmian klimatu i przystosowaniem do nich
2. Rozporządzenie nr 1301/2013 ws. EFRR:
- a) art. 2 – Wskazanie działań z zakresu zrównoważonego rozwoju jako przyczyniających się do zwiększenia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej
3. Rozporządzenie nr 1300/2013 ws. Funduszu Spójności:
- a) art. 1 ust. 1 – Wskazanie celu zwiększenia gospodarczej, społecznej i terytorialnej spójności Unii, z myślą o zrównoważonym rozwoju

Zasada zrównoważonego rozwoju jest jedną z zasad horyzontalnych UE. Oznacza ona dążenie do zapewnienia synergii celów gospodarczych, społecznych i ochrony środowiska. Ogólne wymogi dotyczące przestrzegania tej zasady zostały określone w preambule rozporządzenia ogólnego (☞ motyw 14) oraz w jego załączniku (☞ załącznik I WRS, pkt 5.2).

Pod hasłem zrównoważonego rozwoju należy rozumieć wymogi związane z ochroną środowiska, efektywnym gospodarowaniem zasobami, dostosowaniem do zmian klimatu i łagodzeniem ich skutków, różnorodnością biologiczną, odpornością na klęski żywiołowe oraz zapobieganiem ryzyku ich wystąpienia i zarządzaniem tym ryzykiem. Powyższe kwestie muszą znaleźć odzwierciedlenie w umowie partnerstwa oraz programach operacyjnych (☞ art. 15 ust. 1 lit. a) ppkt (v) oraz art. 27 ust. 5 rozporządzenia ogólnego). Zaplanowane w ww. dokumentach przedsięwzięcia z tego zakresu będą jedną z kwestii stanowiących przedmiot ewaluacji *ex ante* (☞ art. 55 ust. 3 lit. m) rozporządzenia ogólnego).

Ochrona środowiska – uwzględnienie zasady zrównoważonego rozwoju w programowaniu i wdrażaniu obejmuje finansowanie przedsięwzięć minimalizujących oddziaływanie działalności człowieka na środowisko, w tym nakierowanych na spełnienie *acquis* w obszarze środowiska. W szczególności należy zapewnić spójność z dyrektywami zarządzania wodą (☞ dyrektywa 2000/60/WE oraz dyrektywa 2008/98/WE). Rekomendacje odnośnie sposobu podejścia do realizacji zrównoważonego rozwoju zostały szerszej opisane w UP. Umowa odnosi się m.in. do inwestycji infrastrukturalnych, zwracając uwagę na zasadę „zanieczyszczający płaci” i „użytkownik płaci”, które powinny być stosowane systematycznie w odniesieniu do programów i pojedynczych projektów. W odniesieniu do infrastruktury oddziałującej znacząco na środowisko, użytkownicy powinni w maksymalnym stopniu ponosić koszt użytkowania infrastruktury, włączając w to efekty zewnętrzne związane z zanieczyszczeniem środowiska.

Ponadto na etapie planowania inwestycji, np. w zakresie infrastruktury transportowej, konieczne jest uwzględnienie środków finansowych na realizację działań zapobiegawczych i łagodzących oddziaływanie infrastruktury na środowisko.

Racjonalne gospodarowanie zasobami oznacza stosowanie w projektach rozwiązań pozwalających na zachowanie synergii celów gospodarczych, społecznych i ochrony środowiska m.in. poprzez dążenie do wykorzystania odpadów jako surowca, ograniczanie zanieczyszczeń emitowanych do środowiska czy wspieranie efektywności energetycznej.

Dostosowanie do zmian klimatu i łagodzenie ich skutków oraz odporność na klęski żywiołowe oraz zapobieganie ryzyku ich wystąpienia i zarządzanie tym ryzykiem

Kolejnym elementem składowym zasady zrównoważonego rozwoju jest kwestia dostosowań do zmian klimatu i łagodzenia ich skutków oraz powiązana z nią odporność na klęski żywiołowe oraz zapobieganie ryzyku ich wystąpienia i zarządzanie tym ryzykiem. Ryzyko związane z klęskami żywiołowymi i klimatem ma znaczny wpływ na gospodarkę, a także na bez-

1303/2013

pieczeństwo i dobrostan obywateli. W ostatnich latach narażenie na klęski żywiołowe znacznie wzrosło z powodu zmiany klimatu, gwałtownej i nieplanowanej urbanizacji, presji demograficznej, budów i bardziej intensywnego użytkowania gruntów na zagrożonych obszarach, utraty różnorodności biologicznej i degradacji ekosystemów. W kontekście odporności na klęski żywiołowe oraz zapobiegania ryzyku ich wystąpienia kluczowe jest planowanie przestrzenne oraz podejmowanie inwestycji infrastrukturalnych z uwzględnieniem ww. kwestii. Działania adaptacyjne obejmują zarówno przedsięwzięcia techniczne, np. budowa niezbędnej infrastruktury przeciwpowodziowej i ochrony wybrzeża, jak i zmiany regulacji prawnych, np. w systemie planowania przestrzennego ograniczające możliwość zabudowy terenów zagrożonych powodzią.

Warto także zaznaczyć, że wszystkie inwestycje infrastrukturalne, w tym duże projekty (☞ art. 101 lit. f) rozporządzenia ogólnego) muszą być analizowane nie tylko pod kątem wpływu na środowisko, ale także odporności na skutki zmian klimatu i powiązane z tym zagrożenia klęskami żywiołowymi (zwiększone ryzyko powodziowe, susze, upały, ekstremalne zjawiska powodziowe).

Motyw 14 preambuły rozporządzenia ogólnego zakłada przeznaczenie na cele klimatyczne 20% budżetu Unii. Jednak to zobowiązanie nie jest przeniesione do żadnego przepisu w treści artykułów rozporządzenia, nie ma więc żadnej mocy prawnej. Nie oznacza to, że każde z państw członkowskich musi proporcjonalnie „złożyć się” na ten cel ilościowy. Aczkolwiek praktyka wynikająca z procesu negocjacji wskazuje, że KE wymaga uwzględnienia co najmniej 20% udziału od każdego państwa członkowskiego.

Zgodnie rozporządzeniem ogólnym państwo członkowskie wskazuje stosownie do podjętej przez siebie decyzji:

- w UP szacunkową łączną kwotę wsparcia przewidzianego na realizację celu klimatycznego (☞ art. 15 ust. 1 lit. a) ppkt (iv)), oraz
- w poszczególnych PO (oprócz PO PT) szacunkową kwotę wsparcia na realizację tegoż celu (☞ art. 27 ust. 6).

Każdy program, z wyjątkiem tych, w których pomoc techniczna jest podejmowana w ramach odrębnego programu, określa kwotę, która ma być wykorzystana do celów dotyczących zmian klimatu, w oparciu o metodykę, o której mowa w **artykule 8 rozporządzenia ogólnego**.

Nie tylko programy operacyjne w ramach polityki spójności wnoszą wkład do realizacji celów klimatycznych. W **konkluzjach Rady Europejskiej** z lutego 2013 r.¹⁵ wskazano także na LIFE, WPR, Wspólną Politykę Rybołówstwa (WPRyb) oraz CEF.

Zgodnie z art. 8 rozporządzenia ogólnego, wkład funduszy wchodzących w skład EFSI w realizację celów klimatycznych raportowany jest z wykorzystaniem metodyki opartej na kategoriach interwencji, obszarach docelowych lub środkach, stosownie do każdego funduszu. W przypadku funduszy polityki spójności metodyka oparta jest wyłącznie o kategorię interwencji, odniesienie do obszarów docelowych i środków dotyczy EFMR i EFRROW. Art. 8 zawiera ogólny opis ww. metodyki, zaś rozwiązania szczegółowe zostały wskazane w rozporządzeniu wykonawczym nr 215/2014.

Rozporządzenie wykonawcze KE nr 215/2014 w art. 1 wskazuje metodykę określania wsparcia udzielanego z EFRR, EFS i Funduszu Spójności na cele dotyczące zmian klimatu. Analogicznie art. 2 odnosi się do EFRROW, zaś art. 3 do EFMR.

Metodyka, o której mowa powyżej obejmuje przypisanie konkretnej wagi wsparciu udzielanemu w ramach EFSI na poziomie odzwierciedlającym stopień, w jakim przyczynia się ono do osiągnięcia celów dostosowania do zmian klimatu i łagodzenia ich skutków. Zgodnie z powszechnie używanymi w tym kontekście tzw. znacznikami z Rio (*Rio markers*) stosowany jest system oparty na trzech wartościach: 0%, 40% lub 100%, z wagą 100% przypisaną do przedsięwzięć, których głównym celem jest realizacja celów ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, a waga 40% przypisana jest przedsięwzięciom, dla których nie jest to cel główny, ale nadal jest to cel istotny. Zastosowanie standardowych wag ma na celu zapewnienie zharmonizowanego podejścia do śledzenia wydatków związanych ze zmianami klimatu w różnych obszarach polityki Unii.

Zgodnie z rozporządzeniem ogólnym, w przypadku EFRR, EFS i Funduszu Spójności przypisywane wagi powinny być związane z kategoriami interwencji określonymi zgodnie z klasyfikacją przyjętą przez Komisję.

¹⁵⁾ EUCO 37/13

Różnorodność biologiczna – działania w tym obszarze mają na celu powstrzymanie procesu utraty różnorodności biologicznej, z drugiej zaś strony wzmocnienie potencjału rozwoju społeczno-gospodarczego w oparciu o wykorzystanie naturalnych zasobów ekosystemowych.

1303/2013

Należy ustalić minimalne wymagania, ewentualnie wprowadzić odpowiednie kryteria wyboru projektów – do czego zobowiązuje instytucję zarządzającą **art. 125 ust. 3 lit. a) rozporządzenia ogólnego**. Kryteria te mogą być związane np. z (jak wskazuje UP): efektywnym i racjonalnym wykorzystaniem zasobów naturalnych i energii, uwzględnianiem efektów środowiskowych w zarządzaniu, ograniczeniem presji na środowisko, a także podnoszeniem świadomości ekologicznej społeczeństwa. Kryteria te powinny być stosowane również do wyboru projektów innych niż z obszaru środowiska.

Realizacja zasady zrównoważonego rozwoju podlega ocenie, która jest elementem sprawozdania rocznego z wdrażania programu, które ma zostać przedłożone w 2017 r. (☞ art. 50 ust. 4 rozporządzenia ogólnego) oraz w sprawozdaniach z postępów we wdrażaniu UP przedstawianym KE do 31 sierpnia 2017 r. i 31 sierpnia 2019 r. (☞ art. 52 ust. 2 lit. i) rozporządzenia ogólnego).

PODEJŚCIE STRATEGICZNE I PROGRAMOWANIE

Wspólne ramy strategiczne

Zakres obowiązywania przepisów: EFSI

Omawiane przepisy:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) artykuł 10 WRS
 - b) artykuł 11 Przedmiot
 - c) artykuł 12 Przegląd
 - d) artykuł 13 Wytyczne dla beneficjentów
 - e) załącznik I WRS

Już pakiet legislacyjny polityki spójności na lata 2007-2013 doprowadził do wzmocnienia strategicznego wymiaru polityki spójności. Zostały wówczas wzmocnione powiązania między celami i priorytetami na szczeblu UE, krajowym i regionalnym. Wyrazem tego dążenia były SWW, które mogą być uznane za poprzednika aktualnie obowiązujących WRS. Ustanowiono wówczas orientacyjne ramy dla interwencji EFRR, EFS i Funduszu Spójności w oparciu o cele wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w UE. WRS idzie o krok dalej, ponieważ wychodzi ponad perspektywę funduszy polityki spójności, tj. wykazuje punkty styczne z jednej strony między EFRR, EFS, Funduszem Spójności a EFRROW i EFMR i z drugiej strony między tymi funduszami a pozostałymi instrumentami polityk UE. Na szczególną uwagę zasługuje także fakt wprowadzenia w WRS przykładowych propozycji rozwiązań wdrożeniowych zintegrowanego podejścia terytorialnego oraz silniejszego powiązania podejścia tematycznego z podejściem terytorialnym, w tym nadania większej rangi wyzwaniom terytorialnym. Jednakże, w praktyce Komisja Europejska jako nadrzędne traktuje podjęcie tematyczne (sektorowe) a nie terytorialne, czego dała wyraz w trakcie negocjacji.

WRS stanowią główny dokument do wykorzystania podczas programowania strategicznego oraz ukierunkowujący zakres zintegrowanej interwencji polityki spójności, II filaru WPR oraz WPRyb w powiązaniu z innymi politykami UE.

Cel, rola i zakres tego dokumentu zostały uregulowane **artykułami 10-11 rozporządzenia ogólnego**. Pełna treść WRS została przedstawiona w **załączniku I do rozporządzenia ogólnego**. Zgodnie z tymi przepisami główną funkcją WRS jest ułatwienie opracowania UP i programów dla wszystkich funduszy wchodzących w skład EFSI oraz koordynacji interwencji UE (sekcja 4 załącznika I). Ma to też sprzyjać bardziej spójnemu i zintegrowanemu podejściu do wdrażania funduszy (sekcja 6 załącznika I). Dokument zawiera także propozycje rozwiązań zapewniających, że EFSI będą przyczyniać się do realizacji strategii *Europa 2020* oraz, że ich programowanie będzie uwzględniać stosowne zalecenia dla państw członkowskich, KPR (sekcja 2 załącznika I) oraz horyzontalne zasady i tzw. przekrojowe cele polityczne wdrażania EFSI (sekcja 5 załącznika I). Oprócz tego WRS mają wskazywać możliwe rozwiązania z zakresu zintegrowanego wykorzystywania EFSI oraz ich koordynacji (sekcja 3 załącznika I). Kolejna część dokumentu dotyczy sposobów podejmowania wyzwań rozwojowych stojących przed poszczególnymi typami terytoriów jak również sposobów realizacji przedsięwzięć z zakresu rozwoju terytorialnego oraz strategii makroregionalnych (sekcja 6 załącznika I).

Artykuł 12 rozporządzenia ogólnego reguluje natomiast kwestię ewentualnego przeglądu WRS. W sytuacji, gdy europejski kontekst społeczno-gospodarczy lub sama strategia *Europa 2020* uległyby poważnym zmianom, wówczas Komisja może z własnej inicjatywy przedłożyć wniosek w sprawie przeglądu WRS lub zrobić to na wniosek Parlamentu Europejskiego lub Rady – co do zasady musi to być normalna propozycja legislacyjna nowelizująca rozporządzenie ogólne, która do wejścia w życie wymaga zaakceptowania przez Parlament Europejski i Radę w zwykłej procedurze ustawodawczej. Wyjątkiem od tej zasady są te ewentualne zmiany w sekcji 4, które dotyczą polityk i instrumentów Unii (np. zmieni się opisany w WRS zakres lub zasady wsparcia w ramach programu Horyzont 2020 lub instrumentu LIFE i trzeba będzie dokonać aktualizacji znajdujących się tam informacji) oraz te zmiany w sekcji 7, które dotyczą przedsięwzięć w ramach współpracy (w szczególności strategii makroregionalnych) lub, niezależnie od sekcji, gdy pojawiają się w europejskim systemie prawnym nowe unijne polityki, instrumenty lub przedsięwzięcia w ramach współpracy, które będą wymagały uwzględnienia w WRS. W tych wyjątkowych przypadkach Komisja może dokonać zmiany poprzez rozporządzenie delegowane (więcej w rozdziale: **Struktura pakietu rozporządzeń**). Istotne jest, że Komisja może wykorzystać rozporządzenie delegowane tylko w sytuacji zmian w instrumentach UE lub tworzenia nowych instrumentów, a więc w sytuacji, w której

zmiany legislacyjne dotyczące tych innych instrumentów już się dokonały i ewentualna zmiana w WRS ma charakter wtórny i głównie aktualizujący. Nie wystarczy, aby zmieniły się priorytety polityczne Komisji. Uprawnienie Komisji dotyczące aktów delegowanych nie obejmuje także EFSI – jeśli Komisja chce dokonać zmiany określonych w WRS zasad, które mogą zmienić zasady wdrażania EFSI, konieczna jest propozycja legislacyjna i zwykła procedura ustawodawcza.

Jak wspomniano wyżej WRS uszczegóławiają aspekty koordynacji i synergii między EFSI a innymi instrumentami i politykami UE. **Artykuł 13** zobowiązuje natomiast KE do przygotowania wytycznych nt. skutecznego dostępu i wykorzystania tychże funduszy oraz nt. sposobów wykorzystania ich komplementarności z innymi instrumentami i politykami UE. Wytyczne zawierać mają przegląd instrumentów dostępnych na szczeblu UE, oraz szczegółowych źródeł informacji na ich temat, przykłady dobrych praktyk w zakresie łączenia dostępnych instrumentów finansowania w obrębie poszczególnych celów tematycznych itp. Mają one pomóc potencjalnym beneficjentom w identyfikacji najbardziej dla nich odpowiednich źródeł finansowania.

Umowa partnerstwa

Zakres obowiązywania przepisów: EFSI

Omawiane przepisy:

1. Rozporządzenie ogólne:

- a) artykuł 14 Przygotowanie UP
- b) artykuł 15 Treść UP
- c) artykuł 16 Przyjęcie i zmiana UP
- d) artykuł 17 Przyjęcie zmienionej UP w przypadku opóźnienia wejścia w życie rozporządzeń dotyczących poszczególnych funduszy

Umowa partnerstwa jest dokumentem, który ustala strategię, priorytety i rozwiązania dotyczące wykorzystania EFSI w skuteczny i efektywny sposób tak, aby przyczynić się do realizacji strategii *Europa 2020* oraz krajowych celów rozwojowych. Jej treść, sposób przygotowania, przyjęcia oraz dokonywania ewentualnych zmian w trakcie jej realizacji zostały uregulowane w **artykułach 14-17 rozporządzenia ogólnego**.

Zgodnie z tymi przepisami UP obejmuje łącznie EFRR, EFS, Fundusz Spójności, EFRRROW oraz EFMR i musi być przygotowywana z udziałem partnerów oraz w dialogu z KE (☞ art. 14 ust. 2 rozporządzenia ogólnego).

Punktem wyjścia dla ww. dialogu po stronie KE był tzw. *position paper*, dokument określający stanowisko Komisji opracowane przez jej służby w 2012 r., w którym zawarto zalecenia nt. sposobu, w jaki inwestycje UE mogłyby wspierać inteligentny, trwały wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu za pomocą działań skoncentrowanych na silnych stronach i ważnych sektorach wzrostu poszczególnych regionów i państw członkowskich. Dokument ten nie miał umocowania prawnego. Taki dokument był opracowany dla każdego państwa członkowskiego. Jego odpowiednikiem po stronie polskiej były Założenia Umowy Partnerstwa 2014-2020 przyjęte przez Radę Ministrów 15 stycznia 2013 r.

Co do zasady w gestii państwa członkowskiego leży decyzja, czy UP jest dokumentem podsumowującym ustalenia z poszczególnych programów czy też dokumentem nadrzędnym wobec programów, nadającym strategiczne kierunki wykorzystania funduszy oraz wyznaczającym kierunki opracowania PO. Polska wybrała tę drugą opcję.

W przypadku Polski, UP określa strategię wykorzystania środków UE, tj. wyznacza cele tematyczne realizowane w skali kraju oraz oczekiwane rezultaty, ścieżki dojścia do rezultatów w układzie tematycznym i terytorialnym oraz ich ramy finansowe (UP nie obejmuje programów EWT). W ślad za tym precyzuje warunki wstępne, główne wskaźniki oraz metody pomiaru postępów i wynagradzania za skuteczne wykonanie oraz przesądza o liczbie programów oraz podmiotach zaangażowanych w ich realizację (☞ artykuł 15 rozporządzenia ogólnego).

Komisja, na mocy **artykułu 16 rozporządzenia ogólnego** w przeciagu 3 miesięcy od daty przedłożenia przez państwo członkowskie UP, ocenia jej zgodność z rozporządzeniem ogólnym i wynikami ewaluacji *ex ante* oraz, tam gdzie to ma zastosowanie, z KPR oraz stosownymi zaleceniami dla państw członkowskich (więcej w rozdziale: **Warunkowość makroekonomiczna**). W razie konieczności państwo członkowskie dostarcza KE informacji uzupełniających i/lub dokonuje ustalonych z KE zmian. Akceptacja UP przez KE powinna nastąpić najdalej po upływie 4 miesięcy od daty przedłożenia przez państwo członkowskie tegoż dokumentu, o ile wszystkie uwagi KE zostały odpowiednio uwzględnione. Taki zapis

1303/2013

oznacza dużą nierównowagę stron w procesie negocjacji umowy partnerstwa. O terminie ich zakończenia decyduje jednostronnie KE, która może dość swobodnie egzekwować na państwach członkowskich wprowadzanie odpowiednich zmian. Umowa partnerstwa może wejść w życie nie wcześniej niż 1 stycznia 2014 r.

Warto podkreślić, że KE **akceptuje (w formie aktu wykonawczego) wybrane części UP** a nie jej całość. Są to informacje nt. diagnozy, ewaluacji *ex ante*, wyboru celów tematycznych, planu finansowego, zasad horyzontalnych, listy programów, rozkładu rezerwy wykonania oraz mechanizmów zapewniających spójne podejście we wszystkich programach w zakresie ram wykonania, rozwiązań koordynacyjnych, zasady dodatkowości, warunków *ex ante*, zdolności administracyjnych oraz redukcji obciążeń dla beneficjentów. Zatem **jednymi częściami UP, które nie podlegają obowiązkowej akceptacji KE** i gdzie państwo członkowskie ma swobodę w decydowaniu o późniejszej zmianie ich treści są informacje nt. rozwiązań mających zapewnić **zintegrowane podejście do rozwoju terytorialnego oraz skuteczne wdrażanie EFSI**.

W przypadku, gdy państwo członkowskie planuje zmiany UP w częściach będących przedmiotem decyzji KE, są one przedmiotem oceny KE pod kątem ich zgodności z rozporządzeniem ogólnym i wynikami ewaluacji *ex ante* oraz, tam gdzie to ma zastosowanie, z KPR oraz stosownymi zaleceniami dla państw członkowskich. Decyzja o przyjęciu zmian podejmowana jest ciągu 3 miesięcy od daty otrzymania dokumentu i przyjmuje formę aktu wykonawczego. Zmiany UP w częściach nie będących przedmiotem decyzji KE są wyłącznie notyfikowane w ciągu 1 miesiąca od daty podjęcia decyzji przez państwo członkowskie o takich zmianach.

W związku z opóźnieniami w przyjmowaniu rozporządzenia dla EFMR, które zostało ostatecznie przyjęte dopiero w 2014 r. w **artykule 17 rozporządzenia ogólnego** ustalono, że w przypadku opóźnionego przyjęcia jednego/kilku rozporządzeń regulujących zastosowanie EFSI, państwo członkowskie zobowiązane jest do uzupełnienia UP oraz programów operacyjnych o brakujące elementy w przeciągu 2 miesięcy od daty opublikowania brakującego rozporządzenia.

Porównując okres 2007-2013 oraz 2014-2020 UP jest szerszym dokumentem od Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (NSRO). Podstawową nowością jest to, że obejmuje ona pięć funduszy. Zmiana ta jest odpowiedzią na postulowane przez państwa członkowskie, np. podczas przeglądu budżetu UE oraz debaty nad polityką spójności 2013+, bardziej zintegrowane podejście w programowaniu strategicznym, a zwłaszcza większą integrację polityki spójności i II filara WPR. Ponadto zobowiązuje państwa członkowskie do większego zaangażowania w osiąganie celów UE (strategia *Europa 2020*, powiązanie z KPR i stosownymi zaleceniami dla państw członkowskich).

Ważną zmianą wzmacniającą rolę dokumentu na poziomie krajowym, jakim w okresie 2014-2020 jest UP, jest wymóg aktualizacji UP i jej zgodności z programami. W okresie 2007-2013 NSRO było przedmiotem negocjacji tylko na początku programowania a ewentualne zmiany programów operacyjnych w trakcie okresu programowania nie musiały być z NSRO zgodne. W efekcie NSRO coraz bardziej różniło się od mających rzeczywiste znaczenie prawne programów. W przypadku aktualizacji programów, w odniesieniu do elementów UP zatwierdzanych przez Komisję, mamy do czynienia z dwoma sytuacjami:

- zgodnie z art. 30 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia ogólnego część informacji, głównie finansowych dotyczących alokacji na poszczególne cele tematyczne, fundusze, i podziale tych alokacji na lata (☞ art. 15 ust. 1 lit. a) ppkt (iii), (iv) oraz (vi)) aktualizowana jest w UP automatycznie w przypadku zmian programu. Podobnie jest w przypadku realokacji rezerwy wykonania zgodnie z ust. 3,
- w pozostałych przypadkach programy nie muszą koniecznie być zgodne z UP. W ślad za art. 30 ust. 1 Komisja jedynie „bierze pod uwagę” UP.

Mamy więc do czynienia po części z sytuacją podobną do NSRO w latach 2007-2013, kiedy to decyzja w przypadku programów jest istotniejsza i nie można wykluczyć, że będą pojawiały się rozbieżności między programami a UP. Jak pokazuje wynik negocjacji programów nawet silniejszy niż „wzięcie pod uwagę” wymóg weryfikacji zgodności z UP przy pierwszym zatwierdzeniu programów przez Komisję zgodnie z art. 29 ust. 1 nie przeszkodził w przyjęciu w niektórych przypadkach innych rozwiązań niż uzgodniono wcześniej w UP. W efekcie do czasu aktualizacji odpowiednich informacji w UP będzie rozbieżność między programami a UP. Różnica w odniesieniu do okresu 2007-2013 polega więc jedynie na tym, że ta rozbieżność nie powinna być trwała, a dokument krajowy powinien jednak zostać zaktualizowany.

Takie podejście wynika z wspomnianego wyżej kompromisowego rozwiązania, zgodnie z którym nadrzędność UP jest opcjonalna i zależy od decyzji państwa członkowskiego. Polska wybrała taki model, ale inne państwa członkowskie, w szczególności te, które jak Belgia mają bardzo silną strukturę federalną (w Belgii instytucje właściwe ds. polityki regionalnej i spójności są wyłącznie na poziomie regionalnym – rząd federalny nie ma w tym obszarze żadnych kompetencji i nie uczestniczył w żadnym charakterze nawet w negocjacjach na poziomie UE), wybrały rozwiązanie, w którym UP stanowi wyłącznie podsumowanie rozwiązań podjętych na poziomie regionalnym. Rozporządzenie ogólne musi zapewniać rozwiązania właściwe dla obu modeli.

Umowa Partnerstwa

23 maja 2014 r. Komisja Europejska zatwierdziła Umowę Partnerstwa – najważniejszy dokument określający strategię inwestowania nowej puli środków europejskich w naszym kraju na lata 2014-2020.

W dokumencie przedstawiono m.in.:

- najważniejsze zasady inwestowania funduszy unijnych,
- powiązania pomiędzy funduszami a dokumentami strategicznymi,
- podział funduszy na poszczególne dziedziny,
- układ programów operacyjnych,
- podział odpowiedzialności za zarządzanie pieniędzmi europejskimi pomiędzy szczebel regionalny i centralny.

Nowością jest ujęcie w jednym dokumencie, w celu lepszej koordynacji, funduszy polityki spójności, WPR oraz WPRyb.

Zgodnie z umową partnerstwa fundusze zostaną zainwestowane w te obszary, które w największym stopniu przyczynią się do rozwoju Polski. Wśród nich:

- zwiększenie konkurencyjności gospodarki,
- poprawę spójności społecznej i terytorialnej kraju,
- podnoszenie sprawności i efektywności państwa.

Samorządy województw będą zarządzać większą niż dotąd pulą europejskich pieniędzy. W latach 2007-2013 ok. 25 proc. wszystkich środków było wdrażanych przez samorządy, obecnie będzie to około 40 proc.

Nowy budżet to również inwestycje w miasta. Wsparcie otrzymają projekty związane z kompleksową rewitalizacją (w tym rewitalizacją społeczną), ekologicznym transportem miejskim, gospodarką niskoemisyjną. Ponadto, miasta wojewódzkie wraz z okalającymi je gminami będą realizować wspólne projekty, m.in. związane z dostępnością komunikacyjną.

Programy

Zakres obowiązywania przepisów: EFSI dla art. 26-30 rozporządzenia ogólnego oraz EFRR, EFS i Fundusz Spójności dla art. 96-99.

Omawiane przepisy:**1. Rozporządzenie ogólne:**

- a) artykuł 26 Przygotowanie programów
- b) artykuł 27 Treść programów
- c) artykuł 29 Procedura przyjmowania programów
- d) artykuł 30 Zmiana programów
- e) artykuł 96 Treść, przyjęcie i zmiana programów operacyjnych w ramach celu *Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia*
- f) artykuł 98 Wspólne wsparcie z funduszy polityki spójności w ramach celu *Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia*
- g) artykuł 99 Zasięg geograficzny programów operacyjnych w ramach celu *Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia*

1303/2013

Powiązania z innymi artykułami:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) art. 28 Przepisy szczególne dotyczące treści programów dedykowanych wspólnym instrumentom dotyczącym gwarancji nieograniczonych co do kwoty i sekurytyzacji zapewniającej ulgę w kapitale regulacyjnym, wdrażanych przez EBI
 - b) art. 97 Przepisy szczególne dotyczące programowania wsparcia dla wspólnych instrumentów dla gwarancji nieograniczonych co do kwoty i sekurytyzacji w ramach celu *Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia*
2. Rozporządzenie wykonawcze KE nr 288/2014:
 - a) załącznik I Wzór programu operacyjnego dla celu *Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia*
3. Rozporządzenie wykonawcze KE nr 215/2014:
 - a) Załącznik I Wymiary i kody kategorii interwencji funduszy polityki spójności w ramach celu „Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” oraz YEI
4. Rozporządzenie wykonawcze KE nr 184/2014:
 - a) załącznik Wymiary i kody kategorii interwencji EFRR w ramach celu EWT na lata 2014-2020

Jak już wyżej wspomniano, umowa partnerstwa określa strategię wykorzystania środków UE oraz ogólne ramy wdrażania. W oparciu o „kierunkowe wytyczne” zawarte w UP, program precyzuje natomiast w jakim zakresie realizować będzie rezultaty wyznaczone przez UP oraz określa cele szczegółowe, typy działań, zasady wyboru projektów do wsparcia, wskaźniki rezultatu oraz produktu, planuje sposób wykorzystania instrumentów, zagospodarowuje stosownie do tego środki finansowe, a także organizuje system zarządzania i kontroli. Program stanowi zatem podstawę wdrożeniową EFSI.

Artykuły 26-30 rozporządzenia ogólnego określają wymogi dotyczące programów operacyjnych wspólne dla wszystkich funduszy wchodzących w skład EFSI. Ich rozwinięcie/uszczegółowienie dla PO finansowanych z EFRR, EFS i Funduszu Spójności zostało zawarte w **artykułach 96-99**.

Zgodnie z przepisami rozporządzenia ogólnego program powinien zawierać opis następujących elementów:

1. powiązania z celami strategii *Europa 2020*,
2. osi priorytetowych,
3. kategorii interwencji,
4. wykorzystania pomocy technicznej,
5. planu finansowego,
6. zintegrowanego podejścia,
7. potrzeb szczególnych obszarów,
8. systemu zarządzania i kontroli,
9. systemu koordynacji,
10. warunkowości *ex ante*,
11. zmniejszania obciążeń administracyjnych,
12. uwzględnienie zasad horyzontalnych.

Część z tych elementów pozostaje w gestii państw członkowskich i nie jest zatwierdzana przez Komisję (☞ art. 96 ust. 10).

Zatem PO realizowany w ramach polityki spójności składa się z:

Ad 1. Opisu w jaki sposób program ma się przyczynić do realizacji strategii *Europa 2020* (☞ art. 27 ust. 1 i art. 96 ust. 2 lit. a) rozporządzenia ogólnego oraz pkt 1.1-1.2 załącznika do rozporządzenia wykonawczego KE nr 288/2014), tj.:

– uzasadnienia wyboru celów tematycznych i odpowiadających im priorytetów inwestycyjnych:

Uzasadnienie to powinno wynikać z ustaleń poczynionych w ramach UP, opierać się na analizie wyzwań, potrzeb i potencjałów sektora i/lub terytorium objętego przez PO oraz uwzględniać stosowne zalecenia dla państw członkowskich (o ile istnieją powiązania tematyczne między planowanym zakresem interwencji a zaleceniami) i wyniki ewaluacji *ex ante*.

Oś priorytetowa powinna obejmować spójny zestaw priorytetów inwestycyjnych. KE w swoich dokumentach metodologicznych¹⁶⁾ zaleca również, aby instytucja zarządzająca dążyła do ograniczania ich liczby wybierając te najbardziej reprezentatywne dla planowanej interwencji w ramach osi priorytetowej. Warto podkreślić, że w tym zadaniu nie chodzi o określanie komplementarności cel tematyczny/ priorytet inwestycyjny, a o możliwe precyzyjne zdefiniowanie głównego nurtu planowanej interwencji w ramach priorytetu inwestycyjnego.

Warto zwrócić uwagę, że wybór celów tematycznych do realizacji przez krajowe PO zdeterminowany był w całości przez UP. W przypadku regionalnych PO wybór celów tematycznych był dokonywany przez samorządy wojewódzkie z wyjątkiem tych, dla których zostały wyznaczone w UP minimalne poziomy koncentracji środków oraz udział RPO w ich realizacji (cele tematyczne 1-4, w tym cel tematyczny 4, cel tematyczny 9). Dokonując wyboru priorytetów inwestycyjnych, należało także uwzględnić zestawienie zawarte w UP przypisujące poszczególne priorytety inwestycyjne do poziomu regionalnego i/lub krajowego.

– uzasadnienia szacunkowego rozkładu środków UE dla każdego celu tematycznego oraz priorytetu inwestycyjnego:

Warto także zwrócić uwagę, że rozkład środków powinien uwzględniać nie tylko samo uzasadnienie wyboru celów tematycznych, ale także wymogi koncentracji tematycznej (więcej w rozdziale: **Koncentracja tematyczna**).

Ad 2. Opisu układu osi priorytetowych (☞ art. 96 ust. 2 lit. b)-c) rozporządzenia ogólnego oraz pkt 2.A.1-2.A.8 załącznika do rozporządzenia wykonawczego KE nr 288/2014), na który składają się:

– uzasadnienie utworzenia osi priorytetowej obejmującej więcej niż jedną kategorię regionu, więcej niż jeden cel tematyczny lub więcej niż jeden fundusz:

Rozporządzenie ogólne przewiduje co do zasady konstrukcję osi priorytetowej dostosowaną do podejścia mono-funduszowego, mono-tematycznego oraz kategoryzującego regiony. Artykuł **art. 96 ust. 1 rozporządzenia ogólnego** daje jednak margines elastyczności w kwestii odstępstw od ww. reguły, jeżeli przyczynią się one do zwiększenia skuteczności interwencji. Zwiększenie skuteczności w tym przypadku należy rozumieć jako wprowadzenie zintegrowanego podejścia poprzez połączenie w ramach osi priorytetowej: kilku kategorii regionów (przypadek polskich krajowych PO); jednego celu tematycznego realizowanego przy wsparciu więcej niż jednego funduszu (EFRR, EFS lub Funduszu Spójności); kilku priorytetów inwestycyjnych z odrębnymi celami tematycznymi oraz w przypadku osi priorytetowej EFS kilku priorytetów inwestycyjnych przyporządkowanych celom tematycznym 8-10.

Wyjątek od ww. zasady stanowi także **artykuł 98 rozporządzenia ogólnego** poświęcony **finansowaniu krzyżowemu**. Zasada *cross-financingu* była już stosowana w perspektywie finansowej 2007-2013. Finansowanie krzyżowe umożliwia bardziej elastyczne podejście do finansowania operacji i oznacza, że EFRR i EFS mogą w komplementarny sposób finansować działania objęte zakresem pomocy z drugiego funduszu. Ustęp 2 tego artykułu zawiera zasady stosowania tego rozwiązania i zakłada:

- ograniczenie finansowania krzyżowego do 10% unijnego finansowania w odniesieniu do każdej osi priorytetowej,
- finansowanie części operacji, której koszty kwalifikują się do wsparcia z drugiego funduszu w oparciu o zasady kwalifikowalności stosowane do tego funduszu.

Warunkiem koniecznym jest, aby ww. koszty były niezbędne dla odpowiedniej realizacji operacji i były bezpośrednio z nią związane. Oznacza to, że mimo iż limit 10% funkcjonuje na poziomie osi priorytetowej i stwarza możliwość modulowania poziomu na poziomie operacji (projektu), *cross-financing* na poziomie operacji nigdy nie może stanowić całości wydatków, gdyż w jego ramach można finansować tylko koszty odpowiadające części operacji i to jedynie w zakresie niezbędnym dla realizacji tej operacji.

Instytucja zarządzająca danym programem wskazuje w programie na potencjalną możliwość zastosowania finansowania krzyżowego we właściwych osiach priorytetowych. Nie oznacza to automatycznego zastosowania tego instrumentu dla wszystkich operacji realizowanych w ramach osi. Instytucja zarządzająca, na etapie wdrażania pro-

¹⁶⁾ The Programming Period 2014-2020 – Guidance Document On Monitoring And Evaluation – European Regional Development Fund And Cohesion Fund – Concepts and Recommendations – March 2014

1303/2013

gramu, podejmuje decyzję o zastosowaniu finansowania krzyżowego indywidualnie dla każdego przypadku operacji na zasadach przewidzianych w art. 98.

Finansowanie krzyżowe **nie ma zastosowania do programów EWT oraz do osi Funduszu Spójności**.

Podczas programowania MliR zalecało przyjęcie logiki, zgodnie z którą oś priorytetowa:

- co do zasady dotyczy jednego celu tematycznego, z możliwością odstępstw w uzasadnionych przypadkach, oraz
- jest programowana i wdrażana przy wykorzystaniu jednego funduszu, z ewentualnym zastosowaniem finansowania krzyżowego do 10% oraz mechanizmów zapewniających integrację wsparcia. W osiach dwufundusзовых **nie ma możliwości zastosowania finansowania krzyżowego**,
- w przypadku osi priorytetowej programów krajowych innej niż finansowanej z Funduszu Spójności, oś priorytetowa obejmuje dwie kategorie regionów w wydzielonych kopertach z odrębnymi poziomami dofinansowania (85% i 80%).

Konstrukcja taka jest rekomendowana także dla osi priorytetowych, których część, w postaci działania lub poddziałania, jest dedykowana ZIT.

- opis celów szczegółowych poszczególnych priorytetów inwestycyjnych realizowanych w ramach opisywanej osi priorytetowej ze wskazaniem planowanych rezultatów do osiągnięcia (☞ art. 27 ust. 2 oraz art. 96 ust. 2 lit. b) ppkt (i)-(ii) rozporządzenia ogólnego):

Chodzi tu o określenie, jaki konkretny cel przyświeca realizacji danego priorytetu inwestycyjnego w ramach danej osi priorytetowej. Cel szczegółowy priorytetu inwestycyjnego powinien być zdefiniowany w taki sposób, aby wyznaczał oczekiwany rezultat, tzn. kierunek pożądanej zmiany społeczno-gospodarczej w dziedzinie określonej celem tematycznym oraz osią priorytetową, do której dany priorytet inwestycyjny został przypisany; korespondował z oczekiwanymi rezultatami strategicznymi określonymi dla celów tematycznych w UP oraz precyzował priorytet inwestycyjny, tj. zawęził jego zakres interwencji, dostosowując go do kontekstu, w którym będzie realizowany.

Należy przy tym mieć na uwadze, że priorytet inwestycyjny może mieć więcej niż jeden cel szczegółowy, jednak ich liczba musi być ograniczona tak, aby zagwarantować przejrzystość wskaźników służących monitorowaniu postępów.

Aby cel szczegółowy nie budził wątpliwości interpretacyjnych co do oczekiwanych rezultatów, wspomniane wyżej dokumenty metodyczne KE zalecają wzięcie pod uwagę stanu bazowego (początek okresu programowania) oraz stanu docelowego (na zakończenie realizacji programu) „problemu” oczekującego na rozwiązanie w wyniku realizacji danego priorytetu inwestycyjnego. W ślad za tym należy skwantyfikować cel szczegółowy odpowiednimi wskaźnikami.

- wykazy wskaźników rezultatu (więcej w rozdziale: **Wskaźniki**):
 - w odniesieniu do EFRR i Funduszu Spójności – wskaźniki rezultatu w podziale na poszczególne cele szczegółowe (☞ art. 27 ust. 4 lit. c oraz art. 96 ust. 2 lit. b) ppkt (ii) rozporządzenia ogólnego, tabela 3 załącznika do rozporządzenia wykonawczego KE nr 288/2014),
 - w odniesieniu do EFS – wskaźniki rezultatu (długoterminowego) w podziale na priorytety inwestycyjne i kategorie regionu (☞ art. 27 ust. 4 lit. c) oraz art. 96 ust. 2 lit. b) ppkt (ii) rozporządzenia ogólnego, tabela 4 załącznika do rozporządzenia wykonawczego KE nr 288/2014),
 - w odniesieniu do YEI odpowiadające celowi szczegółowemu – wskaźniki rezultatu w podziale na osie priorytetowe lub części osi priorytetowej (☞ art. 19 ust. 3 rozporządzenia nr 1304/2013 ws. EFS, tabela 4a załącznika do rozporządzenia wykonawczego KE nr 288/2014),
- wykaz wskaźników produktu: według priorytetu inwestycyjnego, w podziale na kategorie regionu w odniesieniu do EFS oraz, w stosownych przypadkach, w odniesieniu do EFRR (☞ art. 27 ust. 4 lit. b oraz art. 96 ust. 2 lit. b) ppkt (iv) rozporządzenia ogólnego, tabela 5 załącznika do rozporządzenia wykonawczego KE nr 288/2014),
- opis przedsięwzięć składających się na dany priorytet inwestycyjny (☞ art. 96 ust. 2 lit. b) ppkt (iii) rozporządzenia ogólnego), tj.:

Przedsięwzięcia (*actions*) należy rozumieć jako środki realizacji rezultatów i zatem typy projektów. Opis osi priorytetowej zawiera więc informacje pozwalające na zidentyfikowanie powiązań między oczekiwanymi rezultatami osi

priorytetowej i programu a przyporządkowanymi do niej działaniami, głównymi grupami docelowymi, zaplanowanym zasięgiem terytorialnym oraz typami głównych beneficjentów. Każde przedsięwzięcie każdej osi priorytetowej musi zatem posiadać uzasadnienie dotyczące wkładu, jaki będzie mieć w osiągnięcie celów szczegółowych oraz zakładanych rezultatów osi priorytetowej, do której zostało przyporządkowane.

W tym punkcie PO powinien zawierać (informacja na poziomie priorytetów inwestycyjnych) opis typów przedsięwzięć wybranych do wsparcia dla każdego celu szczegółowego osi priorytetowej i ich spodziewany wkład (opis jakościowy oraz o ile to możliwe opis ilościowy) w realizację celów szczegółowych. Opis ten powinien także zawierać bardziej konkretne przykłady dające pełne zrozumienie, w jaki sposób cele i rezultaty będą realizowane. Z opisu musi jasno wynikać, w jaki konkretny sposób poszczególne typy przedsięwzięć przyczynią się do osiągnięcia zakładanych celów szczegółowych i oczekiwanych rezultatów. Należy przy tym pamiętać, że wskaźniki produktu oraz kategorie interwencji muszą być zgodne z tym opisem.

Ta część PO zawiera także opis kierunkowych zasad wyboru projektów. Zasady te powinny zapewniać, że wybierane do finansowania projekty będą przyczyniać się do osiągnięcia celów szczegółowych i rezultatów priorytetu inwestycyjnego, w odniesieniu do którego są one formułowane (☞ art. 125 ust. 3 rozporządzenia ogólnego).

Należy także zawrzeć opis planowanego wykorzystania instrumentów finansowych (jeśli przewidziano w danej osi priorytetowej) (więcej w rozdziale: **Instrumenty finansowe**); opis planowanego wykorzystania dużych projektów (więcej w rozdziale: **Duże projekty**) oraz opis ram wykonania (więcej w rozdziale: **Ramy i rezerwa wykonania oraz przegląd wyników**).

Ponadto w tej części PO powinien się znaleźć opis wkładu planowanych działań wspieranych przez EFS do – jeżeli nie są objęte odrębną osią priorytetową – innowacji społecznych i współpracy ponadnarodowej oraz celów tematycznych 1-7 (☞ art. 11 rozporządzenia nr 1304/2013 ws. EFS).

Ad 3. Wykazu kategorii interwencji objętych wsparciem w poszczególnych osiach priorytetowych w oparciu o rozporządzenie wykonawcze KE nr 215/2014 wraz z szacunkowym rozkładem środków (☞ art. 96 ust. 2 lit. b) ppkt (vi) rozporządzenia ogólnego).

Szacunkowy podział alokacji w ramach osi priorytetowej jest oparty o wykaz kategorii interwencji, który został zdefiniowany w rozporządzeniu wykonawczym KE nr 215/2014, a dla programów EWT w rozporządzeniu wykonawczym KE nr 184/2014 (nie ma różnic merytorycznych między załącznikiem do rozporządzenia nr 184/2014, a mającymi zastosowanie do EFRR elementami załącznika I do rozporządzenia nr 215/2014; umieszczenie tych jednobrzmiących wykazów w 2 różnych rozporządzeniach wynika wyłącznie z różnej procedury ich przyjmowania).

Ad 4. Opisu podsumowującego planowane wykorzystanie pomocy technicznej w poszczególnych osiach priorytetowych, w tym działań wzmacniających potencjał administracyjny instytucji zaangażowanych w zarządzanie PO i ich kontrolę oraz beneficjentów (o ile takie działania przewidziano w danej osi priorytetowej) (☞ art. 27 ust. 6 oraz art. 96 ust. 2 lit. b) ppkt (vii) rozporządzenia ogólnego oraz pkt 2.A.10 załącznika do rozporządzenia wykonawczego KE nr 288/2014).

Ad 5. Planu finansowego składającego się z kilku tabel finansowych wymienionych i opisanych bardziej szczegółowo poniżej, który ma na celu przedstawienie alokacji PO w różnych ujęciach – m.in. w podziale na lata, na poszczególne osie priorytetowe, na cele tematyczne, ze wskazaniem kwoty na cele związane ze zmianami klimatu. Wszystkie dane zawarte w planie finansowym muszą być zgodne z UP i decyzją wykonawczą KE C(2014) 2082 z 3 kwietnia 2014 r., która określa roczny podział środków UE dla państw członkowskich (☞ art. 27 ust. 2 oraz art. 96 ust. 2 lit. d) rozporządzenia ogólnego oraz sekcja 3 załącznika do rozporządzenia wykonawczego KE nr 288/2014).

Na poszczególne elementy planu finansowego PO składają się:

- tabela określająca podział środków z poszczególnych funduszy na poszczególne lata; w tabeli tej uwzględnia się rozróżnienie na kategorie regionów oraz wskazuje kwoty przewidziane na alokację podstawową (bez rezerwy wykonania) i rezerwę wykonania (☞ art. 96 ust. 2 lit. d) ppkt (i) rozporządzenia ogólnego, tabela 17 załącznika do rozporządzenia wykonawczego KE nr 288/2014),
- tabela wskazująca kwotę całkowitych środków finansowych dla poszczególnych osi priorytetowych z podziałem na środki UE oraz współfinansowanie krajowe w całym okresie programowania (☞ art. 96 ust. 2 lit. d) ppkt (ii) rozporządzenia ogólnego, tabela 18a załącznika do rozporządzenia wykonawczego KE nr 288/2014):
 - w tabeli tej określa się podstawę kalkulacji wsparcia UE (całkowite lub publiczne koszty kwalifikowalne – w przypadku Polski zgodnie z UP podstawę certyfikacji wydatków do KE dla wszystkich programów polityki spójności stanowią całkowite wydatki kwalifikowalne),
 - należy również wskazać poziom dofinansowania UE - dla PO realizowanych w ramach kategorii regionów słabiej rozwiniętych i Funduszu Spójności stosowany jest 85% poziom współfinansowania UE na poziomie osi prioryte-

1303/2013

towej, dla województwa mazowieckiego – 80%, dla programów EWT poziom współfinansowania UE nie będzie wyższy niż 85%,

- zarówno wkład UE jak i krajowy powinien być przedstawiony w podziale na główną alokację (bez rezerwy wykonania) i rezerwę wykonania,
 - w przypadku gdy na współfinansowanie krajowe składają się zarówno środki publiczne jak i prywatne, w tabeli należy przedstawić szacunkowy podział na te dwa rodzaje środków,
 - do celów informacyjnych w tabeli wskazywany jest szacunkowy wkład EBI.
- tabela z podziałem środków UE i krajowych na YEI (☞ tabela 18b załącznika do rozporządzenia wykonawczego KE nr 288/2014); spośród polskich PO tabela ta dotyczy wyłącznie PO WER,
 - tabela z podziałem środków UE na cele tematyczne, na osie priorytetowe, fundusze, kategorie regionu z podziałem na wsparcie UE i wkład krajowy (art. 96 ust. 2 lit. d) ppkt (ii) rozporządzenia ogólnego, tabela 18c załącznika do rozporządzenia wykonawczego KE nr 288/2014),
 - tabela wskazująca szacunkową kwotę wsparcia celów związanych ze zmianami klimatu w podziale na poszczególne osie priorytetowe (☞ art. 27 ust. 6 rozporządzenia ogólnego); w UP zadeklarowano, że Polska dąży do przeznaczenia na cele klimatyczne 20% środków UE (wliczając PO polityki spójności, PROW, PO Ryby, CEF oraz I filar WPR).

Ad 6. Opisu zintegrowanego podejścia do rozwoju terytorialnego (☞ art. 96 ust. 3 rozporządzenia ogólnego oraz pkt 4.1-4.5 załącznika do rozporządzenia wykonawczego KE nr 288/2014), tj.:

- opisu sposobu stosowania instrumentów RLKS oraz zasad identyfikacji obszarów, na których będą one wykorzystywane (☞ art. 96 ust. 3 lit. a) rozporządzenia ogólnego) (więcej w rozdziale: **Rozwój lokalny kierowany przez społeczność**),
- opisu sposobu stosowania instrumentów ZIT (☞ art. 96 ust. 3 lit. b) rozporządzenia ogólnego; art. 7 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1301/2013 ws. EFRR) i analogicznych instrumentów (☞ art. 96 ust. 3 lit. c) rozporządzenia ogólnego) (więcej w rozdziale: **Zintegrowane Inwestycje Terytorialne**),
- opisu rozwiązań związanych z realizacją działań międzyregionalnych i transnarodowych (☞ art. 96 ust. 3 lit. d) rozporządzenia ogólnego).

Opis ten powinien zawierać następujące informacje: przegląd sytuacji, w której są planowane przedsięwzięcia z beneficjentami zlokalizowanymi w innym państwie członkowskim (jednym lub więcej); oczekiwany wkład takich przedsięwzięć w osiągnięcie celów programu; spodziewane korzyści z takich przedsięwzięć dla obszaru objętego programem; rozwiązania z zakresu audytu i kontroli.

- opisu wkładu PO do realizacji strategii makroregionalnych i strategii morskich (☞ art. 27 ust. 3 oraz art. 96 ust. 3 lit. e) rozporządzenia ogólnego).

Biorąc pod uwagę, że nie wszystkie państwa członkowskie i regiony są objęte ww. strategiami, ta część może pozostać niewypełniona. Jednakże w przypadku, gdy państwo członkowskie lub regiony są nimi objęte, sekcja ta powinna być wypełniona. Opis powinien zawierać następujące informacje: wkład planowanych interwencji do ww. strategii (z uwzględnieniem potrzeb na obszarze objętym programem); w jaki sposób ww. strategię zostały uwzględnione podczas określania celów i opracowania typów przedsięwzięć.

Ad 7. Opisu potrzeb szczególnych obszarów geograficznych (☞ art. 96 ust. 4 lit. a)-b) oraz pkt 5.1-5.2 załącznika do rozporządzenia wykonawczego KE nr 288/2014), tj.:

- najbardziej dotkniętych zjawiskiem ubóstwa (☞ art. 96 ust. 4 lit. a)). PO powinien identyfikować obszary geograficzne najbardziej dotknięte ubóstwem w tym segregacją edukacyjną i terytorialną, lub grupy docelowe najbardziej dotknięte ubóstwem wraz z opisem ich specyficznych potrzeb. Identyfikacja powinna być oparta na mapie ubóstwa lub grup docelowych najbardziej zagrożonych dyskryminacją (np. na poziomie NUTS III lub LAU 1 (d. NUTS IV) gdzie poziom zagrożenia ubóstwem jest o 20 p.p. wyższy od średniej krajowej). Nie ma żadnych ograniczeń ani wymogów co do poziomu, na którym te dane powinny być analizowane, jednak w większości przypadków analiza powinna być przeprowadzona na poziomie niższym niż NUTS II. NUTS III lub poszczególne regiony administracyjne państwa członkowskiego, także mogą być punktem odniesienia,
- cierpiących na skutek niekorzystnych warunków przyrodniczych lub demograficznych (☞ art. 96 ust. 4 lit. b) rozporządzenia ogólnego). Opis tej części PO powinien zawierać następujące informacje: czy i jak program jest ukierunkowany na podjęcie wyzwań demograficznych lub szczególnych potrzeb obszarów dotkniętych poważnymi i trwale niekorzystnymi warunkami naturalnymi lub demograficznymi (w rozumieniu art. 174 TFUE, tj. regiony najbardziej wysunięte na północ, regiony o bardzo niskiej gęstości zaludnienia, regiony wyspiarskie, transgraniczne i górskie).

Ad 8. Opisu podmiotów zaangażowanych w zarządzanie, kontrolę i audyt (☞ art. 96 ust. 5 rozporządzenia ogólnego) oraz zaangażowania właściwych partnerów (☞ art. 27 ust. 5 oraz art. 96 ust. 5 lit. c) rozporządzenia ogólnego).

Ad 9. Opisu systemu koordynacji (☞ art. 96 ust. 6 lit. a) rozporządzenia ogólnego).

PO powinien zawierać następujące informacje: identyfikacja obszarów, w których wsparcie w ramach programu może być stosowane w sposób komplementarny z wymienionymi powyżej źródłami finansowania, aby osiągnąć wybrane do realizacji cele tematyczne; wyjaśnienie, w jaki sposób efekt synergii i komplementarność zostaną wykorzystane dla zapewnienia skuteczności (np. łącząc wsparcie z różnych instrumentów wsparcia poszczególnych działań); opis mechanizmów koordynacyjnych dla każdego z ww. właściwych źródeł finansowania; wskazanie podmiotów odpowiedzialnych za koordynację w tych dziedzinach oraz opis rozwiązań w celu zapewnienia koordynacji z PO EWT działającymi na tym samym terytorium.

Ad 10. Opisu systemu warunkowości *ex ante* (☞ art. 96 ust. 6 lit. b) rozporządzenia ogólnego) (więcej w rozdziale: **Warunki wstępne**)

Ad 11. Opisu działań mających na celu zmniejszanie obciążeń administracyjnych dla beneficjentów (☞ art. 96 ust. 6 lit. c) rozporządzenia ogólnego).

Sekcja zawiera ocenę obciążeń administracyjnych z punktu widzenia beneficjenta, w tym zwłaszcza identyfikację głównych źródeł obciążeń w latach 2007-2013; główne działania już podjęte w celu zmniejszenia obciążeń w latach 2014-2020; potencjalny zakres dalszych redukcji, odnosząc się do danych statystycznych, wyników ewaluacji i analiz oraz syntetyczny opis głównych działań planowanych w celu zmniejszenia obciążeń, z podaniem szacunkowej daty początkowej i końcowej

Ad 12. Opisu zastosowania zasad horyzontalnych (☞ art. 27 ust. 5 oraz art. 96 ust. 7 rozporządzenia ogólnego) (więcej w rozdziałach: **Partnerstwo i wielopoziomowe zarządzanie**, **Zrównoważony rozwój** oraz **Promowanie równości mężczyzn i kobiet oraz niedyskryminacji**).

Z uwagi na ramowy charakter PO, zdeteminowany wzorem opracowanym przez KE (☞ rozporządzenie wykonawcze KE nr 288/2014), MliR przygotowało *Wytoczne w zakresie szczegółowego opisu osi priorytetowych krajowych i regionalnych programów operacyjnych na lata 2014-2020* (SZOOP) na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 11 ustawy wdrożeniowej.

Celem SZOOP jest uszczegółowienie postanowień PO w podziale na działania lub dodatkowo także na poddziałania. Dokument ten składa się z ogólnego opisu PO oraz jego głównych zasad realizacji; opisu poszczególnych osi priorytetowych PO oraz poszczególnych działań/poddziałów każdej osi priorytetowej, indykatywnego planu finansowego; opisu wymiaru terytorialnego prowadzonej interwencji; wykazu najważniejszych dokumentów służących realizacji PO. Załącznikami do niego są: 1) tabela wskaźników rezultatu bezpośredniego i produktu dla działań i poddziałów; 2) kryteria wyboru projektów dla poszczególnych osi priorytetowych, działań i poddziałów; 3) ramowy/e plan/y działań (lub analogiczny/e dokument/y) w części dotyczącej kryteriów wyboru projektów; 4) wykaz projektów zidentyfikowanych przez właściwą instytucję w ramach trybu pozakonkursowego wraz informacją o projekcie i podmiocie, który będzie wnioskodawcą podlegający aktualizacji nie rzadziej niż 6 miesięcy, licząc od daty przyjęcia pierwszej wersji SZOOP; 5) poradnik/przewodnik dla beneficjentów.

Zgodnie z **art. 26 rozporządzenia ogólnego** projekt PO musi być oficjalnie przedstawiony KE w terminie trzech miesięcy od momentu przedstawienia UP. Natomiast program EWT należy przedstawić do dnia 22 września 2014 r. Jednak w praktyce termin ten nie zawsze został dotrzymany. W artykule tym (analogicznie do art. 17) przewidziano także pewne odstępstwa od ww. terminów, w przypadku gdy negocjacje rozporządzeń dla poszczególnych funduszy wchodzących w skład EFSI wydłużyłyby się. Jeśli część rozporządzeń miałaby wejść w życie do 22 czerwca 2014 r. lub później, wówczas PO wspierany z funduszu, dla którego takie rozporządzenie obowiązuje należy przedłożyć KE w terminie trzech miesięcy od daty przedłożenia zmienionej UP. Ten przepis miał zastosowanie w przypadku rozporządzenia nr 508/2014 ws. EFSR.

W ramach procedury przyjmowania (☞ art. 29 rozporządzenia ogólnego) KE ocenia zgodność programów z rozporządzeniami EFSI oraz UP jak również na ile realnie fundusze przyczynią się do realizacji celów tematycznych oraz priorytetów inwestycyjnych/priorytetów Unii (ocena skuteczności). W ramach tego procesu KE zwraca szczególną uwagę na to czy instytucja zarządzająca uwzględniła w programie zalecenia dla poszczególnych państw. Cała procedura przyjmowania nie powinna trwać dłużej niż 6 miesięcy licząc od daty przedłożenia programu przez państwo członkowskie. Przyjęcie nie może jednak nastąpić przed 1 stycznia 2014 r.

1303/2013

Decyzja o przyjęciu PO podejmowana jest w drodze aktu wykonawczego (☞ art. 30 rozporządzenia ogólnego). Warto zwrócić uwagę, że w okresie programowania 2007-2013, programy były zatwierdzane w całości przez KE, tymczasem obecnie, na mocy **art. 96 ust. 10 rozporządzenia ogólnego**, niektóre elementy pozostają w gestii państw członkowskich. Są to: wykaz kategorii interwencji objętych wsparciem, wykaz dużych projektów, opis potrzeb szczególnych obszarów geograficznych, opis podmiotów zaangażowanych w zarządzanie, kontrolę i audyt, opis przedsięwzięć realizujących zasady horyzontalne oraz zasadę partnerstwa oraz opis systemu koordynacji, jak również podsumowanie oceny obciążeń administracyjnych.

Jeżeli w trakcie okresu programowania instytucja zarządzająca podejmuje decyzję o zmianie programu w zakresie elementów podlegających zatwierdzeniu przez KE, zobowiązana jest do przedstawienia KE projektu zmienionego dokumentu oraz odpowiedniego wniosku wraz z uzasadnieniem (☞ art. 30 rozporządzenia ogólnego). We wniosku należy zawrzeć informacje nt. spodziewanego wpływu zmian na realizację strategii *Europa 2020* oraz celów szczegółowych programu.

Na tej podstawie Komisja dokonuje oceny i ewentualnej akceptacji w terminie do 3 miesięcy od daty złożenia wniosku. W przypadku niejasności KE może zgłosić uwagi i/lub zwrócić się do państwa członkowskiego z prośbą o uzupełniające informacje. Należy pamiętać, że akceptacja projektu zmian jest uwarunkowana „odpowiednim” uwzględnieniem uwag KE przez państwo członkowskie.

Warto na koniec wspomnieć, że w okresie 2014-2020 wprowadzono instrument EBI dla MŚP. Jeżeli państwo członkowskie chce z niego skorzystać, to musi przygotować dla niego odrębny program operacyjny (więcej w rozdziale: **Instrumenty Finansowe**).

Wskaźniki

Zakres obowiązywania przepisów: EFSI w zakresie art. 27 ust. 4, pozostałe przepisy stosują się jedynie do EFRR, EFS i Funduszu Spójności

Omawiane przepisy:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) artykuł 27 ust. 4 Treść programów – Zastosowanie wskaźników
 - b) artykuł 96 ust. 2 lit. b) ppkt (ii), (iv) i (v) – Wykorzystanie wskaźników produktu, rezultatu oraz wskaźników finansowych i produktu do ram wykonania w opisie osi priorytetowej w programie
 - c) artykuł 96 ust. 2 lit. c) ppkt (ii) i (iv) – Wykorzystanie wskaźników pomocy technicznej w opisie osi priorytetowej
2. Rozporządzenie nr 1301/2013 ws. EFRR:
 - a) artykuł 6 Wskaźniki dotyczące celu *Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia*
3. Rozporządzenie nr 1304/2013 ws. EFS:
 - a) artykuł 5 Wskaźniki
4. Rozporządzenie nr 1300/2013 ws. Funduszu Spójności:
 - a) artykuł 5 Wskaźniki
5. Rozporządzenie nr 1299/2013 ws. EWT:
 - a) art. 8 ust. 2 lit. b) ppkt (ii) i (v) zastosowanie wskaźników w programach EWT

Powiązania z innymi artykułami:

1. Rozporządzenie ogólne:

- a) art. 19 i załącznik XI – Odniesienie do 7. ogólnego warunku wstępnego dotyczącego wskaźników
- b) art. 21 i 22 – Cele pośrednie i końcowe ram wykonania są wyrażone we wskaźnikach
- c) art. 49 ust. 1 – Rola wskaźników podczas przeglądu wdrażania programów operacyjnych
- d) art. 50 ust. 1 i 4 – Informacje nt. wskaźników przedstawiane w sprawozdaniu z wdrażania programów
- e) art. 54 – Rola wskaźników w ewaluacji
- f) art. 106 ust. 3 – Wykorzystanie wskaźników w WPD
- g) art. 142 – Wykorzystanie wskaźników w zawieszaniu płatności

Reforma systemu wskaźników stosowanego w polityce spójności jest konsekwencją podejścia zintegrowanego, ukierunkowanego na rezultaty i wzmocnienia koncentracji tematycznej. W praktyce oznacza to, że dane i wskaźniki statystyczne powinny zapewniać solidną bazę informacyjną, wykorzystywaną na każdym etapie realizacji wsparcia unijnego: od programowania, przez monitorowanie i sprawozdawczość, aż po ocenę osiągniętych wyników. Dlatego przepisy na lata 2014-2020 doprowadziły do ujednolicenia systemu wskaźników oraz zwiększyły rygory metodyczne i organizacyjne.

Wspólne rozwiązania dla EFSI w zakresie wskaźników

Część przepisów rozporządzenia ogólnego dotyczących wskaźników ma zastosowanie do wszystkich pięciu funduszy wchodzących w skład EFSI, co jest nowym rozwiązaniem w porównaniu z poprzednim okresem programowania. Po pierwsze, zgodnie z **art. 7 ust. 4 rozporządzenia ogólnego**, w okresie programowania 2014-2020 są stosowane następujące trzy rodzaje wskaźników, wspólne dla EFSI:

- a) wskaźniki finansowe odnoszące się do alokowanych wydatków,
- b) wskaźniki produktu odnoszące się do wspieranych operacji,
- c) wskaźniki rezultatu odnoszące się do danej osi priorytetowej.

Wskaźniki i odpowiadające im wartości docelowe powinny być wyrażone ilościowo lub jakościowo zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych funduszy.

Po drugie, wśród dalszych przepisów istotnych dla wskaźników, a które dotyczą wszystkich funduszy wchodzących w skład EFSI, należy również wymienić:

- siódmy ogólny warunek wstępny, który narzuca konkretne standardy w zakresie systemów statystycznych i wskaźników rezultatu (☞ art. 19 rozporządzenia ogólnego oraz załącznik IX części II, więcej w rozdziale: **Warunki wstępne**) – ten warunek dotyczy wszystkich programów finansowanych z EFSI i wymaga posiadania przez państwo członkowskie odpowiedniego systemu gromadzenia i agregowania danych statystycznych oraz spełnienia standardów przez system wskaźników rezultatu. W przypadku niespełnienia kryterium (np. brak wartości bazowej lub docelowej wskaźników rezultatu), instytucja zarządzająca programem operacyjnym przedstawia plan działań, wskazuje instytucje odpowiedzialne za poszczególne działania oraz harmonogram ich realizacji,
- ramy wykonania i przegląd wyników (więcej w rozdziale: **Ramy i rezerwa wykonania oraz przegląd wyników**),
- przepisy dotyczące ewaluacji oraz sprawozdawczości państw członkowskich i Komisji Europejskiej (więcej w rozdziale: **Monitorowanie, sprawozdawczość i ewaluacja**).

Aby uzyskać pełny obraz systemu wskaźników dla EFSI należy sięgnąć do przepisów w rozporządzeniach dla poszczególnych funduszy oraz do odpowiednich wytycznych KE i niektórych rozporządzeń wykonawczych. Dalsza część tego rozdziału koncentruje się na dodatkowych, szczegółowych rozwiązaniach przyjętych dla funduszy polityki spójności.

Typy wskaźników stosowanych w funduszach polityki spójności

Wracając do typów stosowanych wskaźników, konkretne **wskaźniki finansowe** i ich wartości są określone na etapie programowania dla każdego programu operacyjnego, zgodnie z unijnym wzorem PO, w szczególności w jego części zawierającej plan finansowy (patrz wyżej podrozdział: **Programy**). Wskaźniki finansowe odnoszą się do całkowitej kwoty

1303/2013

wydatków kwalifikowalnych wprowadzonych do systemu księgowego instytucji certyfikującej i poświadczonych przez tą instytucję. Wykorzystywane są do monitorowania postępu płatności w zakresie projektu, działania czy programu w stosunku do wydatków kwalifikowalnych

Zgodnie z przepisami dotyczącymi zawartości programów operacyjnych (☞ art. 96), **wskaźniki produktu** powinny odzwierciedlać główne typy projektów lub grup docelowych (uczestników projektów) przewidzianych do wsparcia przez dany priorytet inwestycyjny w ramach danej osi priorytetowej. Powinny pokazywać rzeczowe efekty wydatków ponoszonych w trakcie realizacji projektu, za których osiągnięcie odpowiada beneficjent.

Należy wyróżnić:

- **wspólne wskaźniki produktu** (*common indicators*) – dla każdego funduszu ustanowiono na poziomie unijnym listę wskaźników, w celu umożliwienia ich agregowania na poziomie krajowym oraz pomiędzy państwami UE, lepszej koordynacji i koncentracji działań, jak również wyeliminowania nieadekwatnej selekcji wskaźników opisujących poszczególne priorytety i działania. Wskaźniki wspólne powinny być stosowane wszędzie tam, gdzie jest to adekwatne, czyli jeżeli zakres danej osi priorytetowej pozwala na ich pomiar. Ich katalogi są zawarte w załącznikach do rozporządzeń w sprawie poszczególnych funduszy. Warto zwrócić uwagę na fakt, że część tych wskaźników jest wspólna dla EFRR i Funduszu Spójności,
- **wskaźniki produktu specyficzne dla programu** – są wprowadzane z inicjatywy państwa członkowskiego wówczas, gdy żaden ze wspólnych wskaźników nie może w wystarczający sposób przedstawić przewidywanych efektów rzeczowych inwestycji przewidzianych do realizacji dla danego priorytetu inwestycyjnego.

Podczas gdy wskaźniki produktu mierzą rzeczowe efekty realizacji projektów (np. kilometry wybudowanych dróg czy liczbę przeszkolonych osób), **wskaźniki rezultatu**, zgodnie z definicją KE, obrazują pożądaną zmianę sytuacji (w przypadku EFRR i Funduszu Spójności – sytuacji społeczno-gospodarczej) zachodzącą w obszarze interwencji. Wybrane wskaźniki powinny odpowiednio odzwierciedlać (*responsive*) planowaną w danym priorytecie inwestycyjnym interwencję, posiadać wartość bazową i oszacowaną wartość docelową określoną w oparciu o dostępne dane statystyczne lub ewaluacyjne (nie dotyczy to niektórych wskaźników EFS i pomocy technicznej). Należy zwrócić uwagę na specyficzne rozwiązania zastosowane w EFS w przypadku **wskaźników rezultatu**. Zgodnie z **artykułem 5 rozporządzenia nr 1304/2013 ws. EFS** wprowadzono dodatkowo szczególną typologię wskaźników odnosząc wskaźnik rezultatu bezpośrednio do uczestników projektu i rozróżniając ich dwa rodzaje: wskaźniki rezultatu bezpośredniego i długoterminowe wskaźniki rezultatu. Wszystkie wskaźniki dotyczące osób powinny być monitorowane również według płci. Wymóg ten jest obligatoryjny w przypadkach wskaźników wymaganych załącznikiem I i II do rozporządzenia nr 1304/2013 ws. EFS (więcej o wskaźnikach w EFS: w rozdziale: **Rozporządzenie w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego**). W odróżnieniu od wskaźników produktu, nie ma unijnego katalogu wskaźników rezultatu – wyjątek stanowi EFS, dla którego katalog wskaźników rezultatu jest zawarty w *common indicators* (załączniki I i II do rozporządzenia nr 1304/2013 ws. EFS).

W przypadku pomocy technicznej, wskaźniki rezultatu także muszą zostać określone, jeśli wkład Unii w przypadku osi priorytetowej lub osi priorytetowych dotyczących pomocy technicznej w programie operacyjnym przekracza 15 mln euro (☞ art. 96 ust. 2 lit. c)).

Szczegółowe informacje nt. doboru wskaźników, ich wykorzystania i sposobu pomiaru znajdują się w wytycznych Komisji Europejskiej:

- *The programming period 2014-2020 guidance document on monitoring and evaluation – European Regional Development Fund and Cohesion Fund*, oraz
- *The programming period 2014-2020 guidance document on monitoring and evaluation – European Social Fund*.

Są to wytyczne KE, które szczegółowo określają zasady monitorowania funduszy, w szczególności wskaźników wspólnych określonych w rozporządzeniu. Dokumenty określają typologię wskaźników (produkt, rezultat bezpośredni, rezultat długoterminowy), definicje pojęć stosowanych w nazwach wskaźników, moment ich pomiaru oraz podstawowe wymogi dotyczące agregowania danych i zapewniania ich jakości. Wytyczne KE określają również wymogi w zakresie reprezentatywności próby w zakresie monitorowania wskaźników rezultatu długoterminowego. Treści zawarte w powyższych dokumentach znalazły swoje przełożenie w **wytycznych MliR w zakresie monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020**.

Zastosowanie wskaźników w funduszach polityki spójności

1303/2013

Przepisy dotyczące zawartości umowy partnerstwa i programów operacyjnych dają wskaźnikom ważną rolę do odegrania w ukierunkowaniu wsparcia unijnego na rezultaty podczas programowania. Cel szczegółowy, określony dla każdego priorytetu inwestycyjnego w ramach danej osi priorytetowej, musi zostać wyrażony w konkretnym wskaźniku rezultatu, dla którego będzie określona wartość bazowa oraz oczekiwana wartość docelowa do osiągnięcia na koniec okresu programowania. Następnie należy opisać typy projektów, które przyczynią się do realizacji celu szczegółowego. Do skwantyfikowania ich wkładu w ten proces należy wykorzystać wskaźniki finansowe (czyli dostępne środki) oraz wskaźniki produktu.

Spośród wskaźników produktu zastosowanych dla danej osi priorytetowej wyodrębnia się te, które reprezentują typy projektów o największym znaczeniu. Wraz ze wskaźnikiem finansowym tworzą one ramy wykonania dla tej osi. Wprowadzenie tego mechanizmu w polityce spójności, a także w EFRROW i EFMR, podniosło znaczenie wskaźników, ponieważ nieosiągnięcie zadeklarowanych wartości docelowych dla celów pośrednich i końcowych będzie pociągało za sobą istotne negatywne konsekwencje finansowe dla danej osi priorytetowej programu operacyjnego. Wymusiło to na państwach członkowskich bardziej rygorystyczne podejście do doboru wskaźników i stosowanych metod szacowania ich wartości pośrednich i końcowych. Zakładane wartości wszystkich wskaźników w programie powinny być przedmiotem dogłębnej analizy podczas jego ewaluacji *ex ante*.

Warto również wspomnieć o innowacyjnym zastosowaniu wskaźników w nowym instrumencie polityki spójności, tj. WPD, który umożliwia rozliczenie części programu operacyjnego nie na podstawie poniesionych wydatków (metoda tradycyjna), ale osiągniętych produktów/efektów. W latach 2014-2020 ten instrument ma charakter pilotażowy (można nim objąć jedynie pewną część programu) i prawdopodobnie znajdzie on zastosowanie w realizacji niektórych projektów EFS (więcej w rozdziale: **Wspólne plany działania**).

Podczas wdrażania instytucja zarządzająca programem operacyjnym będzie na bieżąco monitorować postępy w realizacji zakładanych wartości wszystkich zastosowanych wskaźników, w szczególności tych zastosowanych w ramach wykonania. Te dane będą przekazywane regularnie do Komisji Europejskiej za pomocą systemu elektronicznej wymiany danych – SFC2014. Przekazywanie danych finansowych jest regulowane art. 112 rozporządzenia ogólnego, a danych dotyczących wskaźników produktu i rezultatu – przepisy dotyczące sprawozdania z wdrażania (☛ art. 50 i 111) oraz sprawozdania z postępów (☛ art. 52). Osiągane wyniki są również analizowane w ramach ewaluacji *on-going*, a także na koniec realizacji programów, czyli podczas ewaluacji *ex post*.

Na gruncie krajowym katalog wskaźników produktu został określony przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego we WLWK dla EFRR/ Funduszu Spójności, EFS i EWT, która zawiera definicje i wszelkie inne przydatne informacje nt. unijnych wskaźników wspólnych oraz dodatkowych, krajowych wskaźników produktu i rezultatu bezpośredniego. WLWK została przygotowana na mocy art. 26 ust. 2 ustawy wdrożeniowej. Przyjęto zasadę, że we wszystkich krajowych i regionalnych programach operacyjnych można stosować wskaźniki zaczerpnięte z WLWK. Instytucje zarządzające są zobowiązane do stosowania wskaźników zawartych w WLWK podczas realizacji programu, w szczególności poprzez uwzględnienie ich w PO, SZOOP, ramach wykonania, regulaminach konkursów oraz na poziomie projektów. WLWK dla EFRR i Funduszu Spójności oraz dla EFS stanowią odpowiednio 1 i 2 załącznik do ww. wytycznych w zakresie postępu rzeczowego.

Jednym z narzędzi monitorowania celów umowy partnerstwa, jak również celów programów operacyjnych, będzie prowadzony przez Główny Urząd Statystyczny i publicznie dostępny system monitorowania rozwoju – STRATEG (www.strateg.stat.gov.pl). System ten będzie zasilany zarówno danymi pochodzącymi z systemu statystyki publicznej oraz z innych źródeł (baz danych i badań prowadzonych przez właściwe instytucje). Na poziomie wskaźników produktu niezbędne dane zapewni w okresie 2014-2020 zmodernizowany i rozbudowany krajowy system elektronicznej wymiany danych SL2014 (więcej w rozdziale: **Zarządzanie i Kontrola**).

1303/2013

Wspólne plany działania

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, EFS, Fundusz Spójności

Omawiane przepisy:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) artykuł 104 Zakres
 - b) artykuł 105 Przygotowanie WPD
 - c) artykuł 106 Treść WPD
 - d) artykuł 107 Decyzja w sprawie WPD
 - e) artykuł 108 Komitet sterujący oraz zmiany WPD
 - f) artykuł 109 Zarządzanie finansowe i kontrola WPD
2. Rozporządzenie wykonawcze KE nr 207/2015:
 - a) załącznik IV przedstawiający wzór WPD

Powiązania z innymi artykułami:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) art. 65 – Opis kwalifikowalności wydatków
 - b) art. 67 – Opis kwot ryczałtowych i stawek jednostkowych
 - c) art. 110 – Opis funkcji komitetu monitorującego
 - d) art. 111 – Opis zawartości sprawozdań z wdrażania w ramach celu *Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia*
2. Rozporządzenie nr 1299/2013 ws. EWT
 - a) art. 9 – WPD

Zgodnie z silniejszym ukierunkowaniem na rezultaty polityki spójności 2014-2020, wprowadzono innowacyjny mechanizm WPD, który pozwala na rozliczenie pewnych typów projektów na podstawie osiągnięcia zakładanych celów. Podstawą tego mechanizmu są ryczałtowe formy rozliczania projektu.

WPD należy rozumieć jako mechanizm obejmujący projekt lub grupę projektów, które beneficjent musi przeprowadzić, aby przyczynić się do osiągnięcia celów programu operacyjnego. W celu uproszczenia i wzmocnienia podejścia zorientowanego na rezultaty funduszy polityki spójności założono, że zarządzanie WPD powinno odbywać się wyłącznie w oparciu o założone produkty i/lub rezultaty.

Zakres

Wprowadzenie mechanizmu WPD jest przejawem dążenia do uzależniania możliwości rozliczenia danej inwestycji od osiągnięcia zakładanych rezultatów i/lub produktów w odróżnieniu od tradycyjnego podejścia, gdzie podstawą rozliczenia są dokumenty finansowe (faktury, rachunki) potwierdzające jedynie poniesione wydatki na rzecz realizacji projektu. Produkty oraz rezultaty WPD ustalane są przez państwo członkowskie we współpracy z Komisją Europejską i odnoszą się do bezpośrednich efektów WPD.

Możliwość realizacji WPD jest ograniczona: po pierwsze – dotyczy wyłącznie podmiotów prawa publicznego; po drugie – nie może obejmować dużych projektów w rozumieniu przepisów **art. 100-103 rozporządzenia ogólnego**. Wynika to z pilotażowego, innowacyjnego charakteru tego mechanizmu. Dlatego umożliwiono jego zastosowanie tam, gdzie metody ryczałtowe mogą być najłatwiej wykorzystane, bez uszczerbku dla zasady należytego zarządzania finansowego. W praktyce oznacza to, że WPD jest adresowany do wybranych interwencji dofinansowanych głównie z EFS, np. szkolenia.

Wkład publiczny w ramach WPD, tj. suma środków krajowych i europejskich służących jego realizacji musi wynosić co najmniej 10 mln euro lub stanowić co najmniej 20% wsparcia programu operacyjnego lub programów operacyjnych

(w zależności od tego, która wartość jest niższa). Wyjątek od powyższej zasady stanowią projekty pilotażowe, dla których minimalny wkład publiczny został ograniczony do 5 mln euro.

1303/2013

Powyższe ograniczenia kwotowe nie mają zastosowania do WPD realizowanych w ramach YEI.

Przygotowanie WPD

Z wnioskiem o zatwierdzenie WPD może wystąpić beneficjent (pod warunkiem, że jest nim podmiot prawa publicznego), instytucja zarządzająca danym programem operacyjnym lub państwo członkowskie. Złożenie przedmiotowego wniosku może nastąpić nie wcześniej niż wraz z przedłożeniem programu operacyjnego, w ramach którego WPD ma być realizowany.

Okres realizacji WPD nie może wykraczać poza daty 1 stycznia 2014 r. i 31 grudnia 2023 r. Podstawą do rozliczenia wydatków jest osiągnięcie zakładanych produktów i/lub rezultatów w trakcie trwania ww. okresu, lecz jednocześnie po dacie zatwierdzenia WPD przez Komisję Europejską do realizacji.

Treść WPD

W celu zapewnienia jednakowych warunków wykonania przepisów rozporządzenia w zakresie WPD wśród państw członkowskich, Komisji Europejskiej przyznano uprawnienia dotyczące określania wzoru WPD. W tym celu Komisja wydała rozporządzenie wykonawcze KE nr 207/2015, gdzie w IV załączniku przedstawiony jest wzór WPD. **Artykuł 106 rozporządzenia ogólnego** określa minimalny zakres WPD, który ma zostać wpisany do wzoru określonego przez Komisję w drodze aktu wykonawczego.

Decyzja w sprawie WPD

Po złożeniu przez beneficjenta, instytucję zarządzającą lub państwo członkowskie WPD do Komisji, Komisja Europejska, w terminie 2 miesięcy od przedłożenia wniosku, dokonuje jego oceny pod kątem zasadności udzielenia wsparcia z funduszy.

W przypadku, gdy Komisja uzna, że wniosek nie spełnia wymogów określonych w **artykule 106 rozporządzenia ogólnego**, może zgłosić uwagi do państwa członkowskiego. Termin na ustosunkowanie się do nich i wprowadzenie ewentualnych zmian do WPD nie został określony. Niemniej decyzja dotycząca zatwierdzenia lub odrzucenia WPD nie może zostać wydana przez Komisję – ani później niż 4 miesiące od daty jego złożenia, ani przed zatwierdzeniem programu operacyjnego, w ramach którego dany plan ma być realizowany.

Artykuł 107 ust. 3 rozporządzenia ogólnego precyzyjnie określa minimalny zakres decyzji Komisji Europejskiej zatwierdzającej WPD do realizacji.

Komitet sterujący oraz zmiany WPD

Nad prawidłowością realizacji WPD czuwa komitet sterujący powołany przez państwo członkowskie lub instytucję zarządzającą. Ww. komitet zbiera się co najmniej dwa razy w roku i przedkłada instytucji zarządzającej sprawozdania z postępów we wdrażaniu WPD. Instytucja zarządzająca – działając w oparciu o postanowienia **art. 110 ust. 1 lit. e)** oraz **art. 125 ust. 2 lit. a) rozporządzenia ogólnego** – raportuje do komitetu monitorującego program operacyjny, w ramach którego realizowany jest dany plan działania – w szczególności w zakresie osiągnięcia celów, wskaźników, rezultatów oraz produktów założonych dla WPD.

Skład komitetu sterującego ustala państwo członkowskie w porozumieniu z właściwą instytucją zarządzającą z poszanowaniem zasady partnerstwa, tj. we współpracy między Komisją Europejską a odpowiednimi władzami i instytucjami szczebla krajowego, regionalnego i lokalnego uczestniczącymi w przygotowaniu i realizacji danego planu działania. Komisja Europejska posiada głos doradczy w odniesieniu do ustaleń komitetu sterującego.

Do kompetencji komitetu sterującego należy przegląd postępów we wdrażaniu WPD (weryfikacja osiągnięcia celów pośrednich, produktów i/lub rezultatów) oraz rozpatrywanie propozycji zmian WPD. Po uzyskaniu zgody komitetu sterującego na dokonanie zmian w WPD, państwo członkowskie składa odpowiedni wniosek do Komisji Europejskiej celem zatwierdzenia. Procedura zmian przebiega analogicznie jak w przypadku zatwierdzania WPD, przy czym decyzja Komisji w sprawie zmiany planu musi zostać podjęta wcześniej niż to było w przypadku decyzji o przyjęciu planu do realizacji, bo w okresie 3 miesięcy od daty przedłożenia wniosku przez państwo członkowskie. Zmiana WPD wchodzi w życie z dniem wydania decyzji przez Komisję lub w innym dniu wskazanym przez Komisję w decyzji.

1303/2013

Zarządzanie finansowe i kontrola WPD

W związku z podstawowym założeniem przyświecającym realizacji WPD, tj. powiązaniem rozliczenia projektu z osiągniętymi rezultatami i/lub produktami, **wydatki w ramach ww. planów mają być finansowane poprzez uproszczone formy rozliczania wydatków – kwoty ryczałtowe i stawki jednostkowe.**

Prawodawca zastrzega jednocześnie, że w przypadku WPD nie ma ograniczeń kwotowych odnośnie wysokości kwot ryczałtowych, o których mowa w art. 67 ust. 1 lit. c) rozporządzenia ogólnego, tj. wartość wkładu publicznego w ramach kwoty ryczałtowej może przekraczać 100 tys. euro. Tym samym, maksymalna wartość kwoty ryczałtowej nie jest określona. Poza ww. wyjątkiem, w odniesieniu do kwot ryczałtowych i stawek jednostkowych zastosowanie mają przepisy art. 67 rozporządzenia ogólnego.

Ponieważ zgodnie z art. 65 ust. 1 rozporządzenia ogólnego kwalifikowalność wydatków ustala się na poziomie krajowym, przygotowany został projekt *Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach EFRR, EFS oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020*.

Zgodnie z ideą uproszczeń, przedmiotem audytu lub kontroli może być wyłącznie weryfikacja osiągnięcia zakładanych rezultatów i/lub produktów. Tym samym, kontroli nie podlegają m.in. dokumenty potwierdzające poniesienie wydatków objętych daną kwotą ryczałtową lub stawką jednostkową.

Szczegółowe wskazówki w zakresie stosowania uproszczonych metod rozliczania wydatków zostały zawarte w wyjaśnieniach Komisji opracowanych w formie dokumentu roboczego pn. *DRAFT Working document on grants and repayable assistance calculated on the basis of Simplified Costs*.

W Polsce instytucje zarządzające nie zdecydowały się na zastosowanie tego instrumentu.

KONCENTRACJA TEMATYCZNA

1303/2013

Zakres obowiązywania przepisów: EFSI, z wyłączeniem pomocy technicznej

Omawiane przepisy:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) artykuł 9 Cele tematyczne
 - b) artykuł 18 Koncentracja tematyczna

Powiązania z innymi artykułami:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) art. 92 ust. 4 – Określenie minimalnego udziału EFS w alokacji państwa członkowskiego
 - b) załącznik I WRS pkt 2 – Wkład EFSI w strategię *Europa 2020* oraz spójność z zarządzaniem gospodarką Unii
2. Rozporządzenie nr 1301/2013 ws. EFRR:
 - a) art. 4 – Określenie minimalnych pułapów dot. koncentracji tematycznej (tzw. *ringfencing*) dla EFRR
 - b) art. 7 ust. 4 – Zobowiązanie do przeznaczenia na zrównoważony rozwój obszarów miejskich na poziomie krajowym 5% EFRR
3. Rozporządzenie nr 1304/2013 ws. EFS:
 - a) art. 4 – Określenie minimalnych pułapów dot. koncentracji tematycznej dla EFS
 - b) art. 17 – Wyłączenie alokacji dla YEI z obliczania koncentracji tematycznej EFS
4. Rozporządzenie nr 1299/2013 ws. EWT:
 - a) art. 6 – Określenie minimalnych pułapów dot. koncentracji tematycznej dla EFRR w ramach PO EWT

EFSI zostały ściśle powiązane z realizacją celów strategii *Europa 2020*. W preambule do rozporządzenia ogólnego (☞ motyw 15) podkreślono, że „aby przyczynić się do unijnej strategii na rzecz inteligentnego, zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu (...) należy skoncentrować wsparcie z EFSI na ograniczonej liczbie wspólnych celów tematycznych”. Cele te zostały wymienione w **artykule 9 rozporządzenia ogólnego**, a głównym narzędziem koncentracji jest zobowiązanie państw członkowskich za pomocą przepisów unijnych do przeznaczenia pewnej konkretnej minimalnej alokacji na pewien konkretny typ interwencji unijnej (fundusz unijny, cel tematyczny czy nawet typ projektów).

Omawiany **artykuł 18** zaleca koncentrację wsparcia na interwencjach przynoszących największą wartość dodaną w odniesieniu do realizacji strategii *Europa 2020*, ale także wyzwań określonych w KPR oraz stosownych zaleceniach dla państw członkowskich. Szczegółowe zasady dotyczące koncentracji tematycznej zostały uregulowane w przepisach dotyczących poszczególnych funduszy. Przepisy te określają zwłaszcza minimalne pułapy dotyczące koncentracji tematycznej (tzw. *ringfencing*). Jest to ważny element programowania, stanowiący zobowiązanie państwa członkowskiego do przeznaczenia odpowiedniej puli środków na określone rozporządzeniami szczegółowymi obszary.

Koncentracja tematyczna dla EFRR

Zasady koncentracji tematycznej dla EFRR zostały opisane w **art. 4 rozporządzenia nr 1301/2013 ws. EFRR** oraz w **art. 6 rozporządzenia nr 1299/2013 ws. EWT**.

Artykuł 4 rozporządzenia nr 1301/2013 ws. EFRR wskazuje zasady dotyczące koncentracji tematycznej w ramach celów tematycznych wymienionych w **art. 9 rozporządzenia ogólnego** oraz odpowiadających im priorytetów inwestycyjnych wspieranych z EFRR (☞ art. 5 rozporządzenia nr 1301/2013 ws. EFRR).

Zgodnie z powyższymi przepisami, koncentracja tematyczna EFRR w ramach celu *Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia* (a więc z wyłączeniem programów EWT), dotyczy następujących celów tematycznych: wzmocnienie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji (cel tematyczny 1); zwiększenie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości TIK (cel tematyczny 2); wzmocnienie konkurencyjności MŚP (cel tematyczny 3) oraz wspieranie przejścia

1303/2013

na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach (cel tematyczny 4), a jej poziom jest uzależniony od kategorii regionów.

Co do zasady, z wyjątkiem przypadków określonych w art. 4 ust. 1 akapit drugi i trzeci, w regionach lepiej rozwiniętych co najmniej 80% całkowitej kwoty EFRR na poziomie krajowym przeznacza się na minimum dwa cele tematyczne spośród wyżej wymienionych oraz co najmniej 20% całkowitej kwoty środków EFRR na poziomie krajowym na cel tematyczny 4. Analogicznie dla regionów przejściowych jest to 60% oraz 15% na cel tematyczny 4, zaś słabiej rozwiniętych 50% oraz 12% na cel tematyczny 4. Mazowsze jest wprawdzie regionem bardziej rozwiniętym, ale ponieważ PKB na mieszkańca dla Mazowsza wykorzystane przy określaniu kwalifikowalności na okres 2007-2013 było niższe niż 75% średniej unijnej, na mocy przepisów ust. 1 akapit drugi stosuje się do Mazowsza progi takie, jak w przypadku regionów przejściowych, tj. odpowiednio 60% i 15% na cel tematyczny 4. Ponieważ wszystkie pozostałe województwa należą do kategorii regionów słabiej rozwiniętych, zastosowanie mają dla nich progi odpowiednio 50% i 12% na cel tematyczny 4.

Powyższe minimalne progi ustalone zostały wspólnie dla całej kategorii regionów w danym państwie członkowskim, dla wszystkich programów, a nie dla poszczególnych województw czy RPO. Dodatkowo **art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1301/2013 ws. EFRR** dopuszcza możliwość zmniejszenia minimalnej koncentracji w jednej kategorii regionów, o ile zostanie to zrekomensowane jej zwiększeniem w innej, co pozwala na podobną kompensację ewentualnego niższego niż wymagany na Mazowszu poziomu koncentracji w mazowieckim RPO przez wyższy niż wymagane minimum poziom w programach krajowych lub innych RPO. W ostatecznym rozrachunku koncentracja tematyczna na poziomie krajowym nie może być niższa niż suma wynikająca z zastosowania minimalnych udziałów środków EFRR określonych w art. 4 ust. 1.

W celu zapewnienia wymaganego poziomu koncentracji na cel tematyczny 4 możliwe jest, zgodnie z **art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1301/2013 ws. EFRR**, wliczenie środków z Funduszu Spójności. W przypadku regionów słabiej rozwiniętych oznacza to konieczność zwiększenia alokacji na wsparcie gospodarki niskoemisyjnej we wszystkich sektorach z 12% do 15%. Z możliwości wynikającej z powyższych przepisów skorzystała m.in. Polska. Oznacza to, że poziom koncentracji tematycznej we wszystkich kategoriach regionów (czyli regiony słabiej rozwinięte oraz Mazowsze) wynosi 15%, tj. na cel tematyczny 4 przeznaczono środki z Funduszu Spójności i EFRR których suma odpowiada min. 15% alokacji EFRR.

Obok wymogu koncentracji tematycznej rozporządzenie nr 1301/2013 ws. EFRR narzuca także konieczność koncentracji terytorialnej (☞ art. 7 ust. 4). W konsekwencji państwa członkowskie są zobligowane do przeznaczenia minimum 5% krajowej alokacji EFRR na realizację zintegrowanych działań na rzecz zrównoważonego rozwoju miejskiego – poprzez instrument ZIT (jak w przypadku Polski), osobny program operacyjny lub odrębną oś priorytetową – w odniesieniu do których na władze miejskie delegowane będą określone zadania związane przynajmniej z wyborem operacji.

Koncentracja tematyczna dla EFRR w ramach EWT

Progi określone w art. 4 rozporządzenia nr 1301/2013 ws. EFRR dotyczą tylko celu *Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia*, a więc nie mają zastosowania do programów EWT. W przypadku programów EWT, zgodnie z **art. 6 rozporządzenia nr 1299/2013 ws. EWT**, co najmniej 80% alokacji EFRR na współpracę transgraniczną i transnarodową musi zostać skoncentrowane na maksymalnie czterech spośród 11 celów tematycznych wskazanych w **art. 9 rozporządzenia ogólnego**.

Koncentracja tematyczna w EFS

Aby zapewnić wystarczający poziom inwestycji w zatrudnienie ludzi młodych, włączenie społeczne i zwalczanie ubóstwa, **art. 92 ust. 4 rozporządzenia ogólnego** wskazuje minimalny udział EFS w alokacjach państw członkowskich. Udział ten wylicza się przy założeniu zachowania w każdym państwie członkowskim udziału EFS na poziomie nie mniejszym niż w latach 2007-2013 oraz powiększając ten udział o dodatkowy udział procentowy wyliczony zgodnie z metodologią wskazaną w **załączniku IX do rozporządzenia ogólnego**. Ustalony zgodnie z powyższym minimalny udział EFS w alokacji dla Polski wynosi 24%. W wyniku negocjacji umowy partnerstwa z Komisją Europejską ostatecznie przyjęto udział EFS na poziomie 24,7%.

Dla zapewnienia właściwej masy krytycznej interwencji podejmowanych ze środków EFS **art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1304/2013 ws. EFS** obliguje państwa członkowskie do skoncentrowania we właściwych PO odpowiednio – 80% alokacji EFS w regionach bardziej rozwiniętych, 70% w regionach przejściowych oraz 60% w regionach słabiej rozwiniętych – na maksymalnie pięciu priorytetach inwestycyjnych określonych w **art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 1304/2013 ws. EFS**.

EFS powinien w szczególności zapewniać wsparcie dla zwalczania wykluczenia społecznego i ubóstwa tak, aby przyczynić się do osiągnięcia jednego z celów ilościowych strategii *Europa 2020*, jakim jest zmniejszenie zasięgu tych zjawisk o 20 mln osób w skali całej UE, z czego w Polsce o 1,5 mln osób. Służyć ma temu wynikający z **art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1304/2013 ws. EFS** obowiązek przeznaczenia 20% alokacji EFS na poziomie każdego państwa członkowskiego na cel tematyczny 9 *Promowanie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją*.

Do obliczania koncentracji tematycznej nie jest brana pod uwagę szczególna alokacja dla YEI (☞ art. 17 rozporządzenia nr 1304/2013 ws. EFS).

Koncentracja w zakresie zmian klimatu

Należy także zwrócić uwagę na wskazany w preambule rozporządzenia ogólnego cel przeznaczenia 20% budżetu Unii na cele związane ze zmianami klimatu. Każde państwo członkowskie, zgodnie z **art. 8 rozporządzenia ogólnego**, raportuje wkład polityki spójności w realizację celów klimatycznych z wykorzystaniem metodyki opartej na kategoriach interwencji, obszarach docelowych lub środkach, stosownie do każdego funduszu (☞ Rozporządzenie wykonawcze KE nr 215/2013, więcej w rozdziale: **Zrównoważony rozwój**).

WARUNKI WSTĘPNE

Zakres obowiązywania przepisów: EFSI, z wyłączeniem programów EWT

Omawiane przepisy:

1. Rozporządzenie ogólne:

- a) artykuł 19 Warunki wstępne
- b) załącznik XI Warunki wstępne Część I: Tematyczne warunki wstępne, Część II: Ogólne warunki wstępne

Powiązania z innymi artykułami:

2. Rozporządzenie ogólne:

- a) art. 2 pkt 2, pkt 3, pkt 33 – Zdefiniowanie pojęć: „ramy strategiczne polityki”, „strategia inteligentnej specjalizacji” i „mający zastosowanie warunków wstępny”
- b) art. 15 ust. 1 lit. b) ppkt (iii) – Zobowiązanie do zawarcia w umowie partnerstwa podsumowania spełnienia warunkowości przez państwo członkowskie
- c) art. 28 – Opis zastosowania warunków wstępnych wobec instrumentu EBI dla MŚP
- d) art. 50 ust. 2 i ust. 4 i art. 111 ust. 4 – Przedstawienie informacji nt. spełnienia warunków wstępnych w sprawozdaniach z wdrażania
- e) art. 52 ust. 2 lit. c) – Przedstawienie informacji nt. spełnienia warunków wstępnych w sprawozdaniu z postępów we wdrażaniu umowy partnerstwa, przedkładanym w 2017 r.
- f) art. 96 ust. 6 lit. b) – Odniesienie do oceny spełnienia mających zastosowanie warunków w programach operacyjnych
- g) art. 110 ust. 1 lit. h) – Odniesienie do rozpatrywania warunków wstępnych przez komitety monitorujące
- h) art. 142 ust. 1 lit. e) – Odniesienie zawieszenia płatności w przypadku niespełnienia warunków

Warunki wstępne tworzą katalog wymogów, które muszą zostać spełnione przez państwa członkowskie przed rozpoczęciem realizacji programów operacyjnych lub w pierwszych jej latach. ich wypełnienie ma na celu przygotowanie odpowiedniego gruntu pod unijne inwestycje, a przez to podniesienie ich efektywności i skuteczności. ich niespełnienie może być powodem zawieszenia przez KE płatności na rzecz danego państwa członkowskiego.

W propozycji budżetu Unii Europejskiej na lata 2014-2020, Komisja Europejska wskazała najważniejsze jego zasady, wśród których znalazła się zasada warunkowości: „wyплаты środków w ramach programów i instrumentów powinny być obwarowane odpowiednimi warunkami”, a państwa członkowskie powinny wykazać, „że otrzymane finansowanie przeznaczone jest na wspomaganie działań w celu osiągnięcia priorytetów politycznych UE”. KE zaproponowała szereg instrumentów, mających na celu praktyczną realizację tej zasady, w tym określone w **artykule 19** warunki wstępne, określane także często jako tzw. warunkowość *ex ante* (*ex-ante conditionality*). Mają one zastosowanie wobec wszystkich funduszy wchodzących w skład EFSI. Zasada polega na tym, że państwa członkowskie jeszcze przed uruchomieniem programów operacyjnych muszą spełnić odpowiednie warunki dotyczące:

- stosowania odpowiedniego prawa i standardów unijnych,
- zapewnienia ram strategicznych o wysokiej jakości,
- posiadania wystarczających zdolności administracyjnych.

Warunki wstępne nie są instrumentem nowym. W okresie 2007-2013 i wcześniej KE wielokrotnie uzależniała wypłatę środków od spełnienia np. warunków środowiskowych, dotyczących właściwej transpozycji i wdrożenia dyrektyw itp. Odbywało się to poprzez nacisk na umieszczenie odpowiednich wiążących przepisów w programach operacyjnych, uzależniających kwalifikowalność wydatków od ich spełnienia, czy też poprzez warunki umieszczane w decyzjach dla dużych projektów wymagających zatwierdzenia przez Komisję lub *ex post*, wstrzymując płatności, w szczególności w przypadku wątpliwości co do właściwego wdrożenia dyrektyw UE. Jednocześnie w okresie 2007-2013 wiele działań dotyczących warunków wstępnych miało charakter *ad hoc*: wymóg egzekwowany od jednego państwa członkowskiego nie był problemem w innych państwach, część wymogów była komunikowana dopiero w środku okresu programowania itp. W okresie

2014-2020 po raz pierwszy uregulowano kwestię warunków wstępnych w sposób systematyczny na poziomie rozporządzeń. Dzięki temu, wymogi są te same dla wszystkich i znane z góry, a Komisja zatwierdzając program lub potem uznając wypełnienie planu działań potwierdza ich spełnienie. Zmniejsza się więc znacznie dyskrecjonalność działań Komisji i ryzyko późniejszych problemów. Jasno zapisano również, że musi być bezpośredni związek np. między niewłaściwą transpozycją lub wdrożeniem dyrektywy a wspieranymi inwestycjami, identyfikując i doprecyzowując, których przepisów ten związek dotyczy – przez co EFSI nie mogą więcej być wykorzystane przez Komisję jako instrument nacisku w związku z innymi przepisami, których związek z inwestycjami finansowanymi z EFSI jest znikomy lub nie ma go wcale.

Ogólne zasady funkcjonowania tego mechanizmu wynikające z **artykułu 19** rozporządzenia ogólnego znalazły odzwierciedlenie w odpowiednich przepisach dotyczących umowy partnerstwa (☞ art. 15 ust. 1 lit. b) pkt (iii)) i programów operacyjnych (☞ art. 96 ust. 6 lit. b)), a także zostały wyjaśnione i uszczegółowione w wytycznych KE dla jej służb wewnętrznych *Guidance on ex-ante conditionalities*.

Zgodnie z **załącznikiem XI do rozporządzenia ogólnego** warunki wstępne dzielą się na następujące dwa typy:

- **warunki tematyczne**, powiązane z konkretnymi priorytetami inwestycyjnymi i wymagające np. właściwej transpozycji tych wybranych elementów dyrektyw unijnych, które są bezpośrednio związane z interwencjami przewidzianymi do realizacji w okresie programowania 2014-2020 (np. dyrektywy dot. sektora energetyki, gospodarki wodnej czy odpadowej),
- **warunki ogólne**, czyli takie, które powinny być spełnione przez wszystkie programy operacyjne bez względu na zakres ich interwencji. Dotyczą one zapobiegania wszelkiej dyskryminacji, stosowania prawa unijnego w zakresie pomocy publicznej, prawa zamówień publicznych, oceny oddziaływania na środowisko, a także standardów w zakresie systemów statystycznych.

Wszystkie warunki zostały opisane kryteriami, które składają się na spełnienie warunku. Tylko spełnienie wszystkich kryteriów pozwala na uznanie warunku za spełniony.

Warunki ogólne (zdefiniowane w części II ww. załącznika XI) dotyczą wszystkich funduszy wchodzących w skład EFSI, natomiast warunki tematyczne zostały ustanowione odrębnie dla funduszy polityki spójności (te zostały przedstawione w części I ww. załącznika XI), dla EFRROW i EFMR (warunki tematyczne zostały zawarte odpowiednio w rozporządzeniu nr 1305/2013 ws. EFRROW i w rozporządzeniu nr 508/2014 ws. EFMR).

Zgodnie z art. 19 i art. 15 państwo członkowskie ma obowiązek zamieszczenia w umowie partnerstwa podsumowania samooceny wypełniania poszczególnych warunków. Z kolei art. 96 zobowiązuje państwo członkowskie do przedstawienia pełnej oceny spełnienia warunków wstępnych dla każdego programu z osobna. Zgodnie z definicją (☞ art. 2 pkt 33 rozporządzenia ogólnego) dany warunek „ma zastosowanie” dla danego programu, jeżeli jego wypełnienie ma rzeczywisty i bezpośredni związek z osiągnięciem celu szczegółowego określonego dla priorytetu inwestycyjnego realizowanego przez ten program. Stosowanie warunkowości *ex ante* zgodnie z art. 19 ust. 1 opiera się ponadto na zasadzie proporcjonalności (☞ art. 4 ust. 5 rozporządzenia ogólnego). W tym przypadku sprowadza się ona do tego, że w sytuacji, gdy na dany cel szczegółowy przeznaczone są niewielkie środki i wypełnianie odpowiedniego warunku wstępnego mogłoby prowadzić do nadmiernych kosztów i obciążeń administracyjnych po stronie państwa członkowskiego, możliwe jest odstępstwo od weryfikacji spełnienia niektórych lub wszystkich kryteriów mającego zastosowanie warunku. W takich sytuacjach państwo członkowskie i KE muszą zgodzić się, że dany warunek nie ma zastosowania. Państwo członkowskie przedstawia KE odpowiednią argumentację w projekcie programu operacyjnego lub umowy partnerstwa, a KE może zgodzić się ze stanowiskiem państwa członkowskiego, lub je podważyć i domagać się spełnienia danego warunku.

Można więc uznać definicję „mającego zastosowanie warunku wstępnego” i przywołanie zasady proporcjonalności za mechanizmy umowne, stosowane zgodnie ze zdrowym rozsądkiem obu stron, a więc dające pole na negocjacje między nimi. Te ograniczenia zostały wprowadzone dlatego, że spełnienie warunków wstępnych może być bardzo koszt-, czaso- i pracochłonne i wymaganie ich spełnienia dla każdego unijnego „euro” miałoby się z celem, mogłoby mieć skutek odwrotny do zamierzonego. Tym bardziej, że katalog warunków wstępnych stawia bardzo konkretne wymagania nie tylko wobec dokumentów i systemów państw członkowskich przygotowanych stricte pod kątem funduszy unijnych, ale również wobec tych krajowych i regionalnych. Na przykład za każdym razem, gdy w załączniku XI przywoływane są **„ramy strategiczne polityki”** (☞ art. 2 pkt 2), chodzi o strategiczne dokumenty krajowe lub regionalne, dotyczące danego obszaru polityk publicznych, który nie zawsze jest objęty zakresem traktatowych kompetencji Unii Europejskiej, a jednak ten załącznik narzuca im pewne standardy, które muszą zostać spełnione, jeżeli w tym obszarze mają zostać wykorzystane unijne fundusze. Specyficznym rodzajem takich „ram strategicznych polityki” jest **„strategia inteligentnej specjalizacji”** (☞ art. 2 pkt 3), dla której standardy, dobre praktyki zostały wypracowane na forum unijnym. Tego typu warunki mają zapewnić odpowiednio wysoką jakość otoczenia strategicznego projektów unijnych, co powinno przełożyć się na lepszą skuteczność i efektywność wsparcia unijnego.

1303/2013

W rozporządzeniu celowo użyto pojęcia „ramy strategiczne polityki” (a nie np. „strategia”), aby nie przesądzać o formie, liczbie, instytucjonalnej odpowiedzialności i prawnej formie dokumentów, które mogą zostać przez państwo członkowskie przygotowane w celu wypełnienia warunku wstępnego. Pojęcie to jest zdefiniowane w art. 2 pkt 2 i mówi wyraźnie, że ramy strategiczne mogą być zestawem dokumentów, sporządzonych na szczeblu krajowym lub regionalnym. W definicji określono wyczerpująco wymagany zakres takich dokumentów (określenie ograniczonej liczby priorytetów ustanowionych na podstawie dowodów; harmonogram wdrażania) i o ile z opisu poszczególnych kryteriów w załączniku IX nie wynikają dodatkowe wymagania, Komisja nie powinna kwestionować pozytywnej samooceny przez państwo członkowskie danego kryterium. Analogicznie należy interpretować w kontekście warunków wstępnych także inne odniesienia do ram, np. „ramy w zakresie inwestycji transportowych”, do których odnoszą się warunki dotyczące celu tematycznego 7.

Należy podkreślić, że w przypadku braku porozumienia między Komisją a państwem członkowskim odnośnie zastosowania lub spełnienia warunków wstępnych, to po stronie Komisji leży obowiązek udowodnienia, że dane warunki wstępne mają zastosowanie lub też, że sposób wypełnienia danych warunków jest nieodpowiedni (☞ art. 19 ust. 4).

Sposób spełnienia warunków wstępnych przez Polskę został poddany analizie przez służby Komisji Europejskiej na podstawie samooceny przedstawionej w umowie partnerstwa i w poszczególnych programach operacyjnych oraz po analizie odpowiednich dokumentów krajowych i regionalnych wskazanych jako spełniające warunkowość. Warto tutaj wyjaśnić zastosowanie warunkowości *ex ante* w przypadku krajowych i regionalnych programów operacyjnych na przykładzie strategii inteligentnej specjalizacji.

Dla krajowego programu operacyjnego Inteligentny Rozwój mającym zastosowanie warunkiem wstępnym dla celu tematycznego 1 było posiadanie odpowiednich dokumentu/ów strategicznych o krajowym zasięgu, które spełniały kryteria strategii inteligentnej specjalizacji. Dla regionalnych programów operacyjnych konieczne było z kolei przygotowanie regionalnych strategii inteligentnej specjalizacji, skoro przewidziano realizację celu tematycznego 1 również w RPO. Zatem spełnianie tego warunku jest weryfikowane oddzielnie dla każdego programu, którego ten warunek dotyczy, w zależności od stanu przygotowania właściwych dokumentów na poziomie krajowym oraz w każdym regionie.

Większość warunków tematycznych spełniana jest wyłącznie na poziomie krajowym (dotyczy wprowadzenia właściwych uregulowań legislacyjnych, wdrożenia dyrektyw unijnych itp.). Wówczas programy regionalne zawierają jedynie odniesienie do właściwych warunków, a ich spełnienie na poziomie krajowym jest automatycznie implementowane na poziom regionalny.

Warunkami, których wypełnienie uzależnione jest od działań na poziomie regionalnym są warunki: 1.1 (dotyczący inteligentnych specjalizacji), 6.2 (dotyczący gospodarki odpadami) oraz 7.1-7.3 Transport, w zakresie sieci dróg regionalnych, Regionalnych Planów Transportowych (*secondary connectivity*). W tym przypadku każdy z programów krajowych oraz regionalnych, który zakresem tematycznym odnosi się do tych warunków, zawiera stosowne zapisy, a warunki te były przedmiotem ustaleń między instytucją zarządzającą a Komisją w trakcie negocjacji programu. Niewypełnienie warunku przez region będzie rodziło konsekwencje ze strony KE tylko dla tego regionu, bez uszczerbku dla pozostałych.

W trakcie negocjacji programów operacyjnych zaistniały znaczące rozbieżności pomiędzy Ministerstwem Zdrowia a Komisją Europejską dotyczące spełniania przez Polskę warunku wstępnego 9.3 dotyczącego ochrony zdrowia. Zdaniem Ministerstwa Zdrowia Polska spełnia trzy z pięciu kryteriów składających się na warunek, natomiast KE uważa, iż żadne z pięciu kryteriów nie zostało spełnione.

Różnica stanowisk dotyczyła przede wszystkim dwóch kwestii: 1) konieczności i zakresu uzupełnienia dokumentu *Policy paper dla obszaru ochrony zdrowia w Polsce na lata 2014-2020* oraz 2) adekwatności map potrzeb zdrowotnych ustanowionych w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych jako bazy do podejmowania inwestycji z funduszy europejskich.

KE zobowiązała MliR do spełnienia warunku tematycznego 7, dotyczącego transportu w zakresie PO PW 2014-2020, poprzez opracowanie dokumentu mającego charakter kompleksowego planu w zakresie inwestycji transportowych oraz poddanie go strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko. Dokument ten będzie uwzględniał treść Dokumentu implementacyjnego do Strategii Rozwoju Transportu¹⁷ oraz pięciu regionalnych planów transportowych województw Polski Wschodniej.

Jeżeli w dniu przedłożenia umowy partnerstwa lub programu do akceptacji KE jakiś mający zastosowanie warunek nie jest spełniony, wówczas państwo członkowskie musi przedstawić plan działań zapewniających jego realizację, wraz ze wskazaniem terminów oraz instytucji odpowiedzialnych. Po przyjęciu przez KE UP i programów, KE nie może ponow-

nie podważać informacji w nich zawartych dotyczących spełnienia warunków wstępnych. Państwo członkowskie powinno ostatecznie wypełnić wszystkie odpowiednie warunki do końca 2016 r. Stan spełnienia warunkowości *ex ante* podlega raportowaniu do KE w ramach sprawozdań z wdrażania programów operacyjnych (☞ art. 50 ust. 2 i ust. 4 i art. 111 ust. 4, więcej w rozdziale: **Sprawozdania z wdrażania programów**) oraz w sprawozdaniu z postępów we wdrażaniu umowy partnerstwa, przedkładanym KE w 2017 r. i 2019 r. (☞ art. 52 ust. 2 lit. c), więcej w rozdziale: **Sprawozdanie z postępów we wdrażaniu umowy partnerstwa**). Zgodnie z art. 110 ust. 1 lit. h), wypełnienie warunkowości w programach operacyjnych jest również przedmiotem rozpatrzenia przez komitety monitorujące. Pierwszym sprawozdaniem składanym przez państwo członkowskie KE w okresie programowania 2014-2020 będzie sprawozdanie z wdrażania w 2016 r. i jeżeli tam państwo członkowskie zawrze informację, że warunek wstępny został ostatecznie spełniony, to KE ma 60 dni na ewentualne zgłoszenie uwag. W sprawozdaniu przedkładanym w 2017 r. należy przedstawić działania podjęte w celu spełnienia wszystkich warunków dotyczących danego programu, które nie były spełnione w momencie jego przyjmowania przez KE. Jeżeli na podstawie tych informacji KE stwierdzi, że któryś z warunków nie został w pełni spełniony, wówczas zgodnie z art. 19 ust. 5 i art. 142 ust. 1 lit. e) może (ale nie musi) zawiesić część lub całość płatności okresowych na rzecz odpowiedniej/-ich osi priorytetowych programów.

Jeżeli KE stwierdzi, że **niespełnienie któregoś z warunków stanowi istotne zagrożenie z punktu widzenia skuteczności i efektywności interwencji unijnych**, wówczas przyjmując dany program operacyjny KE **może od razu zawiesić część lub całość płatności dla danej osi**. Należy podkreślić, że samo niespełnienie warunku nie jest wystarczającą przestanką dla zawieszenia środków przez Komisję. Musi być w pierwszej kolejności bezpośredni związek między daną inwestycją a zagrożeniem dla skuteczności i efektywności interwencji ze środków UE - co oznacza w szczególności, że zawieszenie może dotyczyć tylko tej części zakresu i alokacji osi priorytetowej, której dany warunek wstępny dotyczy, a nie może zawieszać wsparcia dla pozostałych działań w ramach danej osi priorytetowej nie mających z danym warunkiem związku. Nawet jeśli ten związek występuje, kolejną niezbędną przestanką jest, aby zagrożenie było istotne – a jeśli będzie istotne, aby zakres zawieszenia był proporcjonalny. Komisja ma obowiązek wzięcia pod uwagę, jakie działania mogą być podjęte, co w kontekście stosunkowo krótkiego terminu na wypełnienie (do końca 2016 r.) ma istotne znaczenie. Brak możliwości wypełnienia warunku wstępnego do końca 2016 r. nie oznacza jednak możliwości odstąpienia od jego stosowania – w przypadku trwałej niemożności spełnienia warunku nie będzie w efekcie możliwości współfinansowania danego zakresu ze środków EFSI w okresie 2014-2020.

W przypadku Polski, Komisja nie dokonała zawiesznień z tytułu warunkowości *ex ante* w żadnym programie operacyjnym.

Wytyczne Komisji Europejskiej *Internal Guidance on Ex-ante conditionalities for the European Structural and Investment Funds* – zawierają szczegółowe wyjaśnienie przepisów unijnych w zakresie warunkowości *ex ante* oraz zbiór szczegółowych wymogów w odniesieniu do wszystkich warunków wstępnych. Wytyczne te są wewnętrznym dokumentem KE, przygotowanym dla jej służb, w celu zapewnienia jednolitego stosowania przepisów unijnych i równego traktowania państw członkowskich. Nie są więc formalnie wiążące dla państw członkowskich, jednak w trakcie negocjacji były wykorzystywane przez KE do weryfikacji spełniania warunków wstępnych.

¹⁷⁾ Strategia Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku), przyjęta przez Radę Ministrów w styczniu 2013 r., jest jednym z elementów przedsięwzięcia podjętego przez Rząd w 2009 r., jakim było zoptymalizowanie obowiązujących dokumentów strategicznych, tj. strategii i programów rozwoju, w tym programów wieloletnich. Strategia Rozwoju Transportu wyznacza najważniejsze kierunki działań oraz ich koordynację w obszarze swojego funkcjonowania. Uszczegółowieniem Strategii jest Dokument Implementacyjny do Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.), który został przyjęty przez Radę Ministrów 24 września 2014 r.

RAMY I REZERWA WYKONANIA ORAZ PRZEGLĄD WYNIKÓW

Zakres obowiązywania przepisów: EFSI, z zastrzeżeniem, że rezerwa wykonania nie dotyczy EWT oraz środków wymienionych w art. 20, a ramy wykonania nie są ustanawiane dla pomocy technicznej

Omawiane przepisy:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) artykuł 20 Rezerwa wykonania
 - b) artykuł 21 Przegląd wyników
 - c) artykuł 22 Zastosowanie ram wykonania
 - d) załącznik II Metoda ustalania ram wykonania
2. Rozporządzenie wykonawcze KE nr 215/2014:
 - a) artykuł 4 Informacje rejestrowane przez podmioty przygotowujące programy
 - b) artykuł 5 Ustanowienie celów pośrednich i końcowych
 - c) artykuł 6 Osiągnięcie celów pośrednich i końcowych
 - d) artykuł 7 Ramy wykonania dla priorytetów, o których mowa w art. 96 ust. 1 lit. a)-b) rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 oraz osie priorytetowe integrujące YEI
3. Rozporządzenie delegowane KE nr 480/2014:
 - a) artykuł 2 Określenie poziomu korekty finansowej
 - b) artykuł 3 Poziom korekty finansowej

Powiązania z innymi artykułami:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) art. 15 ust. 1 lit. a) ppkt (vii) i lit. b) ppkt (iv) – Odniesienie do rezerwy i ram wykonania w umowie partnerstwa
 - b) art. 30 ust. 3 – Odniesienie do procedury zmiany programu finansowanego z EFSI podczas realokacji rezerwy wykonania w 2019 r.
 - c) art. 52 ust. 2 lit. b) i art. 46 – Odniesienie do ram wykonania w sprawozdaniu z postępów
 - d) art. 55 ust. 3 lit. k) – Odniesienie do ram wykonania w ewaluacji *ex ante*
 - e) art. 76 – Odniesienie do przesunięcia zobowiązań związanych z rezerwą wykonania pomiędzy programami w wyniku jej realokacji
 - f) art. 77 ust. 2 – Odniesienie do płatności związanych z zobowiązaniami dotyczącymi rezerwy wykonania
 - g) art. 86 – Odniesienie do zobowiązań wynikających z rezerwy wykonania vs. zasada anulowania zobowiązań
 - h) art. 93 ust. 2 – Odniesienie do realokacji rezerwy wykonania vs. brak możliwości przenoszenia środków między kategoriami regionów
 - i) art. 96 ust. 2 lit. b) ppkt (v) i lit. d) ppkt (i) i (ii) – Odniesienie do ram i rezerwy wykonania w programie operacyjnym polityki spójności
 - j) art. 134 ust. 3 wyłączenie rezerwy do podstawy obliczania zaliczek początkowych dla programu i włączenie jej do podstawy obliczania zaliczek rocznych 2021-2023.
 - k) art. 142 – Odniesienie do zawieszenia płatności przy poważnym niepowodzeniu
2. Rozporządzenie wykonawcze KE nr 288/2014:
 - a) załącznik I – Wzór programu operacyjnego

Rezerwa i ramy wykonania oraz powiązany z nimi śródkresowy **przegląd wyników w 2019 r.** mają na celu zmobilizowanie instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie funduszy unijnych do osiągnięcia w sposób efektywny i skuteczny celów określonych w programach. Tym samym, należy je zaliczyć do nowych rozwiązań służących lepszemu ukierunkowaniu interwencji unijnych na rezultaty. Temu ma służyć określenie celów pośrednich (do osiągnięcia do końca 2018 r.) i celów końcowych (do osiągnięcia do końca 2023 r.), które razem tworzą ramy wykonania. Będą one wyrażone za pomocą konkretnych wskaźników, np.: spodziewany poziom absorpcji środków unijnych, liczba osób objętych szkoleniami, czy etap realizacji projektów infrastrukturalnych. Z ich osiągnięciem lub niepowodzeniem w ich osiąganiu wiąże się określone konsekwencje strategiczne i finansowe. Po pierwsze, podczas programowania konieczne będzie wyodrębnienie pewnej części alokacji finansowej danej osi priorytetowej, tzw. rezerwa wykonania (ponieważ komentarz koncentruje się na funduszach polityki spójności, używane jest pojęcie oś priorytetowa; analogiczne zasady w przypadku EFMR i EFRROW mają zastosowanie do priorytetów Unii). Kwota prealokowana do danej osi priorytetowej zostanie automatycznie ostatecznie przyznana tej osi wtedy, gdy podczas przeglądu wyników przeprowadzanego w 2019 r. okaże się, że cele pośrednie tej osi zostały osiągnięte. Jeżeli cele pośrednie osiągnięte nie zostały, to rezerwa zostanie danej osi odebrana i przekazana do innej osi priorytetowej, która swoje cele pośrednie osiągnęła. Po drugie, poważne niepowodzenie w osiąganiu celów pośrednich może prowadzić do zawieszenia płatności okresowych, a jeżeli dotyczy ono osiągania celów końcowych – nawet do korekt finansowych netto, a więc ostatecznej utraty części środków.

Rezerwa wykonania

Zgodnie z **artykułem 20**, rezerwy wykonania są ustanowione w poszczególnych programach operacyjnych w danym państwie członkowskim i powinny w sumie złożyć się na:

- 6% środków przeznaczonych na fundusze polityki spójności w ramach celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienie”, jak wynika z akapitu drugiego powyższego artykułu, jedynie tych objętych zarządzaniem dzielonym (EWT jest wyłączona z instrumentu rezerwy wykonania),
- 6% EFRROW,
- 6% środków EFMR, ale jedynie tych, które są objęte zarządzaniem dzielonym.

Rezerwa wykonania nie może być przenoszona pomiędzy EFRROW a EFMR, czy pomiędzy tymi funduszami a funduszami polityki spójności, ani w trakcie jej ustanawiania na etapie programowania, ani w trakcie jej realokacji w 2019 r. W przypadku EFRR i EFS, na poziomie krajowym należy również zachować 6% udział rezerwy w alokacji na daną kategorię regionu (☞ art. 22 ust. 1). Ponadto, powyższe udziały powinny zostać obliczone przyjmując za podstawę wartość koperty narodowej na ww. fundusze pomniejszoną o środki wymienione w drugim akapicie art. 20. W praktyce oznacza to, że dla tych środków rezerwa wykonania nie jest ustanawiana (ale ramy wykonania muszą być dla nich przygotowane).

Bardziej szczegółowe przepisy dotyczące ustanowienia rezerw wykonania w programach operacyjnych można znaleźć w art. 22 ust. 1. Wprowadza on elastyczność w ustanawianiu rezerwy wykonania na poszczególnych osiach priorytetowych – jej wielkość może wahać się pomiędzy 5 a 7% alokacji finansowej na daną oś, o ile nie narusza to sześcioprocentowych poziomów na poziomie krajowym opisanych powyżej. Dodatkowo, nadaje on wyjątkowy status osiom priorytetowym pomocy technicznej i programom operacyjnym przeznaczonym na instrument finansowy EBI dla MŚP (☞ art. 39, więcej w rozdziale: **Instrumenty finansowe**), ponieważ na nich rezerwa wykonania będzie wynosiła 0%, co musi zostać zrekomensowane przez wyższy poziom rezerwy w innych, zwykłych osiach priorytetowych. Pozwala na to wspomniana powyżej elastyczność. Jeżeli dana oś przewiduje interwencję z więcej niż jednego funduszu, wówczas rezerwę wykonania należy rozbić na każdy z nich. Podobnie należy postąpić w przypadku osi obejmującej więcej niż jedną kategorię regionów i finansowanej z EFRR lub EFS (nie dotyczy to Funduszu Spójności, EFRROW ani EFMR, gdzie kategorie regionów nie są stosowane).

Ramy wykonania a przegląd wyników w 2019 r.

Artykuł 21 ustanawia przegląd wyników w 2019 r., podczas którego zostanie m.in. dokonana ocena postępów w osiąganiu celów pośrednich wskazanych w ramach wykonania. Taka ocena będzie przeprowadzona przez KE we współpracy z państwami członkowskimi i zostanie oparta na informacjach przedstawionych przez państwa członkowskie w rocznych sprawozdaniach z wdrażania poszczególnych programów operacyjnych (☞ art. 50 i art. 111, więcej w rozdziale: **Sprawozdania z wdrażania programów**). Warto pamiętać, że sam przegląd wyników będzie dużo szerszym procesem i nie będzie ograniczał się jedynie do oceny stopnia realizacji ram wykonania (☞ art. 52 i art. 53, więcej w rozdziałach: **Sprawozdania z postępów we wdrażaniu umowy partnerstwa** oraz **Sprawozdawczość Komisji Europejskiej i debata polityczna na poziomie unijnym**). Więcej informacji nt. pozytywnych i negatywnych konsekwencji przeglądu wyników

1303/2013

dla rezerwy wykonania i samych osi priorytetowych można znaleźć w artykule 22, opisywanym w dalszej części rozdziału.

Ustanawianie ram wykonania

Na gruncie polityki spójności ramy wykonania są elementem składowym każdego programu operacyjnego, oprócz osi/programów pomocy technicznej. Są one przedstawione w tabeli 6 wzoru programu operacyjnego, ustanowionego przez **rozporządzenie wykonawcze KE nr 288/2014**. Na ramy wykonania składają się cele pośrednie do osiągnięcia na koniec 2018 r. (*milestones*) i cele końcowe do osiągnięcia na koniec 2023 r. (*targets*), wyrażone za pomocą wskaźników.

Załącznik II do rozporządzenia ogólnego określa najważniejsze zasady doboru i szacowania wartości wskaźników wykorzystanych w ramach wykonania:

- do określenia celów pośrednich i końcowych zawsze musi być wykorzystany wskaźnik finansowy i wskaźnik produktu, ewentualnie można dodatkowo zastosować wskaźnik rezultatu lub kluczowy etap wdrażania (obrazujący pewien konkretny etap realizacji danego typu projektów, np. podpisanie z beneficjentem umowy o dofinansowanie),
- wykorzystywane wskaźniki muszą spełniać pewne kryteria jakościowe, np. cele pośrednie muszą być powiązane z celami szczegółowymi danej osi priorytetowej (☞ art. 96 ust. 2 lit. b) ppkt (i), więcej w rozdziale: **Programy**), muszą być też weryfikowalne, realistyczne i stosowane w spójny sposób we wszystkich programach,
- cel pośredni jest ustalany przyjmując za podstawę alokację dla danej osi pomniejszoną o jej rezerwę wykonania. Jednakże, przy szacowaniu wartości celu końcowego należy już uwzględnić rezerwę wykonania, czyli założyć, że po przeglądzie wyników w 2019 r. zostanie ona ostatecznie przyznana tej osi priorytetowej.

Szczegółowe przepisy dotyczące doboru wskaźników i metod szacowania ich celów pośrednich i końcowych, a także informacji nt. tego procesu, które należy udostępnić KE zostały określone w **art. 4, 5 i 7 rozporządzenia wykonawczego KE nr 215/2014**. Pomocne w zrozumieniu przepisów mogą być też wewnętrzne wytyczne KE dotyczące ram i rezerwy wykonania 2014-2020¹⁸ – choć podobnie jak inne wytyczne KE, nie mają one mocy prawnej i nie ma obowiązku ich stosowania. Warto tutaj zwrócić uwagę na **art. 7 ww. rozporządzenia wykonawczego**, który wprowadził obowiązek przygotowania odrębnych ram wykonania dla każdego funduszu na osiach wielofunduszowych oraz, w przypadku EFRR i EFS, dla każdej kategorii regionów (gdy dana oś dotyczy więcej niż jednej kategorii). W praktyce w Polsce obowiązek ten dotyczył jedynie krajowych programów operacyjnych, a nie regionalnych, ponieważ ich osie obejmują swoim wsparciem 15 regionów słabiej rozwiniętych i lepiej rozwinięte Mazowsze. Żaden polski program operacyjny nie przewiduje osi wielofunduszowych. Podobnie, jeżeli w ramach danej osi jest realizowana YEI oraz inne wsparcie, np. z EFS, wówczas trzeba przygotować odrębne ramy wykonania dla YEI i dla pozostałych interwencji na tej osi.

W przypadku wszystkich polskich krajowych i regionalnych programów operacyjnych informacje o ustanowieniu ram wykonania – metodyka szacowania wartości, przyjęte założenia i czynniki ryzyka – zostały przedstawione w specjalnym załączniku do programu, przygotowanym zgodnie ze wspólnym wzorem. Umowa partnerstwa zawiera podstawowe informacje nt. podejścia Polski do ram i rezerwy wykonania.

Ramy i rezerwa wykonania mają na celu mobilizowanie państw członkowskich do zrealizowania zadeklarowanych celów, dlatego wprowadzenie zmian w ramach wykonania będzie mogło mieć miejsce jedynie w wyjątkowych sytuacjach. Punkt 5 załącznika II do rozporządzenia ogólnego wskazał przykładowe sytuacje, kiedy dokonanie zmiany w wartościach celów pośrednich lub końcowych może być uzasadnione. Są to takie przypadki, gdy na proces wdrażania wpływają czynniki zewnętrzne, nad którymi instytucja zarządzająca programem lub państwo członkowskie nie ma pełnej kontroli. Jeżeli mają one miejsce, wówczas instytucja zarządzająca powinna złożyć Komisji wniosek o zmianę programu operacyjnego, zgodnie ze zwykłą procedurą przedstawioną w art. 30 (więcej w rozdziale: **Programy**). Warto tutaj zwrócić uwagę na **art. 5 ust. 6 rozporządzenia wykonawczego KE nr 215/2014**, który doprecyzowuje katalog sytuacji, w których państwo członkowskie może wnioskować o zmianę celów pośrednich i końcowych wskazując przypadek, kiedy w trakcie wdrażania osi priorytetowej okazuje się, że przyjęto błędne założenia metodologiczne przy wyznaczaniu ich wartości, co doprowadziło do zaniżenia lub zawyżenia celów pośrednich lub końcowych i dlatego należy dokonać ich korekty. Może to mieć miejsce, np. wówczas, gdy rzeczywiste koszty jednostkowe będą znacznie odbiegały od historycznych kosztów jednostkowych, opartych na doświadczeniach z poprzedniego okresu programowania.

¹⁸⁾ Guidance fiche. Performance framework review and reserve in 2014-2020. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/guidance_performance_framework.pdf

Realokacja rezerwy wykonania w 2019 r. i kryteria oceny wykonania celów pośrednich

Praktyczne konsekwencje przeglądu wyników w 2019 r. dla osi priorytetowych i programów operacyjnych są opisane w **artykule 22 rozporządzenia ogólnego**. Na podstawie rocznych sprawozdań z wdrażania programów za 2018 r. (przekazanych przez państwa członkowskie do 30 czerwca 2019 r.), KE w formie aktu wykonawczego podejmuje decyzję określającą, które osie priorytetowe swoje cele pośrednie osiągnęły (taka decyzja powinna zostać wydana w ciągu 2 miesięcy od otrzymania przez KE danego sprawozdania). Tylko te osie, którym to się uda, będą mogły zachować swoją rezerwę wykonania, co jest formalnie potwierdzone przez ww. decyzję KE (tzn. nie ma potrzeby dokonywania formalnej zmiany programu operacyjnego). W przypadku osi wielofunduszowych lub dotyczących dwóch kategorii regionów może się zdarzyć, że tylko jeden z funduszy lub jedna kategoria regionów osiągnęła zakładane cele pośrednie – wówczas tylko rezerwa przypisana do tego funduszu lub kategorii regionów może zostać zachowana na tej osi. Podczas oceny KE będzie kierowała się kryteriami określonymi w **art. 6 rozporządzenia wykonawczego KE nr 215/2014**.

Zgodnie z nimi za osiągnięcie celów można uznać sytuację, gdy:

- b) w przypadku ram zawierających 2 wskaźniki, wszystkie wskaźniki osiągnęły nie mniej niż 85% zakładanej wartości,
- c) w przypadku ram zawierających 3 lub więcej wskaźników, wszystkie oprócz jednego osiągnęły nie mniej niż 85% zakładanej wartości, a wspomniany jeden nie osiągnął mniej niż 75%.

Wszystkie gorsze wyniki są uważane za **niepowodzenie** w osiąganiu celów i oznaczają dla osi utratę jej rezerwy. Niepowodzenie może być dodatkowo uznane za **poważne** wówczas, gdy:

- a) w przypadku ram zawierających 2 wskaźniki, wyniki dla jednego ze wskaźników są niższe niż 65% zakładanego celu,
- b) w przypadku ram zawierających 3 lub więcej wskaźników, wyniki dla dwóch wskaźników są niższe niż 65% zakładanego celu.

Powyższe kryteria będą stosowane przy ocenie realizacji celów pośrednich podczas przeglądu wyników w 2019 r., a także na koniec okresu programowania, przy zamykaniu programów operacyjnych w 2025 r., kiedy punktem odniesienia będą wyniki w osiąganiu celów końcowych, przedstawione w końcowym sprawozdaniu z wdrażania programu. Niepowodzenie w osiąganiu celów pośrednich oznacza konieczność realokowania rezerwy wykonania na inne osie – ale tylko te, które swoje cele pośrednie osiągnęły. Taka realokacja wymaga formalnej zmiany programu operacyjnego zgodnie ze specjalną procedurą określoną w **art. 30 ust. 3**, która jest szybsza niż zwykła procedura zmiany programu i przyświeca jej założenie, aby proces realokacji rezerwy został formalnie zakończony do początku 2020 r. Państwo członkowskie może przesunąć środki z utraconych przez osie rezerw do innych programów operacyjnych, lecz te przesunięcia w sumie nie mogą doprowadzić do naruszenia maksymalnego limitu przenoszenia środków pomiędzy kategoriami regionów, ustanowionego w **art. 93 ust. 2**. Należy podkreślić, że płatności z tytułu zobowiązań przypisanych do rezerwy wykonania będą wypłacane dopiero po ostatecznym jej alokowaniu w wyniku przeglądu wyników w 2019 r. (**art. 77 ust. 2**).

Artykuł 22 ust. 5 wprowadzie przewiduje, że co do zasady realokacja rezerwy wykonania nie powinna prowadzić do zmniejszenia poziomów koncentracji tematycznej i minimalnych alokacji (omówionych w rozdziale **Koncentracja tematyczna**). Jednakże, jeżeli przynajmniej jedna oś priorytetowa związana tymi ograniczeniami nie osiągnęła swoich celów pośrednich, wówczas państwo członkowskie może przedstawić propozycję realokacji rezerwy, która nie będzie zgodna z zasadami koncentracji tematycznej.

Warto na koniec zwrócić uwagę, że zobowiązania związane z rezerwą wykonania (również te realokowane) mogą zostać anulowane (utracone) dopiero wówczas, jeżeli nie zostaną wykorzystane do momentu zamknięcia programu (podobnie jak zobowiązania przypisane do roku 2020) (**art. 86 ust. 5**).

Konsekwencje poważnego niepowodzenia

Jeżeli niepowodzenie w osiąganiu celów pośrednich jest poważne, może ono dodatkowo prowadzić do zawieszenia płatności okresowych przez KE dla danej osi priorytetowej, ale tylko wówczas, gdy równocześnie występują dwa następujące warunki:

- a) poważne niepowodzenie dotyczy osiągania celów pośrednich ustanowionych dla wskaźników finansowych, produktu lub kluczowych etapów wdrażania – oznacza to, że wskaźniki rezultatu są tutaj wyłączone i poważne niepowodzenie w osiąganiu wyznaczonych dla nich celów pośrednich nie może stanowić podstawy do zawieszenia płatności okresowych przez KE,
- b) poważne niepowodzenie jest efektem słabości wdrożeniowych po stronie państwa członkowskiego, które wcześniej zostały zasygnalizowane przez KE w ramach dialogu dotyczącego sprawozdań z wdrażania (o którym jest mowa w **art. 50 ust. 8**), a wobec których państwo członkowskie nie podjęło koniecznych działań napraw-

1303/2013

czych. Celem tego warunku jest zapewnienie poczucia odpowiedzialności tak po stronie państw członkowskich, jak i po stronie KE za skuteczność i efektywność wsparcia unijnego. Ponadto KE nie może dokonać zawieszenia wcześniej niż po upływie pięciu miesięcy od poinformowania danego państwa członkowskiego o takim zamiarze, co ma dać czas na ewentualne wyjaśnienie sytuacji i zapobieżenie zawieszeniu.

Jeżeli na podstawie końcowego sprawozdania z wdrażania KE stwierdzi, że doszło do poważnego niepowodzenia w osiągnięciu celów końcowych, KE może zastosować korekty finansowe netto wobec danej osi priorytetowej, ale tylko wówczas, gdy wszystkie z poniższych warunków są spełnione:

- a) poważne niepowodzenie dotyczy osiągnięcia celów pośrednich ustanowionych dla wskaźników finansowych, produktu lub kluczowych etapów wdrażania – czyli ponownie wskaźniki rezultatu są wyłączone,
- b) poważne niepowodzenie jest efektem słabości wdrożeniowych po stronie państwa członkowskiego, które wcześniej zostały zasygnalizowane przez KE w ramach dialogu dotyczącego sprawozdań z wdrażania (o którym jest mowa w ➡ art. 50 ust. 8), a wobec których państwo członkowskie nie podjęło koniecznych działań naprawczych,
- c) poważne niepowodzenie nie jest spowodowane czynnikami zewnętrznymi, wymienionymi w art. 22 ust. 7 w trzecim akapicie (czynniki społeczne, gospodarcze, środowiskowe, działanie siły wyższej).

Przy stosowaniu korekt finansowych netto jako konsekwencji poważnego niepowodzenia w osiągnięciu celów końcowych, KE powinna kierować się zasadą proporcjonalności oraz uwzględnić poziom absorpcji środków oraz wpływ czynników zewnętrznych na tak niskie wyniki. **Rozporządzenie delegowane KE nr 480/2014** doprecyzowuje te przepisy. W **art. 2** przedstawiona jest metoda obliczania współczynnika wykonania/absorpcji, który następnie jest wykorzystywany do określenia stawki ryczałtowej dla korekty finansowej, zgodnie z **art. 3** ww. rozporządzenia. Korekta finansowa może wynieść 5%, 10% lub 25%, przy czym KE może podjąć decyzję o jej zmniejszeniu o maksymalnie połowę, biorąc pod uwagę wpływ czynników zewnętrznych. Należy tutaj wyjaśnić, że wspomniane czynniki zewnętrzne muszą być inne niż te wskazane w art. 22 ust. 7 w trzecim akapicie (wymienione w powyższym punkcie c.) – jeśli przesłanki określone w trzecim akapicie ustępu 7. są spełnione, nie ma żadnej korekty finansowej. KE może zmniejszyć stawkę korekty jeszcze bardziej, jeżeli uzna to za konieczne z punktu widzenia zasady proporcjonalności.

EUROPEJSKIE FUNDUSZE STRUKTURALNE I INWESTYCYJNE I ZARZĄDZANIE GOSPODARCZE UE

1303/2013

Warunkowość makroekonomiczna

Zakres obowiązywania przepisów: EFSI, z wyłączeniem programów EWT

Omawiane przepisy:

1. Rozporządzenie ogólne:

- a) artykuł 23 Działania łączące skuteczność EFSI z należytym zarządzaniem gospodarczym
- b) załącznik III Przepisy dotyczące określania zakresu i poziomu zawieszenia zobowiązań lub płatności, o których mowa w art. 23 ust. 11

Powiązania z innymi artykułami:

1. Rozporządzenie ogólne:

- a) art. 15 ust. 1 lit. a) ppkt (i) – Odniesienie do konieczności uwzględnienia w umowie partnerstwa stosownych zaleceń dla danego państwa członkowskiego przyjętych zgodnie z art. 121 ust. 2 TFUE i art. 148 ust. 4 TFUE
- b) art. 52 ust. 2 lit. b) – Zobowiązanie do zawarcia w sprawozdaniu z postępów oceny osiągnięć w realizacji strategii *Europa 2020*
- c) art. 55 – Odniesienie do konieczności uwzględnienia w ewaluacji *ex ante* danego programu stosownych zaleceń dla danego państwa członkowskiego przyjętych zgodnie z art. 121 ust. 2 TFUE
- d) art. 96 ust. 2 lit. a) – Odniesienie do konieczności uwzględnienia stosownych zaleceń dla danego państwa członkowskiego przyjętych zgodnie z art. 121 ust. 2 TFUE i art. 148 ust. 4 TFUE w uzasadnieniu wyboru celów tematycznych i priorytetów inwestycyjnych oraz alokacji finansowych w danym programie operacyjnym, z uwzględnieniem wyników ewaluacji *ex ante* dla tego programu

2. Rozporządzenie wykonawcze KE nr 207/2015:

- a) załącznik I – Wzór sprawozdania z postępów, zgodnie z którym państwo członkowskie musi odnieść się w tym sprawozdaniu do najbardziej aktualnych zaleceń dla państwa członkowskiego

W porównaniu z poprzednim okresem programowania, powiązania między unijnymi funduszami a procedurami Paktu stabilności i wzrostu (składające się na tzw. warunkowość makroekonomiczną) zostały rozbudowane i wzmocnione. Po pierwsze, pozwolą na zainicjowanie przez Komisję Europejską przeglądu i zmiany umowy partnerstwa lub programów w celu lepszego wykorzystania EFSI w realizacji strategii *Europa 2020* (ścieżka programowa warunkowości). Po drugie, UE będzie mogła zawiesić strumień EFSI dla danego państwa członkowskiego w celu zmobilizowania go do wywiązywania się z jego makroekonomicznych zobowiązań wobec UE (ścieżka zarządzania gospodarczego).

Warunkowość makroekonomiczna nie jest zupełnie nowym instrumentem – jest obecna w polityce spójności od momentu utworzenia Funduszu Spójności. W odniesieniu do Funduszu Spójności taki wymóg ma charakter traktatowy: zgodnie z przepisami, które znajdują się obecnie w protokole nr 28 w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej załączonym do TFUE, Fundusz Spójności przeznaczony jest dla państw członkowskich, które „mają program prowadzący do spełnienia warunków konwergencji gospodarczej”. Analogiczne w odniesieniu do Funduszu Spójności traktatowe przepisy znajdowały się w protokole do poprzednika TFUE i w związku z nimi w okresie 2007-2013 KE miała możliwość przedstawienia Radzie wniosku o zawieszenie zobowiązań dla danego państwa członkowskiego z tytułu Funduszu Spójności, kiedy to państwo członkowskie nie podjęło wystarczająco skutecznych działań w celu skorygowania nadmiernego deficytu budżetowego (☞ art. 4 rozporządzenia nr 1084/2006 ws. Funduszu Spójności). Pomimo tego, że w różnych momentach niektóre państwa członkowskie spełniały kryteria zastosowania wobec nich takiej sankcji, to jednak KE przez wiele lat ich nie stosowała, gdyż art. 4 mówił wyłącznie o możliwości zawieszenia, natomiast pozostawiał Komisji dyskrecjonalną decyzję, czy z tej możliwości skorzysta. Została ona wykorzystana dopiero w 2012 r. wobec Węgier, co miało być jasnym sygnałem ze strony KE i Rady UE, że okres pobłażliwości został definitywnie zakończony. Jednocześnie,

1303/2013

trudno dziwić się Węgrom, którzy czuli się potraktowani niesprawiedliwie: wcześniejsze naruszenia przez inne państwa członkowskie korzystające z Funduszu Spójności miały większą skalę, a jednak nie skutkowały zawieszeniem.

W okresie 2014-2020 warunkowość makroekonomiczna dotyczy już nie tylko Funduszu Spójności, ale również pozostałych czterech funduszy wchodzących w skład EFSI (z wykluczeniem programów EWT). Jej zakres oddziaływania został również rozszerzony. Po pierwsze, jej związki z zarządzaniem gospodarczym zostały rozbudowane o procedurę nierównowag makroekonomicznych (obok procedury nadmiernego deficytu). Dodatkowo wprowadzono powiązanie ze stosownymi zaleceniami dla poszczególnych państw członkowskich przyjmowanymi zgodnie z art. 121 ust. 2 oraz art. 148 ust. 4 TFUE, co ostatecznie przypieczętowało status EFSI jako instrumentu realizacji przez UE strategii *Europa 2020*. Ta nowa ścieżka programowa warunkowości makroekonomicznej umożliwia organom Unii Europejskiej, w uzasadnionych okolicznościach, podjęcie decyzji o zmianie sposobu wykorzystania tych funduszy unijnych w państwach członkowskich w trakcie okresu programowania.

Artykuł 23 rozporządzenia ogólnego jest w całości poświęcony warunkowości makroekonomicznej – ustępy 1-8 opisują ścieżkę programową, a ustępy 9-12 ścieżkę zarządzania gospodarczego. Ostatnie ustępy dotyczą dialogu ustrukturyzowanego między Komisją, Parlamentem Europejskim i Radą nt. ewentualnego zastosowania sankcji finansowych wobec państwa członkowskiego oraz klauzuli przeglądowych dla warunkowości makroekonomicznej.

Powody rozbudowania warunkowości makroekonomicznej i jej zadania

Kryzys ekonomiczno-finansowy zaważył na kształcie strategii *Europa 2020* i realizujących ją polityk unijnych na lata 2014-2020. Państwa dotknięte najmocniej i najdłużej jego negatywnymi skutkami zwróciły się o wsparcie antykryzysowe do pozostałych państw członkowskich, a ich problemy niejednokrotnie wpływały na sytuację w państwach sąsiadujących oraz w całej Unii Europejskiej. Ogromna skala strat społeczno-ekonomicznych wywołała debatę unijną nt. ich przyczyn oraz zmian, jakie należy wprowadzić w UE, aby w przyszłości podobna sytuacja nie miała miejsca.

Kryzys obnażył słabość dotychczasowych instrumentów unijnego zarządzania gospodarczego, m.in. niewystarczający nadzór nad sytuacją w poszczególnych państwach członkowskich oraz zbyt słabe narzędzia prewencyjne i sankcyjne. Efektem tych prac były tzw. sześciopak i dwupak nowych rozporządzeń unijnych, które wprowadzały nowe rozwiązania (np. nowa procedura nadzoru i korekty nierównowag makroekonomicznych) lub rozbudowywały te już istniejące. UE wyciągnęła również wniosek z tego, że poprzednio obowiązujące instrumenty nie były w pełni wykorzystywane. Uzgodniono zatem nowy sposób podejmowania przez Radę decyzji, tzw. metodą odwróconej większości kwalifikowalnej, zgodnie z którą wniosek przedstawiony Radzie przez KE uznaje się za automatycznie przyjęty, chyba że Rada przyjmie kwalifikowalną większością decyzję negatywną wobec niego. Metoda ta wprowadziła więcej automatyzmu w procedurach zarządzania gospodarczego. Na poziomie unijnym poszukiwano również nowych pomysłów na takie sankcje wobec nieposłusznych państw członkowskich, które zmobilizują je do podjęcia odpowiednich działań, a jednocześnie nie będą prowadzić do pogłębienia ich trudnej sytuacji makroekonomicznej czy ekonomiczno-społecznej. Podjęto wówczas decyzję, że w tym celu można wykorzystać środki z budżetu unijnego, ponieważ to instytucje unijne nimi dysponują.

Głównym argumentem za zastosowaniem sankcji finansowych związanych z budżetem unijnym w przypadku niewywiązywania się przez państwa członkowskie z ich zobowiązań wynikających z Paktu stabilności i wzrostu było to, że stabilne środowisko makroekonomiczne jest istotnym czynnikiem powodzenia reform strukturalnych i inwestycji rozwojowych, które mają otrzymać wsparcie z budżetu unijnego. Jednak jedynym działem budżetu unijnego, który mógłby zostać wykorzystany w tym celu okazały się środki rozdysponowane w ramach zarządzania dzielonego, czyli tam, gdzie państwom członkowskim przyznaje się jasno określone koperty na dany, siedmioletni okres programowania. Przy czym ważne było również to, że ewentualne sankcje finansowe powinny być ukierunkowane na głównego winowajcę, czyli rządy państw członkowskich. Dlatego wykluczono I filar WPR, gdzie koperta narodowa określana jest jedynie szacunkowo, ponieważ składają się na nią zobowiązania UE wobec indywidualnych podmiotów, którym przysługują dotacje bezpośrednie – państwo członkowskie jest tutaj jedynie pośrednikiem. Tak więc ewentualna sankcja uderzyłaby nie w rząd, odpowiedzialny za prowadzenie odpowiedniej polityki gospodarczej, ale w poszczególnych obywateli. Drogą eliminacji okazało się więc, że jedynie fundusze polityki spójności, EFRROW i EFMR mogą zostać wykorzystane do karania państw członkowskich w ramach zarządzania gospodarczego. Te założenia legły u podstaw decyzji o rozbudowaniu dotychczasowej warunkowości makroekonomicznej w polityce spójności i utworzeniu jej drugiej ścieżki na lata 2014-2020.

Równoległe do reformy zarządzania gospodarczego od wiosny 2010 r. toczyła się debata unijna o kształcie następczyni dotychczasowej unijnej strategii na rzecz wzrostu i zatrudnienia, tzw. strategii lizbońskiej, czyli obecnej strategii *Europa 2020*. W UE powszechne było przekonanie, że strategia lizbońska nie zakończyła się sukcesem, ponieważ rzeczywiste wyniki ekonomiczno-społeczne wielu państw członkowskich odbiegały znacznie od zaprogramowanych celów. Zwrócono uwagę na głęboki rozdzźwięk między założeniami tej strategii a rzeczywistymi efektami tak polityk unijnych, jak i powiązanych z nimi polityk krajowych. Ponadto kryzys finansowo-ekonomiczny zadał najsilniejszy cios tym państwom członkowskim, które niechętnie wprowadzały reformy strukturalne postulowane w strategii lizbońskiej. Dlatego,

gdy w czerwcu 2010 r. została przyjęta przez Radę Europejską strategia *Europa 2020*, towarzyszył jej projekt dogłębnej reformy systemu nadzoru realizacji tej strategii i wzmocnienia jej instrumentów wdrożeniowych.

1303/2013

Ostatecznie nowy system przewidywał m.in.:

- wprowadzenie semestru europejskiego – czyli nowego, pogłębionego i bardziej regularnego przeglądu postępów we wdrażaniu tej strategii, na tle sytuacji ekonomiczno-społecznej w poszczególnych państwach członkowskich, zakończony przyjmowaniem przez Radę Europejską zaleceń dotyczących kierunków polityki gospodarczej w UE,
- silniejsze ukierunkowanie polityk unijnych, w tym środków z unijnego budżetu, na realizację strategii *Europa 2020*, tak w trakcie ich programowania, jak i wdrażania,
- wzmocnienie zaleceń dla poszczególnych państw członkowskich wydawanych na podstawie art. 121 ust. 2 i art. 148 ust. 4 TFUE.

Istotne rozwinięcie powiązań między strategią *Europa 2020* a EFSI jest widoczne na każdym etapie realizacji polityki spójności EFRROW i EFMR – od ich programowania przez wdrażanie, po sprawozdawczość i ewaluację. W tym celu wprowadzono również pierwszą programową ścieżkę warunkowości makroekonomicznej.

Ścieżka programowa warunkowości makroekonomicznej

Wzmocnienie powiązań między EFSI a unijną strategią na rzecz wzrostu i zatrudnienia, obecnie Europą 2020, jest szczególnie widoczne w częstym przywoływaniu w rozporządzeniach „stosownych zaleceń dotyczących poszczególnych państw przyjętych zgodnie z art. 121 ust. 2 TFUE” i „stosownych zaleceń Rady przyjętych zgodnie z art. 148 ust. 4 TFUE”, określanych wspólnie w tym komentarzu jednym pojęciem jako „stosowne zalecenia dla państw członkowskich”. Zazwyczaj pojawiają się one w przepisach dotyczących programowania, sprawozdawczości i ewaluacji oraz właśnie warunkowości makroekonomicznej i warto wyjaśnić czym one są. Oba typy zaleceń są przyjmowane corocznie w czerwcu, kiedy to Rada Europejska przyjmuje konkluzje nt. ogólnych kierunków polityk gospodarczych do zastosowania przez państwa członkowskie i UE. Towarzyszą im wówczas zalecenia dla poszczególnych państw członkowskich w zakresie polityki gospodarczej (zgodnie z art. 121 ust. 1 TFUE) oraz polityki zatrudnienia (zgodnie z art. 148 ust. 4 TFUE). Zalecenia te odnoszą się do planów państw członkowskich dotyczących realizacji strategii *Europa 2020* zawartych w KPR oraz realizacji ich zobowiązań z zakresu Paktu stabilności i wzrostu (dla państw strefy euro jest to program stabilności, a dla państw poza strefą euro – program konwergencji), których coroczne aktualizacje są przedstawiane przez państwa w kwietniu. Następnie, w okresie maj-czerwiec, KE opracowuje swoją opinię na ich temat, w tym projekt zaleceń, które przedkłada Radzie UE, gdzie są one negocjowane i w końcu akceptowane. Zalecenia są adresowane do każdego państwa członkowskiego, mając na uwadze jego specyficzny kontekst makroekonomiczny, ekonomiczno-społeczny oraz postępy w osiąganiu celów strategii *Europa 2020*. KE, a następnie Rada UE i Rada Europejska, oceniają, czy działania wskazane w KPR i programie stabilności/konwergencji są wystarczające oraz czy są obszary gospodarki lub polityki zatrudnienia, gdzie potrzebne są reformy strukturalne lub inne konieczne działania po stronie państwa członkowskiego. W ten sposób czerwcowy szczyt Rady Europejskiej to zwieńczenie semestru europejskiego.

Zalecenia dla państw członkowskich są podstawowym instrumentem mechanizmu wzmocnionej koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich UE w ramach Semestru Europejskiego i realizacji przyjętej w 2010 r. strategii *Europa 2020*. Po przeprowadzeniu przez KE oceny przedłożonych w kwietniu przez państwa członkowskie aktualizacji KPR oraz programów stabilności lub konwergencji i w następstwie dyskusji na posiedzeniu czerwcowej Rady Europejskiej są one formalnie przyjmowane przez Radę UE w lipcu każdego roku. Logika semestru europejskiego zakłada, że przyjmowane przez Radę UE zalecenia powinny zostać wzięte pod uwagę przez państwa członkowskie przy formułowaniu projektu budżetu, a następnie uwzględnione w kolejnej aktualizacji KPR i programów konwergencji.

Ostatnie zalecenia dla Polski, przyjęte 8 lipca 2014 r., w dużym stopniu są powtórzeniem zaleceń z lat poprzednich. Wynika to przede wszystkim z istoty zaleceń, których realizacja wymaga działań na ogół długofalowych, znacznie przekraczających perspektywę jednego roku. Przyjęte zalecenia dotyczą takich kwestii jak:

Zalecenie 1: korekta nadmiernego deficytu, która związana jest z ambitnymi reformami strukturalnymi w celu zwiększenia zdolności dostosowawczej gospodarki oraz pobudzenia wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. W związku z tym należy zminimalizować cięcia w inwestycjach pobudzających wzrost gospodarczy, lepiej ukierunkować politykę społeczną oraz zwiększyć efektywność kosztową wydatków i ogólną wydajność sektora opieki zdrowotnej oraz zwiększyć bazę podatkową.

1303/2013

Zalecenie 2: zmniejszenie bezrobocia osób młodych oraz zwiększenie uczestnictwa osób dorosłych w uczeniu się przez całe życie w celu dostosowania podaży umiejętności do popytu na nie. Zwalczanie segmentacji rynku pracy przez zwiększenie wysiłków na rzecz zapewnienia łatwiejszego przechodzenia z zatrudnienia na czas określony do stałego zatrudnienia oraz przez ograniczenie nadmiernego wykorzystywania umów cywilnoprawnych.

Zalecenie 3: podniesienie współczynnika aktywności zawodowej kobiet, w szczególności przez dążenie do zwiększenia dostępności opieki nad dziećmi i edukacji przedszkolnej oraz zapewnienie stabilnego finansowania. Włączenie rolników do powszechnego systemu emerytalnego oraz wycofanie specjalnego systemu emerytalnego dla górników w celu włączenia ich do powszechnego systemu emerytalnego. Zwiększenie szans starszych pracowników na zatrudnienie tak, aby podnieść wiek dezaktywacji zawodowej.

Zalecenie 4: poprawa skuteczności bodźców podatkowych we wspieraniu badań i rozwoju w sektorze prywatnym.

Zalecenie 5: odnowienie i rozbudowa mocy wytwórczych oraz poprawa efektywności w całym łańcuchu energetycznym, skuteczna realizacja projektów inwestycyjnych w dziedzinie kolejnictwa, zwiększenie zasięgu stacjonarnej łączności szerokopasmowej oraz poprawa gospodarowania odpadami.

Zalecenie 6: poprawa otoczenia biznesu, zwiększenie wysiłków na rzecz ograniczenia kosztów i czasu związanych z przestrzeganiem przepisów prawa podatkowego przez przedsiębiorstwa oraz ułatwienie dostępu do zawodów regulowanych.

Zasadniczo powyższe zalecenia są przyjmowane po to, aby państwa członkowskie odpowiednio dostosowały swoje działania na bieżący rok oraz kierunki przyszłorocznej aktualizacji KPR oraz programu stabilności/konwergencji. W przypadku tego ostatniego UE dysponuje odpowiednimi instrumentami zarządzania gospodarczego (*economic governance*), aby mobilizować państwa członkowskie do realizacji zaleceń o charakterze makroekonomicznym. Jednym z nich jest również ścieżka zarządzania gospodarczego w ramach warunkowości makroekonomicznej opisanej poniżej. Z kolei w przypadku zaleceń odnoszących się do KPR-u, a więc szerokiego wachlarza polityk publicznych, UE nie posiadała żadnych praktycznych, skutecznych narzędzi wywierania wpływu na państwa członkowskie. W poprzednich okresach programowania KE miała wpływ na kształt programów operacyjnych podczas ich negocjowania z państwem członkowskim na początku okresu lub zmian w programach, zaproponowanych przez państwo członkowskie w trakcie wdrażania. Pierwsza ze ścieżek warunkowości makroekonomicznej – programowa – wprowadzona na lata 2014-2020 dała UE instrument dostosowania umów partnerstwa i programów w trakcie ich realizacji pod kątem ww. zaleceń. Jest to jedyna sytuacja, kiedy to Komisja, a nie państwo członkowskie, może formalnie zainicjować wprowadzenie zmian do tych dokumentów, dlatego ta procedura jest pełna obostrzeń i jej przepisy były przedmiotem trudnych negocjacji między Radą, KE i Parlamentem Europejskim w latach 2011-2013. Ważnym rezultatem tych negocjacji jest ograniczenie zastosowania przepisów do zaleceń dotyczących bezpośrednio lub pośrednio EFSI. Dokonano tego na dwa sposoby: (i) niemal wszędzie, gdzie w rozporządzeniu jest mowa o zaleceniach, które przedstawiają perspektywę unijną, wspomniany jest również KPR, prezentujący spojrzenie krajowe; (ii) nie wszystkie zalecenia są istotne dla EFSI, ale jedynie te, które są „stosowne”, co zostało zdefiniowane w **artykule 2 punkt 35 rozporządzenia ogólnego** jako takie, które:

- odnoszą się do tych wyzwań strukturalnych, które wymagają inwestycji wieloletnich – miało to na celu ograniczenie sytuacji, w których warunkowość makroekonomiczna byłaby wykorzystywana do przekierowania EFSI na doraźne projekty, o krótkoterminowym charakterze,
- mieszczą się w zakresie interwencji EFSI.

Wprowadzenie tych ograniczeń wiązało się z obawą, że poziom unijny może nadużywać warunkowości makroekonomicznej dotyczącej EFSI, w celu skłonienia państw członkowskich do realizacji wszelkich zaleceń, niekoniecznie powiązanych z misjami tych funduszy, np. reform legislacyjnych, czy z zakresu systemu emerytur. Ta definicja ma zastosowanie nie tylko do warunkowości makroekonomicznej, ale w każdym innym obszarze regulowanym przez rozporządzenie ogólne, czyli np. w kontekście programowania i decydowania, do realizacji których zaleceń mogą przyczynić się poszczególne programy operacyjne czy cała umowa partnerstwa.

W trakcie negocjacji pojawiło się wiele pytań i wątpliwości co do praktycznego zastosowania tych przepisów, wobec tego KE zobowiązała się wówczas do opracowania odpowiedniego komunikatu, który wyjaśni całą procedurę pierwszej programowej ścieżki. Ostatecznie, został on opublikowany w dn. 30 lipca 2014 r. jako COM(2014)494 *Wytyczne w sprawie stosowania działań łączących skuteczność EFSI z należytym zarządzaniem gospodarczym zgodnie z art. 23 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013*. Mając na uwadze tak przepisy art. 23, jak i ww. komunikat, procedura dla pierwszej ścieżki wygląda następująco:

1. **W jakich sytuacjach uruchamiana jest pierwsza ścieżka warunkowości makroekonomicznej i na czym ona polega.** KE może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach wówczas, gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady – tutaj to Komisja jest stroną inicjującą. Może mieć to miejsce jedynie wówczas, gdy KE jest przekonana, że taka zmiana jest konieczna, aby wesprzeć realizację stosownych zaleceń przyjętych zgodnie z art. 121 ust. 2 i art. 148 ust. 4 TFUE, a także wówczas, gdy taka zmiana jest niezbędna w celu korekty zakłóceń równowagi makroekonomicznej. Do tej pory KE nie przedstawiła nawet teoretycznych przykładów, jakiego typu zmiany w alokacji środków unijnych w danym państwie członkowskim mogłyby być istotne dla procedury nadmiernych nierównowag, dlatego wydaje się, że praktyczne zastosowanie tego warunku jest mało prawdopodobne (ta procedura może mieć większe znaczenie w drugiej ścieżce warunkowości, dlatego tam zostało jej poświęcone więcej uwagi). Należy spodziewać się, że propozycja KE już na etapie proponowania przez nią zaleceń Radzie UE w maju/czerwcu każdego roku, będzie zawierała jasny sygnał, że widzi konieczność zmiany w wykorzystywaniu przez dane państwo EFSI, ale nie ma takiego wymogu prawnego. Formalnie KE zwróci się do państwa członkowskiego z takim wnioskiem dopiero po przyjęciu przez (odpowiednio) Radę lub Radę Europejską stosownych zaleceń. Rozporządzenie nie narzuca KE żadnego terminu, ale KE będzie dążyła do wydania takiego wniosku jak najszybciej i przyjęła nieoficjalnie maksymalny termin 3 miesięcy po przyjęciu zaleceń. To pozwoli na przejście przez całą procedurę (potencjalnie dość długą) przed przyjęciem zaleceń dla danego państwa w kolejnym roku.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że wzór sprawozdania z postępów, dotyczącego realizacji umowy partnerstwa i przedstawianego przez państwo członkowskie w 2017 i 2019 r. (więcej w rozdziale: **Monitorowanie, sprawozdawczość i ewaluacja**) wymaga, aby państwo członkowskie odniosło się do najnowszych stosowanych zaleceń. Daje to państwu członkowskiemu możliwość przedstawienia własnej oceny adekwatności zaleceń na tle pełnego opisu sytuacji ekonomiczno-społecznej oraz postępów we wdrażaniu umowy partnerstwa.

Odrębną uwagę należy poświęcić państwom członkowskim otrzymującym specjalną pomoc finansową. Pomoc taką otrzymują państwa doświadczające trudności budżetowych. Polega ona na podwyższeniu stopy dofinansowania unijnego o maksymalnie 10 p.p. lub przekazania części środków z EFSI na rzecz Komisji, z których następnie byłoby finansowane wsparcie dla takie państwa członkowskiego (więcej w rozdziale: **Zasady szczególne dla państw objętych programami antykryzysowymi**). W ich przypadku KE może zwrócić się z takim wnioskiem także wówczas, gdy może on przysłużyć się maksymalizacji pozytywnego wpływu funduszy na wzrost gospodarczy i konkurencyjność tego państwa członkowskiego. Jest to dodatkowa przesłanka, która oprócz przesłanek mających zastosowanie dla wszystkich państw członkowskich, może być podstawą do wniosku Komisji o zmianę UP lub programu. Podczas kryzysu ta pomoc finansowa przyjmowała różne formy, które zostały wymienione w ppkt (i)-(iii) art. 23 ust. 1 lit. c).

2. **Jakie są ograniczenia nałożone na KE w uruchamianiu ścieżki programowej.** Pierwsze ograniczenie wynika z opisanej powyżej „adekwatności” zaleceń. Drugie jest wynikiem obaw państw członkowskich i Parlamentu Europejskiego wyrażonych w trakcie negocjacji tych przepisów, że zbyt częste przeprogramowywanie EFSI odbija się na ich efektywności i skuteczności. Dlatego **motyw 24 preambuły do rozporządzenia ogólnego** mówi *explicite*, że KE powinna uruchomić ścieżkę programową jedynie wówczas, gdy zmiany w UP i PO mogą mieć bezpośredni wpływ na korektę wyzwań określonych w stosownych zaleceniach Rady – aby uniknąć zbyt częstego przeprogramowywania, co może opóźnić i utrudnić realizację UP i programów. Trzecie ograniczenie jest zawarte w ustępie 2 art. 23. Zgodnie tym przepisem KE nie może wystosować wniosku, o którym mowa powyżej, w pierwszym i w ostatnim roku okresu programowania. Innymi słowy przeprogramowanie z inicjatywy KE może mieć miejsce jedynie w latach 2015-2019. Dodatkowo ten sam program nie może być przedmiotem takiego wniosku dwa razy pod rząd w kolejnych latach. Za piąte ograniczenie można uważać obowiązek przedstawienia przez KE odpowiedniego uzasadnienia dla jej wniosku, który dowodziłby konieczności wprowadzenia postulowanych przez KE zmian w UP i programach. Wniosek będzie musiał wskazać konkretnie, które osie priorytetowe w danych programach powinny zostać zmienione i w jaki sposób (np. z których osi priorytetowych należy przenieść środki, ile i na które inne osie priorytetowe). Ustęp 2 art. 23 miał w zamyśle Rady i Parlamentu Europejskiego zmusić Komisję do sięgania po przeprogramowanie jedynie wówczas, gdy KE jest w stanie przedstawić silne argumenty merytoryczne. Dodatkowo w Komunikacie (2014)494 KE zadeklarowała, że skala finansowa ewentualnych postulowanych przez nią zmian będzie ograniczona. Ewentualne przesunięcia środków pomiędzy funduszami będzie możliwe tylko pomiędzy EFRR a EFS, nie będzie prowadziło do zejścia poniżej minimalnej alokacji dla EFS i nie naruszy minimalnych pułapów koncentracji środków na cele tematyczne (więcej w rozdziale: **Koncentracja tematyczna**) ani podziału alokacji na kategorie regionów.
3. **Jak wygląda odpowiedź państwa członkowskiego na wniosek KE.** Ustępy 3 i 4 art. 23 wprowadziły dwa, następujące po sobie etapy reakcji państwa członkowskiego. Najpierw, w ciągu dwóch miesięcy od otrzymania wniosku KE, państwo członkowskie przekazuje swoją odpowiedź, przedstawiając własne podejście do skali i zakresu zaproponowanych przez KE zmian. Do tej odpowiedzi KE może również się odnieść. Następnie państwo członkowskie

1303/2013

ma kolejne dwa miesiące na złożenie wniosku do KE o zmianę UP i odpowiednich programów, po czym KE i państwo członkowskie mają trzy miesiące na ostateczne uzgodnienie i wprowadzenie tych zmian. Podobnie, jak w przypadku programowania czy zwykłej procedury zmiany UP/programów, termin trzech miesięcy może być w praktyce przedłużany tak długo, jak długo państwo członkowskie będzie odmawiało należytego uwzględnienia uwag KE.

4. **Czy państwo członkowskie musi przedstawić wniosek o zmiany w UP i programów.** Przepisy unijne nie są jednoznaczne w tej kwestii. Współprawodawcy świadomie wprowadzili pewien margines elastyczności w ich interpretacji. Celem wyżej opisanej, dwustopniowej odpowiedzi państwa członkowskiego na wniosek KE jest stworzenie odpowiedniej przestrzeni na merytoryczny dialog między obiema stronami, który pozwoli na wypracowanie optymalnych rozwiązań. Możliwe, że KE i państwo członkowskie dojdą do porozumienia, że cel, który KE chciała osiągnąć przez przeprogramowanie, można osiągnąć lepiej innymi sposobami, niekoniecznie wymagającymi zmiany UP i PO. Z drugiej strony należy spodziewać się, że KE będzie występować z takim wnioskiem jedynie w wyjątkowych sytuacjach, wymagającymi podjęcia działań radykalnych, których nie da się przeprowadzić inaczej niż przez zmianę UP i programów.
5. **Kiedy może być zastosowana sankcja finansowa i na czym ona polega.** Sankcja finansowa w tej ścieżce warunkowości makroekonomicznej polega na zawieszeniu części lub całości płatności dla tych programów i ich osi priorytetowych, których alokacja, zgodnie z wnioskiem KE, powinna zostać zmniejszona, aby przenieść część środków na inne osie (zgodnie z COM(2014)494). W odróżnieniu od zwykłej procedury zawieszenia płatności (więcej w rozdziale: **Zarządzanie finansowe**), w tym przypadku to Rada podejmuje decyzję zwykłą większością głosów na wniosek KE. Ta sankcja finansowa może być zastosowana w następujących przypadkach: (i) gdy państwo członkowskie nie dotrzymało terminów odpowiedzi na wniosek KE lub złożenia wniosku o zmianę UP i programów; (ii) gdy państwo nie podjęło skutecznych działań w reakcji na wniosek KE (czyli np. wówczas, gdy w ogóle nie przedstawiło odpowiedzi na wniosek KE, lub gdy odmawia uwzględnienia uwag KE w swojej propozycji zmian do UP i programów). KE ma trzy miesiące na złożenie wniosku od stwierdzenia jednej z powyższych dwóch przesłanek. Zawieszenie płatności zostaje niezwłocznie zniesione przez Radę, na wniosek KE, gdy państwo członkowskie zaproponuje odpowiednio (czyli zgodne z wnioskiem i uwagami KE w tym zakresie) zmiany do UP i programów.

Chociaż formalnie nie ma możliwości, aby Parlament Europejski brał udział w podejmowaniu przez Radę decyzji o zawieszeniu płatności, to w trakcie negocjacji przepisów wprowadzono ustęp 15 do art. 23, ustalający zasady tzw. ustrukturyzowanego dialogu między Komisją, Radą i Parlamentem Europejskim. Jeżeli jedna z dwóch ww. sytuacji zostanie stwierdzona przez Komisję, to powinna ona o tym niezwłocznie poinformować Parlament Europejski wskazując, których programów może dotyczyć wniosek KE o zawieszenie płatności. Parlament Europejski może oczekiwać od Komisji stosownych wyjaśnień i odnieść się do nich, co KE powinna wziąć pod uwagę składając wniosek o zawieszenie płatności do Rady.

6. **Ustalanie wysokości zawieszenia płatności.** Zasady ogólne dotyczące skali zawieszenia płatności, zawarte w ustępie 7 art. 23 przewidują, że zawieszenie musi być: (i) proporcjonalne – mając na uwadze zakres wniosku KE o zmianę UP i programów; (ii) skuteczne – czyli na tyle dotkliwe, aby mobilizować państwo członkowskie do podjęcia skutecznych działań; (iii) zapewniać równe traktowanie państw członkowskich; (iv) uwzględniać wpływ zawieszenia na sytuację gospodarczą danego państwa członkowskiego. Dodatkowo zawieszenie nie może przekroczyć 50% płatności dla każdego z odpowiednich programów, ale jeżeli pomimo zastosowania takiej sankcji, państwo w ciągu trzech miesięcy wciąż nie podejmuje skutecznych działań, wówczas Rada może zadecydować, na wniosek KE, o podwyższeniu zawieszenia do 100% płatności dla odpowiednich programów.

Ścieżka zarządzania gospodarczego w warunkowości makroekonomicznej

Druga ścieżka warunkowości makroekonomicznej działa w sposób automatyczny i nie ma tutaj miejsca na podobny dialog między państwem członkowskim a KE, jaki jest obecny w pierwszej ścieżce. Podczas gdy przeprogramowanie ma na celu zmaksymalizowanie skuteczności i efektywności EFSI w ich wkładzie w realizację zaleceń dla danego państwa członkowskiego, ta ścieżka wykorzystuje sankcje finansowe z tytułu EFSI jako narzędzie wywierania dodatkowej presji na państwo członkowskie, które jest niechętnie do zrealizowania swoich zobowiązań wynikających z zasad i celów zarządzania gospodarczego UE. Motyw **24 preambuły do rozporządzenia ogólnego** wyjaśnia, że prowadzenie przez państwa członkowskie „należytej polityki gospodarczej” jest konieczne do zapewnienia skuteczności wykorzystania wsparcia z EFSI.

1. **Na czym polega automatyzm drugiej ścieżki warunkowości makroekonomicznej i w jakich sytuacjach jest ona uruchamiana.** Ta procedura jest bezpośrednio powiązana z czterema procedurami z obszaru zarządzania gospodarczego UE. Gdy Rada stwierdzi zaistnienie konkretnej sytuacji wskazanej w tych procedurach w przypadku danego państwa członkowskiego, wówczas KE, nie ma żadnego wyboru, musi złożyć do Rady wniosek o zastosowanie sankcji finansowej wobec tego państwa. Zazwyczaj chodzi o późniejsze etapy tych procedur, czyli nie w momencie

stwierdzenia nadmiernego deficytu czy makroekonomicznych nierównowag, ale kiedy państwo członkowskie nie podejmuje odpowiednich działań w celu ich skorygowania. Ma to miejsce w następujących sytuacjach:

- a) **w trakcie procedury nadmiernego deficytu** – jeżeli Rada stwierdzi na podstawie informacji przedstawionych jej przez KE i dane państwo członkowskie, że to państwo nie podjęło odpowiednich skutecznych działań w celu skorygowania nadmiernego deficytu budżetowego (☞ art. 23 ust. 9 lit. a)),
 - b) **w trakcie procedury nierównowag makroekonomicznych** – jeżeli dwukrotnie w ramach tej samej procedury wobec danego państwa członkowskiego Rada stwierdzi, że państwo członkowskie przedstawiło niewystarczający plan naprawczy lub nie podjęło skutecznych działań naprawczych w celu skorygowania nierównowag makroekonomicznych (☞ art. 23 ust. 9 lit. b)-c)),
 - c) **podczas realizacji pomocy finansowej UE dla danego państwa członkowskiego** – jeżeli państwo, któremu przyznano taką pomoc, nie podejmuje skutecznych działań na rzecz zrealizowania swoich zobowiązań zawartych w stosownym programie dostosowawczym (☞ art. 23 ust. 9 lit. d)-e)), co zostało stwierdzone albo przez KE albo przez Radę, w zależności od rodzaju programu pomocowego. Chodzi tutaj o te same programy pomocowe, które są wspomniane również w pierwszej ścieżce warunkowości makroekonomicznej i które były odpowiedzią na negatywne skutki kryzysu ekonomiczno-finansowego.
2. **Na czym polega sankcja finansowa i w jaki sposób jest nakładana.** Chociaż KE musi w powyższych sytuacjach wystąpić do Rady z wnioskiem o nałożenie na dane państwo członkowskie sankcji finansowej dotyczącej jego koperty EFSI, to może sama zdecydować, czy jej wniosek będzie dotyczył zawieszenia płatności dla tego państwa czy zobowiązań budżetowych. Ostatni akapit ust. 9 art. 23 rozporządzenia ogólnego rekomenduje, aby w pierwszej kolejności zawieszenie dotyczyło zobowiązań, co jest dużo mniej dotkliwe dla państwa członkowskiego niż zawieszenie płatności. Wynika to z tego, że zawieszenie płatności polega na natychmiastowym zahamowaniu strumienia płatności dla państwa członkowskiego z budżetu unijnego, więc dość szybko może być odczuwalne przez budżet krajowy tego państwa. W przypadku zawieszenia zobowiązań mamy do czynienia z inną sytuacją: Komisja kontynuuje płatności tak długo, jak są dostępne już przyznane w danym roku lub w poprzednich latach zobowiązania. Zgodnie z art. 76 rozporządzenia ogólnego Komisja przyznaje zobowiązania w rocznych prawie równych ratach, począwszy od 2014 r., niezależnie od przewidywanego tempa wydatków, pomimo że profil płatności jest mocno przesunięty w czasie ze stosunkowo niewielkimi wydatkami na początku okresu programowania i największymi wydatkami w skali rocznej dopiero po 2020 r. W praktyce upłynie dużo czasu, nawet 3-4 lata, zanim państwo członkowskie odczuje potencjalnie negatywne skutki ewentualnego zawieszenia zobowiązań. Paradoksalnie wręcz, państwo członkowskie może odczuć korzyści płynące z zawieszenia zobowiązań wynikające z faktu, że również zasada automatycznego anulowania zobowiązań (tzw. n+3 zgodnie z art. 86 i art. 136 rozporządzenia ogólnego) dla zawieszonych rat zobowiązań zostaje zamrożona. W efekcie może przesunąć się o rok termin, który dany program objęty tym zawieszeniem ma na przedstawienie wniosków o płatność. To przeniesienie terminu wynika z faktu, że termin określony w art. 136 ust. 1 biegnie od roku, w którym faktycznie podjęto dane zobowiązanie budżetowe, a wstrzymane zobowiązania są, na podstawie art. 23 ust. 12 akapit drugi i zgodnie z art. 8 rozporządzenia nr 1311/2013, ponownie ujmowane w budżecie (i przyznawane) w roku zniesienia zawieszenia. Bez względu na to, czy na państwo członkowskie zostanie nałożone zawieszenie zobowiązań czy płatności, to państwo może wciąż przekazywać KE wnioski o płatność okresową, aby uniknąć automatycznego anulowania zobowiązań (więcej w rozdziale: **Zarządzanie finansowe**).

Mając na uwadze mniejszą dotkliwość zawieszenia zobowiązań, wspomniany powyżej automatyzm został dodatkowo wzmocniony w przypadku zawieszania zobowiązań niż płatności. Jeżeli wniosek KE dotyczy zawieszenia zobowiązań, to wówczas jest on uznawany za przyjęty przez Radę, o ile nie przyjmie ona w ciągu jednego miesiąca decyzji o jego odrzuceniu kwalifikowaną większością głosów. Zmniejsza to szanse na ewentualne zablokowanie decyzji o zawieszeniu zobowiązań przez Radę. W przypadku wniosku KE o zawieszenie płatności, Rada przyjmuje decyzję większością kwalifikowaną, wystarczy więc mniejszość blokująca, aby do zawieszenia płatności nie doszło.

3. **Ograniczenia nałożone na sankcje finansowe.** Ogólne zasady dotyczące sankcji finansowych są podobne jak w przypadku pierwszej ścieżki, czyli ewentualna kara powinna być skuteczna i proporcjonalna, nałożona z poszanowaniem zasady równego traktowania państw członkowskich, winna uwzględniać sytuację gospodarczą i społeczną danego państwa, a także możliwy całkowity wpływ sankcji na jego gospodarkę (czyli mając na uwadze inne sankcje związane z procedurą nadmiernego deficytu i nadmiernego zakłócenia równowagi). W przypadku tej ścieżki podkreślono szczególnie znaczenie poziomu bezrobocia w danym państwie członkowskim. **Motyw 26 preambuły** zwraca uwagę, że zawieszenie w ramach drugiej ścieżki powinno brać pod uwagę zachowanie przez państwo członkowskie wywiązania się z obowiązku zapewnienia dofinansowania krajowego do projektów współfinansowanych przez EFSI. **Załącznik III do rozporządzenia ogólnego** zawiera bardzo szczegółowe przepisy przekładające powyższe ogólne zasady na praktyczne metody określania zakresu i poziomu sankcji finansowych stosowanych w drugiej ścieżce

1303/2013

warunkowości makroekonomicznej, które w praktyce w większości przypadków w pełni determinują sposób stosowania i wysokość sankcji, pozostawiając Komisji jedynie pewną możliwość wpływu na to, które programy i osie priorytetowe będą sankcją dotknięte przy zachowaniu wysokości zawieszania wynikającej z załącznika. Dodatkowo ust. 11 art. 23 przewiduje stopniowanie w poziomie zawieszenia zobowiązań, umożliwiając ich podwyższenie, jeżeli pierwsza sankcja nie przyniosła pożądanej zmiany w postępowaniu danego państwa członkowskiego. Stosowany jest albo pułap odnoszący się do koperty narodowej EFSI albo pułap odnoszący się do nominalnego PKB, w zależności od tego, który z nich w przypadku danego państwa członkowskiego daje niższą kwotę. Wprowadzenie tych dwóch pułapów wynika z tego, że znaczenie finansowe EFSI jest różne pomiędzy państwami członkowskimi, więc dzięki temu można zapewnić równe, proporcjonalne traktowanie państw członkowskich. Zasady określone w ustępie 11 zostały uznane przez prawodawcę za zapewniające proporcjonalność traktowania i ani Komisja, ani Rada nie mogą stosować innych przesłanek, aby tę proporcjonalność w większym stopniu uwzględnić. Przy czym punkty a)-b) tego ustępu mają zastosowanie przy nakładaniu sankcji związanych z procedurą nadmiernego deficytu lub nierównowag makroekonomicznych, a punkt c) w przypadku sankcji związanych z antykrzysową pomocą finansową. Warto na koniec wyjaśnić, że limity wskazane w ustępie 11 są maksymalne, ale mogą zostać zmniejszone poprzez zastosowanie zasad zawartych w załączniku III.

Podobnie jak to ma miejsce w przypadku pierwszej ścieżki warunkowości makroekonomicznej, gdy sytuacja uruchamiająca sankcje ulegnie poprawie, zawieszenia zostają zniesione.

Zaangażowanie Parlamentu Europejskiego wygląda tak samo jak w przypadku pierwszej ścieżki warunkowości. Komisja musi poinformować Parlament Europejski o zaistnieniu sytuacji prowadzącej do uruchomienia sankcji. Parlament Europejski może przyjąć swoje stanowisko w tej sprawie, które powinno być wzięte pod uwagę przez Komisję i Radę w trakcie podejmowania odpowiednich decyzji – jednak w praktyce, ze względu na bardzo sztywne ramy określone w rozporządzeniu, mało prawdopodobne, aby w tym przypadku Parlament Europejski mógł mieć istotny wpływ.

Klauzule przeglądowe

Zgodnie z ustępami 16 i 17 w każdej chwili Komisja może zainicjować przegląd stosowania całego artykułu 23, a Parlament Europejski lub Rada mogą wystąpić do niej z takim wnioskiem. Taki przegląd musi mieć miejsce chociaż raz – w 2017 r. – kiedy to Komisja musi opracować i przekazać Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie nt. dotychczasowego stosowania warunkowości makroekonomicznej w EFSI.

Ogólne informacje nt. procedury nadmiernego deficytu i procedury nierównowag makroekonomicznych

Pakt stabilności i wzrostu jest to porozumienie państw członkowskich, zawarte w 1997 r. podczas szczytu Rady Europejskiej w Amsterdamie, stanowiące podstawę dla funkcjonowania wspólnej waluty. Pakt zobowiązuje państwa Unii Gospodarczej i Walutowej do prowadzenia stabilnej polityki fiskalnej, czyli dążenia do (państwa nie będące w strefie euro) lub utrzymywania (państwa, których walutą jest euro) odpowiedniego poziomu deficytu budżetowego (3% PKB) i długu publicznego w stosunku do PKB (maksymalnie 60% PKB). Od początku większą wagę przywiązywano do kryterium deficytu budżetowego niż do kryterium długu publicznego, czego wyrazem było wprowadzenie procedury nadmiernego deficytu, której podstawowe zasady i etapy są zawarte w artykule 126 TFUE. Od momentu wprowadzenia powyższych kryteriów wiele państw członkowskich nie wywiązywało się ze swoich celów fiskalnych, co nie spotkało się z nałożeniem przez Radę traktatowo przewidzianych kar. Kryzys gospodarczy, szczególnie w państwach strefy euro, obnażył słabość tego systemu i zmobilizował państwa członkowskie oraz instytucje unijne do przeprowadzenia głębokiej reformy zarządzania gospodarczego UE, mającej na celu:

- wzmocnienie narzędzi nadzoru nad spełnianiem przez państwa członkowskie zobowiązań wynikających z Paktu stabilności i wzrostu oraz sankcji za niewywiązywanie się z nich,
- rozbudowanie systemu nadzoru nad sytuacją makroekonomiczną państw członkowskich,
- stworzenie mechanizmów reagowania antykrzysowego, np. poprzez zapewnienie pomocy finansowej poszczególnym państwom członkowskim.

Reforma została wprowadzona w latach 2011-2013 przez uchwalenie tzw. sześciopaku (jest to pakiet aktów prawnych składający się z pięciu rozporządzeń i jednej dyrektywy), dwupaku (pakiet dwóch rozporządzeń) i z Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu.

Sześciopak¹⁹⁾ – pakiet 6 aktów prawnych wzmacniających koordynację polityk gospodarczych w Unii Europejskiej, m.in. wzmocnił procedurę nadmiernego deficytu i wprowadził procedurę nierównowag makroekonomicznych.

Pierwsza część reformy unijnego zarządzania gospodarczego została wprowadzona podczas polskiej prezydencji w Radzie UE, czyli w grudniu 2011 r., kiedy przyjęty został sześciopak. W styczniu 2013 r. został on dodatkowo wzmocniony przez Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu (tzw. pakt fiskalny). Dotychczasowe kryteria dotyczące deficytu budżetowego i długu publicznego zostały utrzymane, ale zrównoważono znaczenie obu kryteriów, tzn. jeżeli państwo członkowskie spełnia kryterium deficytu, ale nie niweluje w odpowiednim tempie nadmiernego długu, to wciąż będzie objęte procedurą nadmiernego deficytu. Wprowadzono szereg mechanizmów wczesnego ostrzegania i karania:

- zgodnie z paktem fiskalnym 25 państw członkowskich (bez Wielkiej Brytanii i Czech) zobowiązało się do wprowadzania do prawa krajowego średniookresowych celów budżetowych, a także sposobów postępowania przy ich nieosiągnięciu (ścieżka ich korekty wyznaczona na następne lata). Niewprowadzenie w odpowiedni sposób paktu fiskalnego przez państwa-sygnatariuszy, może prowadzić do nałożenia sankcji w wysokości 0,1% PKB. Realizacja tych celów jest corocznie przedstawiana przez państwa członkowskie i oceniana przez KE i Radę, która może wystosować stosowne zalecenia wobec nich,
- gdy sytuacja fiskalna znacznie odbiega od zakładanych celów, Rada, na wniosek KE, wystosowuje ostrzeżenie wobec państwa członkowskiego, które może zostać podane do wiadomości publicznej. Jeżeli dane państwo należy do strefy euro, to dalsze nieposłuszeństwo ze strony tego państwa członkowskiego może prowadzić do ukarania przez Radę, również na wniosek KE, depozytem o wysokości 0,2% PKB,
- w przypadku państw strefy euro objętych procedurą nadmiernego deficytu możliwe stało się nałożenie na nie przez Radę sankcji w wysokości 0,2% PKB, która może zostać podniesiona do 0,5% w przypadku, gdyby państwo podawało nieprawdziwe dane statystyczne nt. swojej sytuacji makroekonomicznej,
- w przypadku wszystkich państw członkowskich możliwe jest zawieszenie zobowiązań lub płatności z tytułu EFSI, czyli zastosowanie wyżej opisanej warunkowości makroekonomicznej,
- rozbudowano narzędzia nadzoru nad sytuacją makroekonomiczną państw członkowskich. Określono listę 11 wskaźników podstawowych, którym towarzyszą wskaźniki pomocnicze. Na podstawie tych danych oraz dodatkowych informacji KE regularnie ocenia sytuację gospodarczą w poszczególnych państwach. Wnioski z tej analizy są przedstawiane w rocznej analizie wzrostu gospodarczego (tzw. *annual growth survey*) i wskazują państwa, których wyniki mogą wymagać pogłębionego badania. Wnioski z przeprowadzonych badań mogą posłużyć KE do przygotowania propozycji stosownych zaleceń. Jeżeli sytuacja jest poważna, wówczas Rada, na wniosek KE, może zobowiązać państwo członkowskie do przygotowania planu działań naprawczych. W ten sposób uruchomiona zostaje nowo wprowadzona, procedura nierównowag makroekonomicznych. Jeżeli dane państwo w uporczywy sposób nie realizuje planu działań, lub odmawia jego poprawienia, wówczas Rada, na wniosek KE, może nałożyć sankcję wynoszącą 0,1% PKB. Taka sama sytuacja może prowadzić do zawieszenia środków EFSI, w ramach warunkowości makroekonomicznej.

Warto podkreślić, że w przypadku większości sankcji nakładanych w ramach procedury nadmiernego deficytu czy procedury nierównowag makroekonomicznych, Rada podejmuje decyzję zgodnie z nowym systemem głosowania tzw. odwróconej większości kwalifikowalnej. Polega to na tym, że wniosek KE o jej zastosowanie uważa się za przyjęty, chyba że kwalifikowalna większość państw członkowskich go odrzuci. Ponadto, sygnatariusze paktu fiskalnego zgodzili się stosować ww. metodę głosowania również na wcześniejszych etapach tych procedur, np. podczas podejmowania decyzji o objęciu państwa członkowskiego daną procedurą. Łatwo domyślić się,

¹⁹⁾ w skład pakietu wchodzi następujące akty:

1. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro;
2. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1174/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro;
3. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych;
4. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania;
5. Rozporządzenie Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu;
6. Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich.

1303/2013

że wprowadzenie tego systemu ma na celu bardziej automatyczne stosowanie sankcji, a tym samym ma prowadzić do definitywnego zerwania z przedkryzysową niechęcią Rady do kar za nieprzestrzeganie Paktu stabilności i wzrostu.

Dwupak²⁰⁾ – pakiet 2 rozporządzeń, które mają na celu wzmocnienie nadzoru makroekonomicznego w strefie euro. Pakiet, który wszedł w życie w maju 2013 r., rozbudowały narzędzia monitorowania sytuacji budżetowej w państwach strefy euro. Corocznie w październiku wszystkie te kraje przedstawiają projekty budżetów na kolejny rok, wraz z planami reform budżetowych i strukturalnych (tzw. programy partnerstwa gospodarczego), które są oceniane przez KE. Częstszym i pogłębianym nadzorem objęto państwa strefy euro, które korzystają z unijnej pomocy antykryzysowej (czyli z Europejskiego Mechanizmu Stabilności). Jeżeli w przypadku tych państw ujawnią się poważne problemy, które mogą mieć istotny negatywny wpływ na inne państwa strefy euro, wówczas Rada, na wniosek KE, może zobowiązać takie państwo do przygotowania szczegółowego programu dostosowań makroekonomicznych, z którym wiąże się regularna, restrykcyjna kontrola ze strony KE.

Zasady szczególne dla państw objętych programami antykryzysowymi

Zakres obowiązywania przepisów: EFSI

Omawiane przepisy:

1. Rozporządzenie ogólne:

- a) artykuł 24 Zwiększenie płatności dla państwa członkowskiego mającego tymczasowe trudności budżetowe
- b) artykuł 25 Zarządzanie pomocą techniczną dla państw członkowskich doświadczających tymczasowych trudności budżetowych

Powiązania z innymi unijnymi aktami prawnymi:

- 1. Rozporządzenie (UE) nr 407/2010 ustanawiające europejski mechanizm stabilizacji finansowej
- 2. Rozporządzenie (UE) nr 332/2002 ustanawiające instrument średnioterminowej pomocy finansowej dla bilansów płatniczych państw członkowskich
- 3. Rozporządzenie (UE) nr 472/2013 w sprawie wzmocnienia nadzoru gospodarczego i budżetowego nad państwami członkowskimi należącymi do strefy euro dotkniętymi lub zagrożonymi poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej

Doświadczenia związane z kryzysem ekonomiczno-finansowym zainspirowały do wprowadzenia na okres 2014-2020 specjalnych mechanizmów wsparcia dla państw członkowskich, które mogą mieć problemy z zapewnieniem współfinansowania krajowego dla projektów wspieranych w ramach EFSI. Nawet w przypadku, w którym stopa dofinansowania wynosi 85%, zapewnienie wymaganego współfinansowania krajowego na poziomie 15% (plus pokrycia ewentualnych wydatków niekwalifikowanych, np. wynikających z art. 61 dla projektów generujących dochód) może być dla beneficjentów i państwa członkowskiego trudne i powodować wstrzymanie lub opóźnienie realizacji projektów. Było to obserwowane np. w latach 2009-2011, tj. na początku kryzysu w Grecji czy Portugalii, i przyczyniło się do jego pogłębienia. W przypadku takich krajów niezbędne są też działania dotyczące zmniejszenia deficytu finansów publicznych – zmniejszenie wymagań dotyczących współfinansowania może w takim zmniejszeniu deficytu pomóc. Te przesłanki spowodowały wprowadzenie w 2011 r. w czasie polskiej prezydencji przepisów, które pozwalają nawet trzykrotnie (z 15% do 5%) zmniejszyć wysokość wymaganego współfinansowania krajowego i które z niewielkimi zmianami mają zgodnie z art. 24

²⁰⁾ w skład pakietu wchodzi:

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 472/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru gospodarczego i budżetowego nad państwami członkowskimi należącymi do strefy euro dotkniętymi lub zagrożonymi poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej,

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 473/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny projektów planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich należących do strefy euro.

zastosowanie także w okresie 2014-2020. Stosowany mechanizm polega na przyspieszeniu refundacji poprzez wypłatę dodatkowej kwoty przy każdym wniosku o płatność pośrednią i określany jest potocznie po angielsku jako *top-up*, co trudno tłumaczyć się na język polski. Przy rozliczeniu na koniec okresu programowania kwota dofinansowania z UE jest taka sama, jaka byłaby bez wsparcia, ale wymaga się w sumie mniejszego współfinansowania krajowego – w zależności od tego, jak długo i na jaką skalę z takiego dodatkowego mechanizmu się korzystano. W efekcie zrealizowanych zostanie mniej projektów, co wpłynie na stopień osiągnięcia wskaźników, w tym w ramach wykonania.

Przesłanki stosowania

Artykuł 24 rozporządzenia ogólnego ustanawia zasady szczególne mające zastosowanie tylko dla państw członkowskich, których sytuacja budżetowa jest bardzo zła i które są objęte specjalnymi unijnymi programami antykryzysowymi. W momencie przygotowania komentarza Polska nie należy do grupy krajów objętych takimi programami, przepisy obejmują natomiast Portugalię, Grecję, Cypr i Irlandię. W okresie 2007-2013 z analogicznych przepisów (wprowadzonych przepisami rozporządzenia nr 1311/2011 w znowelizowanym art. 77 tego rozporządzenia) skorzystały Portugalia, Grecja, Irlandia, Węgry, Rumunia i Cypr, a Łotwa miała taką możliwość, jednak z niej nie skorzystała.

Artykuł 24 ust. 1 określa 3 przesłanki umożliwiające korzystanie z przepisów ustanowionych w art. 24 i 25:

- otrzymanie pożyczki finansowej od Unii na podstawie rozporządzenia nr 407/2010 ustanawiającego europejski mechanizm stabilizacji finansowej (lit. a). W okresie 2007-2013 przesłanka ta była szersza, aby objąć retroaktywnie okres, w którym przyznane zostały Grecji *ad hoc* pożyczki przed wejściem w życie rozporządzenia nr 407/2010, ale w okresie 2014-2020 nie ma już takiej konieczności (Grecja i tak korzysta z przepisów art. 24 od początku okresu kwalifikowalności). Rozporządzenie nr 407/2010 dotyczy zarówno krajów strefy euro jak i poza nią, tak więc potencjalnie może dotyczyć także Polski. Przesłanka określona w tym artykule obejmuje wyłącznie pożyczki. Otrzymanie linii kredytowej (również przewidzianej zgodnie z art. 2 ust. 1 rozporządzenia nr 407/2010) nie upoważnia do skorzystania z przepisów art. 24 i 25 rozporządzenia ogólnego – jest to zawężenie w stosunku do okresu 2007-2013, kiedy dowolna forma pomocy finansowej zastosować przepisy art. 77 ust. 2 rozporządzenia nr 1083/2006, co zrobiła wówczas po otrzymaniu linii kredytowej Rumunia,
- otrzymanie średnioterminowej pomocy finansowej zgodnie z rozporządzeniem nr 332/2002 (lit. b). Rozporządzenie nr 332/2002 z dnia 18 lutego 2002 r. ustanawiające instrument średnioterminowej pomocy finansowej dla bilansów płatniczych państw członkowskich przewiduje, że Rada ma przyznać średnioterminową pomoc finansową, w przypadku gdy państwo członkowskie, które nie przyjęło euro, będzie miało poważne trudności lub będzie poważnie zagrożone trudnościami związanymi z jego bilansem płatniczym. Z tej przesłanki skorzystały w 2009 r. na podstawie analogicznych przepisów art. 77 rozporządzenia nr 1083/2006 Węgry, Łotwa i Rumunia. W odróżnieniu od przesłanki w lit. a) obejmuje ona nie tylko pożyczki, ale też inny rodzaj pomocy finansowej przyznanej na podstawie rozporządzenia nr 332/2002. Okres, w którym dane państwo członkowskie jest objęte programem, określony jest w decyzji Rady zatwierdzającej pomoc – spłata pożyczki może mieć miejsce później, co może mieć znaczenie dla spełnienia przesłanki (Węgry nadal spłacają pożyczkę, jednak przesłankę stosowania art. 24 i 25 w okresie 2014-2020 nie spełniają),
- jeśli dane państwo członkowskie wdraża program dostosowań makroekonomicznych zgodnie z rozporządzeniem nr 472/2013 i otrzymuje pomoc finansową uzależnioną od wdrażania takiego programu. Ta przesłanka dotyczy tylko krajów strefy euro i na początku okresu kwalifikowalności 2014-2020 spełniały ją Grecja, Cypr, i Portugalia (zakończony w czerwcu 2014 r.).

Zgodnie z treścią art. 24 ust. 1 przepisy stosuje się również, gdy dane państwo członkowskie przestanie spełniać przesłanki określone w ust. 1 lit. a)-c), a więc nie jest już państwem objętym programem antykryzysowym, do końca czerwca 2016 r. Takie rozwiązanie stosowane jest w odniesieniu do okresu 2007-2013 od wejścia w życie rozporządzenia nr 1297/2013, tj. 20 grudnia 2013 r. Wcześniej, od 2011 r. przepisy znowelizowanego przez rozporządzenie nr 1311/2011 artykułu 77 rozporządzenia nr 1083/2006 przewidywały stosowanie mechanizmu wyłącznie w czasie objęcia programem. Zmiana tego rozwiązania miała znaczenie umożliwiające dłuższe stosowanie korzystnego mechanizmu w stosunku do Portugalii i Irlandii (program zakończony w grudniu 2013 r.).

Przepisy art. 24 stosują się wyłącznie do dnia 30 czerwca 2016 r. Wysoce prawdopodobne, że dokonując przeglądu zgodnie z art. 24 ust. 3, Komisja uzna za stosowne kontynuację mechanizmu i przedstawi wniosek o nowelizację rozporządzenia ogólnego postulując wydłużenie możliwości stosowania mechanizmu.

Te same przesłanki, co do art. 24, stosują się zgodnie z art. 25 ust. 1 także do art. 25.

Stosowanie ww. przepisów odbywa się zgodnie na wniosek państwa członkowskiego, czyli jest dobrowolne i nawet jeśli państwo członkowskie spełnia wskazane w ust. 1 lit. a)-c) przesłanki, może z tych przepisów nie skorzystać.

1303/2013

W analogicznej sytuacji, w okresie 2007-2013, nie skorzystała z podobnych przepisów Łotwa (program zakończony w styczniu 2012 r.).

Mechanizm stosowania

Zgodnie z przepisami art. 24 ust. 1, mechanizm polega na podwyższeniu o maksymalnie 10 punktów finansowych stopy refundacji, na podstawie której Komisja dokonuje wypłaty środków w ramach płatności okresowych. Przykładowo, jeśli stopa dofinansowania dla danej osi priorytetowej określona w planie finansowym programu operacyjnego wynosi 85%, refundacja odbywa się na podstawie stopy 95%.

Wypłata na podstawie wyższej stopy dofinansowania nie oznacza, że dane państwo członkowskie otrzyma w całym okresie programowania wyższą kwotę: w art. 24 ust. 2 wyraźnie wskazano, że maksymalna kwota wsparcia ze środków UE w ramach EFSI dla każdej osi priorytetowej (lub priorytetu Unii dla EFMR i EFRROW) nie może być przekroczona, tak więc przepis nie stanowi odstępstwa od art. 130 ust. 2 lit. b). Nie ma też derogacji od przepisu art. 130 ust. 2 lit. a): Komisja nigdy nie wypłaci więcej, niż wynoszą kwalifikowalne wydatki publiczne, nawet jeśli to będzie mniejsza kwota, niż wynika z zastosowania stopy dofinansowania osi priorytetowej. W takiej sytuacji (z którą mamy do czynienia często w przypadku osi priorytetów, w której wdrażane są wyłącznie lub przede wszystkim projekty pomocy publicznej, a państwo członkowskie przyjęło zasadę określoną w art. 120 ust. 2 a, zgodnie z którą podstawą refundacji są całkowite wydatki kwalifikowalne, w tym wydatki prywatne) przepisy art. 24 nie mają znaczenia.

Przepis w art. 24 ust. 1 mówiący, że podwyższona stopa dofinansowania nie może być większa niż 100%, ma w praktyce zastosowanie tylko w przypadku, w którym albo stopa dofinansowania już wynosi 100% (dla EFSI – w przypadku instrumentów finansowych wdrażanych na poziomie UE) lub kiedy dla regionu mniej rozwiniętego, w którym stopa już wynosi maksymalnie 85%, dodatkowo zastosowano możliwość, o której mowa w art. 120 ust. 3 akapit piąty, tj. dla osi priorytetowej wdrażającej YEI oraz w ramach EFS, gdy oś priorytetowa jest dedykowana innowacjom społecznym lub współpracy ponadnarodowej lub ich kombinacji lub, także w innych niż EFS funduszach polityki spójności, zgodnie z art. 120 ust. 5, tj. gdy cała oś priorytetowa jest realizowana za pośrednictwem instrumentów finansowych lub w ramach RLKS. W takich przypadkach dodatkowo możliwe jest podniesienie stopy dofinansowania o 10 p.p., co teoretycznie mogłoby prowadzić do stopy dofinansowania nawet na poziomie 105%. W okresie 2007-2013 przepis ten miał szersze zastosowanie, bo możliwe było stosowanie stóp dofinansowania dla poszczególnych osi priorytetowych powyżej 85% pod warunkiem, że w innych osiach obniżono stopę i średni poziom 85% był zachowany na poziomie programu. W okresie 2014-2020 generalnie stopa dofinansowania na poziomie osi priorytetowej nie może przekroczyć 85/80% w zależności od funduszu i kategorii regionu.

Stosowanie przepisów art. 24 nie wyłącza stosowania zasady wprowadzonej w art. 130 ust. 1, zgodnie z którą Komisja refunduje jako płatności okresowe 90% kwoty wynikającej z zastosowania stopy dofinansowania dla osi priorytetowej, jednak 90% wyliczane jest od wyższej kwoty, bo stopa dofinansowania jest podniesiona o maksimum 10 p.p. Brakujące 10% wypłacane jest dopiero po zatwierdzeniu przez Komisję zestawienia wydatków dla danego roku obrachunkowego, a w międzyczasie państwo członkowskie może korzystać, zgodnie z art. 135 ust. 2, z zaliczek rocznych, które mają za zadanie skompensować tą późniejszą wypłatę. W latach 2014-2015, kiedy zaliczki roczne nie są jeszcze wypłacane, to większe zapotrzebowanie na środki finansowe może skompensować podniesiona dla niektórych państw członkowskich z 1% do 1,5% kwota początkowych płatności zaliczkowych, jednak określone w art. 135 ust. 1 lit. a) i lit. b) przesłanki podniesienia kwoty nie są tożsame z tymi określonymi w art. 24 ust. 1 lit. a)-c) i w związku z tym nie zawsze państwo korzystające z przepisów art. 24 będzie równocześnie otrzymywało wyższą zaliczkę w latach 2014 i 2015.

Wpływ na tabele finansowe

Zastosowanie art. 24 **nie powoduje** zmiany w planie finansowym zawartym w tabeli 18a i innych tabelach programu operacyjnego (załącznik do rozporządzenia nr 288/2014), tj. pomimo, że Komisja dokonuje płatności np. wg stopy 95%, nadal w planie finansowym programu operacyjnego pozostaje stopa dofinansowania z decyzji Komisji, ograniczona co do zasady (poza przypadkami wskazanymi powyżej) do 85% lub niżej, w zależności od kategorii regionów i innych czynników określonych w art. 120 rozporządzenia ogólnego. Artykuł 24 w żadnym stopniu nie stanowi odstępstwa od wymogu, aby w planach finansowych poszczególnych programów operacyjnych stosować wynikające z art. 120 stopy dofinansowania i nawet jeśli w momencie zatwierdzania programu dane państwo członkowskie spełnia przesłanki określone w art. 24 ust. 1 i Komisja oraz państwo członkowskie wiedzą, że rzeczywisty poziom refundacji będzie przez najbliższe lata wyższy niż wynikające z art. 120 prog.

Plan finansowy zawarty w tabeli 18a nie zmieni się w wyniku stosowania mechanizmu przez cały okres programu, jednak kwota w kolumnie „Wkład krajowy” nie będzie odpowiadała rzeczywistości. Na koniec okresu programowania

kwota wkładu krajowego będzie niższa o te kwoty, które Komisja w ciągu całego okresu dodatkowo wypłaciła w wyniku stosowania mechanizmu wynikającego z art. 24.

1303/2013

Pomoc techniczna w drodze zarządzania bezpośredniego lub pośredniego przez Komisję

Podobnie jak w przypadku art. 24 w momencie przygotowania komentarza, przepisy **artykułu 25 rozporządzenia ogólnego** nie mają zastosowania do Polski, ponieważ nie jest ona uznana za państwo doświadczające tymczasowych trudności budżetowych wg przesłanek określonych w art. 24 ust. 1 lit. a)-c).

Artykuł 25 umożliwia przekazanie części środków z EFSI na rzecz Komisji, która następnie (już nie w ramach zarządzania dzielonego) mogłaby z tych środków przykładowo sfinansować swoich lub zatrudnionych na zewnątrz ekspertów pracujących np. w ramach grup zadaniowych (*task force*) w zakresie działań związanych z EFSI. Przekazanie tych środków zmniejszyłoby alokację dostępną dla programów. Wniosek o przeniesienie może dotyczyć zgodnie z ust. 2 poszczególnych lat i należy go zgłosić w odniesieniu do danego roku do 31 stycznia tego roku, czyli kwota zobowiązań dostępnych dla programów w zmniejszonym zakresie dotyczyłaby roku lub lat objętych przeniesieniem. Ewentualne przeniesienie nie wliczałoby się do pułapu 4% wynikającego z art. 119 ust. 1 lub zmodyfikowanych pułapów określonych w tym artykule, nie zmieniałoby także podstawy do wyliczania tego pułapu jak i innych pułapów (nadal to od kwoty przed przeniesieniem wyliczane powinny być maksymalne poziomy pomocy publicznej, zaliczek itp.).

Zgodnie z art. 25 ust. 1 ewentualne wsparcie z przeniesionej kwoty powinno dotyczyć wyłącznie działań, o których mowa w art. 58 ust. 1 lit. k), tj. rozpowszechniania dobrych praktyk, aby pomóc państwom członkowskim we wzmocnieniu potencjału właściwych partnerów, o których mowa w art. 5, i ich organizacji patronackich. Mocno ogranicza to zakres możliwych do finansowania w tym zakresie zadań.

Wniosek o wykorzystanie możliwości przewidzianej w art. 25 może złożyć tylko państwo członkowskie, które spełnia przesłanki określone w art. 24 ust. 1, czyli państwo doświadczające trudności budżetowych. Komisja musi być inicjatorem takiego rozwiązania, bez inicjatywy Komisji z art. 25 skorzystać nie można. Brak jest informacji, aby którekolwiek państwo członkowskie zastosowało lub zamierzało skorzystać z przepisów tego artykułu. Propozycja wprowadzenia takiej możliwości pojawiła się w kontekście finansowania zadań grupy zadaniowej dla Grecji (ale w szerszym, a nie ograniczonym tylko do partnerstwa zakresie), jednak nie została zrealizowana.

1303/2013

INSTRUMENTY ROZWOJU TERYTORIALNEGO

Rozwój lokalny kierowany przez społeczność

Zakres obowiązywania przepisów: EFSI, z wyłączeniem Funduszu Spójności

Omawiane przepisy:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) artykuł 32 RLKS
 - b) artykuł 33 Strategie RLKS
 - c) artykuł 34 Lokalne grupy działania
 - d) artykuł 35 Wsparcie EFSI na rzecz RLKS

Powiązania z innymi artykułami:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) art. 2 ust. 19 – Zdefiniowanie pojęcia „strategii RLKS”
 - b) art. 5 ust. 1 lit. a)-b) – Odniesienie do podmiotów wchodzących w skład partnerstwa
 - c) art. 15 ust. 2 i 3 – Odniesienie do zintegrowanego podejścia dla obszarów dotkniętych ubóstwem w treści umowie partnerstwa
2. Rozporządzenie nr 1304/2013 ws. EFS:
 - a) art. 12 ust. 1 – Odniesienie do możliwości wspierania LSR w ramach EFS
3. Rozporządzenie nr 1305/2013 ws. EFRROW:
 - a) art. 42 Lokalne grupy działania LEADER
 - b) art. 43 Pakiet startowy LEADER
 - c) art. 44 Współpraca w ramach programu LEADER
 - d) art. 59 ust. 5 Minimalny 5% poziom alokacji na podejście LEADER
4. Rozporządzenie nr 508/2014 ws. EFMR:
 - a) art. 60 Lokalne strategie RLKS
 - b) art. 61 Lokalne grupy rybackie
 - c) art. 62 Wsparcie z EFMR na rzecz RLKS
 - d) art. 63 Realizacja lokalnych strategii RLKS
 - e) art. 64 Działania z zakresu współpracy

RLKS jest jednym z nowych instrumentów terytorialnych wprowadzonych przez KE, choć w dużej mierze bazującym na tym stosowanym w podejściu LEADER oraz osi priorytetowej 4 w ramach WPRyb. RLKS ma na celu włączenie społeczności lokalnych w inicjowanie i realizację w sposób partycypacyjny działań rozwojowych, odpowiadających na lokalne wyzwania społeczne, środowiskowe i ekonomiczne, poprzez powołanie na określonym terytorium lokalnych grup działania (LGD) oraz opracowanie i realizację lokalnych strategii rozwoju (LSR). Instrument ten ma partycypacyjny i typowo oddolny charakter, przejawiający się zaangażowaniem lokalnych społeczności i lokalnych partnerów – samorządu, biznesu i sektora pozarządowego – w tworzenie i realizację LSR.

Rozporządzenie ogólne w **artykule 32** określa podstawowe wymogi dla RLKS. Są nimi: zastosowanie poniżej szczebla regionalnego, konieczność uwzględnienia lokalnych potrzeb i potencjałów, realizacja przez LGD w oparciu o LSR.

W przypadku EFRROW zastosowanie RLKS ma charakter obligatoryjny, gdyż minimum 5% jego środków musi zostać przeznaczonych na realizację RLKS (➔ art. 59 ust. 5 rozporządzenia nr 1305/2013 ws. EFRROW). W przypadku EFRR,

EFS i EFMR natomiast zastosowanie RLKS jest dobrowolne. Ostateczna decyzja o zaangażowaniu poszczególnych funduszy w realizację LSR podejmowana jest na poziomie regionalnym.

Rozporządzenie umożliwia zatem finansowanie RLKS tylko z jednego funduszu (EFRROW), ale dopuszcza także finansowanie z kilku funduszy. W tym celu rozporządzenie ogólne daje możliwość zaplanowania RLKS w ramach jednego lub więcej priorytetów w ramach jednego lub więcej programów (☞ art. 32 ust. 4-5). Warto zwrócić uwagę, że dopuszczona wielofunduszowość narzuca konieczność koordynacji wsparcia z różnych funduszy zwłaszcza na etapie wyboru, zatwierdzania i finansowania LSR (☞ art. 32 ust. 3) oraz dopuszcza możliwość wskazania funduszu wiodącego (☞ art. 32 ust. 4).

W kwietniu 2013 r. dyrekcje generalne AGRI, EMPL, MARE, REGIO wydały wspólne **wytyczne dotyczące RLKS w ramach EFSI**. W maju 2014 r. KE wydała **wytyczne dla podmiotów lokalnych dotyczące RLKS w EFSI**. Wytyczne dla podmiotów lokalnych przedstawiają szereg działań, jakie należy podjąć, aby zaprogramować RLKS w najprostszym i najbardziej efektywnym sposób, zapewniając jednocześnie osiągnięcie zakładanych rezultatów.

Szczegółowe informacje dotyczące systemu wdrażania RLKS opisane zostały w wytycznych pt. *Zasady realizacji Instrumentu Rozwój lokalny kierowany przez społeczność w Polsce* przygotowanych przez MliR we współpracy z MRiRW w marcu 2014 r.

Na ich podstawie zostały przygotowana treść umowy partnerstwa, która jest podstawą stosowania RLKS w Polsce.

Zgodnie z UP, w celu zaprogramowania jednego instrumentu dla czterech funduszy EFSI konieczne było wypracowanie wspólnych zasad dotyczących: wyboru, zatwierdzenia i finansowania LGD i LSR. Dopuszczalne jest tworzenie LSR zarówno jednofunduszowych, jak i wielofunduszowych. W ramach EFRROW i EFMR, RLKS będzie wdrażany zawsze w formule bezpośredniej, odpowiednio w PROW 2014-2020 oraz w PO RYBY 2014-2020. Wsparcie realizacji RLKS ze środków EFS i EFRR może się odbywać, w zależności od decyzji samorządu województwa, w ramach RPO, w 3 następujących formułach:

1. **formuła bezpośrednia** – realizacja jedno- lub wielofunduszowych LSR zgodnie z zasadami wskazanymi w rozporządzeniach unijnych, UP, ustawie z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności (Dz. U. poz. 378) (ustawa o RLKS). Dopuszczona jest wielofunduszowość LSR przy założeniu, że ostateczna decyzja o zaangażowaniu poszczególnych funduszy w realizację LSR podejmowana jest na poziomie regionalnym, na którym skoncentrowane są funkcje podmiotu wdrażającego RLKS dla PROW i instytucji pośredniczącej PO RYBY w zakresie RLKS oraz instytucji zarządzającej RPO, na podstawie analizy LSR i możliwości finansowych programów. W przypadku RPO, RLKS wdrażana jest w ramach priorytetu inwestycyjnego 9vi (EFS) lub/i 9d (EFRR), tj. lokalne strategie rozwoju realizowane przez społeczność,
2. **formuła pośrednia** – wsparcie LGD na obszarach wiejskich i rybackich, wybranych do wsparcia z EFRROW i EFMR, jako beneficjentów zwykłych osi, działań/poddziałań w ramach RPO (innych niż realizujących priorytety inwestycyjne 9vi lub/i 9d) bez wskazania w momencie wyboru LSR indykatywnego budżetu na projekty realizowane w ramach LSR ze środków EFS i/lub EFRR oraz bez udziału EFS w finansowaniu kosztów przygotowawczych, bieżących i animacji,
3. **formuła mieszana** – w przypadku braku oddzielnych konkursów LGD traktowane są jak zwykły beneficjent – łącząca 2 opcje:
 - i. wsparcie LGD na obszarach wiejskich i rybackich na zasadzie beneficjentów (formuła 2) w ramach priorytetów inwestycyjnych innych niż 9vi i 9d,
 - ii. umożliwienie realizacji RLKS na obszarach miejskich powyżej 20 tys. mieszkańców lub w dzielnicach takich miast (w formule 1) w ramach priorytetów inwestycyjnych 9vi oraz 9d.

Wybór formuły i wielkości wsparcia zależy od zarządu województwa i powinien być wskazany w RPO. Wszystkie wskazane opcje dają możliwość wsparcia dla istniejących lub powstających LGD, jednak jedynie forma bezpośrednia jest realizacją RLKS w pełnym zakresie.

W celu prawidłowej realizacji RLKS sposób oraz warunki jego wsparcia ze wszystkich funduszy zostaną dodatkowo uszczegółowione w jednym akcie prawnym, tj. wspomnianej **ustawie z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności** opracowanej przez MRiRW. Na stronie internetowej MRiRW znajduje się również *Poradnik dla LGD w zakresie opracowania LSR na lata 2014-2020*, przygotowany przez MRiRW we współpracy z LGD/LGR, samorządami województw oraz MliR. W poradniku szczegółowo opisano rekomendowany sposób konsultowania LSR wraz z podaniem praktycznych wskazówek dotyczących samego opracowania dokumentu. Poradnik ma zastosowanie nie tylko dla strategii jednofunduszowych, ale zawiera również szereg rekomendacji dla strategii wielofunduszowych.

1303/2013

Lokalne strategie rozwoju

Tak jak wyżej wspomniano podstawą realizacji RLKS jest lokalna strategia rozwoju. Strategia ta może być częścią szerszej całościowej, zintegrowanej, wielosektorowej i wielobranżowej strategii rozwoju danego terytorium (☞ art. 32 ust. 2 lit. c), zawierającej również działania finansowane ze środków samorządu, ze środków prywatnych czy społecznych. Ma to szczególne znaczenie z punktu widzenia przyszłości działań lokalnych już po ustaniu finansowania zewnętrznego. Należy przy tym pamiętać, że LSR powinna być spójna z unijnymi i krajowymi dokumentami strategicznymi oraz planistycznymi, m.in. UP, wszystkimi programami operacyjnymi, których środki mogą być zaangażowane do jej realizacji.

Zgodnie z treścią UP, na etapie opracowania LSR należy zapewnić jej spójność, w szczególności ze: strategią rozwoju województwa, strategią ZIT (jeśli obszar realizacji RLKS nakłada się na obszar realizacji ZIT) oraz innymi dokumentami szczebla gminnego i powiatowego (np. lokalne programy rewitalizacji czy plany zagospodarowania przestrzennego).

W związku z tym, że LSR może być częścią szerszej strategii oraz może być finansowana z różnorodnych źródeł, należy w niej jednoznacznie określić także, które cele/działania mają być realizowane w ramach RLKS i przy wsparciu jakich funduszy. Poszczególne części składowe LSR zostały wskazane w **artykule 33 ust. 1 rozporządzenia ogólnego**.

Jednym z elementów LSR jest określenie obszaru i ludności nią objętych. Zgodnie z **art. 33 ust. 6 rozporządzenia ogólnego** strategie te powinny być realizowane na obszarze zamieszkałym przez min. 10 tys. mieszkańców a maks. 150 tys. mieszkańców. Limity te mogą zostać zmienione w drodze decyzji KE zmieniającej treść UP na uprzedni wniosek państwa członkowskiego.

Zgodnie z postanowieniami UP obszar, na którym podmiot ubiegający się o pomoc zamierza realizować LSR, obejmuje co najmniej dwie gminy, jest zamieszkiwany przez nie mniej niż 30 tys. mieszkańców i nie więcej niż 150 tys. mieszkańców lub stanowi obszar miasta, dzielnicy lub grupy dzielnic zamieszkiwany przez co najmniej 20 tys. mieszkańców i nie więcej niż 150 tys. mieszkańców. W przypadku dużych miast, możliwe jest tworzenie LSR i realizacji RLKS na obszarze pojedynczej gminy lub na mniejszych obszarach – dzielnicach albo wydzielonych częściach dzielnic (mniejszych niż gmina). Dlatego w miastach powyżej 20 tys. mieszkańców, w przypadku realizacji działań dotyczących rewitalizacji, obszarem realizacji LSR, na którym funkcjonuje jedna LGD, może być, na zasadzie wyjątku, dzielnica lub grupa dzielnic, w rozumieniu jednostek pomocniczych gminy tworzonych na podstawie art. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Na jednym obszarze nie może być realizowana więcej niż jedna LSR przez jedną LGD (zasada 1 LGD – 1 obszar – 1 LSR). Wyjątek może dotyczyć obszarów zdominowanych przez sektor rybacki.

LSR powinna zawierać system wskaźników, na podstawie którego każda LGD będzie oceniana z osiągniętych efektów.

Wybór LSR dokonywany jest przez specjalnie utworzoną w tym celu komisję oraz w oparciu o stosowne kryteria wyboru (☞ art. 33 ust. 2-3). Komisja ta złożona jest z przedstawicieli odpowiedniej instytucji zarządzającej programem, bądź też odpowiednich instytucji zarządzających (w przypadku, gdy mamy do czynienia z LSR zakładającą zaangażowanie więcej niż jednego funduszu) lub też z przedstawicieli instytucji, której instytucja zarządzająca powierzyła to zadanie.

W UP rząd postanowił, że ww. komisja powinna być powołana na poziomie regionalnym i powinna składać się z przedstawicieli departamentów urzędu marszałkowskiego, a także ekspertów. W posiedzeniach komisji mogą uczestniczyć z prawem głosu (w zależności od funduszu) przedstawiciele ministra właściwego ds. rozwoju wsi i rybołówstwa oraz ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Szczegółowe zasady powołania komisji oraz jej funkcjonowania zostaną opisane w ustawie o RLKS.

Pierwsza runda wyboru LSR musi zostać ukończona w maksymalnie dwa lata od daty przyjęcia przez KE umowy partnerstwa, tj. w przypadku Polski do 23 maja 2016 r. Rozporządzenie ogólne przewiduje ponadto możliwość wyłonienia kolejnych LSR w terminie późniejszym, ale maksymalnie do 31 grudnia 2017 r. (☞ art. 33 ust. 4). Decyzje o ich zatwierdzeniu powinny zawierać następujące informacje: wysokość alokacji z poszczególnych funduszy przeznaczonych na realizację strategii oraz zakres obowiązków z zakresu zarządzania i kontroli, w ramach programu/ów zaangażowanych do jej realizacji (☞ art. 33 ust. 5).

Lokalne grupy działania

Za opracowanie i wdrożenie LSR odpowiedzialne są LGD. W ich skład wchodzi przedstawiciele władz publicznych, lokalnych partnerów społeczno-gospodarczych oraz mieszkańców. Żaden z przedstawicieli nie posiada większości prawa głosu. (☞ art. 32 ust. 2 lit. b rozporządzenia ogólnego).

Sprecyzowanie roli tej grupy należy do państwa członkowskiego, tj. odpowiedniej instytucji lub instytucji zarządzającej, która powinna zadbać o to, aby w ramach LGD wyłoniono partnera wiodącego ds. obsługi kwestii administracyjnych i finansowych, bądź aby zrzeszono członków grupy w określoną strukturę prawną. Minimalny katalog zadań LGD został określony w **artykule 34 ust. 3 rozporządzenia ogólnego**. Zgodnie z tym artykułem, LGD jest odpowiedzialna za opracowanie niedyskryminującej i przejrzystej procedury wyboru projektów. Jest to wyjątek od zasady, że to komitet monitorujący rozpatruje i zatwierdza metodykę i kryteria wyboru operacji (☞ art. 110 ust. 2 lit. a)). Warto podkreślić, że rozporządzenie przewiduje, że LGD może występować nie tylko w roli realizatora LSR, ale także w roli beneficjenta i wdrażać konkretne wybrane operacje LSR, przy założeniu, że LGD będą mogły realizować także inne zadania delegowane przez instytucję zarządzającą. Jednakże rola LGD będzie uzależniona od jej zdolności instytucjonalnej, doświadczenia oraz posiadania odpowiedniego potencjału organizacyjnego.

Zgodnie z ustaleniami UP, dopuszczona jest tylko 1 forma prawna funkcjonowania LGD – „stowarzyszenia specjalnego” posiadające osobowość prawną, które będzie przewidziane w przepisach obecnie opracowywanej ustawy o RLKS. Wykorzystuje ona formułę stowarzyszenia rejestrowanego, do którego mogą należeć podmioty fizyczne i prawne, należące zarówno do sektora społecznego, publicznego, jak i gospodarczego. Stowarzyszenie takie będzie mogło dodatkowo posiadać specjalny organ w postaci rady, do kompetencji, której będzie leżało dokonanie wyboru wniosków. Dopuszczono możliwość, aby zadanie w zakresie wyboru wniosków realizowane było także przez zarząd województwa. Nadzór nad takim stowarzyszeniem sprawuje marszałek województwa na zasadach określonych w ustawie Prawo o stowarzyszeniach oraz w obecnie opracowywanej ustawie o realizacji PROW 2014-2020 oraz ustawie o RLKS.

Wsparcie z EFSI na rzecz RLKS

Rozporządzenie ogólne w **artykule 35** określa zakres wsparcia RLKS z właściwych EFSI. Zgodnie z tymi przepisami, z EFSI mogą być pokryte następujące typy kosztów: koszty przygotowawcze, wdrażania projektów w ramach LSR, projektów współpracy LGD oraz kosztów bieżących i kosztów animowania. Szczegółowy opis finansowania LSR znajduje się w umowie partnerstwa.

Zgodnie z ustaleniami UP koszty bieżące i animacji finansowane są w każdej LSR wyłącznie z jednego funduszu. Wyboru funduszu finansującego koszty bieżące i animacji dokonuje komisja wybierająca LSR, biorąc pod uwagę znaczenie poszczególnych funduszy w finansowaniu LSR. Pozostałe środki zapewnia LGD.

Zintegrowane Inwestycje Terytorialne

Zakres obowiązywania przepisów: EFSI, przy czym w Polsce ZIT są realizowane przy wsparciu EFRR oraz EFS

Omawiane przepisy:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) artykuł 36 ZIT
2. Rozporządzenie nr 1301/2013 ws. EFRR:
 - a) artykuł 7 Zrównoważony rozwój obszarów miejskich

Powiązania z innymi artykułami:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) art. 15 Treść umowy partnerstwa
 - b) art. 96 ust. 1 lit. c) – Odniesienie do możliwości łączenia jednego lub więcej priorytetów inwestycyjnych z różnych celów tematycznych

1303/2013

- c) art. 96 ust. 3 – Określenie wymogów dotyczących opisu działań z zakresu zintegrowanego podejścia do rozwoju terytorialnego
- d) art. 123 ust. 6 i ust. 7 – Odniesienie do możliwości powierzenia instytucjom pośredniczącym niektórych zadań instytucji zarządzających lub certyfikujących

2. Rozporządzenie nr 1304/2013 ws. EFS:

- a) art. 12 – Odniesienie do możliwości wspierania ZIT w ramach EFS, w celu realizacji ZIT
- b) Rozporządzenie nr 1299/2013 ws. EWT:
- c) art. 11 ZIT – Odniesienie do instytucji pośredniczącej w ramach programu EWT, która może wdrażać ZIT

ZIT to nowo wprowadzony w okresie 2014-2020 mechanizm wdrażania oparty na terytorialnej logice interwencji. Instrument ten stanowi jedną z form wdrażania zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich (☞ art. 7 rozporządzenia nr 1301/2013 ws. EFRR). ZIT służą podejmowaniu wyzwań stojących przed różnorodnymi typami terytoriów na podstawie zintegrowanych strategii rozwoju danych obszarów. ZIT są niejako odpowiedzią prawną KE na postulowane przez państwa członkowskie w ostatnich latach wzmocnienie zintegrowanego podejścia i możliwości lepszego wykorzystania kilku polityk, sektorów lub funduszy.

Rozwój terytorialny wymaga zintegrowanego podejścia. W związku z tym realizacja strategii rozwoju obszarów miejskich bądź innych analogicznych dokumentów może być współfinansowana z EFSI w ramach więcej niż jednej osi priorytetowej jednego lub kilku programów operacyjnych (☞ art. 36 ust. 1 oraz art. 96 ust. 1 lit. c) rozporządzenia ogólnego). Ich mechanizmem realizacji są ZIT (☞ art. 36 rozporządzenia ogólnego oraz art. 7 rozporządzenia EFRR).

W Polsce zrównoważony rozwój obszarów miejskich (☞ art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1301/2013 ws. EFRR), będzie realizowany poprzez ZIT (☞ art. 36 rozporządzenia ogólnego). Dlatego też ponad 5% środków z EFRR na poziomie krajowym (☞ art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1301/2013 ws. EFRR) zostało przeznaczonych na realizację ZIT. ZIT będą wdrażane wyłącznie w ramach dwóch funduszy: EFRR oraz EFS, w ramach RPO. W ustawie wdrożeniowej doprecyzowano, że ZIT będą realizowane w ramach wyodrębnionych działań lub poddziałań w ramach co najmniej dwóch osi priorytetowych RPO finansowanych z dwóch ww. funduszy. Oprócz podstawowego wsparcia ZIT w RPO, wsparcie dodatkowe (nie będące częścią ZIT) dla miast wojewódzkich i powiązanych z nimi funkcjonalnie obszarów będą stanowiły środki PO IiŚ 2014-2020 oraz PO PW 2014-2020, służące jako źródło wsparcia finansowania wybranych, niezbędnych projektów komplementarnych wynikających ze strategii ZIT, uzgodnionych pomiędzy związkiem ZIT i właściwymi instytucjami zarządzającymi. Koszty funkcjonowania związków ZIT będą pokryte ze środków PO PT 2014-2020.

Programy operacyjne, w których zaplanowano zastosowanie mechanizmu ZIT, muszą zawierać opis sposobu jego stosowania oraz szacunkowe alokacje finansowe z każdej osi priorytetowej (☞ art. 96 ust. 3 rozporządzenia ogólnego).

Za zarządzanie (w tym certyfikację) oraz wdrażanie działań na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich mogą być odpowiedzialne instytucje pośredniczące wyznaczone przez instytucję zarządzającą (☞ art. 36 ust. 3 oraz art. 123 ust. 6 rozporządzenia ogólnego). Zarządzanie przez instytucję pośredniczącą może przyjąć także formę grantu globalnego (☞ art. 123 ust. 7 rozporządzenia ogólnego).

Niemniej jednak, zgodnie z treścią **artykułu 7 ust. 4 rozporządzenia nr 1301/2013 ws. EFRR** dla realizacji zadań związanych przynajmniej z wyborem operacji (minimalna delegacja) to związki ZIT muszą pełnić funkcję instytucji pośredniczących (☞ art. 123 ust. 6 rozporządzenia ogólnego). W związku z powyższym związki ZIT stają się wewnętrzną częścią systemu zarządzania i będą podlegały konieczności desygnacji, audytu funkcjonowania oraz kontroli realizacji powierzonych zadań (☞ art. 123 ust. 7 rozporządzenia ogólnego). Zakres zadań instytucji pośredniczącej, którego minimum wskazuje **artykuł 7 ust. 4 rozporządzenia nr 1301/2013 ws. EFRR** określany jest przez instytucję zarządzającą (w konsultacji z instytucją pośredniczącą) w formie pisemnego porozumienia. Jednakże instytucja zarządzająca może zachować prawo do ostatecznego sprawdzenia kwalifikowalności operacji przed ich zatwierdzeniem (☞ art. 7 ust. 5 rozporządzenia nr 1301/2013 ws. EFRR). Weryfikacja ta dotyczy zwłaszcza kwestii zgodności z celami danego programu operacyjnego, wskaźników i kwalifikowalności.

Zasady wyboru obszarów miejskich, na których mają być realizowane zintegrowane działania na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich wskazuje **art. 7 ust. 3 rozporządzenia nr 1301/2013 ws. EFRR**.

W Polsce za pomocą mechanizmu ZIT mogą być realizowane strategie terytorialne obejmujące nie tylko obszary miejskie, ale także inne typy obszarów (np. obszary wiejskie powiązane funkcjonalnie z ośrodkami miejskimi realizującymi ZIT).

Zgodnie z umową partnerstwa ZIT w Polsce będą realizowane obligatoryjnie na terenie miast wojewódzkich i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie, stanowiących jeden z kluczowych obszarów strategicznej interwencji państwa (OSI). Fakultatywnie ZIT można realizować w miastach o charakterze regionalnym lub subregionalnym i na obszarach powiązanych z nimi. Decyzja o realizacji ZIT na innych obszarach niż miejskie zależy od decyzji instytucji zarządzającej RPO.

Umowa partnerstwa określa szacunkową alokację środków na działania na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich na szczeblu krajowym (☞ art. 7 ust. 3 rozporządzenia nr 1301/2013 ws. EFRR). Na alokację tę powinno być przeznaczonych co najmniej 5% środków z EFRR przydzielonych na poziomie krajowym w ramach celu *Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia*.

W styczniu 2014 r. Komisja Europejska przygotowała **projekt wytycznych dla urzędników Komisji Europejskiej zajmujących się tematyką ZIT**. Dokument ten ma na celu objaśnienie warunków praktycznego zastosowania ZIT z opisem sytuacji, w których mechanizm ten może być wykorzystywany, układu instytucjonalnego oraz wymogów w zakresie programowania, wdrożenia, monitorowania i sprawozdawczości. W maju 2015 r. Komisja Europejska przygotowała projekt wytycznych dla państw członkowskich dotyczący zintegrowanego, zrównoważonego rozwoju miejskiego. Dokument ten stanowi interpretację art. 7 rozporządzenia nr 1301/2013 ws. EFRR.

Podstawą stosowania ZIT w Polsce jest umowa partnerstwa. W celu prawidłowej realizacji ZIT w Polsce sposób oraz warunki wdrażania ZIT zostały uszczegółowione w ustawie wdrożeniowej (rozdział 11 – Szczególne instrumenty realizacji programów operacyjnych – art. 30). Dodatkowo MliR w lipcu 2013 r. przygotowało wytyczne pt. *Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce*.

INSTRUMENTY FINANSOWE

Zakres obowiązywania przepisów: EFSI

Omawiane przepisy:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) artykuł 2 pkt 10-12 oraz pkt 26-27 Definicje
 - b) artykuł 31 Udział EBI
 - c) artykuł 37 Instrumenty finansowe
 - d) artykuł 38 Wdrażanie instrumentów finansowych
 - e) artykuł 39 Wkład z EFRR i EFRROW do wspólnych instrumentów finansowych na rzecz MŚP dotyczących gwarancji nieograniczonych co do kwoty sekurytyzacji, wdrażanych przez EBI
 - f) artykuł 40 Zarządzanie i kontrola w ramach instrumentów finansowych
 - g) artykuł 41 Wnioski o płatność obejmujące wydatki na instrumenty finansowe
 - h) artykuł 42 Wydatki kwalifikowalne w momencie zamknięcia
 - i) artykuł 43 Odsetki i inne korzyści generowane dzięki wsparciu z EFSI na rzecz instrumentów finansowych
 - j) artykuł 44 Ponowne wykorzystanie środków przypisanych do wsparcia z EFSI do końca okresu kwalifikowalności
 - k) artykuł 45 Wykorzystanie środków finansowych pozostałych po zakończeniu okresu kwalifikowalności
 - l) artykuł 46 Sprawozdanie z wdrażania instrumentów finansowych
2. Rozporządzenie wykonawcze KE nr 821/2014:
 - a) artykuł 1 Transfer wkładów z programów i zarządzanie nimi
 - b) artykuł 2 Model przekazywania sprawozdań z wdrażania instrumentów finansowych
3. Rozporządzenie delegowane KE nr 480/2014:
 - a) artykuł 4 Przepisy szczególne dotyczące zakupu gruntu
 - b) artykuł 5 Łączenie pomocy technicznej z instrumentami finansowymi
 - c) artykuł 6 Przepisy szczególne dotyczące roli, zakresu odpowiedzialności i obowiązków podmiotów wdrażających instrumenty finansowe
 - d) artykuł 7 Kryteria wyboru podmiotów wdrażających instrumenty finansowe
 - e) artykuł 8 Przepisy szczególne dotyczące gwarancji dostarczanych poprzez instrumenty finansowe
 - f) artykuł 9 Zarządzanie instrumentami finansowymi ustanowionymi na poziomie krajowym, regionalnym, transnarodowym lub transgranicznym oraz kontrola nad nimi
 - g) artykuł 10 Przepisy dotyczące wycofania płatności do instrumentów finansowych i wynikających z tego dostosowań w odniesieniu do wniosków o płatność
 - h) artykuł 11 System kapitalizacji rocznych rat dla dotacji na spłatę odsetek i dotacji na opłaty gwarancyjne
 - i) artykuł 12 Kryteria ustalania kosztów zarządzania i opłat za zarządzanie na podstawie wyników
 - j) artykuł 13 Progi dla kosztów zarządzania i opłat za zarządzanie
 - k) artykuł 14 Zwrot skapitalizowanych kosztów zarządzania i opłat za zarządzanie w odniesieniu do instrumentów kapitałowych i mikrokredytów
4. Rozporządzenie wykonawcze KE nr 964/2014 z dnia 11 września 2014 r. ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 w odniesieniu do standardowych warunków dotyczących instrumentów finansowych

5. Rozporządzenie wykonawcze KE nr 964/2014 z dnia 11 września 2014 r. ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 w odniesieniu do standardowych warunków dotyczących instrumentów finansowych
6. Rozporządzenie finansowe nr 966/2012:
 - a) artykuł 2 lit. p) Definicje
 - b) artykuł 139 Zakres
 - c) artykuł 140 Zasady i warunki dotyczące instrumentów finansowych

Powiązania z innymi artykułami:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) art. 71 ust. 4 – Wyłączenie z konieczności stosowania przepisu dot. trwałości operacji w przypadku operacji w ramach instrumentów finansowych
 - b) art. 120 ust. 5 i 7 – Odniesienie do możliwości podwyższenia stopy dofinansowania w przypadku gdy w ramach programu została ustanowiona oddzielna oś priorytetowa wdrażana wyłącznie poprzez instrumenty finansowe

Artykuł 2 pkt 11 definiuje instrumenty finansowe jako instrumenty określone w rozporządzeniu finansowym, o ile w samym rozporządzeniu ogólnym nie przewidziano inaczej. Zatem w przypadku instrumentów finansowych wdrażanych w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych na lata 2014-2020 nadrzędne są przepisy rozporządzenia ogólnego, a w zakresie w nim nieuregulowanym właściwe będzie odwołanie się do rozporządzenia finansowego.

W porównaniu z okresem 2007-2013 ramy prawne dla wdrażania instrumentów finansowych w latach 2014-2020 zostały w znacznym stopniu rozbudowane. Instrumentom finansowym został poświęcony osobny rozdział w rozporządzeniu ogólnym. Wiele kwestii związanych z wdrażaniem tej formy wsparcia zostało także uregulowanych w aktach wykonawczych i delegowanych Komisji.

Definicje

Instrumenty finansowe obejmują wszelkie formy finansowego wspierania inwestycji w ramach polityki spójności inne niż dotacja, nagroda czy pomoc zwrotna (☞ art. 66).

Pomoc zwrotna

Artykuł 66 określający formy finansowania w ramach EFSI, wymienia oprócz instrumentów finansowych i dotacji także nagrody i pomoc zwrotną.

Pomoc zwrotna w rozumieniu rozporządzenia ogólnego nie może być utożsamiana z instrumentem finansowym, jednak rozróżnienie pomiędzy tymi pojęciami nie zawsze może być jasne. Pojęcie pomocy zwrotnej nie zostało zdefiniowane ani w rozporządzeniu ogólnym, ani w rozporządzeniu finansowym, ani w żadnym innym obowiązującym akcie prawnym.

W wytycznych w zakresie pomocy zwrotnej Komisja przyjęła, że pomoc zwrotna to pośrednia forma wsparcia, łącząca w sobie elementy wsparcia dotacyjnego oraz wsparcia podlegającego zwrotowi, jednak proporcja między obiema formami wsparcia może ulegać zmianie w trakcie realizacji danej inwestycji. Stąd też nie można z góry określić, jaka część wsparcia zostanie udzielona w formie dotacji, a jaka w formie wsparcia zwrotnego, np. pożyczki, ponieważ zależy to od warunków wdrożeniowych inwestycji.

Taka forma wsparcia może na przykład znaleźć zastosowanie w finansowaniu:

- operacji, dla których nie można przewidzieć wyniku, ale w przypadku powodzenia ustanawia się wymóg spłaty przez beneficjenta części udzielonego wsparcia,

1303/2013

- operacji z mierzalnymi celami, dla których przewiduje się spłatę części udzielonego wsparcia przez beneficjenta, gdy nie zostaną osiągnięte określone cele,
- operacji generujących dochód, dla których pożądane jest osiągnięcie przez beneficjenta dodatkowych wyników/rezultatów: wsparcie zwrotne może zostać częściowo zamienione na bezzwrotne, o charakterze dotacyjnym w przypadku osiągnięcia przez beneficjenta określonych dodatkowych pożądanych wyników/rezultatów.

Tabela 3. Podstawowe różnice między pożyczką (instrument finansowy), dotacją i pomocą zwrotną

Kryteria	Pożyczka (instrument finansowy)	Dotacja	Pomoc zwrotna
Zwrot wsparcia	Pełny i bezwarunkowy zwrot, który nie zmniejsza wysokości wydatków kwalifikowalnych zadeklarowanych w ramach operacji	Brak	Zwrot zgodnie z warunkami określonymi w umowie w sprawie udzielania pomocy zwrotnej Zwrot wsparcia nie pomniejsza wysokości wydatków kwalifikowalnych
Umorzenia w zwrocie kapitału	Brak możliwości zastosowania	Nie dotyczy	Możliwe dla części lub całości kwoty pomocy zwrotnej
Odsetki/zyski	Zgodnie z umową pożyczki	Nie dotyczy	Nie dotyczy (z wyjątkiem jeśli pomoc zwrotna stanowi formę pomocy przewidzianą w regulacjach dotyczących pomocy państwa (np. w ramach pomocy państwa dla B+R))
Płatność	Przekazywana w transzach zgodnie z art. 41 rozporządzenia ogólnego i potwierdzona wydatkami na zamknięcie programu operacyjnego zgodnie z art. 42 rozporządzenia ogólnego	Zwrot kosztów kwalifikowalnych, które zostały rzeczywiście poniesione i zapłacone, wraz, w stosownych przypadkach, z wkładami rzeczowymi i amortyzacją lub kosztów uproszczonych zgodnie z art. 67 rozporządzenia ogólnego	Tak samo jak w przypadku dotacji
Beneficjent	Podmiot, który wdraża instrument finansowy, albo, w stosownych przypadkach, fundusz funduszy	Podmiot publiczny lub prywatny odpowiedzialny za inicjowanie lub inicjowanie i wdrażanie operacji (tj. przedsiębiorstwo lub inny podmiot otrzymujący wsparcie, lub w kontekście pomocy państwa, podmiot, który otrzymuje pomoc)	Tak samo jak w przypadku dotacji
Zasady pomniejszania wsparcia o uzyskany dochód	Nie znajdują zastosowania	Są stosowane zgodnie z art. 61 oraz 65 ust. 8 rozporządzenia ogólnego	Są stosowane zgodnie z art. 61 oraz 65 ust. 8 lit. c) rozporządzenia ogólnego (dla pomocy zwrotnej ustalonej z zastrzeżeniem tylko częściowej spłaty)
Operacje	Wkład finansowy z programu do instrumentów finansowych oraz późniejsze wsparcie finansowe świadczone przez ten instrumenty	Projekt, umowa, przedsięwzięcie lub grupa projektów wybrane przez instytucje zarządzające danych programów lub na ich odpowiedzialność, przyczyniające się do realizacji celów priorytetu lub priorytetów, do których się odnoszą	Tak samo jak w przypadku dotacji

Źródło: Opracowanie własne MliR na podstawie wytycznych KE dotyczących pomocy zwrotnej

W definicji instrumentów finansowych (☞ art. 2 pkt 11) rozporządzenie ogólne odsyła do rozporządzenia finansowego (☞ art. 2 lit. p), zgodnie z którym instrumenty finansowe oznaczają unijne środki wsparcia finansowego zapewniane na zasadzie komplementarności na realizację celów polityk unijnych.

Rozporządzenie finansowe wskazuje także, że **instrumenty finansowe** mogą przybierać formę:

- inwestycji kapitałowych lub quasi-kapitałowych,
- instrumentów dłużnych: pożyczek lub gwarancji,
- innych instrumentów opartych na podziale ryzyka.

Inwestycje kapitałowe

Pod pojęciem **inwestycji kapitałowych** należy rozumieć wniesienie do przedsiębiorstwa kapitału zainwestowanego pośrednio lub bezpośrednio, w zamian za całkowite lub częściowe udziały w strukturze własności tego przedsiębiorstwa, przy czym inwestor może sprawować kontrolę nad zarządzaniem przedsiębiorstwem oraz może mieć udział w zyskach przedsiębiorstwa.

Inwestycje kapitałowe oznaczają zatem ogólnie inwestycję w przedsiębiorstwo, za pomocą której inwestor nabywa (częściowo) własność takiego przedsiębiorstwa.

Inwestycje quasi-kapitałowe

Pod pojęciem inwestycje quasi-kapitałowe należy rozumieć rodzaj finansowania mieszczący się między finansowaniem kapitałowym a finansowaniem dłużnym, o poziomie ryzyka wyższym niż dla długu, a niższym niż dla przeciętnej inwestycji kapitałowej. Inwestycje quasi-kapitałowe mogą mieć taką strukturę jak dług, zazwyczaj niezabezpieczony i podporządkowany, a w niektórych przypadkach wymienialny na udziały lub udziały preferencyjne. Przykładem takich inwestycji quasi-kapitałowych może być finansowanie *mezzanine*.

Instrumenty dłużne

Pożyczki

Rozporządzenie finansowe definiuje pożyczkę jako umowę zobowiązującą pożyczkodawcę do udostępnienia pożyczkobiorcy uzgodnionej kwoty w uzgodnionym czasie, zgodnie z którą pożyczkobiorca ma obowiązek spłacić tę kwotę w uzgodnionym czasie.

Na gruncie prawa krajowego inwestycje kapitałowe, jako formę wsparcia finansowego przedsiębiorstw, reguluje na przykład ustawa z dnia 4 marca 2005 r. o Krajowym Funduszu Kapitałowym oraz rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 15 czerwca 2007 r. w sprawie wsparcia finansowego udzielanego przez Krajowy Fundusz Kapitałowy.

Natomiast pożyczka w prawie krajowym została uregulowana w art. 720 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, który stanowi, że poprzez umowę pożyczki dający pożyczkę zobowiązuje się przenieść na własność biorącego określoną ilość pieniędzy, a biorący zobowiązuje się zwrócić tę samą ilość pieniędzy. Kodeks cywilny nie wprowadza ograniczeń w odniesieniu do podmiotów, które mogą być stronami umowy pożyczki, co oznacza, że podmiotem tego stosunku może być każdy podmiot prawa cywilnego.

Umową o podobnym charakterze do umowy pożyczki jest umowa kredytu bankowego. Jednakże, w przeciwieństwie do pożyczki umowa kredytu jest czynnością bankową, z czego wynika, że stroną takiej umowy może być wyłącznie bank, chyba że przepisy szczególne dają taką możliwość innemu podmiotowi (np. kredytów mogą udzielać również społeczne kasy oszczędnościowo-kredytowe, co wynika z ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych). Zgodnie z art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe, przez umowę kredytu bank zobowiązuje się oddać do dyspozycji kredytobiorcy na czas oznaczony w umowie kwotę środków pieniężnych z przeznaczeniem na ustalony cel, a kredytobiorca zobowiązuje się do korzystania z niej na warunkach określonych w umowie, zwrotu kwoty wykorzystanego kredytu wraz z odsetkami w oznaczonych terminach spłaty oraz zapłaty prowizji od udzielonego kredytu.

Umowa kredytu powinna zostać zawarta na piśmie i zawierać w szczególności oznaczenie stron umowy, kwotę i walutę kredytu, cel, na który został udzielony kredyt, zasady i termin spłaty kredytu, wysokość oprocentowania i warunki jego zmiany, sposób zabezpieczenia spłaty kredytu, zakres uprawnień banku związanych z kontrolą wykorzystania i spłaty kredytu, terminy i sposób postawienia do dyspozycji kredytobiorcy środków pieniężnych, wysokość prowizji, jeśli umowa ją przewiduje, warunki dokonywania zmian i rozwiązania umowy. Bank uzależnia przyznanie kredytu od zdolności kredytowej kredytobiorcy. Przez zdolność kredytową rozumie się zdolność do spłaty zaciągniętego kredytu wraz z odsetkami w terminach określonych w umowie. Kredytobiorca jest obowiązany przedłożyć na żądanie banku dokumenty i informacje niezbędne do dokonania oceny tej zdolności.

Należy także wskazać, że na mocy art. 78 Prawa bankowego bank może również zawierać umowy pożyczki bankowej, do których zastosowanie mają odpowiednio przepisy dotyczące zabezpieczenia spłaty i oprocentowania kredytu. W tym kontekście rozróżnienie między pożyczką i kredytem nie jest czytelne.

Wspólną istotą kredytu i pożyczki jest zatem zaciągnięcie długu. Stąd też wynika częste zamienne stosowanie obu tych pojęć. Z formalnego punktu widzenia nie są one jednak tożsame, a ich skutki prawne mogą się znacząco różnić.

1303/2013

Przepisy rozporządzeń unijnych posługują się wyłącznie określeniem „pożyczka”. Pod definicją „pożyczki”, określonej w rozporządzeniu finansowym, mieści się również stosowane na gruncie krajowym pojęcie „kredytu”.

Gwarancje

Gwarancja w rozumieniu określonym w rozporządzeniu finansowym oznacza pisemne zobowiązanie do przyjęcia odpowiedzialności za całość lub część długu lub zobowiązania osoby trzeciej lub pomyślnego wywiązania się przez nią z zobowiązania, w sytuacji powodującej uruchomienie gwarancji, takiej jak niespłacenie pożyczki. W prawodawstwie krajowym stosuje się zamiennie pojęcie **poręczenia**. Przepisy rozporządzeń unijnych posługują się wyłącznie określeniem „gwarancja”. W ramach definicji „gwarancji”, określonej w rozporządzeniu finansowym, mieści się również stosowane na gruncie krajowym pojęcie „poręczenie”.

Zgodnie z polskim prawodawstwem gwarancja jak i poręczenie są umowami jednostronnie zobowiązującymi i stanowią zabezpieczenie wierzytelności. Na podstawie umowy gwarancyjnej gwarant zobowiązuje się, że po spełnieniu przez beneficjenta określonych warunków zapłaty, wykona on na rzecz beneficjenta świadczenie pieniężne. Umowa gwarancji nie ma swojej regulacji ustawowej w prawodawstwie krajowym (np. w przepisach Kodeksu cywilnego jak pożyczka), a jednak jest ona powszechnie stosowana. Jedynie jeden z jej rodzajów, w postaci umowy gwarancji bankowej, znalazł fragmentaryczne uregulowanie w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (☞ art. 80 i następne).

Banki oprócz gwarancji mogą także udzielać poręczeń. Zgodnie z art. 84 Prawa bankowego do gwarancji bankowych i poręczeń udzielanych przez banki stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego, z tym, że zobowiązanie banku jest zawsze zobowiązaniem pieniężnym.

Kodeks cywilny w art. 876 stanowi, że przez umowę poręczenia poręczyciel zobowiązuje się względem wierzyciela wykonać zobowiązanie na wypadek, gdyby dłużnik zobowiązania nie wykonał. Oświadczenie poręczyciela powinno być złożone na piśmie, pod rygorem nieważności. Podobnie udzielenie gwarancji bankowej następuje na piśmie, pod rygorem nieważności. Art. 878 ust. 1 Kodeksu cywilnego pozwala także na poręczanie długu przyszłego do wysokości z góry ustalonej.

Jak wynika z art. 8 rozporządzenia delegowanego KE nr 480/2014, **gwarancje współfinansowane ze środków UE powinny być udzielane na poziomie portfela**. Pod pojęciem portfela należy rozumieć określony zbiór transakcji inwestycyjnych (np. zbiór udzielonych pożyczek indywidualnych).

Stosowanie gwarancji, tak samo jak i innych instrumentów finansowych, musi być zgodne także z właściwymi przepisami prawa w zakresie pomocy publicznej, np. z przepisami rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającymi niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (tzw. GBER) lub rozporządzenia Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 TFUE do pomocy *de minimis*. Zgodnie z art. 21 ust. 13 lit. d) GBER w przypadku gwarancji skierowanych na wsparcie MŚP stopa gwarancji, czyli odsetek straty ze środków programu operacyjnego, nie może przekraczać 80% każdej transakcji oraz 25% gwarantowanego portfela.

Gwarancje obejmują także **kontrgwarancje** (inaczej **regwarancje**), czyli zabezpieczenia dla gwaranta do pokrycia strat w określonej wysokości) na rzecz pośredników finansowych lub gwarancji na rzecz beneficjentów końcowych (ostatecznych odbiorców w rozumieniu rozporządzenia ogólnego).

Gwarancje możemy także podzielić na:

- **gwarancje ograniczone górnym limitem, tzw. capped guarantees**, oszacowanym na podstawie oceny ryzyka, do wysokości którego może nastąpić uruchomienie gwarancji na pokrycie przewidywalnych lub nieprzewidywalnych strat na portfelu pożyczek (np. dla standardowych instrumentów finansowych stopa ograniczenia nie może być wyższa niż 25% kwoty na portfelu pożyczek objętych gwarancjami),
- **gwarancje nieograniczone, tzw. uncapped guarantees** – gwarancje ze stopą gwarancji np. 80% dla pożyczek, ale bez określenia stopy ograniczenia (takie gwarancje są przewidziane np. w ramach instrumentu finansowego dla MŚP wdrażanego przez EBI na podstawie art. 39 ust. 2 lit. a) rozporządzenia ogólnego).

Instrumenty oparte na podziale ryzyka

Instrumenty finansowe oparte na podziale ryzyka umożliwiają podział określonego ryzyka na co najmniej dwa podmioty, w stosownych przypadkach za uzgodnioną opłatą. Rozporządzenie finansowe, poprzez odwołanie się do innych instrumentów opartych na podziale ryzyka, pozostawia katalog otwarty instrumentów finansowych, jakie mogą być stosowa-

ne w ramach unijnego wspierania inwestycji. Takim innym instrumentem opartym na podziale ryzyka jest na przykład instrument sekurytyzacyjny, o którym mowa w art. 39 ust. 2 lit. b) rozporządzenia ogólnego. **Sekurytyzacja** jest metodą pozyskania kapitału, polegającą na przekształceniu wyodrębnionych aktywów w papiery wartościowe, które mogą być nabyte przez inwestorów instytucjonalnych. Aktywami takimi mogą być zwłaszcza wierzytelności wynikające z umów (pożyczki, kredytu, leasingu).

Art. 140 rozporządzenia finansowego stanowi, że instrumenty finansowe wykorzystywane są zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami, przejrzystości, proporcjonalności, niedyskryminacji, równego traktowania i pomocniczości oraz zgodnie z ich celami. Ponadto wskazuje także, że instrumenty finansowe:

- stosowane są w celu zaradzenia słabościom rynkowym lub niedostatecznemu poziomowi inwestycji, w przypadkach inwestycji finansowo opłacalnych, ale niegenerujących wystarczającego finansowania ze źródeł rynkowych,
- mają charakter dodatkowy, co oznacza, że celem instrumentów finansowych nie jest zastąpienie instrumentów finansowych danego państwa członkowskiego, finansowania prywatnego lub innych interwencji finansowych Unii,
- nie zakłócają interwencji na rynku wewnętrznym i są spójne z przepisami dotyczącymi pomocy publicznej,
- mogą wielokrotnie efekt osiągany dzięki unijnym środkom finansowym, kiedy łączy się je z innymi środkami finansowymi oraz gdy przewidują one efekt mnożnikowy,
- wykorzystywane są na podstawie decyzji podjętej w oparciu o ocenę *ex ante* wykazującą ich większą skuteczność w osiąganiu celów polityki UE w porównaniu z innymi formami finansowania Unii.

Definicje w zakresie stosowania instrumentów finansowych

Rozporządzenie ogólne doprecyzowuje znaczenie części definicji w kontekście ich stosowania w odniesieniu do instrumentów finansowych. I tak:

- **operacja** w kontekście instrumentów finansowych rozumiana jest jako wkład finansowy z programu do instrumentu finansowego oraz późniejsze wsparcie finansowe świadczone przez te instrumenty finansowe, zatem częścią operacji w rozumieniu rozporządzenia ogólnego jest także udzielenie pożyczki lub gwarancji na rzecz ostatecznego odbiorcy,
- **beneficjent** w kontekście instrumentów finansowych oznacza podmiot, który wdraża fundusz funduszy albo inny podmiot, który wdraża instrument finansowy, z wyjątkiem tych którym zadania wdrożeniowe powierzył podmiot wdrażający fundusz funduszy (☞ art. 38 ust. 5), który w tym modelu jest jedynym beneficjentem w rozumieniu rozporządzenia ogólnego (☞ art. 2 pkt 27).

Ponadto w rozporządzeniu ogólnym wprowadzone zostały także szczególne definicje właściwe wyłącznie dla instrumentów finansowych, takie jak:

- **ostateczny odbiorca**, który oznacza osobę prawną lub fizyczną otrzymującą wsparcie finansowe z instrumentu finansowego; ostatecznym odbiorcą jest więc na przykład pożyczkobiorca, przedsiębiorstwo otrzymujące wsparcie w postaci gwarancji czy wejścia kapitałowego,
- **fundusz funduszy**, który oznacza fundusz tworzony w celu zapewniania wsparcia w postaci środków z programu lub programów dla kilku instrumentów finansowych; taki fundusz funduszy otrzymuje wsparcie finansowe z programu lub programów, które dalej przekazuje pośrednikom finansowym, np. w perspektywie finansowej 2007-2013 ten model wsparcia był wdrażany przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) w ramach 6 regionalnych programów operacyjnych, w której BGK pełnił rolę menadżera funduszu powierniczego (funduszu funduszy w rozumieniu przepisów na lata 2014-2020) i na podstawie umowy z instytucją zarządzającą otrzymał środki z programu operacyjnego, które dalej inwestował w wybranych pośredników finansowych, tj. fundusze pożyczkowe i poręczeniowe, a one udzielały bezpośrednio wsparcia na rzecz MŚP w postaci pożyczek lub poręczeń,
- **rachunek powierniczy** oznacza rachunek bankowy objęty pisemną umową między instytucją zarządzającą lub pośredniczącą, a podmiotem wdrażającym dany instrument finansowy, otwarty specjalnie w celu przechowywania środków, które mają być wypłacane po okresie kwalifikowalności dla celów przewidzianych w przepisach rozporządzenia ogólnego (☞ art. 42 ust. 1 lit. c, art. 42 ust. 2, art. 42 ust. 3), lub rachunek bankowy otwarty na warunkach zapewniających równoważne gwarancje dotyczące wypłat ze zgromadzonych środków.

1303/2013

Podstawy wdrażania instrumentów finansowych

Zastosowanie instrumentów finansowych w ramach programów operacyjnych na lata 2014-2020 jest z punktu widzenia prawnego fakultatywne i należy do decyzji instytucji zarządzającej. Jeśli podczas przygotowywania programu operacyjnego pojawią się przesłanki wskazujące na możliwość zastosowania instrumentów finansowych do wspierania określonej kategorii projektów, beneficjentów lub ostatecznych odbiorców w ramach projektowanego programu operacyjnego, instytucja zarządzająca powinna przeprowadzić w tym zakresie bardziej szczegółową analizę, czyli ocenę *ex ante*, o której mowa w **artykule 37 ust. 2** rozporządzenia ogólnego. Ta analiza może być przeprowadzona w trakcie całego okresu programowania i nie jest wymagane jej zakończenie przed przedłożeniem projektu programu operacyjnego do zatwierdzenia Komisji.

Plan Junckera

Komisja Europejska promuje i zachęca państwa członkowskie do coraz szerszego stosowania instrumentów finansowych w ramach polityki spójności, z uwagi na niewątpliwie korzyści wynikające z zastosowania instrumentów finansowych, takie jak na przykład możliwość wielokrotnego wykorzystywania dostępnych publicznych zasobów finansowych do finansowania niezbędnych inwestycji czy pozyskania dodatkowego finansowania prywatnego.

Nowa Komisja Europejska pod przewodnictwem J.C. Junckera w swoim Planie inwestycyjnym dla Europy (COM(2014)903) zawarła konkretne postulaty odnośnie stosowania instrumentów finansowych w ramach EFSI:

- dwukrotne zwiększenie wykorzystania instrumentów finansowych (rozdział 2),
- państwa członkowskie powinny zobowiązać się do znaczącego zwiększenia wykorzystania instrumentów finansowych (pożyczek, udziałów kapitałowych i gwarancji) w najważniejszych obszarach inwestycji, takich jak wsparcie na rzecz MŚP, efektywność energetyczna, technologie informacyjno-komunikacyjne, transport i wsparcie na rzecz badań i rozwoju (rozdział 2.4).

Komisja omówi z każdym państwem członkowskim działania praktyczne, które należy podjąć, oraz przekaze w tym celu wskazówki. Aby zapewnić śledzenie rezultatów, wprowadzony zostanie specjalny system monitorowania.

Drugi z powyższych postulatów został skonkretyzowany (przypis 10) poprzez zalecenie minimalnych poziomów wykorzystania instrumentów finansowych w ramach poszczególnych celów tematycznych:

- cel tematyczny 1 – w zakresie badań, rozwoju i innowacji – minimum 5%,
- cel tematyczny 2 – technologie informacyjne i komunikacyjne – minimum 10%,
- cel tematyczny 3 – wsparcie dla MŚP – minimum 50%,
- cel tematyczny 4 – gospodarka niskoemisyjna – minimum 20%,
- cel tematyczny 6 – efektywność środowiskowa i gospodarowania zasobami – minimum 5%,
- cel tematyczny 7 – zrównoważony transport – minimum 10%.

Powyższy komunikat nie ma mocy prawnej, nawet po poparciu dla tego planu inwestycyjnego wyrażonym przez Radę Europejską w grudniu 2014 r. Można się jednak spodziewać, że będzie elementem mającym bardzo duży wpływ na podejście Komisji, która od wypełnienia ww. minimalnych progów może uzależniać zgodę na inne rozwiązania.

Ponadto przedmiotowa ocena *ex ante* może zostać przeprowadzona etapami, niemniej **powinna zostać zakończona przed podjęciem przez instytucję zarządzającą decyzji o dokonaniu wkładu z programu do instrumentu finansowego.**

Ocena *ex ante*

Podstawą wdrażania instrumentów finansowych jest zatem szczegółowa ocena *ex ante*, która zgodnie z art. 37 ust. 2 rozporządzenia ogólnego ma na celu zidentyfikowanie występowania zawadności mechanizmów rynkowych lub nieoptymalnego poziomu inwestycji, a także szacunkowy poziom i zakres zapotrzebowania na inwestycje publiczne, w tym typy instrumentów, które mają uzyskać wsparcie. Podkreślić należy, że ocena *ex ante* dla instrumentów finansowych z art. 37 ust. 2 nie powinna być mylona z ewaluacją *ex ante*, o której mowa art. 55 rozporządzenia ogólnego, przeprowadzaną w celu poprawy jakości projektowania programu operacyjnego.

Ocena *ex ante* z art. 37 ust. 2 obejmuje kilka obszarów, które podlegają głębszej analizie (lit. a)-g)). Tę ocenę można ogólnie podzielić na dwa bloki: **ocenę rynku oraz ocenę właściwego modelu realizacji inwestycji**.

Ocena rynku (☞ art. 37 ust. 2 lit. a)-d)) obejmuje m.in. analizę zawodności mechanizmów rynkowych, nieoptymalnego poziomu inwestycji, a także szacunkowy poziom i zakres zapotrzebowania na inwestycje publiczne, ocenę wartości dodanej przewidywanego do wdrażania instrumentu finansowego, oszacowanie możliwości pozyskania dodatkowych zasobów prywatnych lub publicznych, wpływ planowanej interwencji na rynek, a także ocenę doświadczeń zdobytych w przeszłości w zakresie stosowania instrumentów finansowych. Ta część analizy ma dostarczyć instytucji zarządzającej eksperckiej wiedzy w zakresie warunków rynkowych, w jakich będzie działał instrument finansowy.

Ocena właściwego modelu realizacji inwestycji (☞ art. 37 ust. 2 lit. e)-g)) obejmuje natomiast m.in. wskazanie właściwej opcji wdrożeniowej, proponowaną strategię inwestycyjną instrumentu finansowego, wyszczególnienie spodziewanych rezultatów oraz przepisy pozwalające na przegląd i uaktualnienie oceny *ex ante*, gdy podczas wdrażania instrumentu finansowego instytucja zarządzająca uzna za konieczne dostosowanie wsparcia udzielanego poprzez ten instrument do nowych warunków rynkowych.

Ocena *ex ante* z art. 37 ust. 2 rozporządzenia ogólnego może zostać przeprowadzona etapami. Zakończona podlega obowiązkowi publikacji w ciągu 3 miesięcy (jedynie streszczenie).

Ocena ex ante ryzyka dla gwarancji

Artykuł 37 ust. 2 rozporządzenia ogólnego nie wyczerpuje wszystkich elementów składowych oceny *ex ante*. Rozporządzenie delegowane KE nr 480/2014 w przypadku instrumentu gwarancyjnego nakłada obowiązek w art. 8 przeprowadzenia dodatkowo ostrożnej oceny *ex ante* ryzyka dla konkretnego oferowanego produktu gwarancyjnego. Ta ostrożna ocena *ex ante* ryzyka, podobnie jak ocena *ex ante* z art. 37 ust. 2 rozporządzenia ogólnego, może zostać poddana przeglądowi, o ile będzie to uzasadnione późniejszymi zmianami warunków rynkowych.

Na podstawie ostrożnej oceny *ex ante* ryzyka ustanawiany jest odpowiedni **współczynnik mnożnikowy**, jaki powinien osiągnąć instrument oferujący tę formę wsparcia, rozumiany jako wielokrotność między kwotą z programu operacyjnego zaangażowaną na pokrycie spodziewanych i niespodziewanych strat z nowych pożyczek lub innych instrumentów podziału ryzyka, które mają być pokryte z gwarancji, a wartością odpowiednich wypłaconych nowych pożyczek lub innych instrumentów podziału ryzyka.

Szczególne warunki dla inwestycji wspieranych przez instrumenty finansowe

Artykuł 37 ust. 1 rozporządzenia ogólnego stanowi, że **instrumenty finansowe wdraża się, by wesprzeć inwestycje, które uznaje się jako finansowo wykonalne i nie otrzymujące wystarczającego finansowania ze źródeł rynkowych**. Instrumenty finansowe powinny interweniować w tych obszarach, w których zawodzą mechanizmy rynkowe. Ocena finansowa przedsięwzięcia musi być jednak pozytywna, zaś odbiorca wsparcia z instrumentu finansowego powinien wykazywać zdolność do spłaty zaciągniętego zobowiązania lub wywiązania się z określonych innych zobowiązań finansowych. Jednakże pomimo pozytywnej finansowej oceny przedsięwzięcia, podmiot planujący je zrealizować nie może pozyskać wystarczającego finansowania ze źródeł rynkowych (najczęściej z powodu zbyt dużego ryzyka lub braku wystarczających zabezpieczeń), stąd też zachodzi konieczność podjęcia interwencji publicznej w celu łagodzenia zidentyfikowanych nieprawidłowości rynku i pobudzenie wzrostu.

Wsparcie przedsiębiorstw

Obszarem wsparcia, w którym możliwości zastosowania instrumentów finansowych są największe, jest z całą pewnością sektor przedsiębiorstw, w szczególności małych i średnich.

Art. 37 ust. 4 rozporządzenia ogólnego wskazuje, że wsparcie dla przedsiębiorstw, w tym dla MŚP, powinno być ukierunkowane na:

- tworzenie nowych przedsiębiorstw,
- dostarczanie kapitału początkowego, tj. kapitału zalążkowego (*seed capital*) lub kapitału na rozruch (*start-up capital*),

1303/2013

- dostarczanie kapitału ekspansyjnego, np. związanego ze wzrostem przedsiębiorstwa, przyrostem zatrudnienia i wzrostem zasobów kapitałowych,
- dostarczanie kapitału na wzmocnienie podstawowej działalności przedsiębiorstwa, np. działań zmierzających do ustabilizowania i utrzymania pozycji na rynku czy utrzymania mocy produkcyjnych,
- realizację nowych projektów, takich jak na przykład budowa nowych obiektów, nowa kampania marketingowa,
- przechodzenie na nowe rynki, np. rozszerzenie oferty produktowej lub usługowej, ekspansja terytorialna,
- przechodzenie przez istniejące przedsiębiorstwa na nowe rozwiązania, np. zakup nowych patentów lub produktów.

Wsparcie dla przedsiębiorstw może obejmować inwestycje zarówno w środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne, jak również w kapitał obrotowy w zakresie określonym w unijnych przepisach dotyczących pomocy publicznej oraz z uwzględnieniem celu pobudzania sektora prywatnego jako dostawcy środków finansowych dla przedsiębiorstw.

W perspektywie finansowej 2007-2013 istniały dość znaczące ograniczenia w zakresie finansowania kapitału obrotowego, co spotykało się z krytyką ze strony państw członkowskich, ponieważ zapotrzebowanie na finansowanie kapitału obrotowego wśród MŚP jest znaczące. Przepisy na lata 2014-2020 stwarzają już podstawy do znacznie szerszego finansowania kapitału obrotowego ze środków EFSI.

W przypadku finansowania kapitału obrotowego konieczne jest zapewnienie zgodności z dwoma podstawowymi kryteriami:

- kwalifikowalny musi być podmiot otrzymujący wsparcie,
- kwalifikowalny musi być cel udzielonego wsparcia (mieścić się w ramach określonych w art. 37 ust 4 rozporządzenia ogólnego).

Wsparcie dla przedsiębiorstw może także obejmować koszty przekazania praw własności w przedsiębiorstwach, jeżeli takie przekazanie ma miejsce między niezależnymi inwestorami i musi być powiązane z określoną formą działalności wskazaną w art. 37 ust. 4 rozporządzenia ogólnego.

Finansowanie zakończonych projektów

Podobnie jak w przypadku dotacji, inwestycje objęte wsparciem z instrumentów finansowych nie mogą być fizycznie ukończone lub w pełni wdrożone w dniu podjęcia decyzji inwestycyjnej, z wyjątkiem instrumentów finansowych, o których mowa w art. 39, oraz tych, które zapewniają wsparcie ostatecznym odbiorcom w odniesieniu do określonych inwestycji infrastrukturalnych (ukierunkowanych na wspieranie rozwoju obszarów miejskich lub rewitalizację obszarów miejskich bądź podobnych inwestycji mających na celu zróżnicowanie działalności nierolniczej na obszarach wiejskich). W ramach tych ostatnich instrumentów finansowych wsparcie może obejmować kwotę konieczną do refinansowania zobowiązań dłużnych w odniesieniu do infrastruktury stanowiącej część nowej inwestycji, do maksymalnej wysokości 20% całkowitej kwoty wsparcia programu z instrumentu finansowego dla inwestycji. Natomiast w przypadku określonym w art. 39 ust. 2 lit. b) ppkt (i) instrument finansowy może zapewniać sekurytyzację dla istniejących portfeli finansowania dłużnego MŚP.

Zakup gruntów w ramach instrumentów finansowych

W przypadku inwestycji mających na celu wspieranie rozwoju obszarów wiejskich, miejskich lub rewitalizację obszarów miejskich wydatki kwalifikowalne w odniesieniu do instrumentów finansowych mogą obejmować wkłady rzeczowe w postaci gruntów lub nieruchomości, jeżeli stanowią część inwestycji, pod warunkiem spełniania wymogów, określonych w art. 69 ust. 1 rozporządzenia ogólnego.

Przepisy szczególne dotyczące zakupu gruntu w ramach instrumentów finansowych zostały określone w art. 4 rozporządzenia delegowanego nr 480/2014, zgodnie z którym:

- limit 10% na zakup gruntów niezabudowanych i zabudowanych obowiązuje dla instrumentów finansowych wdrażanych z udziałem środków EFRR, Funduszu Spójności i EFRROW, w odniesieniu do wkładu z programu wypłaconego na rzecz ostatecznego odbiorcy,
- w przypadku gwarancji limit 10% stosuje się do kwoty pożyczki lub innych instrumentów podziału ryzyka,
- w przypadkach instrumentów finansowych wspierających rozwój obszarów miejskich lub rewitalizację obszarów miejskich limit na zakup gruntów niezabudowanych i zabudowanych jest podwyższony do 20% w odniesieniu do wkładu z programu wypłaconego na rzecz ostatecznego odbiorcy,
- w wyjątkowych i należycie uzasadnionych przypadkach dotyczących operacji w zakresie ochrony środowiska instytucja zarządzająca może odstąpić od limitów na zakup gruntów niezabudowanych i zabudowanych.

Sposób traktowania podatku VAT

W przypadku instrumentów finansowych, tak samo jak dla dotacji, podatek VAT nie stanowi wydatku kwalifikowalnego operacji, jeśli podlega zwrotowi na podstawie krajowych przepisów o podatku VAT. Jednakże przepisu tego nie stosuje się na poziomie inwestycji realizowanych przez ostatecznych odbiorców. Oznacza to, że na **poziomie wydatków ponoszonych przez ostatecznego odbiorcę nie dokonuje się rozróżnienia na koszty związane z podatkiem VAT**, tym samym wsparcie z instrumentu finansowego pokrywa w całości inwestycję realizowaną przez ostatecznych odbiorców.

Trwałość operacji

Zgodnie z art. 71 ust. 4 rozporządzenia ogólnego przepisy dotyczące konieczności zachowania trwałości operacji nie mają zastosowania do wkładów na rzecz instrumentów finansowych lub dokonywanych przez takie instrumenty operacji. Operacją w przypadku instrumentów finansowych jest zarówno wniesienie wkładu finansowego z programu do instrumentu finansowego, jak i późniejsze wsparcie finansowe świadczone przez te instrumenty finansowe (np. udzielenie pożyczki lub gwarancji).

Łączenie instrumentów finansowych z innymi formami wsparcia

Artykuł 37 ust. 7 i 8 rozporządzenia ogólnego umożliwia łączenie instrumentów finansowych z innymi formami wsparcia, zarówno o charakterze dotacyjnym, jak i pozadotacyjnym, pochodzącymi z innych źródeł finansowania w ramach budżetu UE.

Takie łączenie różnych form wsparcia może mieć miejsce w ramach jednej lub kilku operacji. Jednakże dla każdej formy wsparcia konieczne jest prowadzenie oddzielnej ewidencji, a także przestrzeganie odpowiednich przepisów z zakresu pomocy publicznej.

Łączenie w ramach jednej operacji

Wsparcie z instrumentu finansowego, takiego jak na przykład pożyczka czy gwarancja, może być połączone z innymi formami wsparcia w ramach jednej operacji, w przypadku gdy operacja ta jest bezpośrednio skierowana do tych samych ostatecznych odbiorców.

W ramach takiej operacji wsparcie z instrumentu finansowego może być łączone m.in. z:

- dotacją na spłatę odsetek,
- dotacją na opłaty gwarancyjne,
- dotacją na wsparcie techniczne.

1303/2013

W przypadku dotacji na wsparcie techniczne, zgodnie z art. 5 rozporządzenia delegowanego nr 480/2014, może ono być łączone w ramach jednej operacji jedynie do celów technicznego przygotowania przyszłej inwestycji na korzyść ostatecznego odbiorcy, który ma otrzymać wsparcie z przedmiotowej operacji.

Do operacji, na poziomie której następuje łączenie instrumentu finansowego i innej formy wsparcia, stosuje się przepisy dotyczące instrumentów finansowych, także w przypadku gdy inną formą wsparcia jest dotacja.

Łączenie w ramach różnych operacji

W przypadku, gdy wsparcie jest łączone w ramach różnych operacji skierowanych do tego samego odbiorcy, dla każdej formy wsparcia właściwe będą przepisy odnoszące się do jej charakteru, a więc do dotacji – przepisy dotacyjne, a do instrumentów finansowych – przepisy dotyczące instrumentów finansowych.

Łączenie w ramach tego samego wydatku

Artykuł 37 ust. 8 rozporządzenia ogólnego umożliwia także łączenie wsparcia z instrumentu finansowego z inną formą wsparcia, w tym dotacją, w ramach tego samego wydatku, a więc na przykład sfinansowanie tego samego wydatku na zakup określonego towaru, bądź też określonej usługi, w części z pożyczki, a w części z dotacji.

Zakaz podwójnego finansowania

Jednakże, w przypadku łączenia różnych form finansowania w ramach jednej lub więcej operacji skierowanych do tego samego odbiorcy ostatecznego, czy też w ramach tego samego wydatku, konieczne jest zapewnienie, że nie wystąpi podwójne finansowanie tych samych wydatków. W tym celu art. 37 ust. 7-9 ustanawia takie obowiązki jak:

- w każdym przypadku prowadzenie oddzielnej ewidencji dla każdej formy wsparcia, także w przypadku, gdy jest ona łączona w ramach jednej operacji,
- zapewnienie, że wydatki kwalifikowalne w ramach instrumentu finansowego są odrębne od innych źródeł pomocy,
- w przypadku łączenia wsparcia w ramach tego samego wydatku, suma połączonych form wsparcia nie przekracza całkowitej kwoty tego wydatku.

Istotne jest wskazanie, że służby Komisji Europejskiej pod pojęciem wsparcia rozumieją zarówno współfinansowanie pochodzące z UE jak odpowiadające mu współfinansowanie krajowe.

Ponadto art. 37 ust. 9 rozporządzenia ogólnego stanowi, że **dotacje nie mogą być wykorzystywane na spłatę wsparcia otrzymanego z instrumentu finansowego, zaś wsparcie z instrumentów finansowych nie może być wykorzystywane na prefinansowanie dotacji.**

Formy i sposoby wdrażania wsparcia z wykorzystaniem instrumentów finansowych

Artykuł 38 rozporządzenia ogólnego dokonuje kwalifikacji instrumentów finansowych pod względem obszaru działania oraz podmiotu nim zarządzającego, na:

- **instrumenty finansowe ustanowione na poziomie Unii**, zarządzane bezpośrednio lub pośrednio przez Komisję,
- **instrumenty finansowe ustanowione na poziomie krajowym, regionalnym, transnarodowym lub transgranicznym**, zarządzane przez instytucję zarządzającą lub na jej odpowiedzialność.

Instrumenty finansowe na poziomie UE, z wyjątkiem instrumentu, o którym mowa w art. 39 – instrumentu finansowego EBI dla MŚP, są ustanawiane i zarządzane na podstawie art. 139-140 rozporządzenia finansowego. Do wkładów finansowych pochodzących z programów operacyjnych i wniesionych do instrumentów finansowych ustanowionych na poziomie UE stosuje się w pierwszej kolejności przepisy określone w rozporządzeniu ogólnym.

W odniesieniu do instrumentów finansowych ustanawianych na poziomie krajowym, krajowym, regionalnym, transnarodowym lub transgranicznym, rozporządzenie ogólne dokonuje ich dalszego podziału na:

- instrumenty finansowe zgodne ze standardowymi warunkami ustanowionymi przez Komisję, zwane inaczej **standardowymi instrumentami finansowymi** (*off-the-shelf*),
- instrumenty finansowe już istniejące albo nowopowstałe, które zostały specjalnie zaprojektowane do osiągnięcia celów programu operacyjnego, zwane inaczej **specjalnie zaprojektowanymi instrumentami finansowymi** (*tailor-made*).

Warunki i zasady wdrażania dla standardowych instrumentów finansowych (*off-the-shelf*) zostały szczegółowo opisane w rozporządzeniu wykonawczym KE nr 964/2014. Tego typu instrumenty obejmują m.in. fundusze przeznaczone na wspieranie MŚP (pożyczkowy, gwarancyjny) oraz fundusz pożyczkowy na rzecz efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł energii (OZE) w budownictwie mieszkaniowym.

Standardowe instrumenty finansowe (*off-the-shelf*) mają na celu zapewnienie szybkiego wdrożenia tej formy wsparcia na rzecz ostatecznych odbiorców według ujednoliconych zasad. Jeżeli natomiast specyfika danego programu operacyjnego, danego obszaru wsparcia lub segmentu rynku wymaga zastosowania specyficznych rozwiązań, właściwym rozwiązaniem będzie zaprojektowanie specjalnych instrumentów finansowych (*tailor-made*). Wówczas instytucja zarządzająca na podstawie oceny *ex ante* z art. 37 ust. 2 rozporządzenia ogólnego ustanawia własne, specyficzne rozwiązania dla instrumentu finansowego, który zamierza wdrażać w ramach zarządzanego przez nią programu operacyjnego.

Opcje wdrożeniowe

Przy wdrażaniu instrumentów finansowych instytucja zarządzająca ma możliwość wyboru jednej z 5 opcji wdrożeniowych:

- powierzenie zadań wdrożeniowych odpowiedniemu podmiotowi,
- inwestowanie w kapitał już istniejących lub nowo utworzonych podmiotów prawnych,
- bezpośrednie wdrażanie instrumentu finansowego (lub poprzez instytucję pośredniczącą),
- zapewnienie wkładu finansowego z programu operacyjnego do instrumentu finansowego wdrażanego na poziomie UE (z wyjątkiem instrumentu finansowego EBI dla MŚP, o którym mowa w art. 39 rozporządzenia ogólnego),
- zapewnienie wkładu finansowego z programu operacyjnego do instrumentu finansowego EBI dla MŚP.

Powierzenie zadań wdrożeniowych odpowiedniemu podmiotowi

Podstawą wdrażania tej opcji jest art. 38 ust. 4 lit. b), zgodnie z którym instytucja zarządzająca może powierzyć zadania wdrożeniowe:

- EBI,
- międzynarodowej instytucji finansowej, w której państwo członkowskie posiada akcje lub udziały, lub instytucji finansowej z siedzibą w państwie członkowskim, dążącej do osiągnięcia celów interesu publicznego i pozostającej pod nadzorem instytucji publicznej,
- podmiotowi prawa publicznego lub prywatnego.

Na każdym etapie wdrażania instrumentów finansowych, jak wskazuje rozporządzenie ogólne, konieczne jest zapewnienie zgodności podejmowanych działań z obowiązującymi przepisami prawa, w szczególności w zakresie pomocy publicznej i zamówień publicznych.

Zasady i warunki realizacji zadań wdrożeniowych, w tym sposób wykorzystania wkładów pochodzących z programu operacyjnego, są określone w umowie o finansowaniu zawartej między instytucją zarządzającą a podmiotem wskazanym w art. 38 ust. 4 lit. b), któremu instytucja zarządzająca powierzyła realizację zadań wdrożeniowych.

Inwestowanie w kapitał już istniejących lub nowo utworzonych podmiotów prawnych

Opcja ta jest wdrażana na podstawie umowy o finansowaniu, jaką zawiera instytucja zarządzająca/pośrednicząca z istniejącym lub nowoutworzonym podmiotem prawnym.

Opcja ta ma jednak kilka ograniczeń:

- cel działania podmiotów prawnych określonych w art. 38 ust. 4 lit. a) rozporządzenia ogólnego musi zgodny z celami odpowiednich EFSI,
- wsparcie takich podmiotów musi być ograniczone do kwot niezbędnych do wdrożenia nowych inwestycji, zgodnych z art. 37,

1303/2013

- ta forma wsparcia, jej zakres i cel muszą być ściśle powiązane z ustaleniami i wnioskami oceny *ex ante* z art. 37 ust. 2 oraz zgodne z przepisami dotyczącymi pomocy publicznej,
- działalność inwestycyjna tych podmiotów, w tym udzielane wsparcie na rzecz ostatecznych odbiorców, musi pozostać w zgodzie z właściwymi przepisami dla EFSI, krajowymi przepisami dotyczącymi wydatków kwalifikowalnych oraz regulacjami właściwymi dla danego programu operacyjnego.

Instytucje zarządzające nie mogą używać tej opcji wdrożeniowej, czy też wykorzystywać regulacji określonych w art. 38 ust. 4 w celu rekapitalizowania istniejących podmiotów prawnych lub dostarczania kapitału udziałowego podmiotom utworzonym w celu realizacji szerszego zakresu działań, ponieważ byłoby to niezgodne z celami i ramami prawnymi określonymi w art. 38 ust. 4.

Bezpośrednie wdrażanie instrumentu finansowego (lub poprzez instytucję pośredniczącą)

Opcja bezpośredniego wdrażania instrumentu finansowego przez instytucję zarządzającą charakteryzuje się inną specyfiką od pozostałych, ponieważ:

- może dotyczyć tylko instrumentu finansowego oferującego pożyczki i gwarancje, działającego na podstawie dokumentu strategicznego, a nie umowy o finansowanie,
- konieczne jest najpierw poniesienie wydatków na rzecz ostatecznych odbiorców, które następnie podlegają refundacji przez KE (brak płatności o charakterze zaliczkowym),
- koszty zarządzania instrumentem finansowym mogą być pokryte wyłącznie z pomocy technicznej danego programu operacyjnego.

Mimo, że na powyższą opcję wdrożeniową rozporządzenie ogólne nakłada dość znaczące ograniczenia, ma ona istotne znaczenie. Na przykład w pewnych sytuacjach może okazać się, że zakres koniecznej interwencji ze środków publicznych jest zbyt wąski i nie jest zasadne powoływanie w tym celu oddzielnego podmiotu/funduszu w celu wdrażania instrumentu finansowego albo na rynku brak jest podmiotu, który podjąłby się wdrażania instrumentu finansowego na określonych warunkach. Bez tej opcji wdrażanie instrumentu finansowego mogłoby się okazać niemożliwe. Art. 37 ust. 4 lit. c) rozporządzenie ogólne umożliwia jednak instytucji zarządzającej podjęcie decyzji o bezpośrednim wdrażaniu instrumentu finansowego, ale jedynie w odniesieniu do pożyczek i gwarancji.

Podkreślić także należy, że wybór tej opcji, którą dopuszcza rozporządzenie ogólne, może być niemożliwy w niektórych państwach członkowskich UE, z uwagi na prawodawstwo krajowe (w przypadku gdy wyraźnie zabrania ono podmiotom pełniącym rolę instytucji zarządzających/pośredniczących udzielania pożyczek czy gwarancji lub prowadzenia działalności parabankowej, np. w Austrii). W Polsce wybór tej opcji nie jest ograniczony prawodawstwem krajowym.

Zapewnienie wkładu finansowego z programu operacyjnego do instrumentu finansowego wdrażanego na poziomie UE (z wyjątkiem instrumentu finansowego FBI dla MŚP)

Możliwość wniesienia wkładu finansowego z programu operacyjnego do instrumentu finansowego wdrażanego na poziomie UE, ustanowionego zgodnie z art. 139-140 rozporządzenia finansowego, jest nowym rozwiązaniem wprowadzonym dla perspektywy finansowej 2014-2020.

Zalety zastosowania takiej opcji wg Komisji Europejskiej są następujące:

- możliwość zaoszczędzenia czasu i zasobów przez instytucję zarządzającą, która może wykorzystać instrument finansowy utworzony na poziomie UE (nie musi m.in. przeprowadzać wyboru podmiotu wdrażającego instrument finansowy, przygotowywać treści umowy o finansowaniu itp.),
- brak konieczności przeprowadzania przez instytucję zarządzającą kontroli podmiotu wdrażającego instrument finansowy, a w przypadku podmiotu odpowiedzialnego za audyt programów – brak konieczności przeprowadzania audytów operacji obejmujących instrumenty finansowe ani systemów zarządzania i kontroli odnoszących się do tych instrumentów finansowych,
- jeden instrument finansowy na poziomie UE może pozwolić na osiągnięcie znaczącej masy krytycznej i efektu skali, zwiększając zakres swojego oddziaływania.

Jednakże wybór powyższej opcji, podobnie jak w przypadku pozostałych, musi znaleźć potwierdzenie w ocenie *ex ante*, o której mowa w art. 37 ust. 2 rozporządzenia ogólnego.

W przypadku wyboru tej opcji art. 120 ust. 7 rozporządzenia ogólnego stwarza możliwość określenia wysokości dofinansowania UE na poziomie 100%, jeśli w ramach programu operacyjnego została ustanowiona oddzielna oś priorytetowa

w celu wspierania operacji wdrażanych za pomocą instrumentów finansowych utworzonych na poziomie UE i zarządzanych bezpośrednio lub pośrednio przez Komisję.

1303/2013

Zapewnienie wkładu finansowego z programu operacyjnego do instrumentu finansowego EBI dla MŚP

W odpowiedzi na pogłębiające się skutki kryzysu gospodarczego, który rozpoczął się w 2008 roku i obserwowanemu w kolejnych latach w skali całej UE spadku finansowania dłużnego dla MŚP oferowanego przez instytucje finansowe, w szczególności sektor bankowy, na ostatnim etapie prac nad projektem rozporządzenia ogólnego zaproponowane zostały przepisy dotyczące ogólnoeuropejskiej inicjatywy wspierającej sektor MŚP, pod angielską nazwą *SMEs Initiative*, którą w tym komentarzu określa się jako instrument finansowy EBI dla MŚP. Instrument ten został szerzej opisany w rozdziale **Instrument Europejskiego Banku Inwestycyjnego dla małych i średnich przedsiębiorstw**.

Organizacja instrumentu finansowego oraz wybór podmiotów wdrażających

Instrument finansowy, z wyjątkiem instrumentu bezpośrednio wdrażanego przez instytucję zarządzającą (☞ art. 38 ust. 4 lit. c) rozporządzenia ogólnego), może być wdrażany:

- przez **fundusz funduszy** – instytucja zarządzająca dokonuje wyboru podmiotu wdrażającego fundusz funduszy (beneficjenta), który następnie może powierzyć część zadań wdrożeniowych wybranym przez niego pośrednikom finansowym (którzy w tym przypadku nie są beneficjentami w rozumieniu art. 2 pkt 10),
- bezpośrednio poprzez **pośrednika finansowego** – instytucja zarządzająca dokonuje wyboru podmiotu, który już dalej nie może powierzyć realizacji części zadań wdrożeniowych innym podmiotom. W tym przypadku, inaczej niż w modelu wdrażania z funduszem funduszy, pośrednik finansowy jest beneficjentem, zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 10 rozporządzenia ogólnego.

Jednocześnie należy podkreślić, że stosowane w rozporządzeniu ogólnym sformułowanie „podmiot wdrażający instrument finansowy” obejmuje zarówno podmiot wdrażający fundusz funduszy oraz pośredników finansowych wybranych bezpośrednio przez instytucje zarządzające (w obu przypadkach mamy do czynienia także z beneficjentami), jak również pośredników finansowych, którym zadania wdrożeniowe powierzył podmiot wdrażający funduszu funduszy (w tym przypadku pośrednicy finansowi nie są beneficjentami w systemie wdrażania instrumentów finansowych).

Artykuł 37 ust. 2 rozporządzenia ogólnego stanowi, że wdrażanie instrumentów finansowych musi być zgodne z obowiązującymi przepisami prawa, w tym w szczególności w zakresie zamówień publicznych. Przepisy rozporządzenia ogólnego w kwestii wyboru podmiotów wdrażających instrumenty finansowe odsyłają zatem do przepisów właściwych w zakresie zamówień publicznych. Oznacza to konieczność zapewnienia zgodności z przepisami dyrektywy 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 usługi oraz właściwym prawodawstwem krajowym. Przepisy tej dyrektywy 2004/18/WE stosuje się, zgodnie z załącznikiem II a pkt 6, do zamówień na usługi finansowe takie jak usługi bankowe i inwestycyjne. Jednocześnie, jeżeli instytucja dokonująca wyboru podmiotu wdrażającego instrument finansowy, spełnia przesłanki instytucji zamawiającej, określone w art. 1 pkt 9 dyrektywy 2004/18/WE, to zobowiązana jest stosować procedury wyboru zgodne z tą dyrektywą. Należy nadmienić, że dyrektywa 2004/18/WE zostanie uchylona z dniem 18 kwietnia 2016 r., zgodnie z art. 91 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE. Do tego dnia państwa członkowskie zobowiązane są do wprowadzenia w życie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania nowej dyrektywy w sprawie zamówień publicznych.

Natomiast, jeśli instrument finansowy jest wdrażany poprzez fundusz funduszy, wybór pośredników finansowych, zgodnie z art. 38 ust. 5 rozporządzenia ogólnego, dokonywany jest na podstawie otwartych, przejrzystych, proporcjonalnych i niedyskryminujących procedur, niedopuszczających do konfliktu interesów. Przepis ten nie oznacza jednak, jak wynika ze stanowiska Komisji Europejskiej, derogacji spod konieczności zapewnienia zgodności z właściwymi przepisami prawa w zakresie zamówień publicznych. Znajdzie on zastosowanie w sytuacjach, w których na przykład podmiot wdrażający instrument finansowy nie jest zobowiązany do stosowania prawa zamówień publicznych ponieważ z tego obowiązku jest zwolniony podmiotowo (np. międzynarodowa instytucja finansowa, w której państwo członkowskie ma udział) albo podmiot, który nie spełnia przesłanek instytucji zamawiającej w świetle przepisów prawa zamówień publicznych. Wówczas tryb wyboru pośredników finansowych przez takie podmioty musi być oparty na przesłankach wskazanych w art. 38 ust. 5.

1303/2013

Przy wyborze podmiotów wdrażających instrumenty finansowe powinny być co do zasady stosowane tryby zamówień publicznych określone w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (ustawie Pzp), która to ustawa wdraża do porządku krajowego postanowienia dyrektywy unijnej w sprawie zamówień publicznych albo inne przepisy, jeśli pozostają w zgodzie z przepisami Pzp. Oznacza to, że stosowanie trybów wyborów określonych w prawie zamówień publicznych nie jest obligatoryjne.

Trybów wyboru określonych w prawie zamówień publicznych można nie stosować na przykład:

- gdy możliwe jest skorzystanie z jednego w wyłączeń określonych w art. 4 ustawy Pzp (np. wybór międzynarodowej instytucji finansowej, w której państwo członkowskie ma udziały albo zamówienia *in-house*),
- gdy podmiot dokonujący wyboru nie spełnia przesłanek instytucji zamawiającej w świetle przepisów Pzp (np. w określonych przypadkach podmiot prywatny),
- gdy brak konieczności stosowania przepisów prawa zamówień publicznych wynika z innych szczególnych przepisów prawa. Brak jest konieczności stosowania przepisów Pzp w przypadku, gdy instytucja zarządzająca podejmie decyzję o bezpośrednim wdrażaniu instrumentu finansowego.

Komisja w rozporządzeniu delegowanym nr 480/2014 ustanowiła pewne minimalne wymogi, jakie muszą spełniać podmioty wdrażające instrumenty finansowe. Wymogi te wydają się co do zasady oczywiste, niemniej art. 7 wskazuje, że podmiot taki powinien m.in. posiadać uprawnienia do wykonywania odpowiednich zadań wdrożeniowych na mocy przepisów unijnych i krajowych, posiadać odpowiednią strukturę organizacyjną, odpowiednie ramy zarządzania, sprawny i skuteczny system kontroli oraz system księgowy pozwalający na dostarczenie w odpowiednim czasie rzetelnych, kompletnych i wiarygodnych informacji finansowych, związanych z wdrażaniem instrumentu finansowego.

Natomiast do minimalnych kryteriów wyboru, jakie instytucja zarządzająca musi zastosować, dokonując wyboru odpowiedniego podmiotu do wdrażania instrumentu finansowego, rozporządzenie delegowane zalicza m.in.:

- doświadczenie podmiotu we wdrażaniu podobnych instrumentów finansowych, a jeżeli jest to nowy podmiot, nie posiadający takiego doświadczenia, to wiedzę i doświadczenie zespołu zarządzającego,
- zdolność operacyjną i finansową podmiotu,
- metodykę w zakresie identyfikacji i oceny pośredników finansowych w przypadku podmiotu wdrażającego fundusz funduszy lub odbiorców ostatecznych w przypadku wyboru bezpośredniego podmiotu wdrażającego instrument finansowy (pośrednika finansowego),
- proponowany poziom kosztów zarządzania lub opłat za zarządzanie,
- zasady i warunki, jakie planuje stosować podmiot na rzecz ostatecznych odbiorców, w tym politykę cenową,
- zdolność do pozyskania dodatkowych środków prywatnych lub publicznych na inwestycje na rzecz ostatecznych odbiorców,
- zdolność do wykazania dodatkowej działalności w porównaniu z obecną działalnością: w sytuacji, gdy dany podmiot prowadzi już działalność inwestycyjną i ubiega się o dodatkowe środki z programu operacyjnego powinien wykazać, w jaki sposób pozyskanie dodatkowych środków przyczyni się do rozszerzenia prowadzonej już działalności inwestycyjnej,
- w przypadkach, gdy podmiot wdrażający instrument finansowy angażuje w ramach instrumentu finansowego również swoje własne środki lub też dzieli się ryzykiem inwestycyjnym, proponowane środki w celu zapewnienia zgodności interesów oraz zmniejszenia możliwego konfliktu interesu.

Rozporządzenie delegowane KE nr 480/2014, precyzując ogólną zasadę zawartą w rozporządzeniu ogólnym, odwołującą się do zapewnienia zgodności z przepisami prawa zamówień publicznych, wskazuje, że wybór przez instytucję zarządzającą podmiotu wdrażającego instrument finansowy (beneficjenta) powinien być przejrzysty i obiektywnie uzasadniony i nie może prowadzić do powstania konfliktu interesów.

Zasady zarządzania wkładem pochodzącym z programu operacyjnego i wnoszenia wkładu krajowego

1303/2013

Zasady i warunki dotyczące wnoszenia i wykorzystania wkładów do instrumentu finansowego pochodzących ze środków programu operacyjnego są ustanawiane w **umowach o finansowaniu**, zgodnie z odpowiednimi poziomami wskazanymi w art. 38 ust. 7 rozporządzenia ogólnego, z wyjątkiem sytuacji, w której instytucja zarządzająca bezpośrednio wdraża instrument finansowy – wówczas tą postawą jest **dokument strategiczny**, o którym mowa w art. 38 ust. 8.

Ponadto, jak stanowi art. 38 ust. 2, w przypadku wkładu wniesionego do instrumentu finansowego ustanowionego na poziomie UE, zarządzanego bezpośrednio lub pośrednio przez Komisję, środki pochodzące z programów operacyjnych są umieszczane na **odrębnych rachunkach**.

Natomiast w przypadku powierzenia zadań wdrożeniowych podmiotom wskazanym w art. 38 ust. 4 lit. b) (EBI, międzynarodowe instytucje finansowe, podmiot prawa publicznego lub prywatnego) podmioty te, zgodnie z art. 38 ust. 6, dla środków pochodzących z programu operacyjnego:

- otwierają **rachunki powiernicze** w swoim imieniu oraz w imieniu instytucji zarządzającej, lub
- ustanawiają **oddzielny blok finansowy** w ramach instytucji finansowej – instrument finansowy funkcjonuje wówczas jako oddzielny blok finansowy.

W przypadku oddzielnego bloku finansowego konieczne jest ustanowienie księgowej rozdzielnosci między zasobami programu zainwestowanymi w dany instrument finansowy, a innymi zasobami dostępnymi w instytucji finansowej.

Ponadto art. 1 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego nr 821/2014 precyzuje sytuację, w której dany instrument finansowy otrzymuje wkłady więcej niż z jednego programu lub więcej niż z jednej osi priorytetowej bądź też środka tego samego programu.

W takich przypadkach podmiot wdrażający taki instrument finansowy prowadzi dla wkładu z każdego programu, z każdej osi priorytetowej lub każdego środka:

- **oddzielny rachunek**, lub
- zapewnia **odpowiedni kod księgowy**.

Podkreślić należy, że w przepisach unijnych brak jest natomiast regulacji odnoszących się do zarządzania środkami EFSI w przypadkach określonych w art. 38 ust. 4 lit. a) oraz c), czyli:

- inwestycji w kapitał już istniejących lub nowo utworzonych podmiotów prawnych,
- bezpośredniego udzielania wsparcia przez instytucję zarządzającą w formie pożyczek lub gwarancji.

Jednakże w sytuacji, gdy instytucja zarządzająca podejmuje się zadania bezpośredniego wdrażania instrumentu finansowego (lit. c), powyższa kwestia nie budzi większych wątpliwości, pomimo braku dodatkowych regulacji w przepisach unijnych, ponieważ w tym przypadku nie mamy do czynienia z płatnościami o charakterze zaliczkowym tylko refundacją przez KE wydatków poniesionych przez instytucję zarządzającą. Instytucja zarządzająca musi zatem najpierw zaangażować własne środki na wsparcie na rzecz ostatecznych odbiorców, a dopiero poniesione wydatki kwalifikowalne są jej refundowane przez Komisję ze środków EFSI. W ww. przypadku określenie sposobu zarządzania środkami własnymi instytucji zarządzającej, zaangażowanymi w ramach instrumentu finansowego, powinno pozostać w kompetencji instytucji zarządzającej. Natomiast brak odpowiedniej regulacji w zakresie sposobu zarządzania środkami EFSI w przypadku inwestycji w kapitał już istniejących lub nowo utworzonych podmiotów prawnych wydaje się już przeoczeniem prawodawcy. Niemniej jednak biorąc pod uwagę wymogi określone dla środków EFSI w przypadku instrumentu finansowego wdrażanego na podstawie art. 38 ust. 4 lit. a) konieczne jest co najmniej ustanowienie oddzielnego bloku księgowego lub odpowiedniego kodu księgowego dla środków EFSI. Ponadto art. 38 ust. 6 odnoszący się jedynie do podmiotów wskazanych w art. 38 ust. 4 lit. b) odwołuje się także do fundamentalnych zasad zarządzania środkami pochodzącymi z programu operacyjnego. Wskazuje on bowiem, że aktywa przechowywane na rachunkach powierniczych oraz ustanowione oddzielne bloki finansowe są **zarządzane zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami i zgodnie z właściwymi zasadami ostrożności i charakteryzują się odpowiednią płynnością**. Wydaje się także niedopatrzaniem prawodawcy, że stosowanie powyższych zasad zawężone jest formalnie tylko do podmiotów wskazanych w art. 38 ust. 4 lit. b) a nie odnosi się do wszystkich podmiotów, które zarządzają środkami programu operacyjnego.

1303/2013

Wnoszenie wkładów krajowych na poziomie ostatecznego odbiorcy

Ponadto art. 38 ust. 9 rozporządzenia ogólnego stanowi, że krajowe wkłady publiczne i prywatne mogą być zapewniane na każdym poziomie wdrażania instrumentu finansowego, w tym także na poziomie ostatecznego odbiorcy. Wkład ten zapewniany jest na poziomie osi priorytetowej według właściwej kategorii regionu i funduszu polityki spójności. Przepisy szczególne dopuszczają możliwość podwyższenia dofinansowania unijnego dla osi priorytetowej wdrażanej przez instrument finansowy, a tym samym odpowiedniego zmniejszenia wysokości wymaganego wkładu krajowego. Taką możliwość dopuszcza art. 120 ust. 5 rozporządzenia ogólnego, zgodnie z którym maksymalna stopa dofinansowania na poziomie osi priorytetowej zostaje powiększona o 10 p.p., w przypadku gdy całość osi priorytetowej jest realizowana za pośrednictwem instrumentów finansowych. Natomiast art. 120 ust. 7 dopuszcza podwyższenie stopy dofinansowania do 100%, gdy w ramach programu ustanowiona została oddzielna oś priorytetowa do wspierania wyłącznie operacji wdrażanych za pomocą instrumentów finansowych utworzonych na poziomie UE i zarządzanych bezpośrednio lub pośrednio przez Komisję. W ww. przypadkach wkład krajowy może zostać odpowiednio pomniejszony o wysokość zwiększonego dofinansowania UE, albo może być on w ogóle nie wymagany.

Nowością w porównaniu do okresu 2007-2013 jest umożliwienie wnoszenia wkładu krajowego także na poziomie ostatecznego odbiorcy, chociaż jest ono obwarowane kilkoma istotnymi wymaganiami, określonymi w art. 1 ust. 2-6 rozporządzenia wykonawczego nr 821/2014. W takim przypadku krajowymi wkładami publicznymi lub prywatnymi, stanowiącymi współfinansowanie krajowe i dokonywanymi na poziomie ostatecznego odbiorcy, zarządzają podmioty wdrażające instrumenty finansowe.

Ponadto podmioty te:

- zapewniają odpowiednią dokumentację, w tym w zakresie dokonania faktycznego transferu środków na rzecz ostatecznych odbiorców przez podmioty prywatne lub publiczne,
- zachowują ogólną odpowiedzialność za inwestycje na rzecz ostatecznych odbiorców, w tym za późniejsze monitorowanie wkładów z programów zgodnie z umowami o finansowanie,
- zapewniają kwalifikowalność wydatków objętych krajowymi wkładami publicznymi lub prywatnymi stanowiącymi współfinansowanie krajowe przed zadeklarowaniem ich instytucji zarządzającej,
- zapewniają ścieżkę audytu krajowych wkładów publicznych lub prywatnych stanowiących współfinansowanie krajowe do poziomu ostatecznego odbiorcy.

Należy podkreślić, że wkład prywatny wniesiony przez ostatecznego odbiorcę nie może stanowić w świetle wyjaśnień Komisji współfinansowania krajowego. Art. 42 ust. 1 lit. a) stanowi, że wydatkami kwalifikowalnymi w ramach instrumentów finansowych są płatności na rzecz ostatecznych odbiorców. Z przepisu tego nie wynika z kolei, że wydatkami kwalifikowalnymi mogą być także wydatki sfinansowane ze środków prywatnych ostatecznego odbiorcy. Tym samym, w opinii KE, wkład prywatny wniesiony przez ostatecznego odbiorcę nie może zostać ujęty po stronie współfinansowania krajowego.

Zarządzanie i kontrola w ramach instrumentów finansowych

Instrumenty finansowe stanowią część operacji wspieranych ze środków polityki spójności w ramach osi priorytetowej programu operacyjnego i co do zasady podlegają wymogom zarządzania i kontroli, określonym w tytule I *Zarządzanie i kontrola*, w części czwartej rozporządzenia ogólnego, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej.

Audyt i kontrola

Takim przepisem szczególnym jest na przykład **artykuł 40 ust. 1 i 2 rozporządzenia ogólnego**, który wyłącza instrumenty finansowe wdrażane na poziomie UE, bezpośrednio lub pośrednio przez Komisję, spod:

- kontroli operacji przeprowadzanej na miejscu przez desygnowaną instytucję zarządzającą lub certyfikującą,
- audytów operacji oraz audytów systemów zarządzania i kontroli przeprowadzanych przez podmiot odpowiedzialny za audyt programu.

Powyższe zadania wykonują w przypadku instrumentów finansowych na poziomie UE odpowiednio podmioty, którym powierzono wdrażanie tych instrumentów (kontrolę operacji na miejscu) lub audytorzy wyznaczeni w porozumieniach

ustanawiających te instrumenty finansowe. Następnie ww. podmioty/audytorzy przekazują swoje regularne sprawozdania do instytucji zarządzającej/certyfikującej lub odpowiedzialnej za audyt programu.

Podobnie kwestie kontroli i audytu zostały szczególnie uregulowane w rozporządzeniu delegowanym nr 480/2014 w odniesieniu do instrumentów finansowych wdrażanych przez EBI. W tym przypadku firma działająca na podstawie wspólnych ram ustanowionych przez Komisję otrzymuje upoważnienie od instytucji zarządzającej do przeprowadzania kontroli operacji na miejscu oraz upoważnienie od instytucji audytowej do przeprowadzania audytów operacji. Instytucja audytowa formułuje swoją opinię audytową na podstawie informacji dostarczonych przez upoważnioną firmę. Jednakże w przypadku braku ww. wspólnych ram ustanowionych przez Komisję, instytucja zarządzająca przedkłada propozycję metodyki przeprowadzenia kontroli na miejscu, a instytucja audytowa przedstawia do zatwierdzenia Komisji propozycję metodyki audytów.

Żywo dyskutowaną podczas prac nad treścią rozporządzenia ogólnego była kwestia możliwości przeprowadzenia **audytu na poziomie ostatecznego odbiorcy**. Wiele z państw członkowskich, w tym również strona polska, podkreślało, że z uwagi na fakt, że ostateczny odbiorca w ramach instrumentów finansowych otrzymuje wsparcie, które zobowiązany jest zwrócić z należnymi odsetkami (w przypadku pożyczki) lub też za nie zapłacić (w przypadku gwarancji), a więc nie otrzymuje bezwrotnego czy niekosztowego wsparcia tak jak w przypadku dotacji, to tym samym nie powinny na niego być nakładane szczególne obowiązki ani w zakresie przechowywania dokumentacji, ani też podlegania audytowi przez podmiot odpowiedzialny za audyt programu.

Ostatecznie osiągnięte kompromisowe rozwiązanie wskazuje, że to instytucje wdrażające instrumenty finansowe są odpowiedzialne za zapewnienie dostępności dokumentów potwierdzających zgodność z prawem udzielonego wsparcia na rzecz ostatecznych odbiorców i jego kwalifikowalność. **Co do zasady audyt powinien się kończyć na poziomie podmiotu wdrażającego instrument finansowy, który powinien zapewnić odpowiednią dokumentację do celów audytowych.** Ponadto podmioty te nie mogą nakładać na ostatecznych odbiorców wymogów w zakresie przechowywania danych, które wykraczają poza to, co jest niezbędne do wypełnienia ww. zobowiązania.

Jednakże rozporządzenie ogólne dopuszcza możliwość przeprowadzenia czynności audytowych na **poziomie ostatecznego odbiorcy**, ale tylko w dwóch przypadkach:

- gdy są dowody na to, że dokumenty dostępne na poziomie instytucji zarządzającej lub na poziomie instytucji wdrażających instrumenty finansowe nie stanowią prawdziwego i rzetelnego zapisu udzielonego wsparcia,
- gdy dokumenty potwierdzające udzielenie wsparcia z instrumentu finansowego na rzecz ostatecznych odbiorców i jego wykorzystania do przewidzianych celów oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa nie są dostępne na poziomie instytucji zarządzającej lub na poziomie podmiotów wdrażających instrumenty finansowe.

O ile ten pierwszy przypadek nie budzi większych wątpliwości, ponieważ może dotyczyć sytuacji, w której mamy uzasadnione podejrzenie oszustwa i narażenie budżetu UE na stratę, tym samym konieczne jest przeprowadzenie niezbędnych czynności kontrolnych także na poziomie ostatecznego odbiorcy, tak drugi przypadek może pozostawiać zbyt dużą swobodę interpretacyjną dla instytucji audytowych.

Dokumentacja wspierająca

Zgodnie z art. 9 rozporządzenia delegowanego KE nr 480/2014 dokumenty potwierdzające dla wydatków kwalifikowalnych są przechowywane w odniesieniu do operacji przez instytucję zarządzającą lub podmiot wdrażający instrument finansowy, aby umożliwić weryfikację zgodności z prawem i prawidłowości wydatków zadeklarowanych Komisji. Dokumentacja ta powinna zawierać m.in. dokumenty dotyczące ustanowienia i funkcjonowania instrumentu finansowego, łącznie z dokumentami związanymi z monitorowaniem, sprawozdawczością i weryfikacją, formularze wniosków przedkładane przez ostatecznych odbiorców, umowy zawarte z ostatecznymi odbiorcami, dowody, że wsparcie udzielane poprzez instrument finansowy zostało wykorzystane do przewidzianych celów, ewidencję przepływów finansowych. W stosownych przypadkach konieczne jest także zapewnienie na przykład deklaracji złożonych w związku z pomocą *de minimis*, czy też dokumentów wykazujących zgodność wykorzystania środków z art. 43, 44 i 45 rozporządzenia ogólnego. Lista niezbędnych dokumentów potwierdzających stanowi katalog otwarty.

1303/2013

Rola i zakres obowiązków podmiotów wdrażających instrumenty finansowe

Artykuł 9 ust. 1 lit. c) rozporządzenia delegowanego KE nr 480/2014 nakłada na instytucję zarządzającą obowiązki związane z kontrolą zarządczą, która musi być przeprowadzana w ciągu całego okresu programowania oraz podczas ustanawiania i wdrażania instrumentów finansowych, zgodnie z art. 125 ust. 4 rozporządzenia ogólnego. Zatem na instytucji zarządzającej ciąży obowiązek przeprowadzenia kontroli instrumentu finansowego także na etapie jego ustanawiania.

Rozporządzenie delegowane nakłada ponadto na podmioty wdrażające instrumenty finansowe szereg innych obowiązków, takich jak na przykład:

- przejrzysty i obiektywnie uzasadniony wybór ostatecznych odbiorców, którzy otrzymują wsparcie w ramach instrumentu finansowego, w oparciu także o potencjalną trwałość ekonomiczną projektów inwestycyjnych, które mają być finansowane,
- poinformowanie ostatecznych odbiorców, że finansowanie pochodzi z programów współfinansowanych z EFSI, zgodnie z wymogami ustanowionymi w art. 115 rozporządzenia ogólnego (ten obowiązek jest istotny dla perspektywy 2014-2020, ponieważ w perspektywie 2007-2013 nie wynikał jednoznacznie z przepisów rozporządzeń unijnych, jednakże stosowany był w ramach dobrych praktyk).

Odpowiedzialność finansowa podmiotów wdrażających instrumenty finansowe

Zgodnie z art. 6 ust. 2 rozporządzenia delegowanego KE nr 480/2014 podmioty wdrażające instrumenty finansowe zapewniają, aby do instytucji zarządzającej nie zgłaszano roszczeń wykraczających poza kwotę zaangażowaną przez tę instytucję w instrument finansowy. Tym samym bezpośrednia odpowiedzialność finansowa instytucji zarządzającej wobec podmiotów wdrażających instrumenty finansowe, jak również zobowiązania instrumentu finansowego, nie mogą przekraczać kwoty zaangażowanej przez instytucję zarządzającą w instrument finansowy w ramach odpowiednich umów o finansowaniu.

W przypadku wystąpienia nieprawidłowości w ramach instrumentu finansowego, podmiot go wdrażający pozostaje odpowiedzialny za zwrot wkładu z programu, którego dotyczy nieprawidłowość. Zwrot środków obejmuje nie tylko należność główną, ale także należne odsetki i wszelkie inne korzyści wygenerowane przez wkład obciążony nieprawidłowością.

Jednakże podmiot wdrażający instrument finansowy jest zwolniony z powyższego obowiązku, jeśli dana nieprawidłowość pojawiła się na poziomie odbiorców ostatecznych lub w przypadku funduszu funduszy, na poziomie pośredników finansowych lub odbiorców ostatecznych, a kwoty, których dotyczy nieprawidłowość nie mogły zostać odzyskane, pomimo tego, że podmioty wdrażające instrumenty finansowe podjęły z należytą starannością wszystkie mające zastosowanie środki umowne i prawne, zaś podmiot wdrażający w żaden sposób nie uchybił wymogom dotyczącym zarządzania wkładem z programu operacyjnego.

Należy także podkreślić, że przepisy rozporządzenia ogólnego dotyczące stosowania korekt finansowych (☞ art. 143-147) nie przewidują wyjątków w odniesieniu do instrumentów finansowych, co oznacza, że znajdują one pełne zastosowanie także w stosunku do nieprawidłowości na poziomie instrumentów finansowych. Zatem odpowiedzialność za badanie nieprawidłowości czy dokonywanie wymaganych korekt finansowych spoczywa przede wszystkim na państwach członkowskich. To one dokonują w pierwszej kolejności korekt finansowych wymaganych w związku z pojedynczymi lub systemowymi nieprawidłowościami stwierdzonymi w operacjach lub programach operacyjnych. Korekty finansowe polegają na anulowaniu w całości lub części wkładu publicznego w ramach operacji lub programu operacyjnego. Wkład anulowany nie może być ponownie wykorzystany na operacje, które były przedmiotem korekty, lub w przypadku, gdy korekta finansowa dotyczy nieprawidłowości systemowej, na operacje, których dotyczy nieprawidłowość systemowa. Budzi wątpliwości konieczność stosowania przepisów dotyczących korekt finansowych w odniesieniu do środków, o których mowa w art. 44 rozporządzenia ogólnego, a więc środków ponownie wykorzystywanych w okresie kwalifikowalności w ramach kolejnych cykli (obrotów) inwestycyjnych w zakresie tego samego instrumentu finansowego.

Wnioski o płatność obejmujące wydatki na instrumenty finansowe

1303/2013

W związku z krytyką rozwiązań stosowanych w okresie 2007-2013²¹⁾, rozwiązania w zakresie wnioskowania o płatność w rozporządzeniu ogólnym znacząco różnią się od dotychczas obowiązujących. Przede wszystkim opierają się one na **wnioskowaniu o płatności okresowe (transzowanie), która to możliwość uzależniona jest od zrealizowania przez podmiot wdrażający instrument finansowy (beneficjenta) odpowiedniego poziomu wydatków kwalifikowalnych**. Dlatego też każdy wniosek o płatność okresową zawiera także informacje dotyczące łącznej kwoty wypłaconej na rzecz instrumentu finansowego oraz kwoty poniesionych wydatków kwalifikowalnych.

Zasady szczególne pozwalają na wnioskowanie w ramach jednego wniosku o płatność okresową o kwotę, która nie przekracza 25% całości wkładu z programu przeznaczonego na dany instrument finansowy na mocy właściwej umowy o finansowaniu.

Pierwszy wniosek o płatność zapewnia wstępną płatność na rozpoczęcie działalności inwestycyjnej przez podmiot wdrażający instrument finansowy. Drugi wniosek o płatność okresową może być złożony dopiero wówczas, gdy przynajmniej 60% kwoty zawartej w pierwszym wniosku zostanie poniesione jako wydatki kwalifikowalne w rozumieniu art. 42 ust. 1 lit. a) b) i d). Natomiast trzeci i kolejne wnioski mogą być składane, gdy ww. wskazany próg wydatków kwalifikowalnych przekroczy 85% kwoty wniesionej już do instrumentu finansowego.

Wyżej wskazane ogólne zasady dotyczą wydatków, które ponoszone są w okresie kwalifikowalności. Jednakże w momencie zamknięcia programu operacyjnego wniosek o płatność salda końcowego może obejmować także wydatki przewidziane do poniesienia po okresie kwalifikowalności (☞ art. 42 ust. 1 lit. c), ust. 2-3), w ramach tzw. inwestycji kontynuacyjnych (*follow-on investments*).

Natomiast w przypadku instrumentu finansowego wdrażanego bezpośrednio przez instytucję zarządzającą nie stosuje się przepisów ogólnych pozwalających na wnioskowanie o płatność o charakterze zaliczkowym, ponieważ rozliczenie takiego projektu oparte jest na refundacji poniesionych już przez instytucję zarządzającą wydatków na rzecz ostatecznych odbiorców (☞ art. 41 ust. 2).

Ponadto rozporządzenie delegowane KE nr 480/2014 precyzuje zasady wycofania płatności z instrumentów finansowych. Wydają się one oczywiste, niemniej art. 10 rozporządzenia ogólnego wskazuje, że państwo członkowskie i instytucje zarządzające mogą wycofać wkłady programów z instrumentów finansowych w przypadku, gdy wkłady te nie zostały jeszcze zawarte we wniosku o płatność. Natomiast w sytuacji, gdy zostały one już zawarte we wniosku o płatność, mogą być również wycofane, a kolejny wniosek o płatność zawiera zmiany dotyczące wycofania lub zastąpienia odpowiednich wydatków (to rozwiązanie nie dotyczy środków EFRROW).

Wydatki kwalifikowalne w ramach instrumentów finansowych

Rozporządzenie ogólne na lata 2014-2020 wprowadza dość istotne zmiany w zakresie wydatków kwalifikowalnych w ramach instrumentów finansowych w porównaniu do rozwiązań obowiązujących w perspektywie finansowej 2007-2013. Przede wszystkim, uwzględniając specyfikę wsparcia udzielanego przez instrumenty finansowe, przepisy rozporządzenia dopuszczają możliwość uznania za wydatki kwalifikowalne na moment zamknięcia programu operacyjnego także ściśle określonych wydatków przewidzianych do poniesienia albo na rzecz ostatecznych odbiorców, albo na pokrycie kosztów lub opłat za zarządzanie po okresie kwalifikowalności w ramach tzw. inwestycji kontynuacyjnych (*follow-on investments*).

Wydatkami kwalifikowalnymi, które ujawniane są we wnioskach o płatność składanych na podstawie art. 41 rozporządzenia ogólnego, mogą być:

- płatności poniesione na rzecz ostatecznych odbiorców (np. wypłacone pożyczki, udzielone wsparcie kapitałowe), w tym także dotacje na spłatę odsetek, dotacje na opłaty gwarancyjne, czy na wsparcie techniczne, jeśli są połączone z instrumentem finansowym w ramach jednej operacji,

²¹⁾ W rozporządzeniu ogólnym na lata 2007-2013 obowiązywały przepisy pozwalające na wniesienie do instrumentów inżynierii finansowej (IIF) całego przewidzianego w umowie wkładu ze środków programu operacyjnego i zadeklarowanie tego wydatku do KE. Dopiero na moment zamknięcia programu operacyjnego instytucja zarządzająca była zobowiązana do rozliczenia tego wkładu w oparciu o wydatki faktycznie poniesione przez IIF na wspieranie określonych kategorii projektów oraz na pokrycie poniesionych kosztów zarządzania lub opłat za zarządzanie. Powyższe rozwiązanie spotkało się w trakcie praktycznego wdrażania instrumentów inżynierii finansowej z krytyką ze strony służb Komisji, ponieważ w wielu przypadkach upływało dość dużo czasu zanim środki wniesione do IIF były uruchamiane na wspieranie niezbędnych inwestycji.

1303/2013

- zasoby zaangażowane w ramach umów gwarancyjnych, zaległych lub takich, których termin zapadalności już upłynął, w celu pokrycia ewentualnych strat wynikających z żądania wypłaty środków z gwarancji wyliczonych na podstawie ostrożnej oceny *ex ante* ryzyka, pokrywających wielokrotność (w oparciu o ustanowiony współczynnik mnożnikowy) kwoty przeznaczonej na nowe pożyczki lub inne instrumenty podziału ryzyka w ramach nowych inwestycji na rzecz ostatecznych odbiorców (zgodnie z art. 8 lit. c)-d) rozporządzenia delegowanego KE nr 480/2014 wkład z programu przeznaczony na dotrzymanie zobowiązań wynikających z gwarancji odzwierciedla ocenę *ex ante* ryzyka, natomiast, jeśli pośrednik finansowy lub jednostka korzystająca z gwarancji nie przeznaczyli planowanej kwoty nowych pożyczek lub innych instrumentów podziału ryzyka na rzecz ostatecznych odbiorców, kwalifikowane wydatki zostają proporcjonalnie pomniejszone),
- koszty zarządzania lub opłaty za zarządzanie.

Ponadto we wniosku o płatność salda końcowego albo wniosku o płatność okresową składanym po okresie kwalifikowalności, oprócz ww. wydatków mogą zostać również ujęte jako wydatki kwalifikowalne:

- skapitalizowane dotacje na spłatę odsetek lub dotacje na opłaty gwarancyjne, należne do zapłaty za okres nie dłuższy niż 10 lat po okresie kwalifikowalności, stosowane w połączeniu z instrumentami finansowymi,
- skapitalizowane koszty zarządzania lub opłaty za zarządzanie w ramach instrumentów kapitałowych lub mikrokretytów należne za okres nieprzekraczający 6 lat po okresie kwalifikowalności, w odniesieniu do inwestycji na rzecz ostatecznych odbiorców, które dokonały się w okresie kwalifikowalności i które nie mogą być objęte przepisami art. 44 i 45, a więc dotyczącymi ponownego wykorzystania środków przypisanych do wsparcia EFSI,
- płatności na inwestycje na rzecz ostatecznych odbiorców w przypadku instrumentów kapitałowych ukierunkowanych na wspieranie przedsiębiorstw, jeśli przed upływem okresu kwalifikowalności zainwestowały co najmniej 55% zasobów programu przyznanych w ramach odpowiedniej umowy o finansowaniu, które mają być dokonane w okresie nieprzekraczającym 4 lat po upływie okresu kwalifikowalności.

Wyżej wymienione środki, które mogą być uznane za wydatki kwalifikowalne, a których poniesienie przewiduje się po upływie okresu kwalifikowalności, są wpłacane na specjalnie ustanowione rachunki powiernicze, z tych których są uruchamiane na finansowanie określonych wydatków w ściśle określonym czasie. Niewykorzystane kwoty, zalegające na tych rachunkach, po upływie ściśle określonego czasu po zakończeniu okresu kwalifikowalności, podlegają wydatkowaniu zgodnie z art. 45 rozporządzenia ogólnego.

Wprowadzenie powyższych rozwiązań, w szczególności w odniesieniu do wsparcia oferowanego w ramach instrumentów kapitałowych, należy ocenić pozytywnie, ponieważ pozwala na szersze wspieranie tego typu inwestycji niż to miało miejsce w perspektywie finansowej 2007-2013, w której nie przewidziano takich możliwości. Wskazać bowiem należy, że czas trwania inwestycji kapitałowych wynosi nawet do 10-12 lat, a więc w wielu przypadkach będzie wykraczał poza ramy kwalifikowalności dla danej perspektywy finansowej.

Kwalifikowalność kosztów zarządzania i opłat za zarządzanie

Artykuł 42 ust. 5 rozporządzenia ogólnego doprecyzowuje, że **koszty zarządzania** obejmują pozycje kosztów bezpośrednich lub pośrednich wypłaconych na podstawie dowodów poniesienia wydatków, zaś **opłaty za zarządzanie** odnoszą się do uzgodnionej ceny świadczonych usług ustalonej w konkurencyjnym procesie rynkowym.

Istotną zmianą, w porównaniu do perspektywy finansowej 2007-2013, jest fakt, że koszty zarządzania wyliczone są zarówno w odniesieniu do wysokości wkładu wniesionego ze środków programu operacyjnego do instrumentu finansowego (tak jak w latach 2007-2013, ale na zdecydowanie niższym procentowo poziomie), jak i metodyki opartej na wynikach. Powiązanie wysokości kosztów zarządzania z osiąganymi wynikami ma promować większą efektywność wykorzystania środków pochodzących z programu operacyjnego i wynagradzać wyższymi kosztami zarządzania te podmioty, które działają efektywniej.

Dla obliczenia **wynagrodzenia opartego na wynikach**, art. 12 rozporządzenia delegowanego KE nr 480/2014 wskazuje na konieczność zastosowania następujących kryteriów:

- wypłata wkładów z programu współfinansowanego z EFSI,
- środki finansowe zwrócone z inwestycji lub z uwolnienia zasobów zaangażowanych w ramach umów gwarancyjnych,
- jakość środków towarzyszących inwestycji pod podjęciem decyzji inwestycyjnej oraz po podjęciu tej decyzji, zmierzających do maksymalnego zwiększenia jej oddziaływania, oraz
- wkład instrumentu finansowego w realizację celów i produktów programu.

W przypadku kosztów zarządzania i opłat za zarządzanie rozporządzenie delegowane KE nr 480/2014 ustanawia szczególne obowiązki informacyjne w stosunku do komitetu monitorującego. Komitet ten jest obowiązkowo informowany przez instytucję zarządzającą o przepisach dotyczących obliczania poniesionych kosztów zarządzania lub opłat za zarządzanie instrumentem finansowym na podstawie wyników. Otrzymuje on także coroczne sprawozdania dotyczące kosztów zarządzania i opłat za zarządzanie faktycznie wypłaconych w uprzednim roku kalendarzowym.

Ponadto rozporządzenie ogólne wskazuje, że jeżeli koszty zarządzania i opłaty za zarządzanie obejmują opłaty manipulacyjne, które pobierane są od ostatecznych odbiorców, to nie mogą one być deklarowane jako wydatki kwalifikowalne. Chodzi o przeciwdziałanie przypadkom, w których za wykonanie określonej czynności podmiot wdrażający instrument finansowy pobiera opłatę od ostatecznego odbiorcy i jednocześnie wnioskuje o refundację tego wydatku ze środków programu operacyjnego w ramach kosztów zarządzania lub opłat za zarządzanie.

Koszty zarządzania i opłaty za zarządzanie, podobnie jak w perspektywie finansowej 2007-2013, podlegają określonym limitom. Limity te odnoszą się do:

- poziomu wdrażania instrumentu finansowego: funduszu funduszy i pośredników finansowych,
- charakteru instrumentu finansowego: kapitałowy, pożyczkowy, gwarancyjny, zapewniający mikrokredyt czy też łączony z dotacjami zgodnie z art. 37 ust. 7 rozporządzenia ogólnego,
- wniesionego wkładu z programu operacyjnego do instrumentu finansowego (**wynagrodzenie podstawowe**) oraz wyników osiągniętych przez ten instrument finansowy w zakresie udzielonego wsparcia na rzecz ostatecznych odbiorców (**wynagrodzenie oparte na wynikach**).

W przypadku funduszu funduszy limity kosztów zarządzania i opłaty za zarządzanie obliczane są osobno w odniesieniu do kwoty wniesionego wkładu z programu operacyjnego oraz osobno w odniesieniu do kwoty tego wkładu wypłaconego przez podmiot wdrażający fundusz funduszy do pośrednika finansowego, o którym mowa w art. 37 ust. 5 rozporządzenia ogólnego, na realizację bezpośredniego wsparcia na rzecz ostatecznych odbiorców (art. 13 ust. 1 rozporządzenia delegowanego KE nr 480/2014).

Natomiast w przypadkach nie dotyczących funduszu funduszy, limit kosztów zarządzania i opłat za zarządzanie opiera się na następujących zasadach:

Podstawowe wynagrodzenie – jest liczone *pro rata temporis* od daty podpisania odpowiedniej umowy o finansowaniu w przypadku instrumentu finansowego zapewniającego inwestycje kapitałowe lub w pozostałych przypadkach od daty faktycznej wpłaty środków z programu operacyjnego do instrumentu finansowego do dnia:

- zakończenia okresu kwalifikowalności,
- zwrotu wkładów do instytucji zarządzającej lub do funduszu funduszy w przypadku podmiotów, o których mowa w art. 38 ust. 5 rozporządzenia ogólnego,
- likwidacji instrumentu finansowego,

w zależności od tego, która data jest wcześniejsza.

Wynagrodzenie oparte na wynikach jest liczone w odniesieniu do wkładów z programu operacyjnego wypłaconych na rzecz ostatecznych odbiorców, w tym także z zasobów zainwestowanych ponownie, również w oparciu o zasadę *pro rata temporis*, czyli **proporcjonalnie w odniesieniu do danego okresu**, przy czym dla każdego produktu oferowanego w ramach instrumentu finansowego jest on inaczej określony:

- dla inwestycji kapitałowych ten okres liczony jest od daty płatności na rzecz ostatecznego odbiorcy do dnia spłaty inwestycji, do dnia zakończenia procedury odzyskiwania w przypadku umorzenia lub do dnia zakończenia okresu kwalifikowalności, w zależności od tego, która data jest wcześniejsza,
- dla pożyczek i mikrokredytów ten okres liczony jest od daty płatności na rzecz ostatecznego odbiorcy do dnia spłaty inwestycji, do dnia zakończenia procedury odzyskiwania w przypadku niedotrzymania terminu płatności lub do dnia zakończenia okresu kwalifikowalności, w zależności od tego, która data jest wcześniejsza,
- dla gwarancji ten okres liczony od daty zaangażowania do terminu zapadalności umowy gwarancyjnej do dnia zakończenia procedury odzyskiwania w przypadku niedotrzymania terminu płatności lub do dnia zakończenia okresu kwalifikowalności, w zależności od tego, która data jest wcześniejsza.

1303/2013

Artykuł 13 ust. 3 rozporządzenia delegowanego nr 480/2014 ustanawia również łączny limit dla kosztów zarządzania i opłat za zarządzanie, które mogą być poniesione w okresie kwalifikowalności w odniesieniu do całkowitej kwoty wkładów z programu operacyjnego wpłaconych do instrumentu finansowego.

Koszty zarządzania i opłaty za zarządzanie, które mogą być pokryte ze środków EFSI stanowią zatem kombinację wynagrodzenia podstawowego i wynagrodzenia opartego na wynikach.

Tabela 4. Obowiązujące procentowe limity dla instrumentów finansowych na lata 2014-2020, w podziale na poszczególne części

	Limit ogólny	Podstawowe wynagrodzenie	Wynagrodzenie oparte na wynikach
Fundusz funduszy	7%	3% – pierwsze 12 miesięcy 1% – kolejne 12 miesięcy 0,5% rocznie – następnie oraz 0,5% rocznie wkładów wypłaconych do pośredników finansowych	
Fundusz pożyczkowy	8%	0,5% rocznie	1% rocznie
Fundusz gwarancyjny	10%	0,5% rocznie	1,5% rocznie
Fundusz kapitałowy	20%	2,5% – pierwsze 24 miesiące 1% rocznie – następnie	2,5% rocznie
Mikrokredyty	10%	0,5% rocznie	1,5% rocznie
Inne	6%	0,5% rocznie	0,5% dotacji

Źródło: Opracowanie własne MliR na podstawie art. 13 rozporządzenia delegowanego nr 480/2014

Artykuł 13 ust. 6 rozporządzenia delegowanego nr 480/2014 umożliwia jednak w szczególnym przypadku ustanowienie kwalifikowalnych kosztów zarządzania i opłat za zarządzanie na poziomie przekraczającym ww. limity. Takim szczególnym przypadkiem jest sytuacja, w której wybór podmiotu wdrażającego instrument finansowy odbywa się w oparciu o procedurę przetargową, zgodnie z obowiązującymi przepisami, a w procedurze przetargowej udowodniono potrzebę zastosowania wyższych kosztów zarządzania i opłat za zarządzanie, czyli gdy brak na rynku podmiotu, który przy określonych limitach na koszty zarządzania i opłaty za zarządzanie podjąłby się zadania wdrażania danego instrumentu finansowego.

Ponadto zgodnie z rozporządzeniem delegowanym, w przypadku gdy:

- ten sam podmiot wdraża fundusz funduszy i instrument finansowy ani kwoty kwalifikowalnych kosztów zarządzania i opłat za zarządzanie, ani też limity nie kumulują się w ramach tych samych wkładów z programu czy tych samych zasobów finansowych zainwestowanych ponownie,
- gdy większość kapitału zainwestowanego w pośredników finansowych zapewniających inwestycje kapitałowe pochodzi od prywatnych inwestorów lub inwestorów publicznych działających zgodnie z zasadą gospodarki rynkowej, zaś wkład z programu zapewniany jest na zasadzie równorzędności z inwestorami prywatnymi, koszty zarządzania i opłaty za zarządzanie są zgodne z zasadami rynku i nie przewyższają kosztów i opłat płaconych przez inwestorów prywatnych.

Odsetki i inne korzyści generowane dzięki wsparciu z Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych na rzecz instrumentów finansowych

Artykuł 43 rozporządzenia ogólnego wskazuje, że wsparcie z EFSI wpłacone do instrumentu finansowego jest umieszczane na specjalnych rachunkach prowadzonych w instytucjach finansowych w państwach członkowskich i jest inwestowane w sposób tymczasowy zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami.

Odsetki i inne zyski uzyskane w powyższy sposób są traktowane jako pierwotne wsparcie z EFSI i są wykorzystywane do realizacji tych samych celów, co wsparcie pochodzące z programu operacyjnego. Środki te mogą zostać także prze-

znaczone na pokrycie kosztów zarządzania i opłat za zarządzanie, w tym także na pokrycie kosztów zarządzania i opłat za zarządzanie w ramach instrumentów kapitałowych i mikrokredytów, przewidzianych do poniesienia po upływie okresu kwalifikowalności, zgodnie z art. 42 ust. 2 rozporządzenia ogólnego.

Wykorzystanie ww. odsetek i innych zysków może mieć miejsce zarówno w ramach tego samego instrumentu finansowego, albo po jego likwidacji w ramach innych instrumentów finansowych lub innych form wsparcia, jednakże zgodnie z celami szczegółowymi określonymi w ramach priorytetu. Wykorzystanie tych środków następuje do końca okresu kwalifikowalności, z wyjątkiem sytuacji, w której odsetki te są przeznaczone do wykorzystania zgodnie z art. 42 ust. 2 rozporządzenia ogólnego.

Obowiązek wykorzystania ww. odsetek i innych zysków, jak również prowadzenie odpowiedniej dokumentacji potwierdzającej ich poniesienie na cele wskazane w art. 43, jest nałożony na instytucję zarządzającą danym programem operacyjnym.

Ponowne wykorzystanie środków przypisanych do wsparcia z Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych do końca okresu kwalifikowalności

Wsparcie poprzez instrumenty finansowe ma na celu zapewnienie ciągłego dostępu do finansowania inwestycji poprzez możliwość wielokrotnego wykorzystywania środków finansowych w nich zaangażowanych (tzw. rewolwing środków).

Artykuł 44 rozporządzenia ogólnego określa, że środki zwrócone do instrumentów finansowych z inwestycji lub z uwolnienia zasobów zaangażowanych w ramach umów gwarancyjnych, w tym także zwroty kapitałów i zysków oraz inne dochody, takie jak odsetki, opłaty gwarancyjne, dywidendy, zyski kapitałowe lub wszelkie inne wpływy wygenerowane przez inwestycję, przypisane do wsparcia z EFSI, są wykorzystywane na finansowanie dalszych inwestycji, za pośrednictwem tych samych lub innych instrumentów finansowych, zgodnie z celami określonymi w ramach priorytetu.

Literalne brzmienie art. 44 wyklucza możliwość wykorzystania ww. środków w okresie kwalifikowalności na inne formy wspierania inwestycji realizowanych przez ostatecznych odbiorców (np. dotacje), chyba, że są przeznaczone na:

- refundację poniesionych kosztów zarządzania i opłat za zarządzanie,
- preferencyjne wynagrodzenie inwestorów prywatnych lub publicznych działających zgodnie z zasadą gospodarki rynkowej, którzy zapewniają dodatkowe środki odpowiadające wsparciu z EFSI do instrumentu finansowego lub którzy współfinansują inwestycję na poziomie ostatecznych odbiorców.

Istotne jest to, że poziom takiego preferencyjnego wynagrodzenia powinien być określony w ocenie *ex ante* – art. 37 ust. 2 lit. c). Takie preferencyjne wynagrodzenie nie może przekraczać tego, co jest konieczne do stworzenia zachęt do przyciągnięcia środków uzupełniających wkład z EFSI pochodzących od inwestorów prywatnych, i nie może powodować nadmiernego wynagradzania prywatnych lub publicznych inwestorów działających zgodnie z zasadą gospodarki rynkowej. Zgodność interesów między inwestorami powinna być zapewniona poprzez właściwy podział ryzyka i zysków, dokonywany na zwykłych zasadach komercyjnych, z poszanowaniem unijnych przepisów w zakresie pomocy publicznej.

Podobnie jak w przypadku odsetek, odpowiednią dokumentację w zakresie ponownego wykorzystania środków finansowych przypisanych do wsparcia z EFSI do końca okresu kwalifikowalności zapewnia instytucja zarządzająca programem operacyjnym.

Na gruncie prawodawstwa krajowego, zgodnie art. 17 pkt 53a ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, zwolnione od podatku dochodowego są przychody podmiotu wdrażającego instrument finansowy, w szczególności takie jak odsetki, opłaty gwarancyjne, dywidendy i inne przychody osiągnięte z inwestycji realizowanych przez ten podmiot, w części zwiększającej wkład finansowych pochodzący z programu operacyjnego.

1303/2013

Wykorzystanie środków finansowych pozostałych po zakończeniu okresu kwalifikowalności

Artykuł 78 ust. 7 akapit drugi rozporządzenia Rady nr 1083/2006 stanowił, że zasoby zwrócone z inwestycji dokonanych z instrumentów inżynierii finansowej lub pozostałe po uwzględnieniu wszystkich gwarancji zostają powtórnie wykorzystane przez właściwe organy państwa członkowskiego na rzecz projektów z zakresu rozwoju obszarów miejskich, MŚP lub efektywności energetycznej i wykorzystania energii odnawialnej w budynkach, w tym w istniejącym budownictwie mieszkaniowym. Przepis ten nakładał obowiązek dokonania przynajmniej jeszcze jednego obrotu (ponownego zainwestowania) środkami wniesionymi do instrumentów inżynierii finansowej, nie precyzując charakteru wsparcia (charakter zwrotny czy dotacja). Nie precyzował także, czy ponowne wykorzystanie tych środków miało następować w okresie kwalifikowalności na lata 2007-2013, czy też mogło wykraczać poza ramy kwalifikowalności dla tej perspektywy (ta druga interpretacja wydaje się bardziej uzasadniona).

Rozwiązania w rozporządzeniu ogólnym na lata 2014-2020 w zakresie ponownego wykorzystania środków zaangażowanych w ramach instrumentów finansowych są już dużo bardziej precyzyjne. Art. 44 rozporządzenia ogólnego nakłada na instytucję zarządzającą obowiązek ponownego wykorzystania środków finansowych przypisanych do wsparcia z EFSI do końca okresu kwalifikowalności na te same cele przewidziane w priorytecie albo w ramach tego samego instrumentu finansowego lub w ramach innych instrumentów albo w stosownych przypadkach na wynagrodzenie.

Artykuł 45 nakłada z kolei zobowiązanie, tym razem już na państwo członkowskie, do podjęcia niezbędnych działań w celu zapewnienia, aby środki finansowe zwrócone do instrumentów finansowych, w tym zwroty kapitału i zyski oraz inne dochody wygenerowane w okresie co najmniej 8 lat po zakończeniu okresu kwalifikowalności, a więc co najmniej do 2031 r., przypisane do wsparcia z EFSI, były wykorzystywane zgodnie z celami programu lub programów operacyjnych wdrażanych w perspektywie finansowej 2014-2020. Wykorzystanie tych środków może nastąpić zarówno w ramach tego samego instrumentu finansowego albo w ramach innych instrumentów finansowych, o ile, jak zastrzeżono w art. 45, ocena warunków rynkowych wskazuje na ciągłe zapotrzebowanie na taką inwestycję. Może to oznaczać, że dla kontynuowania wsparcia poprzez instrumenty finansowe po okresie kwalifikowalności niezbędne będzie zaktualizowanie oceny *ex ante* lub też przeprowadzenie innej analizy występowania nieprawidłowości rynku.

Ponadto art. 45 dopuszcza możliwość wykorzystania środków zwróconych do instrumentów finansowych także w ramach innych form wsparcia, w tym także o charakterze dotacyjnym.

W prawodawstwie krajowym podstawy do ponownego wykorzystania środków zarówno zgodnie z art. 44 jak i art. 45 rozporządzenia ogólnego zostały ustanowione w art. 29 ustawy wdrożeniowej. Według tego przepisu każda instytucja zarządzająca, która chce ponownie wykorzystać środki zgodnie z celami wskazanymi w art. 44 i art. 45 rozporządzenia ogólnego otwiera w BGK specjalny rachunek do obsługi instrumentów finansowych. Na ten rachunek będą przekazywane środki wycofane przez instytucję zarządzającą z instrumentów finansowych, a następnie na wniosek tej samej instytucji zarządzającej będą przekazywane do innego instrumentu finansowego w celu realizacji zobowiązań wynikających z art. 44 i 45 rozporządzenia ogólnego, w przypadku, gdy ponowne wykorzystywanie środków z programu operacyjnego na określone cele nie będzie już możliwe w ramach tego samego instrumentu finansowego.

Zgodnie z art. 29 ust. 6 ustawy wdrożeniowej po zakończeniu okresu kwalifikowalności stosowne zobowiązania wynikające z art. 45 rozporządzenia ogólnego będą wykonywane przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego – w odniesieniu do środków pochodzących z instrumentów finansowych wdrażanych w ramach krajowych programów operacyjnych, oraz zarządy województw – w odniesieniu do środków pochodzących z instrumentów finansowych wdrażanych w ramach regionalnych programów operacyjnych.

Sprawozdanie z wdrażania instrumentów finansowych

1303/2013

Zgodnie z **artykułem 46 ust. 1 rozporządzenia ogólnego** do sprawozdania rocznego z wdrażania programu operacyjnego, przekazywanego do Komisji, instytucja zarządzająca dołącza w formie załącznika **specjalne sprawozdanie dotyczące operacji obejmujących instrumenty finansowe**.²²⁾

W takim specjalnym sprawozdaniu dla każdego instrumentu finansowego przedstawiane są określone informacje, według jednolitego modelu określonego w art. 2 i załączniku 1 rozporządzenia wykonawczego KE nr 821/2014.

Na podstawie danych sprawozdawczych zebranych przez Komisję od państw członkowskich w zakresie instrumentów finansowych, każdego roku, począwszy od 2016 r. Komisja będzie przygotowywać podsumowania danych dotyczących postępu w zakresie finansowania i wdrażania instrumentów finansowych. Podsumowania te będą przekazywane Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, a także będą podawane do publicznej wiadomości.

Zakres wymaganej sprawozdawczości oznacza **konieczność zapewnienia w umowach z pośrednikami obowiązków monitoringowych na poziomie ostatecznych odbiorców**.

Udział Europejskiego Banku Inwestycyjnego

Zakres obowiązywania przepisów: EFSI

Omawiane przepisy:

1. Rozporządzenie ogólne:

- a) artykuł 31 Udział EBI

Powiązania z innymi artykułami:

1. Rozporządzenie ogólne:

- a) art. 26 Przygotowanie programów
- b) art. 37-38 Instrumenty finansowe
- c) art. 39 Odniesienie do instrumentu finansowego EBI dla MŚP
- d) art. 101-102 Odniesienie do procesu przygotowania i zatwierdzania dużych projektów

EBI został ustanowiony w 1958 r. na mocy art. 129 Traktatu o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej z dnia 25 marca 1957 r. Przepisy Traktatu nadały EBI osobowość prawną oraz stanowiły, że jego członkami są państwa członkowskie Wspólnoty. Jednocześnie statut EBI zawarty został w protokole załączonym do Traktatu. W chwili obecnej podstawą prawną funkcjonowania EBI jest art. 308 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zaś statut Banku stanowi protokół dodatkowy (nr 5) do TFUE.

Na przestrzeni lat od czasu ustanowienia EBI do dnia dzisiejszego nie zmieniły się cele tej instytucji. Już pierwotna formuła misji EBI zakładała, że będzie on instytucją niezarobkową (tj. taką, której celem nie jest osiągnięcie zysku), działającą w celu finansowania projektów służących realizacji przez Wspólnotę (a potem UE) określonej formuły polityki regionalnej (poprzez oddziaływanie na regiony słabiej rozwinięte) oraz polityki modernizacji i rozwoju struktur gospodarczych, w szczególności przemysłowych (modernizacja lub przekształcenia przedsiębiorstw) oraz w jakimkolwiek innym zakresie wynikającym z rozwoju wspólnego rynku. Taką misję pełni EBI do dnia dzisiejszego.

W podstawowym zakresie środki na wykonywanie zadań przez EBI są zapewnione poprzez wyposażenie tego banku w kapitał własny przez państwa członkowskie. Subskeybowany kapitał Banku, wg stanu na 2 lipca 2013 r. wynosił 243,3 mld euro (Niemcy, Francja, Wielka Brytania i Włochy posiadały udziały w wysokości ponad 39 mld euro, udział Polski wynosił 5 mld euro i był 11-ty pod względem wielkości). Ponadto EBI stanowi także relatywnie tanie narzędzie po-

²²⁾ W art. 46 ust.1 rozporządzenia ogólnego oraz art. 2 rozporządzenia wykonawczego KE nr 821/2014 uwzględnione zostało zalecenie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, zawarte w specjalnym sprawozdaniu nr 2/2012 Instrumenty finansowe dla MŚP. Współfinansowanie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Zalecenie to dotyczyło zapewnienia przez Komisję „rzetelnego i solidnego technicznie systemu monitorowania i oceny, który będzie miał zastosowanie do instrumentów finansowych”.

1303/2013

zyskiwania dodatkowych środków na rynkach finansowych. Bank posiada bowiem najwyższą wiarygodność kredytową (rating na poziomie AAA), co oznacza, że może pozyskiwać na rynkach finansowych relatywnie tani kapitał, wykorzystywany w celu realizacji zadań określonych dla tej instytucji.

Oprócz powyższego, EBI może podejmować także szereg innych działań, w tym także wspierających zarówno Komisję Europejską jak i państwa członkowskie w zakresie programowania i wdrażania operacji współfinansowanych z EFSI.

Artykuł 31 umożliwia na przykład Komisji Europejskiej podejmowanie konsultacji z EBI w kwestiach dotyczących umowy partnerstwa lub programów operacyjnych na lata 2014-2020, przed ich przyjęciem, a także zwracanie się do EBI o zbadanie jakości technicznej, trwałości ekonomicznej i finansowej oraz zasadności dużych projektów (inicjatywa JASPERS), jak również o pomoc w zakresie wdrażania lub opracowywania instrumentów finansowych. EBI może zatem aktywnie uczestniczyć we wdrażaniu instrumentów finansowych ustanowionych na poziomie UE, o których mowa w art. 38 ust. 1 rozporządzenia ogólnego. EBI powierzone zostało także wdrażanie wspólnych instrumentów finansowych dla MŚP dotyczących gwarancji nieograniczonych co do kwoty (tzw. *uncapped guarantees*) i sekurytyzacji, o których mowa w art. 39 rozporządzenia ogólnego (więcej w rozdziale: **Instrument finansowy Europejskiego Banku Inwestycyjnego dla małych i średnich przedsiębiorstw**).

Artykuł 31 rozporządzenia ogólnego umożliwia także udział EBI, na wniosek państw członkowskich, w przygotowywaniu umowy partnerstwa, jak również działaniach związanych z przygotowaniem operacji, w szczególności przy dużych projektach, instrumentach finansowych i PPP. Podobnie art. 38 ust. 4 lit. a) rozporządzenia ogólnego upoważnia instytucję zarządzającą do powierzenia EBI zadań wdrożeniowych w zakresie instrumentów finansowych. W perspektywie finansowej 2007-2013 EBI/EFI zarządził ponad 40% wszystkich instrumentów inżynierii finansowej, jakie zostały ustanowione w państwach członkowskich UE, w tym wdrażał 5 takich instrumentów w Polsce w ramach inicjatywy JESSICA (wspólne europejskie wsparcie na rzecz trwałych inwestycji w obszarach miejskich).

Instrument finansowy Europejskiego Banku Inwestycyjnego dla małych i średnich przedsiębiorstw

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR i EFRROW w przypadku art. 28 i 39, a w przypadku art. 97 wyłącznie EFRR

Omawiane przepisy:

1. Rozporządzenie ogólne:

- a) artykuł 28 Przepisy szczególne dotyczące treści programów dedykowanych wspólnym instrumentom dotyczącym gwarancji nieograniczonych co do kwoty i sekurytyzacji zapewniającej ulgę w kapitale regulacyjnym, wdrażanych przez EBI
- b) artykuł 39 Wkład z EFRR i EFRROW do wspólnych instrumentów finansowych na rzecz MŚP dotyczących gwarancji nieograniczonych co do kwoty i sekurytyzacji, wdrażanych przez EBI
- c) artykuł 97 Przepisy szczególne dotyczące programowania wsparcia dla wspólnych instrumentów dla gwarancji nieograniczonych co do kwoty i sekurytyzacji w ramach celu *Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia*

Na wiosnę 2013 r. jednym z tematów często podnoszonym w unijnych debatach był słaby dostęp MŚP do kapitału, zauważony w wielu państwach członkowskich – szczególnie w tych, gdzie negatywne skutki kryzysu finansowo-ekonomicznego były najbardziej odczuwalne. Stało się to istotną barierą w powrocie gospodarek tych państw na ścieżkę stabilnego wzrostu i odbudowy. Wówczas pojawił się pomysł stworzenia nowego unijnego instrumentu finansowego, który stanowiłby zachętę dla banków do udzielania nowych pożyczek i kredytów dla MŚP. Tak powstał instrument finansowy EBI dla MŚP (*SME Initiative*).

Artykuł 28 rozporządzenia ogólnego jest przepisem szczególnym, który odnosi się wyłącznie do tych programów EFSI, które dedykowane są instrumentowi finansowemu EBI dla MŚP, o którym mowa w **artykule 39 rozporządzenia ogólnego**. Instrument powstał w celu przezwyciężenia skutków spowolnienia gospodarczego, które rozpoczęło się w 2008 r. i obserwowanego w kolejnych latach spadku finansowania dłużnego dla MŚP w skali całej UE.

W ramach instrumentu przewidziano możliwość wdrażania takich form instrumentów finansowych jak:

- instrument gwarancji nieograniczonych co do kwoty (tzw. *uncapped guarantees*) – dla nowych pożyczek/kredytów udzielanych przez instytucje finansowe,
- instrument sekurytyzacyjny dla istniejących portfeli finansowania dłużnego MŚP i innych przedsiębiorstw zatrudniających mniej niż 500 osób albo nowych portfeli finansowania dłużnego MŚP.

Z uwagi na fakt, że założenia dla instrumentu finansowego EBI dla MŚP odbiegały w wielu przypadkach od ogólnych rozwiązań określonych w projekcie rozporządzenia ogólnego dla pozostałych instrumentów finansowych, konieczne było wprowadzenie do jego treści przepisów szczególnych regulujących specyficzne zasady wdrażania nowej inicjatywy na rzecz MŚP. W szczególności chodziło o wprowadzenie możliwości obejmowania wsparciem z EFSI już udzielonych pożyczek, które to rozwiązanie nie jest dopuszczalne w przypadku innych instrumentów finansowych, o których mowa w rozporządzeniu ogólnym (mogą one wspierać jedynie nowe inwestycje).

Ponadto specyficzne rozwiązania przyjęte w art. 39 rozporządzenia ogólnego dla instrumentu finansowego EBI dla MŚP dotyczą m.in.:

- wyłączenia spod konieczności przeprowadzenia oceny *ex ante* przez instytucję zarządzającą lub na jej zlecenie: taką ocenę *ex ante* dla instrumentu finansowego EBI dla MŚP przeprowadza EBI i KE na poziomie UE i ma dużo węższy i mniej szczegółowy zakres,
- konieczności ustanowienia jednego, dedykowanego wyłącznie instrumentowi finansowemu EBI dla MŚP programu operacyjnego na poziomie krajowym, w przypadku przystąpienia państwa członkowskiego do tego instrumentu (brak możliwości wdrażania inicjatywy na poziomie regionalnym),
- możliwości złożenia wniosku o płatność obejmującego 100% wkładu z programu operacyjnego do instrumentu finansowego, nie jest wymagany wkład krajowy,
- dodatkowych obowiązków sprawozdawczych w zakresie nowych pożyczek dla MŚP,
- wyłączenia z przepisów dotyczących ram wykonania.

Warunkiem koniecznym związanym z przystąpieniem do instrumentu finansowego EBI dla MŚP jest ustanowienie odrębnego programu krajowego dedykowanego jednemu ze wspólnych instrumentów finansowych, o których mowa w art. 39 ust. 2 lit. a)-b) rozporządzenia ogólnego. Wdrażanie tej inicjatywy nie jest możliwe na poziomie regionalnym, np. w ramach regionalnego programu operacyjnego.

W przypadku ustanowienia krajowego programu operacyjnego, który dedykowany byłby wdrażaniu wspólnego instrumentu gwarancji nieograniczonych co do kwoty lub sekurytyzacji zapewniającej ulgę w kapitale regulacyjnym, na zasadzie odstępstwa do zasad ogólnych określonych w art. 27 dla treści programów operacyjnych, zawierałby on tylko te elementy tego artykułu, które są wskazane w art. 28 ust. 1.

Ponadto ocena *ex ante* dla instrumentu przeprowadzona przez EBI na podstawie art. 39 ust. 4 lit. a) rozporządzenia ogólnego uważana jest także za ewaluację *ex ante* dla programu operacyjnego, o której mowa w art. 55 tego rozporządzenia. Nie jest tym samym konieczne, tak jak w przypadku innych programów operacyjnych i wdrażanych w ich ramach instrumentów finansowych, przeprowadzenie dwóch odrębnych ocen *ex ante*: jednej dla programu operacyjnego z art. 55, drugiej dla instrumentu finansowego z art. 37 ust. 2.

Instrument finansowy EBI dla MŚP wdrażany jest przez wchodzący w skład jej grupy kapitałowej EFI, na podstawie przeprowadzonej przez ten bank oceny *ex ante*. Taka ocena została sporządzona pod koniec 2013 r. na podstawie dostępnych źródeł danych nt. bankowego finansowania dłużnego dla MŚP dokonano, zarówno na poziomie Unii jak i osobno dla każdego państwa członkowskiego, analizy potrzeb MŚP w zakresie finansowania zewnętrznego. Dla każdego państwa członkowskiego sporządzony został także odpowiedni profil sytuacji gospodarczej i finansowej sektora MŚP oraz oszacowano wysokość wkładów z EFSI, jakie każde państwo członkowskie może dedykować na jedną z wybranych opcji wdrożeniowych w ramach instrumentu.

Artykuł 97 rozporządzenia ogólnego odwołuje się do art. 28, który na zasadzie odstępstwa od art. 27 dotyczącego zasad ogólnych dla treści programów operacyjnych, ustanawia przepisy szczególne dla treści programów dedykowanych w całości wdrażaniu wspólnego instrumentu finansowego w ramach instrumentu finansowego EBI dla MŚP, tj. gwarancji nieograniczonych co do kwoty albo sekurytyzacji zapewniającej ulgę w kapitale regulacyjnym. W praktyce te przepisy dotyczą tylko i wyłącznie EFRR. W odniesieniu do programów operacyjnych przygotowanych zgodnie z art. 28 rozporządzenia ogólnego art. 97 wprowadza także szczególne odstępstwa w zakresie stosowania przepisów art. 96 dotyczącego treści, przyjęcia i zmiany programów operacyjnych w ramach celu *Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia*. Art. 96 w odniesieniu do form instrumentów finansowych w ramach instrumentu EBI dla MŚP znajdzie zastosowanie jedynie w ograniczonym zakresie. Ten zakres stosowania został enumeratywnie wskazany w art. 97.

1303/2013

Udział EBI w realizacji Planu Junckera

EBI będzie zaangażowany w realizację Planu Inwestycyjnego dla Europy. Podstawowym elementem tego planu jest utworzenie nowego Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS). Będzie to specjalny fundusz, zarządzany przez EBI i przy nim afiliowany oraz współfinansowany przez EBI i Komisję Europejską. Z funduszu tego będą finansowane strategiczne projekty infrastrukturalne w całej UE w takich dziedzinach, jak sieci szerokopasmowe, energia i transport, edukacja, badania naukowe i innowacje, energia odnawialna i efektywność energetyczna. Część nowych funduszy będzie przeznaczona na wspieranie inwestycji MŚP oraz spółek o średniej kapitalizacji za pośrednictwem EFI, jednostki zajmującej się tego rodzaju finansowaniem w ramach grupy EBI.

Fundusz zapewni grupie EBI (EBI oraz EFI) częściowe zabezpieczenie przed ryzykiem. To zabezpieczenie umożliwi EBI oferowanie produktów, które wiążą się z większym ryzykiem niż jego tradycyjne produkty. W wyniku tego będą mogły być realizowane projekty inwestycyjne o wysokiej wartości dodanej, lecz obciążone większym ryzykiem, które obecnie nie mają szans na finansowanie. Część zdolności funduszu do ponoszenia ryzyka może być również wykorzystywana w połączeniu z krajowymi bankami rozwoju.

Z budżetu UE zapewnione zostanie finansowanie w wysokości 16 mld euro, natomiast EBI wniesie dodatkowy wkład w postaci zdolności do ponoszenia ryzyka w wysokości 5 mld euro.

MONITOROWANIE, SPRAWOZDAWCZOŚĆ I EWALUACJA

1303/2013

Komitety monitorujące

Zakres obowiązywania przepisów: EFSI z wyjątkiem art. 110, który dot. EFRR, EFS i FS

Omawiane przepisy:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) artykuł 47 Komitet monitorujący
 - b) artykuł 48 Skład komitetu monitorującego
 - c) artykuł 49 Funkcje komitetu monitorującego
 - d) artykuł 110 Funkcje komitetu monitorującego

Powiązania z innymi artykułami:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) art. 5 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 lit. c) – Odniesienie do partnerstwa i wielopoziomowego zarządzania oraz udziału partnerów w komitetach monitorujących
 - b) art. 7 – Odniesienie do kwestii promowania równości mężczyzn i kobiet oraz niedyskryminacji w procesie monitorowania
2. Rozporządzenie delegowane KE nr 240/2014 w sprawie Europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa w ramach EFSI

Artykuły 47-49 rozporządzenia ogólnego dotyczące powoływania komitetów monitorujących, ich składu oraz funkcji mają na celu zagwarantowanie, że państwo członkowskie zachowuje jednolitość procedur w organizacji procesu monitorowania realizacji programu operacyjnego. Działalność komitetu monitorującego, zgodnie z intencją ustawodawcy unijnego, stanowi główny mechanizm procesu monitorowania. Celem regulacji zawartych w ww. artykułach jest również zapewnienie kontroli społecznej procesu monitorowania oraz nadanie silniejszego niż dotychczas znaczenia realizacji zasady partnerstwa.

Powoływanie komitetów monitorujących

Zgodnie z **artykułem 47 rozporządzenia ogólnego**, podobnie jak w poprzedniej perspektywie finansowej, tak i w latach 2014-2020, komitety monitorujące powoływane są dla każdego programu operacyjnego w terminie trzech miesięcy od daty powiadomienia państwa członkowskiego przez KE o decyzji zatwierdzającej dany program. Odpowiedzialność za powołanie komitetów monitorujących powierzono państwu członkowskiemu, natomiast na gruncie przepisów krajowych rolę państwa członkowskiego w tym zakresie przejmuje instytucja zarządzająca. Ponadto w rozporządzeniu podtrzymano możliwość ustanowienia jednego komitetu monitorującego dla kilku PO.

Podkreślono też obowiązek ustanowienia komitetu monitorującego dla programu EWT, do czego państwa członkowskie biorące udział w programie są zobowiązane w tym samym terminie trzech miesięcy od daty powiadomienia o decyzji dotyczącej przyjęcia programu EWT i jednocześnie po zaakceptowaniu zaproszenia do udziału w programie.

Skład komitetu monitorującego

Rozporządzenie ogólne podtrzymuje prawo państwa członkowskiego do decydowania o składzie komitetu monitorującego, zastrzegając, w odróżnieniu od rozporządzenia nr 1083/2006 z poprzedniego okresu programowania, że muszą się w nim znaleźć m.in. przedstawiciele stosownych instytucji państwa członkowskiego i instytucji pośredniczących. Dodatkowo **artykuł 48** wzmocnił realizację zasady partnerstwa, poprzez odwołanie się wprost do obowiązku uwzględnienia w składzie komitetu monitorującego przedstawicieli partnerów (o których mowa w art. 5 rozporządzenia ogólnego), jak i wskazanie, że przedstawiciele partnerów są delegowani na członków komitetu monitorującego w sposób przejrzysty. Odzwierciedleniem tych regulacji na gruncie przepisów krajowych jest uwzględnienie w składzie komitetu monitorującego obligatoryjnego udziału co najmniej 1/3 przedstawicieli partnerów społeczno-gospodarczych. Zmianą

1303/2013

wprowadzoną przez niniejsze rozporządzenie w stosunku do rozporządzenia nr 1083/2006 jest także nałożenie obowiązku publikowania listy członków komitetu monitorującego.

W odniesieniu do udziału w pracach komitetu monitorującego przedstawiciela Komisji Europejskiej, powrócono do rozwiązania przewidzianego rozporządzeniem nr 1260/1999, tj. do obowiązkowego udziału w charakterze doradczym (rozporządzenie nr 1083/2006 przewidywało udział przedstawiciela KE z inicjatywy własnej lub na wniosek komitetu monitorującego, także wyłącznie w charakterze doradczym). Rozporządzenie przewiduje również udział przedstawiciela EBI w roli doradczej, o ile EBI wnosi wkład finansowy w dany PO. Przewodnictwo komitetu monitorującego zostało powierzone państwu członkowskiemu lub instytucji zarządzającej.

W przypadku programów EWT, skład komitetu monitorującego ustalany jest przez państwa członkowskie i państwa trzecie biorące udział w programie pod warunkiem, że uprzednio przyjęły zaproszenie do udziału w programie. W skład komitetu monitorującego programu EWT wchodzi państwa członkowskie i państwa trzecie oraz mogą wchodzić przedstawiciele EUWT prowadzący działalność związaną i na obszarze danego programu.

Funkcje komitetu monitorującego

Artykuł 49 wprowadza obowiązek zorganizowania przynajmniej jednego spotkania komitetu monitorującego na rok, co jest nowym rozwiązaniem w porównaniu z minionym okresem programowania. Określa też zakres funkcji komitetu monitorującego, wspólny dla wszystkich funduszy wchodzących w skład EFSI.

Wprawdzie określone w art. 49 kompetencje komitetu monitorującego nie wiążą się z podejmowaniem jakichkolwiek ostatecznych rozstrzygnięć odnośnie realizacji programu operacyjnego, jednak przepisy dotyczące polityki spójności zawarte w art. 110 doprecyzowują ten katalog w taki sposób, że pozwalają komitetowi monitorującemu na zablokowanie niektórych propozycji zmian.

Zgodnie z art. 49, głównym zadaniem komitetu monitorującego jest dokonywanie przeglądu wdrażania programu względem założonych w nim celów. Jako punkty odniesienia bierze się wówczas pod uwagę m.in. dane finansowe, wskaźniki wspólne i wskaźniki specyficzne dla programu oraz ich zmiany. Komitet monitorujący bada także wszelkie inne kwestie, które wpływają na wykonanie programu, w szczególności wnioski z przeglądu wyników programu. W tym względzie uprawnienia komitetu monitorującego zostały określone bardzo szeroko, gdyż takie sformułowanie oznacza, że zagadnienia, którymi zajmuje się komitet monitorujący nie mogą być zawężane tematycznie, o ile mają jakiegokolwiek znaczenie dla realizacji programu operacyjnego. Ponadto komitet monitorujący otrzymał po raz pierwszy *explicite* możliwość przedstawiania instytucji zarządzającej uwag dotyczących przedsięwzięć na rzecz zmniejszania obciążeń administracyjnych dla beneficjentów. Rozporządzenie ogólne zobowiązuje komitet monitorujący także do monitorowania działań podjętych w następstwie tych uwag.

Artykuł 110 rozporządzenia ogólnego odnosi się jedynie do funduszy polityki spójności i uzupełnia przepisy zawarte w art. 49, wymieniając kwestie podlegające rozpatrzeniu przez komitet monitorujący oraz wskazuje zagadnienia, za których rozpatrywanie i zatwierdzanie komitet monitorujący jest odpowiedzialny.

Zadania komitetu monitorującego, wymienione w art. 110 ust. 1, mają charakter katalogu otwartego i stanowią rozwinięcie kompetencji komitetu monitorującego związanych z badaniem wszelkich kwestii, które wpływają na wykonanie PO. Można zauważyć, że zadania komitetu monitorującego w okresie 2014-2020 w tym obszarze zostały rozszerzone. Nowym rozwiązaniem jest powierzenie komitetowi monitorującemu rozpatrywania działań mających na celu promowanie równouprawnienia płci, równych szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami, a także badanie przedsięwzięć mających na celu promowanie zrównoważonego rozwoju. Dodatkowe uprawnienia komitetu monitorującego obejmują także rozpatrywanie wdrażania dużych projektów oraz rozpatrywanie realizacji strategii komunikacji i wdrażania instrumentów finansowych.

Natomiast art. 110 ust. 2 ma formę katalogu zamkniętego, stanowiąc jednocześnie uzupełnienie przepisów art. 49 ust. 2 rozporządzenia ogólnego, gdyż inaczej niż w art. 49, oprócz kompetencji związanych z rozpatrywaniem powierza komitetowi monitorujący uprawnienia decyzyjne. Podobnie jak w latach 2007-2013, komitet monitorującego zatwierdza metodykę i kryteria wyboru operacji oraz roczne i końcowe sprawozdania z wdrażania. W przypadku tego pierwszego zadania, tj. zatwierdzania kryteriów, nie wskazano horyzontu czasowego, w jakim komitet monitorujący jest zobowiązany tego dokonać (rozporządzenie nr 1083/2006 przewidywało termin sześciu miesięcy od daty zatwierdzenia programu operacyjnego). Jedynym wyjątkiem od tej zasady są szczegółowe kryteria przyjmowane przez LGD w ramach RLKS (więcej w rozdziale: **Rozwój lokalny kierowany przez społeczność**). Katalog dokumentów podlegających zatwierdzeniu przez komitet monitorujący rozszerzono o plan ewaluacji dla danego PO i wszelkie jego zmiany oraz strategię komunikacji wraz z jej wszelkimi zmianami. Dodatkowo komitet monitorujący rozpatruje i zatwierdza wszelkie propozycje instytucji zarządzającej dotyczące jakiegokolwiek zmian danego programu operacyjnego, zarówno te, które wymagają późniejszego

zatwierdzenia przez KE, jak i te (nowość w okresie 2014-2020, art. 96 ust. 11), dla których zmiany wystarczy decyzja instytucji zarządzającej poprzedzona pozytywną opinią komitetu monitorującego.

1303/2013

Sprawozdania z wdrażania programów

Zakres obowiązywania przepisów: EFSI w zakresie art. 50; EFRR, EFS i Fundusz Spójności w zakresie art. 111-112

Omawiane przepisy:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) artykuł 50 Sprawozdania z wdrażania
 - b) artykuł 111 Sprawozdania z wdrażania w ramach celu *Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia*
 - c) artykuł 112 Przekazywanie danych finansowych
2. Rozporządzenie wykonawcze KE nr 207/2015:
 - a) załącznik V Wzór sprawozdania z wdrażania

Powiązania z innymi artykułami:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) art. 19 ust. 2 – Zobowiązanie państw członkowskich do spełnienia warunków wstępnych nie później niż do 31 grudnia 2016 r. i przedstawić sprawozdanie z ich wypełnienia nie później niż w rocznym sprawozdaniu z wdrażania w 2017 r. lub w sprawozdaniu z postępów w 2017 r.
 - b) art. 21 ust. 2 i art. 22 ust. 2 – Wskazanie, że przegląd wyników w osiąganiu celów pośrednich, określonych w ramach wykonania, będzie odbywał się na podstawie danych przedstawionych w sprawozdaniu z wdrażania w 2019 r.
 - c) art. 22 ust. 7 – Wskazanie, że ocena osiągnięcia celów końcowych, określonych w ramach wykonania, będzie odbywała się na podstawie danych przedstawionych w sprawozdaniu końcowym z wdrażania
 - d) art. 46 – Wskazanie, że załącznikiem do sprawozdania z wdrażania jest też specjalne sprawozdanie nt. instrumentów finansowych, a na ich podstawie KE przedstawia regularnie podsumowanie nt. postępów we wdrażaniu instrumentów finansowych w państwach członkowskich do wiadomości Rady, Parlamentu Europejskiego i opinii publicznej
 - e) art. 51 ust. 1 od 2016 do 2023 r. – Wskazanie, że corocznie sprawozdania z wdrażania są omawiane na rocznym spotkaniu ws. przeglądu
 - f) art. 53 ust. 1 – Wskazanie, że corocznie, począwszy od 2016 r., Komisja przekazuje do Parlamentu Europejskiego, Rady, EKES i Komitetowi Regionów sprawozdanie podsumowujące sporządzone na podstawie m.in. sprawozdań z wdrażania programów
 - g) art. 110 ust. 2 – Odniesienie do rozpatrywania i zatwierdzania rocznego i końcowego sprawozdania z wdrażania przez komitet monitorujący
 - h) art. 125 ust. 2 lit. b) – Odniesienie do opracowania sprawozdania z wdrażania, przedłożenia go do zatwierdzenia komitetowi monitorującemu i przesłania do KE przez instytucję zarządzającą
 - i) art. 135 ust. 4 – Wskazanie, że KE nie będzie przekazywać państwu członkowskiemu płatności okresowych, jeżeli instytucja zarządzająca nie przedstawi w terminie sprawozdania z wdrażania
 - j) art. 141 ust. 1 – Wskazanie, że końcowe sprawozdanie z wdrażania jest jednym z koniecznych dokumentów zamknięcia
2. Rozporządzenie wykonawcze KE nr 1011/2014:
 - a) załącznik II Wzór służący do przekazywania danych finansowych

1303/2013

Podobnie jak w poprzednim okresie programowania, instytucja zarządzająca programem jest zobowiązana do regularnego przedstawiania KE sprawozdań z wdrażania programu, zawierających m.in. dane dotyczące wskaźników programu, realizacji dużych projektów, czy informacje nt. jakichkolwiek problemów i podjętych działaniach naprawczych. Pod względem treści obecne sprawozdanie z wdrażania powtarza wiele elementów sprawozdania z wykonania z lat 2007-2013. Główną nowością w porównaniu z poprzednim okresem programowania jest to, że większość składników sprawozdania jest taka sama dla programów współfinansowanych ze wszystkich funduszy wchodzących w skład EFSI. Kolejną jest duże zróżnicowanie w funkcjach, a więc też i w zawartości, sprawozdań przedstawianych w poszczególnych latach okresu programowania. Ta różnorodność wynika z silniejszego powiązania sprawozdawczości z EFSI ze sprawozdawczością unijną z realizacji strategii *Europa 2020* oraz wpisuje się w szerszy wachlarz działań na rzecz podniesienia skuteczności wsparcia unijnego w osiąganiu celów ekonomiczno-społecznych.

Podstawowe zasady dotyczące EFSI w zakresie opracowania sprawozdań z wdrażania programów, ich zawartości oraz wykorzystania są określone w **artykule 50** rozporządzenia ogólnego, a uzupełniające przepisy, stosujące się jedynie do funduszy polityki spójności (jedynie programy celu *Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia*, czyli bez EWT) są zawarte w **artykule 111** tego rozporządzenia. Ten rozdział koncentruje się na rozwiązaniach zastosowanych w programach operacyjnych polityki spójności. W przypadku sprawozdań z wdrażania programów EWT należy sięgnąć nie tylko ww. art. 50, ale również do art. 13 rozporządzenia nr 1299/2013 ws. EWT (więcej w rozdziale: **Rozporządzenie w sprawie Europejskiej Współpracy Terytorialnej**). W celu poznania przepisów specyficznych dla EFRROW i EFMR w zakresie sprawozdawczości należy sięgnąć do poświęconych tym funduszom rozporządzeń unijnych (☞ rozporządzenie nr 1305/2013 ws. EFRROW i rozporządzenie nr 508/2014 ws. EFMR).

Przygotowanie i wykorzystanie sprawozdania z wdrażania

Opracowanie sprawozdania z wdrażania należy do obowiązków instytucji zarządzającej danym programem operacyjnym zgodnie z ☞ art. 125 ust. 2 lit. b) rozporządzenia ogólnego (więcej w rozdziale: **Zarządzanie i kontrola**). Gotowe sprawozdanie jest przedkładane komitetowi monitorującemu dla danego PO (więcej informacji o Komitecie Monitorującym jest w poprzednim rozdziale) do rozpatrzenia i zatwierdzenia, a następnie przesłane do KE do 31 maja każdego roku licząc od 2016 do 2023 włącznie. Wyjątkiem są sprawozdania z wdrażania przedstawiane w 2017 i 2019 r., które mogą zostać przekazane do KE miesiąc później, czyli do 30 czerwca, co jest podyktowane szerszą zawartością tych sprawozdań. Zgodnie z ☞ art. 135 ust. 4 płatności okresowe KE na rzecz państwa członkowskiego zostaną zawieszone (automatycznie, bez możliwości innej decyzji przez KE), jeżeli sprawozdanie z wdrażania PO nie zostanie przekazane do KE zgodnie z ww. terminami (podobne rozwiązanie obowiązywało w 2007-2013).

Zasadniczo każde sprawozdanie dotyczy poprzedniego roku budżetowego, czyli sprawozdanie przekazywane KE w maju 2018 r. obejmuje okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2017 r. Jednakże **pierwsze sprawozdanie**, przedkładane w 2016 r., obejmuje lata budżetowe 2014 i 2015. Jest to nowe rozwiązanie wpisujące się w działania na rzecz zmniejszenia obciążeń administracyjnych, ponieważ doświadczenia z poprzednich okresów programowania pokazały, że w pierwszym roku okresu programowania niewiele programów zostaje uruchomionych, więc trudno byłoby wypełnić treścią takie sprawozdanie. Po ostatnim sprawozdaniu z wdrażania z 2023 r. (dla okresu 1 stycznia – 31 grudnia 2022 r.), następne sprawozdanie będzie przedstawiane dopiero do 15 lutego 2025 r. Będzie to końcowe sprawozdanie z wdrażania, które wchodzi w skład dokumentów zamknięcia PO (więcej w rozdziale: **Zarządzanie i kontrola**) i będzie zawierało dane dotyczące ostatniego roku budżetowego (1 stycznia – 31 grudnia 2023 r.) wraz z dodatkowymi informacjami podsumowującymi realizację całego programu.

Zgodnie z art. 50 przekazane KE sprawozdanie jest poddawane ocenie formalnej czy zawiera wszystkie informacje wymagane przez ten artykuł oraz artykuł 111. Następnie KE dokonuje oceny merytorycznej sprawozdania i przekazuje odpowiedniej instytucji zarządzającej ewentualne uwagi – w przypadku rocznych sprawozdań KE ma na to dwa miesiące od daty otrzymania tego dokumentu, a w przypadku sprawozdania końcowego pięć miesięcy. Wspomniane wcześniej ewentualne zawieszenie płatności z powodu nieprzekazania sprawozdania w związku z art. 135 ust. 4 jest uruchamiane w oparciu o ocenę formalną – późniejsza nawet bardzo negatywna ocena merytoryczna nie stanowi już takiej przesłanki. Niezgłoszenie przez KE uwag w tych terminach prowadzi do automatycznego przyjęcia sprawozdania. Ustęp 8 art. 50 precyzuje, że KE powinna ograniczyć swoje uwagi do kwestii o znaczącym wpływie na wdrażanie PO. Instytucja zarządzająca ma trzy miesiące na odniesienie się do uwag KE i przekazanie stosownych wyjaśnień, w tym np. o podjętych działaniach. Jeżeli te informacje będą dla KE satysfakcjonujące, wówczas sprawozdanie zostaje przyjęte.

Zawartość rocznego sprawozdania z wdrażania i jego rola w całym procesie sprawozdawczości

Roczne sprawozdania z wdrażania przedkładane w roku 2016, 2018 i w latach 2020-2023 można nazwać „lekkimi sprawozdaniami”, ponieważ muszą one zawierać jedynie następujące elementy podstawowe:

- najważniejsze informacje o wdrażaniu programu w odniesieniu do danych finansowych i wszystkich wskaźników (w tym tych uwzględnionych w ramach wykonania) (☞ art. 50 ust. 2),
- podsumowanie wniosków z przeprowadzonych ewaluacji, a także informacje o jakichkolwiek istotnych dla wdrażania kwestiach i podjętych przez państwo członkowskie działaniach w odpowiedzi na nie (☞ art. 50 ust. 2),
- informacje o postępach w przygotowaniu i realizacji dużych projektów oraz WPD (☞ art. 111 ust. 3).

Podobnie jak w innych aspektach, do zawartości sprawozdania przedkładanego w 2016 r. mają zastosowanie pewne wyjątki: państwo członkowskie jeszcze nie musi w nim przedstawiać danych nt. wskaźników ram wykonania, ale dobrowolnie może zawrzeć informacje o działaniach podjętych w celu spełnienia warunków wstępnych.

Natomiast sprawozdania roczne przedkładane w 2017 i 2019 r. będą miały szerszy zakres niż ten wymieniony powyżej, dlatego też można je nazwać „ciężkimi”. Oprócz ww. informacji sprawozdania te muszą zawierać informacje dodatkowe. Szerszy zakres jest związany z tym, że sprawozdania w roku 2017 i 2019 stanowią podstawę do opracowania przez państwo członkowskie sprawozdania z postępów we wdrażaniu umowy partnerstwa w 2017 i 2019 r. Mamy tu więc do czynienia z dwoma przeglądami śródkresowymi polityki spójności (a także EFRROW i EFMR), które zostały szerzej opisane w dalszej części tego rozdziału.

To zadecydowało o bardziej strategicznym charakterze dodatkowych informacji wymaganych w „ciężkich” sprawozdaniach, tzn.:

- oceny postępów w osiąganiu celów PO, w tym wkład EFSI w zmiany wartości wskaźników rezultatu (☞ art. 50 ust. 4),
- oceny realizacji zasad wsparcia EFSI (☞ art. 50 ust. 4), czyli zasady partnerstwa (☞ art. 5), zasady promowania równości mężczyzn i kobiet oraz niedyskryminacji (art. 7) i zasady zrównoważonego rozwoju (☞ art. 8), ze szczególnym uwzględnieniem realizacji celów związanych ze zmianami klimatu,
- informacji o realizacji planu ewaluacji oraz o wykorzystaniu jej wyników (☞ art. 111 ust. 4 akapit pierwszy lit. a)),
- wyników działań informacyjnych i promocyjnych prowadzonych w ramach strategii komunikacji (☞ art. 111 ust. 4 akapit pierwszy pkt b)),
- informacji o zaangażowaniu partnerów we wdrażanie, monitorowanie i ewaluację PO (☞ art. 111 ust. 4 akapit pierwszy pkt c)).

Tutaj również mamy przepis szczególny: sprawozdanie przedstawiane w 2017 r. musi obowiązkowo zawierać podsumowanie działań podjętych na rzecz spełnienia warunków wstępnych. Na tej podstawie KE dokonuje oceny, czy odpowiednie dla danego PO warunki wstępne zostały ostatecznie spełnione (więcej w rozdziale: **Warunki wstępne**). Natomiast na podstawie danych przekazanych w sprawozdaniu z wdrażania w 2019 r. odbywa się przegląd wyników i zapadają ostateczne decyzje o alokacji rezerwy wykonania (więcej w rozdziale: **Ramy i rezerwa wykonania oraz przegląd wyników**). Ponadto sprawozdanie w 2019 r. powinno również zawierać informację i ocenić postęp danego programu w zakresie realizacji strategii *Europa 2020*.

Dodatkowo art. 111 ust. 4 akapit drugi zawiera katalog informacji, które państwo członkowskie może przedstawić w „ciężkich” sprawozdaniach, o ile te kwestie mają istotne miejsce w celach lub w treści danego PO. Dla porządku należy wspomnieć, że ostatni akapit z tego ustępu zawiera możliwość przedstawienia niektórych informacji w sprawozdaniu z wdrażania umowy partnerstwa zamiast w „ciężkim” rocznym sprawozdaniu z wdrażania. Jednakże nie dotyczy to Polski, więc ww. akapit nie został tutaj szczegółowo omówiony.

Roczne sprawozdania wraz z ich streszczeniem są podawane do wiadomości publicznej, stanowią więc ważne medium udostępniania społeczeństwu informacji nt. postępów we wdrażaniu PO, osiągniętych wynikach, a także ewentualnych problemach. Na ich temat odbywa się dialog między KE a państwem członkowskim. Przebiega on w ramach ww. procedury przyjęcia sprawozdania przez KE, w tym zgłaszania przez nią uwag, a także podczas obowiązkowych corocznych spotkań z KE (☞ art. 51 ust. 1). Co ciekawe z przepisów unijnych nie wynika obowiązek, aby również końcowe sprawozdanie zostało omówione na takim spotkaniu, skoro są one organizowane obowiązkowo do 2023 r., a końcowe sprawozdanie jest przedstawiane na początku 2025 r. Dodatkowo warto też zwrócić uwagę na art. 22 ust. 6 i 7, który jednoznacznie wskazuje, że KE jedynie wówczas może zastosować sankcje finansowe w kontekście ram wykonania, jeżeli poważne niepowodzenie w osiąganiu celów pośrednich czy końcowych zostało spowodowane przez słabości wdrożeniowe, które zostały w jasny sposób zasygnalizowane przez KE państwu członkowskiemu, ale państwo członkowskie nie podjęło odpowiednio skutecznych działań naprawczych, aby te słabości usunąć. Roczne sprawozdania z wdrażania są też podstawą dla corocznej sprawozdawczości Komisji Europejskiej, która zgodnie z art. 53 na ich podstawie sporządza sprawozdanie podsumowujące i przekazuje je Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu (EKES) i Komitetowi Regionów, które mogą zająć wobec niego stanowisko.

1303/2013

Końcowe sprawozdanie z wdrażania

Zgodnie z art. 141 rozporządzenia ogólnego końcowe sprawozdanie z wdrażania PO jest przedstawiane wraz z pozostałymi dokumentami zamknięcia do 15 lutego 2025 r. Podobnie, jak to jest w przypadku poprzedzających go rocznych sprawozdań, przygotowywane jest przez instytucję zarządzającą, zatwierdzone przez komitet monitorujący, następnie przesłane do KE do jej akceptacji. Warto przypomnieć, że na podstawie danych z końcowego sprawozdania z wdrażania, KE może podjąć decyzję o nałożeniu korekty finansowej netto na program operacyjny, jako kary za poważne niepowodzenie w osiąganiu celów końcowych ram wykonania (więcej w rozdziale: **Ramy i rezerwa wykonania oraz przegląd wyników**).

Zawartość końcowego sprawozdania z wdrażania jest zbliżona do „ciężkiego” sprawozdania przedstawianego w 2019 r., ponieważ zawiera ono wszystkie elementy obowiązkowe dla „ciężkich” sprawozdań wraz z dodatkową informacją i oceną postępów danego programu w zakresie realizacji strategii *Europa 2020*. Można wskazać dwie różnice między nimi:

- końcowe sprawozdanie nie przedstawia informacji dotyczących wykorzystania wniosków z ewaluacji, nt. wyników działań informacyjno-promocyjnych i zaangażowania partnerów w realizację programu (które są wymagane dla rocznego sprawozdania w 2019 r. zgodnie z art. 111 ust. 4),
- przepisy unijne nie przewidują możliwości przedstawienia w nim dodatkowych, fakultatywnych elementów, które mogą zostać ujęte w „ciężkim” sprawozdaniu (które są wymienione w art. 111 ust. 4 akapit drugi). Jednakże wydaje się, że instytucja zarządzająca może z własnej inicjatywy wdrażać dodatkowe elementy przy zachowaniu elementów bezwzględnie wymaganych. Dodatkowe informacje mogą mieć formę załączników.

Rozporządzenie wykonawcze KE nr 207/2015 z dnia 20 stycznia 2015 r.

Załącznik V do ww. rozporządzenia zawiera wzór rocznego i końcowego sprawozdania z wdrażania, z uwzględnieniem opisanych powyżej różnic w zawartości. Zostanie on odpowiednio wprowadzony do systemu SFC2014, poprzez który zostanie on przekazany Komisji Europejskiej. Warto zwrócić uwagę na fakt, że podczas negocjacji tego rozporządzenia zidentyfikowana została potrzeba poprawienia ostatniego akapitu w art. 111 ust. 4 rozporządzenia ogólnego. Jednak treść tego rozdziału pozostanie wciąż aktualna i nie będzie wymagała korekty.

Regularne przekazywanie KE danych finansowych przez instytucję zarządzającą

Artykuł 112 nakłada na państwo członkowskie obowiązek regularnego przekazywania finansowych danych nt. wdrażania programu operacyjnego do KE. Wykorzystując system SFC2014, instytucja zarządzająca trzy razy w roku przekazuje następujące informacje:

- do 31 stycznia każdego roku – (i) całkowite oraz publiczne kwalifikowalne wydatki projektów oraz liczbę projektów wybranych do wsparcia, a także (ii) całkowite wydatki kwalifikowalne ujęte we wnioskach o płatność lub deklaracjach wydatków złożonych do instytucji zarządzającej. Te dane przekazywane są w rozbiciu na osie priorytetowe i kategorie interwencji i znajdują się także w rocznych sprawozdaniach z wdrażania PO. Dodatkowo powinna im towarzyszyć prognoza na jaką kwotę instytucja zarządzająca planuje złożyć wnioski o płatność do KE w bieżącym i przyszłym roku budżetowym,
- do 31 lipca każdego roku – (i) całkowite oraz publiczne kwalifikowalne wydatki projektów oraz liczbę projektów wybranych do wsparcia, a także (ii) całkowite wydatki kwalifikowalne ujęte we wnioskach o płatność lub deklaracjach wydatków złożonych do instytucji zarządzającej. Te dane przekazywane są w rozbiciu na osie priorytetowe i powinna im towarzyszyć prognoza na jaką kwotę instytucja zarządzająca planuje złożyć wnioski o płatność do KE w bieżącym i przyszłym roku budżetowym,
- do 31 października każdego roku – (i) całkowite oraz publiczne kwalifikowalne wydatki projektów oraz liczbę projektów wybranych do wsparcia, a także (ii) całkowite wydatki kwalifikowalne ujęte we wnioskach o płatność lub deklaracjach wydatków złożonych do instytucji zarządzającej. Te dane przekazywane są w rozbiciu na osie priorytetowe.

We wszystkich przypadkach instytucja zarządzająca przekazuje dane według stanu na koniec miesiąca poprzedzającego miesiąc przekazania tych danych, czyli dane przekazywane 31 stycznia pokazują stan na 31 grudnia roku poprzedniego, a dane przekazywane 31 lipca – stan na 30 czerwca tego samego roku. Wzór stosowany do przekazywania powyższych danych został ustanowiony przez KE w załączniku II do rozporządzenia wykonawczego KE nr 1011/2014.

Roczne spotkanie w sprawie przeglądu

1303/2013

Zakres obowiązywania przepisów: EFSI

Omawiane przepisy:

1. Rozporządzenie ogólne:

- a) artykuł 51 Roczne spotkanie w sprawie przeglądu

Powiązania z innymi artykułami:

1. Rozporządzenie ogólne:

- a) art. 50 – Wskazanie, że przedmiotem rocznego spotkania ws. przeglądu wdrażania programu operacyjnego jest roczne sprawozdanie z wdrażania programu
- b) art. 52 ust. 1 – Wskazanie, że w 2017 r. i 2019 r. roczne spotkanie odbywa się z uwzględnieniem sprawozdań z postępów złożonych w tych latach przez państwo członkowskie

2. Rozporządzenie nr 1299/2013 ws. EWT:

- a) art. 15 roczny przegląd wdrażania programów EWT dokonuje się na zasadach określonych w art. 51 rozporządzenia ogólnego.

Celem corocznie (począwszy od 2016 r. do 2023 r. włącznie) organizowanego spotkania w sprawie przeglądu jest analiza stopnia zaawansowania poszczególnych programów operacyjnych, realizowanych przez dane państwa członkowskie, uwzględniająca roczne sprawozdanie z wdrażania (☞ art. 50) oraz uwagi przekazane przez KE w tym zakresie. KE przewodniczy ww. spotkaniu lub dzieli tę funkcję z państwami członkowskimi, na jego wniosek. Spotkania takie były wymagane także w okresie 2007-2013 zgodnie z art. 68 rozporządzenia nr 1083/2006.

W roku 2017 i 2019 przedmiotem rocznego spotkania ws. przeglądu będzie w szczególności analiza stopnia wdrażania wszystkich programów operacyjnych realizowanych przez państwa członkowskie, z uwzględnieniem złożonych przez państwa członkowskie sprawozdań z postępów z wdrażania umowy partnerstwa (☞ art. 52), zawierających dane za te lata.

Nowością w porównaniu z okresem 2007-2013, odnoszącą się do zasady dokonywania corocznego przeglądu, jest możliwość odstępstwa od niego w latach innych niż 2017 i 2019. Powyższe odstępstwo uzgadniane jest pomiędzy państwami członkowskimi a KE. W wyniku przeprowadzonego spotkania ws. przeglądu państwo członkowskie jest zobowiązane do podjęcia działań prowadzących do wdrożenia uwag KE w zakresie kwestii kluczowych dla wdrażania programów operacyjnych. Nie ma obowiązku informowania komitetu monitorującego dany program o uwagach przekazanych przez KE.

Sprawozdanie z postępów we wdrażaniu umowy partnerstwa

Zakres obowiązywania przepisów: EFSI

Omawiane przepisy:

1. Rozporządzenie ogólne:

- a) artykuł 52 Sprawozdanie z postępów

2. Rozporządzenie wykonawcze KE nr 207/2015:

- a) załącznik I Wzór sprawozdania z postępów

1303/2013

Powiązania z innymi artykułami:**1. Rozporządzenie ogólne:**

- a) art. 5 ust. 2 – Wskazanie konieczności zaangażowania partnerów samorządowych, gospodarczych, społecznych etc. w przygotowywanie sprawozdań z postępów
- b) art. 15 ust. 1 lit. d) – Wskazanie konieczności zawarcia w UP opisu roli partnerów w przygotowywaniu sprawozdań z postępów
- c) art. 19 ust. 2 – Wskazanie konieczności spełnienia przez państwa członkowskie warunków wstępnych nie później niż do 31 grudnia 2016 r. i przedstawienia sprawozdania z ich wypełnienia nie później niż w rocznym sprawozdaniu z realizacji w 2017 r. lub w sprawozdaniu z postępów w 2017 r.
- d) art. 51 ust. 2 – Wskazanie, że w 2017 r. i 2019 r. odbywa się roczne spotkanie ws. przeglądu z uwzględnieniem sprawozdań z postępów złożonych w tych latach przez państwo członkowskie
- e) art. 53 ust. 2 – Wskazanie, że w 2017 i 2019 r. KE opracowuje sprawozdanie strategiczne podsumowujące sprawozdania państw członkowskich z postępów
- f) art. 111 ust. 4 akapit 3 – Wskazanie, że państwa członkowskie wdrażające nie więcej niż jeden PO na fundusz polityki spójności w drodze wyjątku mogą zawrzeć wybrane informacje nie w rocznych sprawozdaniach ze wdrażania, a w sprawozdaniach z postępów

Podczas gdy sprawozdanie z wdrażania omówione powyżej dotyczy poszczególnych programów i koncentruje się przede wszystkim na kwestiach wdrożeniowych, sprawozdanie z postępów dotyczy całej umowy partnerstwa. **Motyw 51 preambuły do rozporządzenia ogólnego** wyjaśnia, że celem składania przez państwa członkowskie sprawozdań z postępów we wdrażaniu umowy partnerstwa jest umożliwienie Komisji Europejskiej monitorowania jej wkładu w realizację celów strategii *Europa 2020* oraz misji poszczególnych funduszy wchodzących w skład EFSI, a określonych w TFUE. Przedstawiane dwukrotnie przez państwa członkowskie w trakcie okresu programowania, te sprawozdania są podstawą dla sprawozdawczości strategicznej Komisji Europejskiej, a więc pośrednio również przedmiotem debaty na poziomie unijnym o wynikach i skuteczności EFSI, w tym polityki spójności.

Przygotowanie i wykorzystanie sprawozdań z postępów

Te sprawozdania można uznać za następcę sprawozdań z realizacji narodowych strategicznych ram odniesienia, które w ubiegłym okresie programowania zostało przedstawione na koniec 2009 i 2012 r. W latach 2014-2020 państwa członkowskie przedstawiają sprawozdanie z postępów we wdrażaniu umowy partnerstwa również dwukrotnie, czyli pierwszy raz do 31 sierpnia 2017 r. i drugi raz do 31 sierpnia 2019 r.

Ten termin został ustalony z trzech powodów:

- daje państwom członkowskim przynajmniej dwa miesiące na pełne uwzględnienie zawartości „ciężkich” sprawozdań z wdrażania programów operacyjnych, przekazywanych na koniec czerwca w 2017 r. i 2019 r.,
- pozwala na przedstawienie i wykorzystanie najświeższych danych statystycznych dotyczących sytuacji ekonomiczno-społecznej w danym państwie członkowskim,
- umożliwia Komisji Europejskiej wykorzystanie ich treści podczas jej własnych prac sprawozdawczych w ramach cyklu semestru europejskiego.

W ciągu dwóch miesięcy od otrzymania sprawozdania KE może w uzasadnionym przypadku zwrócić się do państwa członkowskiego o przekazanie dodatkowych informacji, ale w odróżnieniu od sprawozdań z wdrażania programów, KE nie akceptuje formalnie sprawozdania z postępów. Informacje w nim zawarte zostaną przez nią wykorzystane przy przygotowywaniu odpowiednich sprawozdań na poziomie unijnym dotyczących wszystkich państw członkowskich i UE, jako całości, co szczegółowo opisano w dalszej części tego rozdziału.

W Polsce, zgodnie z artykułem 14f uozppr, to minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego jest odpowiedzialny za przygotowanie tych sprawozdań, przedkłada je komitetowi ds. umowy partnerstwa do wiadomości, a następnie przekazuje Komisji Europejskiej. Sprawozdania te przyjmowane są co roku. Pierwsze sprawozdanie roczne z realizacji umowy partnerstwa, obejmujące lata 2014 i 2015, minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego sporządza w 2016 r. Ostatnie sprawozdanie roczne, za 2022 r., minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego sporządza w 2023 r.

Zawartość sprawozdania z postępów

1303/2013

Najważniejszym nowym w stosunku do okresu 2007-2013 rozwiązaniem jest to, że takie sprawozdanie jest przygotowywane wspólnie dla wszystkich funduszy wchodzących w skład EFSI – jego odpowiednik z poprzedniego okresu programowania dotyczył jedynie funduszy polityki spójności. Jest to naturalną konsekwencją tego, że umowa partnerstwa dotyczy wszystkich funduszy wchodzących w skład EFSI i wpisuje się to w jeden z celów reformy polityki spójności, czyli poprawienia koordynacji tej polityki z EFRROW i EFMR. Ponadto zawartość tego sprawozdania została znaczenie rozbudowana w porównaniu z okresem programowania 2007-2013.

Zgodnie z **art. 52 ust. 2 rozporządzenia ogólnego**, w porównaniu z rocznymi sprawozdaniami z wdrażania programów to sprawozdanie ma charakter strategiczny, o czym świadczy zarówno zestaw informacji w nim zawarty, jak i fakt, że państwo członkowskie powinno dokonać w nim oceny postępów.

Sprawozdanie z postępów powinno więc odnieść się do następujących kwestii:

- a) zmian w zakresie potrzeb rozwojowych w państwie członkowskim od przyjęcia umowy partnerstwa – jest to nawiązanie do części diagnostycznej umowy partnerstwa, w tym do zawartego w niej odniesienia do stosownych zaleceń dla danego państwa członkowskiego; przedstawione tutaj informacje mogą mieć więc istotne znaczenie z punktu widzenia zastosowania warunkowości makroekonomicznej (więcej w rozdziale: **Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne i zarządzanie gospodarcze UE**),
- b) postępów dokonanych na drodze do realizacji strategii *Europa 2020*, oraz konkretnych zadań funduszy, poprzez wkład EFSI w wybrane cele tematyczne, i w szczególności w odniesieniu do celów pośrednich określonych w ramach wykonania dla poszczególnych programów oraz w odniesieniu do wsparcia wykorzystanego na cele dotyczące zmian klimatu – ta część sprawozdania wymaga więc analizy i przedstawienia przez państwo członkowskie wniosków na podstawie informacji obowiązkowo zawartych w „ciężkich” sprawozdaniach z wdrażania programów,
- c) wdrożenia mechanizmów mających zapewnić koordynację pomiędzy EFSI a innymi unijnymi i krajowymi instrumentami finansowania oraz EBI – jest to element niemal nieobecny w rocznych sprawozdaniach z wdrażania poszczególnych programów, a nawiązujący do konkretnej części w umowie partnerstwa poświęconej tym zagadnieniom,
- d) wdrożenia zintegrowanego podejścia do rozwoju terytorialnego, lub podsumowania wdrożenia zintegrowanych podejść na podstawie treści programów, w tym postępów w realizacji obszarów priorytetowych w zakresie współpracy – informacje dotyczące tych zagadnień są zawierane jedynie fakultatywnie przez państwa członkowskie w „ciężkich” sprawozdaniach z wdrażania PO, a nawiązują bezpośrednio do odpowiedniej części umowy partnerstwa,
- e) w stosownych przypadkach – przedsięwzięć podjętych w celu wzmocnienia potencjału instytucji państw członkowskich i beneficjentów w zakresie zarządzania EFSI i ich wykorzystania – jest to jedna z tych kwestii, która fakultatywnie może zostać uwzględniona w „ciężkim” sprawozdaniu z wdrażania PO,
- f) przeprowadzonych przedsięwzięć i dokonanych postępów w odniesieniu do zmniejszenia obciążeń administracyjnych dla beneficjentów – ta informacja nawiązuje do części wymaganych tak w umowie partnerstwa, jak i w programach operacyjnych, ale nie jest wymagana w rocznych sprawozdaniach z wdrażania,
- g) roli partnerów, o których mowa w **art. 5 rozporządzenia ogólnego**, w realizacji umowy partnerstwa oraz podsumowania przeprowadzonych przedsięwzięć dotyczących zastosowania horyzontalnych zasad, o których mowa w **art. 5, 7 i 8 rozporządzenia ogólnego** i celów politycznych w ramach wdrażania EFSI – informacje nt. praktycznego wdrożenia zasady partnerstwa, zasady promowania równości kobiet i mężczyzn oraz niedyskryminacji, a także zasady zrównoważonego rozwoju (więcej w rozdziale: **Zasady wsparcia unijnego z Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych**) muszą zostać omówione tak w poszczególnych „ciężkich” sprawozdaniach z wdrażania programów, jak i w sprawozdaniu z postępów we wdrażaniu umowy partnerstwa. Warto tutaj dodać, że **art. 5 explicite** mówi o umożliwieniu partnerom udziału w przygotowywaniu sprawozdania z postępów.

Dodatkowo sprawozdanie z postępów przedkładane w 2017 r. odnosi się również do informacji nt. spełnienia warunków wstępnych, która musi być przedstawiona w rocznych sprawozdaniach z wdrażania dla poszczególnych programów przedstawianych w tym samym roku.

Sprawozdania z postępów w zakresie wdrażania UP są przygotowywane według stanu na 31 grudnia 2016 r. w przypadku sprawozdania przedstawianego KE w 2017 r. oraz według stanu na 31 grudnia 2018 r. w przypadku sprawozdania przedstawianego KE w 2019 r. Podobnie jak w przypadku sprawozdań z wdrażania programów, sprawozdanie z postępów jest przekazywane do KE w formie elektronicznej z wykorzystaniem systemu SFC2014. Wzór tego sprawozdania został ustanowiony w **załączniku I do rozporządzenia wykonawczego KE nr 207/2015**.

1303/2013

Sprawozdawczość Komisji Europejskiej i debata polityczna na poziomie unijnym

Zakres obowiązywania przepisów: EFSI z wyjątkiem art. 113, który dot. EFRR, EFS i FS

Omawiane przepisy:

1. Rozporządzenie ogólne:

- a) artykuł 16 ust. 3 Przyjęcie i zmiana umowy partnerstwa (sprawozdanie KE z negocjacji)
- b) artykuł 53 Sprawozdawczość Komisji i debata nt. EFSI
- c) artykuł 113 Sprawozdanie nt. spójności

Powiązania z innymi artykułami:

1. Rozporządzenie ogólne:

- a) art. 46 ust. 4 – Odniesienie do instrumentów finansowych w sprawozdawczości KE
- b) art. 50 Sprawozdania z wdrażania
- c) art. 52 Sprawozdanie z postępów
- d) art. 23 ust. 16 – Odniesienie do sprawozdania KE ze stosowania warunkowości makroekonomicznej

Rozbudowanie sprawozdawczości z poziomu państwa członkowskiego nt. wdrażania programów i umowy partnerstwa omówione w poprzednich częściach tego rozdziału, znajduje odzwierciedlenie w sprawozdawczości Komisji Europejskiej. Zmiany wprowadzone dla okresu programowania 2014-2020 mają na celu ściślejsze powiązanie sprawozdawczości z realizacji EFSI z szerszym cyklem przeglądu polityk unijnych – semestrem europejskim – a także rozwinięcie unijnej debaty na poziomie politycznym nt. polityki spójności.

Sprawozdania przedstawiane przez Komisję Europejską

Podstawową nowością w porównaniu z okresem 2007-2013 jest to, że wszystkie sprawozdania Komisji będą przygotowane wspólnie dla wszystkich funduszy wchodzących w skład EFSI – w ubiegłym okresie programowania nie było żadnego związku między sprawozdawczością (krajową czy unijną) z realizacji funduszy polityki spójności a EFRROW czy EFMR.

Wśród sprawozdań, które ma przedstawić KE w latach 2014-2020 pojawiły się dwa, które będą przedstawiane jednocześnie. Zgodnie z **ustępem 3 artykułu 16 rozporządzenia ogólnego**, pierwszym takim sprawozdaniem, które zostanie przygotowane przez KE - i pierwszym jej sprawozdaniem w ogóle z zakresu EFSI – będzie **sprawozdanie podsumowujące wyniki negocjacji umów partnerstwa i programów** między KE a państwami członkowskimi, z uwzględnieniem kwestii specyficznych dla każdego państwa członkowskiego. Zostanie ono przedłożone przez KE do 31 grudnia 2015 r. i przekazane Radzie UE, Parlamentowi Europejskiemu, Komitetowi Regionów i EKES. Wymienione instytucje unijne będą mogły poddać je wewnętrznej dyskusji i przedstawić swoje stanowisko. Drugie jednorazowe sprawozdanie zostanie przedstawione przez KE w 2017 r. i, zgodnie z art. 23 ust. 17, będzie dotyczyło stosowania nowych narzędzi warunkowości makroekonomicznej (więcej w rozdziale: **Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne i zarządzanie gospodarcze UE**).

Następne trzy typy sprawozdań będą dotyczyły postępów w realizacji EFSI i będą ukazywać się cyklicznie. Zostały one opisane w art. 53 i 113. Również one powinny zostać przekazane Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, EKES i Komitetowi Regionów.

Artykuł 53 opisuje dwa z nich:

- a) **sprawozdanie podsumowujące** – wprowadził je ustęp 1 artykułu 53 rozporządzenia ogólnego, który stanowi, że KE jest zobowiązana do przedstawiania corocznie – rozpoczynając oczywiście od 2016 r. – sprawozdania zawierającego podsumowanie „lekich” rocznych sprawozdań z wdrażania programów oraz wyniki dostępnych dla nich ewaluacji. Można wnioskować, że będzie się ono ukazywać w latach 2016, 2018, a następnie 2020-2023,

- b) **sprawozdanie strategiczne** – zostanie przygotowane w oparciu o „ciężkie” sprawozdania z wdrażania programów oraz o sprawozdania z postępów przedstawiane przez państwa członkowskie w latach 2017 i 2019 r. Jest to więc sprawozdanie o większym politycznym kalibrze, ponieważ instytucje unijne są zaproszone do przeprowadzenia debaty nt. płynących z nich wniosków. W szczególności, wobec nich Rada UE powinna każdorazowo zająć stanowisko w celu odpowiedniego poinformowania Rady Europejskiej na wiosennym szczycie w 2018 r. i 2020 r.

Tak sprawozdanie podsumowujące, jak i sprawozdanie strategiczne przedkładane jest w II połowie danego roku, najpóźniej na jego koniec. Zbiega się to w czasie z pracami KE nad publikowaną na koniec każdego roku roczną analizą wzrostu gospodarczego (*Annual Growth Survey*). Była to świadoma decyzja współprawodawców – Parlamentu Europejskiego i Rady – którzy w **motywie 51 preambuły do rozporządzenia ogólnego** jednoznacznie deklarują, że sprawozdawczość KE dotycząca EFSI powinna być punktem odniesienia dla regularnej strategicznej debaty na poziomie politycznym nt. wkładu tych funduszy w realizację strategii *Europa 2020*, a tym samym powinna być częścią semestru europejskiego.

Z punktu widzenia EFSI, do najważniejszych etapów semestru europejskiego należy zaliczyć:

- przedstawienie rocznej analizy wzrostu w listopadzie-grudniu: KE przedstawia roczną analizę wzrostu, zawierającą opis bieżącej sytuacji ekonomicznej w UE wraz z prognozami na przyszły rok, wobec której toczy się debata między państwami członkowskimi w Radzie UE i na jej podstawie w styczniu Rada Europejska przyjmuje konkluzje (uzgodnione stanowisko), wskazujące ogólne kierunki działań dla KE i państw członkowskich. Wymienione powyżej sprawozdania podsumowujące czy strategiczne powinny towarzyszyć rocznej analizie wzrostu, a debata w ramach Rady nad płynącymi z nich wnioskami powinna wpisywać się w szerszą debatę unijną nad tym dokumentem,
- w marcu głowy państw spotykają się ponownie, aby doprecyzować priorytety ekonomiczne UE na dany rok – wówczas Rada (zgodnie ze wspomnianym motywem 51 preambuły i z ustępem 3 artykułu 53) jest zobowiązana przekazać swój wkład Radzie Europejskiej na bazie przynajmniej sprawozdania strategicznego (czyli przynajmniej dwa razy w trakcie okresu programowania) nt. udziału EFSI w realizacji strategii *Europa 2020*,
- w kwietniu państwa członkowskie przedstawiają swoje zaktualizowane KPR oraz programy konwergencji/stabilności i na ich podstawie w czerwcu KE proponuje Radzie przyjęcie zaleceń dla poszczególnych państw członkowskich z tytułu art. 121 ust. 2 i art. 148 ust. 4 TFUE, które są zatwierdzane przez głowy państw na szczycie w czerwcu i ostatecznie przyjmowane przez Radę w lipcu. W wyjątkowych, uzasadnionych sytuacjach może zostać uruchomiona warunkowość makroekonomiczna wobec EFSI (więcej w rozdziale: **Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne i zarządzanie gospodarcze UE**),
- w listopadzie KE wydaje nową roczną analizę wzrostu gospodarczego i cykl semestru europejskiego powtarza się w kolejnym roku.

Na koniec omawiania artykułu 53 należy zwrócić uwagę na fakt, że zawiera on pewną nieścisłość. Zgodnie z ustępem 4, począwszy od 2018 r., a następnie co dwa lata, KE umieszcza w swoim **sprawozdaniu z postępów** na wiosenne posiedzenie Rady Europejskiej specjalną sekcję poświęconą podsumowaniu sprawozdań: podsumowującego i strategicznego. Sekcja ta ma w szczególności na celu wykazanie wkładu EFSI w postęp w realizacji strategii *Europa 2020*. Podstawową różnicą w odniesieniu do poprzedniego okresu jest rzadsza częstotliwość przygotowania tej sekcji w ramach sprawozdania KE z postępów – w okresie 2017-2013 tak wymóg był co roku. Nieścisłość polega na tym, że wspomniane „sprawozdanie z postępów” dotyczyło Strategii Lizbońskiej i jego następcą dla strategii *Europa 2020* jest wspomniana wyżej roczna analiza wzrostu gospodarczego. Należy więc jedynie domniemywać, że można postawić znak równości między sprawozdaniem strategicznym a informacją odpowiadającą zakresowi ww. „specjalnej sekcji”. Ostatecznie to, czy KE zdecyduje się na publikowanie odrębnych sprawozdań strategicznych, czy na wcielenie ich do rocznej analizy wzrostu gospodarczego okaże się dopiero w 2017 r. Oprócz dwóch powyższych typów sprawozdań jest jeszcze trzecie sprawozdanie KE, które ukazuje się regularnie już od 1996 r.

Zgodnie z **artykułem 113** i na podstawie art. 175 TFUE, co trzy lata Komisja przedstawia Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, EKES i Komitetowi Regionów kompleksowe **sprawozdanie nt. spójności** (tzw. raport kohezyjny), które tradycyjnie zawiera następujące elementy:

- opis postępów w urzeczywistnianiu spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, w tym określenie sytuacji społeczno-gospodarczej i rozwoju regionów oraz w realizowaniu priorytetów,
- określenie roli funduszy, finansowania z EBI i innych instrumentów, jak również wpływu innych unijnych i krajowych polityk na osiągnięcie spójności,
- w razie konieczności – wskazanie unijnych środków oraz strategii, które są niezbędne do zwiększenia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, a także do realizowania celów współpracy.

1303/2013

Tabela 5. Sprawozdawczość strategiczna państw członkowskich i Komisji oraz debata polityczna

Przedkładający	Sprawozdanie	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Komisja Europejska	Sprawozdanie z negocjacji UP i programów (art. 16 ust. 3)		do 31 XII										
Państwa członkowskie	Sprawozdanie z wdrażania programów (art. 50)			maj	czerwiec	maj	czerwiec	maj	maj	maj	maj		do 15 lutego (sprawozdanie końcowe)
Komisja Europejska	Sprawozdanie podsumowujące (art. 53 ust. 1)			jesień	jesień	jesień	jesień	jesień	jesień	jesień	jesień		
Państwa członkowskie	Sprawozdanie z postępów we wdrażaniu UP (art. 52)			<i>sierpień</i> ²³	do 31 sierpnia	<i>sierpień</i>	do 31 sierpnia	<i>sierpień</i>	<i>sierpień</i>	<i>sierpień</i>			
Komisja Europejska	Sprawozdanie ze stosowania warunkowości makroekonomicznej (art. 23 ust. 17)				brak konkretnego terminu								
Komisja Europejska	Sprawozdanie strategiczne (art. 53 ust. 2)				do 31 grudnia		do 31 grudnia						
Komisja Europejska	Sprawozdanie nt. spójności	brak konkretnego terminu			brak konkretnego terminu			brak konkretnego terminu			brak konkretnego terminu		
Debata polityczna: Rada UE, Parlament Europejski, EKES, Komitet Regionów (art. 53 ust. 3)						wiosna		wiosna					

Źródło: Opracowanie własne MłIR

²³⁾ Kursywą zaznaczono terminy, które wynikają z ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, która nakłada na ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego obowiązek sporządzenia sprawozdania co roku.

Szóste sprawozdanie w sprawie spójności (szósty raport kohezyjny)

W dniu 23 lipca 2014 r. KE opublikowała *Szóste sprawozdanie w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej – Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia*, wraz z towarzyszącym mu analitycznym dokumentem roboczym służb Komisji (tzw. raport kohezyjny). Raport był przedmiotem debaty między przedstawicielami Komisji, Parlamentu Europejskiego, EKES, Komitetu Regionów, państw członkowskich, regionów a także partnerów podczas Forum Kohezyjnego, jakie miało miejsce w dn. 8-9 września 2014 r. Tematyka tego raportu poświęcona była w szczególności wykazaniu kluczowej roli inwestycji finansowanych w ramach polityki spójności w niwelowaniu skutków kryzysu społeczno-gospodarczego w UE. W wielu krajach inwestycje realizowane ze środków polityki spójności stanowią główne, a często prawie jedyne, źródło inwestycji publicznych służących kreowaniu wzrostu i tworzeniu miejsc pracy. Szóste sprawozdanie w sprawie spójności ukazało z rocznym opóźnieniem (tj. po czterech latach od opublikowania poprzedniego piątego raportu) z uwagi na oczekiwanie ze strony KE na pełniejsze dane statystyczne obrazujące w szczególności skutki kryzysu na poziomie regionalnym oraz na wstępne wyniki programowania dokumentów 2014-2020. Kolejne sprawozdanie, które jest przewidziane w 2017 r., powinno zawierać zarys reformy polityki spójności na kolejny okres po 2020 r. w listopadzie 2014 r. Rada przyjęła konkluzje ws. szóstego raportu kohezyjnego.

Deбата polityczna

Rada raz na dwa lata, począwszy od 2018 r., Rada przeprowadza debatę nt. sprawozdania strategicznego. Szczególny nacisk Rada ma położyć na wkład EFSI w realizację strategii *Europa 2020*. **Art. 53 ust. 3** wzywa także Radę do przedstawienia informacji z tejże debaty do wykorzystania podczas wiosennego szczytu Rady Europejskiej. **Art. 53 ust. 2** wzywa także pozostałe instytucje, do których Komisja przekazuje sprawozdanie strategiczne, tj. Parlament Europejski, Komitet Regionów i EKES do przeprowadzenia debaty nad tym sprawozdaniem, nie wchodząc jednak w szczegóły odnośnie sposobu ich przeprowadzenia.

Deбата nt. polityki spójności na posiedzeniu GAC

Obok formalnego wymogu przeprowadzenia w Radzie w trybie dwuletnim debaty nad sprawozdaniem strategicznym KE i przedstawienia wniosków z tej debaty na wiosennym szczycie Rady Europejskiej, każda urzędująca w Radzie prezydencja może zdecydować o przeprowadzeniu dyskusji na tematy związane z polityką spójności, czy też szerzej – dotyczące wszystkich funduszy wchodzących w skład EFSI – w ramach różnych formacji Rady, a w szczególności w ramach GAC. W zależności od preferencji prezydencji dyskusja taka może mieć miejsce jako jeden z punktów agendy GAC lub też przybrać formę odrębnego spotkania GAC poświęconego całkowicie polityce spójności, co miało miejsce po raz pierwszy podczas prezydencji polskiej w grudniu 2011 r. oraz prezydencji włoskiej w listopadzie 2014 r. Praktyka ta spotkała się z ogólnym dobrym przyjęciem ze strony państw członkowskich i potwierdzeniem, że dyskusje na poziomie politycznym nt. osiągniętych przez politykę spójności rezultatów są potrzebne, szczególnie w kontekście silnego powiązania polityki z systemem zarządzania gospodarczego UE oraz semestrem europejskim w okresie 2014-2020. Dyskusja podczas GAC wskazała w szczególności na potrzebę uwzględnienia w większym stopniu polityki spójności na pierwszym etapie cyklu semestru europejskiego, tj. przy wypracowywaniu zaleceń Rady dla państw członkowskich.

Ewaluacja

Zakres obowiązywania przepisów: EFSI z wyjątkiem art. 114, który dot. EFRR, EFS i FS

Omawiane przepisy:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) artykuł 54 Przepisy ogólne
 - b) artykuł 55 Ewaluacja *ex ante*

1303/2013

- c) artykuł 56 Ewaluacja podczas okresu programowania
- d) artykuł 57 Ewaluacja *ex post*
- e) artykuł 114 Ewaluacja

Powiązania z innymi artykułami:**1. Rozporządzenie ogólne:**

- a) art. 15 ust. 1 lit. a) ppkt (ii) – Wskazanie, że umowa partnerstwa powinna zawierać streszczenie ewaluacji *ex ante* programów lub ewaluacji *ex ante* samej umowy partnerstwa, jeśli taka ewaluacja była przeprowadzana
- b) art. 16 ust. 1 – Wskazanie, że przyjęcie umowy partnerstwa przez Komisję wymaga analizy ewaluacji *ex ante* programów
- c) art. 26 ust. 4 – Wskazanie, że wszystkie programy przesłane do Komisji wymagają ewaluacji *ex ante*
- d) art. 28. ust. 2 – Odniesienie do ewaluacji *ex ante* programów wdrażanych przez EBI
- e) art. 29. ust. 1 ustęp – Wskazanie, że Komisja przyjmując program powinna wziąć pod uwagę ewaluację *ex ante*
- f) art. 33 ust. 1 lit. f) – Wskazanie, że strategia rozwoju lokalnego powinna zawierać także opis jej ewaluacji
- g) art. 34 ust. 3 lit. g) – Wskazanie, że lokalne grupy działania powinny także realizować ewaluację strategii rozwoju lokalnego
- h) art. 49 ust. 4 – Wskazanie, że komitet monitorujący może przedstawiać instytucji zarządzającej uwagi dotyczące ewaluacji programu
- i) art. 50 ust. 2 – Wskazanie, że roczne sprawozdania z wdrażania programu powinny zawierać syntezę wszystkich wyników ewaluacji zrealizowanych w roku poprzednim
- j) art. 53 ust. 1 – Wskazanie konieczności składania przez Komisję podsumowań ze zrealizowanych ewaluacji, począwszy od 2016 r.
- k) art. 58 ust. 1 – Wskazanie, że z inicjatywy Komisji, EFSI mogą też wspierać ewaluację i inne działania niezbędne dla wdrożenia rozporządzenia ogólnego
- l) art. 96 ust. 2 lit. a) – Wskazanie, że program operacyjny powinien zawierać uzasadnienie wyboru celów tematycznych, z uwzględnieniem ewaluacji *ex ante*
- m) art. 96 ust. 4 lit. c) – Wskazanie, że w programie operacyjnym powinno zawrzeć się rolę partnerów w procesie ewaluacji
- n) art. 110 ust. 1 lit. b) – Wskazanie, że komitet monitorujący rozpatruje postępy w realizacji planu ewaluacji oraz wykorzystanie wyników ewaluacji
- o) art. 110 ust. 2 lit. c) – Wskazanie, że komitet monitorujący rozpatruje i zatwierdza plan ewaluacji dla programu, oraz wszelkie jego zmiany, zgodnie z art. 114 ust. 1.
- p) art. 111 ust. 4 lit. a) – Wskazanie, że w rocznych sprawozdaniach z wdrażania złożonych w latach 2017 i 2019 przedstawia się postępy w realizacji planów ewaluacji oraz wykorzystanie wyników badań
- q) art. 111 ust. 4 lit. c) – Wskazanie, że w rocznych sprawozdaniach z wdrażania złożonych w latach 2017 i 2019 przedstawia się zaangażowanie partnerów w ewaluację programu
- r) art. 125 ust. 2 lit. d)-e) – Opis elektronicznego systemu, który zawiera dane monitoringowe użyteczne w ewaluacji

Zgodnie z definicjami słownikowymi ewaluacja to oszacowanie lub osąd dotyczący wartości danego procesu, zjawiska lub obiektu. Najbliższym terminem odpowiadającym słowu „ewaluacja” jest słowo „ocena”, jednak termin „ocena” nie odzwierciedla pełnego znaczenia „ewaluacji” jako narzędzia pomocnego w skutecznej realizacji polityk publicznych. Ewaluacja jest odrębnym i usystematyzowanym rodzajem badań społecznych z ogólnie przyjętymi standardami i metodologią.

Najbardziej ogólnie ewaluację zdefiniować można jako badanie społeczno-ekonomiczne realizowane w celu oceny jakości i efektów działań bądź inwestycji prowadzonych przez władze publiczne. Ocena taka dokonywana jest w oparciu o odpowiednie kryteria. Najczęściej stosowanymi kryteriami w procesie ewaluacji są skuteczność, efektywność, użyteczność, trwałość i trafność. W celu przeprowadzenia oceny ewaluacja posługuje się odpowiednio dobranymi metodami badań społecznych i ekonomicznych. Istotną cechą ewaluacji jest jej użyteczny charakter. Głównym celem badania ewaluacyjnego nie jest jedynie zwiększanie zasobu wiedzy, ale przede wszystkim poprawianie jakości wdrażanych interwencji poprzez stosowanie rekomendacji płynących z badań ewaluacyjnych.

Ewaluacja interwencji finansowanych z funduszy strukturalnych UE prowadzona jest w celu poprawy jakości, skuteczności i spójności pomocy funduszy oraz strategii i realizacji programów operacyjnych. Dzięki ewaluacji bada się także efektywność wykorzystania środków, komplementarność wdrażanych działań oraz obciążenie administracyjne użytkowników systemu wdrażania (dzięki temu można np. zastosować później ułatwienia dla beneficjentów). W tym celu Komisja Europejska nakłada na kraje członkowskie szereg obowiązków związanych ze stworzeniem i utrzymaniem systemu ewaluacji.

Przepisy ogólne

W artykuł 54 ust. 1 rozporządzenia ogólnego Komisja Europejska wskazuje, że główną funkcją ewaluacji jest poprawa jakości programowania i wdrażania interwencji, ale także ocena wpływu tych interwencji na rozwój społeczno-gospodarczy. Oceny dokonuje się w odniesieniu do założonych wcześniej celów, wzięwszy pod uwagę skalę oddziaływania programu. W okresie 2014-2020 nadrzędnymi celami są te ujęte w strategii *Europa 2020*.

Ustęp 2 wskazuje, że obowiązek zapewnienia zasobów dla realizacji badań ewaluacyjnych spoczywa na państwie członkowskim UE, co oznacza, że jego zadaniem jest zapewnienie odpowiedniej struktury organizacyjnej systemu i zatrudnienie wykwalifikowanej kadry, jak też zapewnienie odpowiednich zasobów finansowych (jeśli tak zdecyduje – ze współfinansowaniem ze środków UE w ramach programów). Ponadto kraj członkowski powinien zidentyfikować potencjalne źródła danych dla ewaluacji oraz zaprojektować systemy i procedury monitoringowe, które będą gromadziły dane użyteczne dla późniejszych badań, w tym wartości wskaźników – wspólnych i specyficznych.

Ewaluacje powinny być realizowane przez ekspertów zewnętrznych lub wewnętrznych, spełniających wymóg niezależności funkcjonalnej od podmiotów przygotowujących lub realizujących dany program (ust. 3). Poziom niezależności powinien być taki, aby nie było żadnych wątpliwości, że prace są realizowane obiektywnie, wyniki nie są zniekształcone w żaden sposób. Z drugiej strony należy mieć na uwadze, że ewaluator powinien posiadać wiedzę dotyczącą programu, umożliwiającą mu poprawną realizację badania.

Komisja Europejska wskazuje trzy sposoby osiągnięcia niezależności ewaluatorów. Pierwszym jest zamawianie badań u zewnętrznych podmiotów (tj. ewaluatorów zewnętrznych), z poszanowaniem obowiązującego prawa dotyczącego zamówień publicznych. Taka współpraca będzie gwarantem niezależności procesu badawczego. Rozwiązanie to Komisja Europejska zaleca jako dobrą praktykę.

Rozwiązaniem słabiej zapewniającym niezależność, ale dopuszczanym w wytycznych KE, jest realizacja badania przez ewaluatorów wewnętrznych, czyli zatrudnionych bezpośrednio przez instytucję odpowiedzialną za realizację procesu ewaluacji. Zakłada się przy tym, że taką ewaluację przeprowadza inna jednostka, niż zajmująca się projektowaniem lub wdrażaniem programu. Wreszcie, gdyby to było niemożliwe, KE wskazuje, że w takim wypadku zakres obowiązków ewaluatorów wewnętrznych wywodzących się z jednostki wdrażającej/projektującej powinien jednoznacznie wskazywać, że do ich obowiązków należy ewaluacja oraz, że nie zajmują się oni wdrażaniem lub projektowaniem programu. Jednak takie rozwiązanie może już budzić pewne wątpliwości co do niezależności badaczy.

Rozporządzenie wskazuje konieczność zapewnienia publicznej dostępności badań (ust. 4). Oznacza to, że każde odebrane badanie ewaluacyjne powinno być opublikowane przynajmniej w formie elektronicznej na stronie internetowej. W praktyce stosowanej w Polsce każde zrealizowane badanie powinno być przekazane do bazy badań w zarządzie Krajowej Jednostki Ewaluacji (KJE) w MliR. KJE udostępnia swoją bazę na stronach internetowych MliR, gdzie dostępne są wszystkie zrealizowane dotąd badania. W ten sposób obowiązek publikacji jest spełniony. Nie wyklucza to publikowania badań przez daną jednostkę ewaluacyjną we własnym zakresie.

Ewaluacja ex ante

Artykuł 55 ust. 1 określa, że ewaluacja *ex ante* ma na celu analizę i ocenę logiki interwencji oraz jej trafności w ramach planowanego programu operacyjnego. Realizuje się ją na etapie tworzenia programu tak, aby ewentualne zalecenia korygujące można było wprowadzić do programu jeszcze przed jego przyjęciem do realizacji. Tym samym zapewnia się weryfikację założeń i podwyższa prawdopodobieństwo adekwatności planowanej interwencji w stosunku do potrzeb rozwojowych.

1303/2013

Zgodnie z rozporządzeniem przeprowadzenie ewaluacji *ex ante* należy do obowiązków państw członkowskich, a ściślej instytucji zajmujących się opracowywaniem programów (ust. 2). Dodatkowo przepisy dotyczące poszczególnych funduszy mogłyby teoretycznie pozwolić na łączenie ewaluacji *ex ante* dla kilku programów poniżej pewnego progu, ale w przepisach dla polityki spójności z tej możliwości derogacji nie skorzystano.

W ramach ewaluacji *ex ante* dokonywana jest ocena w zakresie szczegółowo opisanym w art. 55 ust. 3. rozporządzenia. Głównym zadaniem ewaluacji jest udzielenie odpowiedzi na pytania czy planowane do realizacji interwencje publiczne znajdują uzasadnienie społeczno-ekonomiczne, czy ich realizacja przyczyni się do osiągnięcia pożądaných celów rozwojowych, zaspokojenia potrzeb oraz rozwiązania zdiagnozowanych problemów.

Finalnym produktem procesu ewaluacji *ex ante* programu operacyjnego jest raport ewaluacyjny, który powinien zostać przedłożony Komisji Europejskiej wraz z projektem programu operacyjnego, zawierającego wprowadzone w wyniku ewaluacji zmiany. Raport powinien także zawierać m.in. streszczenie ewaluacji a także opis zmian w programie, dokonanych w wyniku uwzględnienia wniosków i rekomendacji.

Ustęp 4 precyzuje, że w przypadku, gdy dla programu przeprowadza się strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko (w przypadku Polski, w rozumieniu art. 3 pkt 14 i art. 46-58 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (DZ. U. z 2013 r. poz. 1235, z późn. zm.) z uwzględnieniem potrzeb dotyczących łagodzenia skutków zmian klimatu), proces ewaluacji *ex ante* jest uzupełniony o wyniki tej strategicznej oceny.

Ewaluacja podczas okresu programowania

Artykuł 56 ust. 1 wymaga, aby państwo członkowskie lub każda z instytucji zarządzających (decyzja należy do kraju członkowskiego) opracowała plan ewaluacji na czas trwania okresu programowania. Dokument ten może obejmować więcej niż jeden program.

W Polsce przyjęto rozwiązanie, że każda instytucja zarządzająca PO przygotowuje odrębny plan ewaluacji dla danego programu. Dodatkowo KJE przygotowuje plan ewaluacji umowy partnerstwa.

Plan ewaluacji powinien zostać przygotowany i przedłożony z uwzględnieniem przepisów dotyczących poszczególnych funduszy, czyli w przypadku polityki spójności zgodnie z **artykułem 114** rozporządzenia ogólnego. Może on obejmować więcej niż jeden program. Powinien on zostać przedstawiony komitetowi monitorującemu dany program do akceptacji nie później, niż w rok po przyjęciu tego/tych programu/ów przez Komisję Europejską. W Polsce zadaniem instytucji zarządzających jest sporządzenie odrębnego planu dla każdego programu operacyjnego. Dodatkowo KJE sporządza plan ewaluacji umowy partnerstwa.

Plan ewaluacji PO przygotowujący jest na cały okres programowania i powinien zawierać wszystkie badania przewidziane do realizacji wraz z ich podstawowym, ogólnym opisem. Jednostki ewaluacyjne mogą realizować również badania nie ujęte w planie (*ewaluacje ad hoc*). W planie, poza listą badań zawarty jest również ogólny opis jego celów i zakresu oraz systemu instytucjonalnego powołanego w celu jego realizacji. Szczegółowe rozwiązania dotyczące planów ewaluacji zawarte są w *Wytycznych ds. ewaluacji KE* oraz *Wytycznych w zakresie systemu ewaluacji polityki spójności oraz realizacji ewaluacji programów operacyjnych perspektywy 2014-2020*.

Ustęp 2 art. 56 określa, że do obowiązków państw członkowskich należy zapewnienie właściwego potencjału do realizacji badań. Oznacza to, że kraj członkowski powinien w ramach tego zadania zorganizować system ewaluacji i powołać jednostki ewaluacyjne kompetentne w zakresie prowadzenia procesu ewaluacji.

Z kolei ustęp 3 tego artykułu precyzuje zakres badań, jakie instytucje zarządzające muszą zapewnić podczas realizacji programu:

- badanie dotyczące trafności programu w zmieniających się warunkach społeczno-ekonomicznych,
- badanie dotyczące skuteczności, tj. oceny, czy wybierane projekty realizują cele programu w sposób optymalny,
- badanie dotyczące efektywności, czyli efektów programu w kontekście zaangażowanych środków finansowych.

Wyniki badań ewaluacyjnych są poddane odpowiednim działaniom następczym, tj. są przedstawiane komitetowi monitorującemu dany program, a następnie przesyłane Komisji Europejskiej. Ustęp 2 art. 114 precyzuje sposób sprawozdawania z wykonanych ewaluacji. W terminie do 31 grudnia 2022 r. instytucje zarządzające zobowiązane są do przekazania do Komisji sprawozdania dotyczącego każdego programu, zawierającego podsumowanie wyników ewaluacji realizowanych w trakcie trwania okresu programowania oraz efektów programu wraz z omówieniem tych informacji. Sprawozdania te są przydatne KE dla wypracowania przez nią odpowiedniego podejścia do ewaluacji *ex post*.

Rekomendacje sformułowane w raporcie ewaluacyjnym powinny zostać wdrożone. Oznacza to, że raporty ewaluacyjne powinny trafiać do jak najszerszego grona potencjalnych interesariuszy, takich jak osoby podejmujące decyzje strategiczne, beneficjenci projektów, osoby wdrażające program itp. W projekcie wytycznych KJE *Wytyczne w zakresie ewaluacji polityki spójności na lata 2014-2020*, zostało wyjaśnione, że każda rekomendacja z badania powinna mieć precyzyjnie określonego adresata oraz sposób i termin wdrożenia, dzięki czemu jej wdrożenie jest łatwiejsze. Obowiązek przekazywania ewaluacji do Komisji Europejskiej w Polsce wskazany zostanie w wytycznych KJE.

Co najmniej raz w całym okresie programowania należy przeprowadzić ewaluację sposobu, w jakim wsparcie funduszy przyczyniło się do osiągnięcia celów każdej osi priorytetowej danego programu.

Jednocześnie Komisja Europejska jest uprawniona, aby z własnej inicjatywy przeprowadzać ewaluacje programów (ust. 4 art. 56). Podejmując takie działania jest zobowiązana poinformować o tym odpowiednią instytucję zarządzającą programem. Obowiązkiem Komisji w tej sytuacji jest także przekazanie wyników tej ewaluacji danej instytucji zarządzającej oraz komitetu monitorującego.

Ustęp 5 art. 56 zwalnia z obowiązków ewaluacyjnych programy dotyczące instrumentu finansowego EBI dla MŚP (☞ art. 39 rozporządzenia ogólnego).

Ewaluacja ex post

Artykuł 57 ustęp 1 definiuje ewaluację *ex post* jako rodzaj ewaluacji podsumowującej działania zrealizowane w programie. Jej zadaniem jest ocena skuteczności i efektywności interwencji finansowanych ze środków EFSI, jak też ich przyczyniania się do realizacji strategii *Europa 2020*. Co do zasady, przeprowadzenie ewaluacji *ex post* jest obowiązkiem Komisji Europejskiej, ale powinna ona w tym zakresie ściśle współpracować z państwami członkowskimi i instytucjami zarządzającymi.

Ewaluacje *ex post* realizowane przez KE co do zasady muszą zostać zakończone do 31 grudnia 2024 r. (ust. 2). Natomiast ewaluacje *ex post* programów krajowych dotyczących instrumentu finansowego EBI dla MŚP, Komisja Europejska zobowiązana jest przeprowadzić do 31 grudnia 2019 r. (ust. 3).

Z kolei w terminie do 31 grudnia 2025 r. Komisja zobowiązana jest przygotować dla każdego z funduszy sprawozdanie podsumowujące ewaluację *ex post* (ust. 4).

Uszczegółowienie przepisów wynikających z rozporządzenia ogólnego ujęte jest w dwóch podstawowych wytycznych Komisji Europejskiej w zakresie ewaluacji:

1. *Guidance Document on Monitoring and Evaluation – European Regional Development Fund and Cohesion Fund. Programming Period 2014-2020*
2. *Guidance Document on Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy – European Social Fund. Programming Period 2014-2020*

Podstawowym dokumentem w zakresie ewaluacji na gruncie krajowym są:

Wytyczne Ministra Infrastruktury i Rozwoju w zakresie ewaluacji polityki spójności na lata 2014-2020, projekt w opracowaniu MliR.

1303/2013

POMOC TECHNICZNA

Pomoc techniczna z inicjatywy Komisji

Zakres obowiązywania przepisów: art. 58 i 60 odnosi się do EFSI, art. 118 odnosi się do EFRR, EFS i Funduszu Spójności

Omawiane przepisy:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) artykuł 58 Pomoc techniczna z inicjatywy Komisji
 - b) artykuł 60 ust. 2 Określanie stóp dofinansowania
 - c) artykuł 118 Pomoc techniczna z inicjatywy Komisji

Powiązania z innymi artykułami:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) art. 5 Partnerstwo i wielopoziomowe zarządzanie
 - b) art. 24 ust. 1 – Wskazanie warunków dla zwiększenia płatności dla państw członkowskich mających tymczasowe trudności budżetowe
 - c) art. 91 ust. 3 – Wskazanie sposobu kalkulacji środków z funduszy polityki spójności przeznaczonych na pomoc techniczną z inicjatywy Komisji

Pomoc techniczna to wsparcie mające na celu zapewnienie koniecznych zdolności administracyjnych (np. podwyższanie kompetencji pracowników, finansowanie badań czy tworzenie platform współpracy) państw członkowskich i regionów, dzięki czemu inwestycje współfinansowane ze środków unijnych będą realizowane w sposób efektywny i skuteczny. Podobnie jak to miało miejsce w poprzednich okresach programowania, pomoc techniczna jest podzielona na tę z inicjatywy Komisji Europejskiej i z inicjatywy państwa członkowskiego (więcej w rozdziale: **Pomoc techniczna z inicjatywy państw członkowskich**).

Zakres wsparcia

Pomoc techniczna z inicjatywy KE może być wykonywana przez nią bezpośrednio lub pośrednio, tj. przez podmioty i osoby inne niż państwa członkowskie, zgodnie z art. 60 rozporządzenia finansowego. Przykładem formy pośredniej są inicjatywy podejmowane w latach 2007-2013 wspólnie przez KE, EBI i inne instytucje finansowe, czyli JESSICA, JASPERS, JEREMIE i JASMINE. W okresie 2014-2020 wszystkie, oprócz JASPERS, który ma charakter doradczo-ekspercki, zostaną zastąpione przez jeden system wsparcia w zakresie instrumentów finansowych KE (więcej w rozdziale: **Instrumenty finansowe**).

Artykuł 58 wymienia te działania, które mogą być finansowane z pomocy technicznej, będącej w dyspozycji Komisji, a które są tak naprawdę analogiczne do tych realizowanych w poprzednim okresie programowania. Są to więc działania, które są niezbędne do wykonywania przez Komisję obowiązków wynikających z przepisów rozporządzenia ogólnego w zakresie przygotowania, monitorowania, a także pomocy administracyjnej i technicznej, ewaluacji, audytu i kontroli, tj.:

- pomoc w przygotowaniu i ocenie projektów, w tym przez EBI (np. w sytuacji, w której państwo członkowskie przekazuje Komisji wniosek dotyczący dużego projektu, a Komisja potrzebuje oceny eksperta zewnętrznego w zakresie jakiegoś elementu tego wniosku),
- badania związane ze sprawozdawczością Komisji w zakresie EFSI, a także z przygotowaniem przez KE sprawozdań nt. spójności,
- analiza, zarządzanie, monitorowanie, wymiana informacji oraz wdrażanie EFSI, w tym wdrażanie systemów kontroli oraz pomocy technicznej i administracyjnej,
- ewaluację, ekspertyzy, statystyki i badania, dotyczące zarówno obecnego, jak i przyszłego funkcjonowania EFSI, w tym także przeprowadzane przez EBI,

- rozpowszechnianie informacji, wspieranie tworzenia sieci, prowadzenie działań komunikacyjnych podnoszenie świadomości, promowanie współpracy i wymiany doświadczeń, w tym z państwami trzecimi, np. zgodnie z art. 9 rozporządzenia nr 1301/2013 ws. EFRR Komisja utworzy sieć na rzecz rozwoju obszarów miejskich, jako platforma wymiany doświadczeń i dobrych praktyk na poziomie unijnym pomiędzy władzami miejskimi,
- instalację, obsługę i łączenie informatycznych systemów zarządzania, monitorowania, audytu, kontroli i ewaluacji, czyli z tych środków finansowana jest obsługa systemu SFC2014,
- ulepszenie metod ewaluacji oraz wymiany informacji nt. doświadczeń w zakresie ewaluacji,
- działania związane z audytem.

Dodatkowo ten katalog zawiera kilka działań nowych w porównaniu do okresu 2007-2013 lub o rozszerzonym zakresie, co związane jest z nowymi lub wzmocnionymi obszarami działań Komisji w okresie 2014-2020, w tym w szczególności:

- wsparcie w zakresie wzmocnienia struktur instytucjonalnych i rozwoju zdolności administracyjnych w państwach członkowskich w celu skutecznego zarządzania EFSI,
- wzmocnienie potencjału krajowego i regionalnego w zakresie planowania inwestycji, oceny potrzeb, przygotowania, opracowywania i wdrażania instrumentów finansowych, WPD oraz dużych projektów, w tym wspólne inicjatywy z EBI, np. poprzez dalsze rozwijanie inicjatywy JASPERS (więcej w rozdziale: **Duże projekty**),
- rozpowszechnianie dobrych praktyk w celu wsparcia państw w zakresie wzmacniania potencjału partnerów, o których mowa w art. 5, oraz ich organizacji patronackich,
- przedsięwzięcia mające na celu identyfikację, określenie priorytetów i wdrożenie reform strukturalnych i administracyjnych w odpowiedzi na wyzwania gospodarcze i społeczne w państwach mających tymczasowe trudności budżetowe (➔ art. 24, więcej w rozdziale: **Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne i zarządzanie gospodarcze UE**).

W drodze aktów wykonawczych, KE będzie co roku przedstawiała plany wykorzystania przysługujących jej środków na pomoc techniczną na realizację powyższych działań.

Wielkość alokacji na pomoc techniczną

Koperta na pomoc techniczną jest wyodrębniana z całej unijnej puli dla polityki spójności (więcej w rozdziale: **Cele i ramy finansowe**), nie są podzielone na koperty narodowe i nie są częścią żadnej umowy partnerstwa ani programów operacyjnych. Procentowy maksymalny pułap środków funduszy polityki spójności przeznaczony na wsparcie pomocy technicznej z inicjatywy Komisji został określony w **artykule 118**. Pułap ten jest wyższy niż w latach 2017-2013 i wynosi **0,35% wysokości rocznych alokacji tychże funduszy** (nie wliczając środków przesuniętych z Funduszu Spójności do CEF i pomocy dla osób najbardziej potrzebujących, ➔ art. 91 ust. 7). W latach 2007-2013 pułap ten wynosił 0,25% rocznych alokacji funduszy polityki spójności. Zgodnie z **artykułem 60 ust. 2 rozporządzenia ogólnego**, działania z zakresu pomocy technicznej z inicjatywy KE są finansowe w 100% z EFSI: aby skorzystać z tej pomocy technicznej nie jest konieczny wkład krajowy.

Pomoc techniczna z inicjatywy państw członkowskich

Zakres obowiązywania przepisów: art. 59 odnosi się do EFSI, art. 119 odnosi się do EFRR, EFS i Funduszu Spójności

Omawiane przepisy:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) artykuł 59 Pomoc techniczna z inicjatywy państw członkowskich
 - b) artykuł 119 Pomoc techniczna państw członkowskich
2. Rozporządzenie delegowane KE nr 240/2014:
 - a) artykuł 11 Regulamin komitetu monitorującego
 - b) artykuł 17 Wzmacnianie zdolności instytucjonalnych właściwych partnerów

1303/2013

Powiązania z innymi artykułami:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) art. 5 ust. 1 – Zdefiniowanie partnerów
 - b) art. 5 ust. 3 lit. e) – Wskazanie zakresu wsparcia możliwego do udzielenia partnerom z pomocy technicznej
 - c) art. 25 Zarządzanie pomocą techniczną dla państw członkowskich doświadczających tymczasowych trudności budżetowych
 - d) art. 96 ust. 2 lit. c) – Wskazanie wymogów dotyczących opisu osi priorytetowej pomocy technicznej w programie operacyjnym
2. Rozporządzenie nr 1304/2013 ws. EFS:
 - a) art. 21 – Uwzględnienie alokacji na YEI przy obliczaniu pułapu funduszy alokowanych na pomoc techniczną

Podobnie, jak to miało miejsce w poprzednich okresach programowania, pomoc techniczna przyznana państwom członkowskim ma na celu wsparcie zdolności administracyjnych do wdrażania EFSI w danym państwie. Ten specjalny charakter tego rodzaju wsparcia sprawia, że przyjęto wiele przepisów specyficznych dla pomocy technicznej, a dodatkowo wyłączono ją spod działania innych przepisów unijnych.

Zakres przedmiotowy wsparcia

Zgodnie z **artykułem 59** pomoc techniczna może być przeznaczona na finansowanie przedsięwzięć związanych z: przygotowaniem, zarządzaniem, monitorowaniem, ewaluacją, informacją i komunikacją, tworzeniem sieci, rozpatrywaniem skarg, kontrolą i audytem.

Wszystkie wymienione powyżej przedsięwzięcia muszą być powiązane lub wynikać bezpośrednio z procesu wdrażania EFSI w państwie członkowskim.

Zakres podmiotowy wsparcia

Przedsięwzięcia finansowane ze środków pomocy technicznej mogą być skierowane do i służyć wsparciu następujących trzech grup podmiotów:

- a) instytucji państwa członkowskiego zarządzających EFSI,
- b) beneficjentów wykorzystujących EFSI,
- c) właściwych partnerów (zgodnie z definicją zawartą w art. 5 ust. 1).

Wsparcie udzielane instytucjom państwa członkowskiego ma służyć przede wszystkim wzmocnieniu ich potencjału w zakresie zarządzania i wykorzystania EFSI. Oznacza to, że ze środków pomocy technicznej wspierane będą przede wszystkim instytucje znajdujące się w systemie wdrażania polityki spójności w danym państwie członkowskim, tj. np. instytucje zarządzające, instytucje pośredniczące, instytucje wdrażające (w rozumieniu ustawy wdrożeniowej) i instytucja audytowa.

Z kolei wsparcie udzielane beneficjentom ma na celu zwiększenie ich potencjału w zakresie zarządzania i wykorzystania EFSI oraz zmniejszenia ich obciążeń administracyjnych. Oznacza to, że ze środków pomocy technicznej mogą być wspierane np. działania edukacyjne zmierzające do wzmocnienia zdolności beneficjentów w zakresie zarządzania projektami i wykorzystania EFSI, jak również funkcjonowanie systemów elektronicznej wymiany danych pomiędzy instytucją a beneficjentem.

Natomiast wsparcie udzielane właściwym partnerom powinno służyć wzmocnieniu ich zdolności instytucjonalnych oraz wymianie dobrych praktyk między nimi. Przykładowe obszary służące wzmocnieniu zdolności instytucjonalnych właściwych partnerów zostały wymienione w **artykule 17 rozporządzenia delegowanego KE nr 240/2014** z dnia 7 stycznia 2014 r. w sprawie europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa w ramach EFSI. Celem ewentualnego wsparcia udzielonego partnerom ma być umożliwienie im skutecznego uczestnictwa w przygotowaniu, wdrożeniu, mo-

nitorowaniu i ewaluacji programów. W przypadku programów EWT wsparcie dla partnerów może również dotyczyć wzmocnienia ich zdolności instytucjonalnych do uczestnictwa w działaniach w zakresie współpracy międzynarodowej.

W szczególności wsparcie partnerów środkami z pomocy technicznej może przyjmować formę: warsztatów, sesji szkoleniowych, struktur koordynacyjnych i sieciowych, wkładu w koszty udziału w spotkaniach.

W odniesieniu do PROW wsparcie może zostać udzielone za pośrednictwem krajowej sieci obszarów wiejskich (☞ art. 54 rozporządzenia nr 1305/2013 ws. EFRROW).

Zasady kwalifikowalności wydatków

Przedsięwzięcia finansowane ze środków pomocy technicznej mogą dotyczyć zarówno wcześniejszych, jak i późniejszych okresów programowania. Oznacza to, że z pomocy technicznej przyznanej na lata 2014-2020 mogą zostać sfinansowane zarówno działania związane z zamykaniem perspektywy 2007-2013, jak i przygotowaniem do kolejnej perspektywy po 2020 r. Jednakże nie oznacza to „wymennego” finansowania wydatków w ramach dwóch zachodzących na siebie perspektyw. Komisja Europejska podkreśla, że finansowane ze środków pomocy technicznej działania muszą brać pod uwagę m.in. zasady kwalifikowalności wydatków obowiązujące w danej perspektywie oraz wypełniać kryteria wyboru operacji ustanowione dla danego programu. Co więcej instytucja powinna być w stanie wykazać przełożenie finansowanych działań na zakres interwencji przewidzianych do finansowania w danym PO.

Zgodnie z **artykułem 119** ze środków pomocy technicznej mogą być wspierane przedsięwzięcia kwalifikowalne w ramach któregośkolwiek z funduszy polityki spójności (tj. EFS, EFRR i Funduszu Spójności). Oznacza to, że do pomocy technicznej co do zasady nie mają zastosowania reguły kwalifikowalności wykluczające możliwość finansowania określonych przedsięwzięć ze środków danego funduszu. Dla przykładu tzw. przedsięwzięcia miękkie (np. szkolenia) mogą być ponoszone ze środków pomocy technicznej współfinansowanej w ramach EFRR bez konieczności spełniania żadnych dodatkowych wymagań. Także dzięki temu przepisowi możliwe jest finansowanie z Funduszu Spójności całego PO PT, także w zakresie EFS i EFRR, pomimo że zakres kwalifikowalności w ramach Funduszu Spójności dla pozostałych typów wsparcia jest ograniczony tylko do sektora transportu i środowiska. Jest to znaczące uproszczenie w programowaniu pomocy technicznej zwłaszcza w krajach takich jak Polska, która wdraża wiele funduszy polityki spójności jednocześnie. Rozporządzenie ogólne w art. 59 ust. 2 dopuszcza teoretycznie możliwość wyłączania przez przepisy dotyczące poszczególnych funduszy przedsięwzięć, które mogą być finansowane w ramach pomocy technicznej, ale ta możliwość derogacji nie została zastosowana w ramach polityki spójności.

Pomocy technicznej nie dotyczy także inne obostrzenie mające zastosowanie do EFSI, a mianowicie powiązanie kwalifikowalności operacji z lokalizacją. Generalna reguła określona w art. 70 ust. 1 rozporządzenia ogólnego stanowi, że operacje otrzymujące wsparcie z EFSI są zlokalizowane na obszarze objętym programem (więcej w rozdziale: **Programy**). Tymczasem w przypadku pomocy technicznej art. 119 ust. 3 dopuszcza sytuację, w której przedsięwzięcia finansowane ze środków pomocy technicznej mogą być realizowane poza obszarem objętym programem pod warunkiem, że obszar ten znajduje się na terytorium Unii Europejskiej i przedsięwzięcia te przynoszą korzyści danemu programowi operacyjnemu lub - w przypadku krajowego programu operacyjnego pomocy technicznej – pozostałym programom.

Wielkość alokacji na pomoc techniczną

W artykule 119 zostały określone maksymalne pułapy alokacji możliwej do przyznania na pomoc techniczną w państwie członkowskim. Maksymalna alokacja pomocy technicznej została ograniczona co do zasady do poziomu 4% całkowitej kwoty funduszy polityki spójności przyznanej na programy operacyjne w danym państwie członkowskim. Oznacza to, że suma środków przeznaczonych w sumie na pomoc techniczną w programach operacyjnych współfinansowanych z EFS, EFRR i Funduszu Spójności nie może przekroczyć 4% całkowitej kwoty EFS, EFRR i Funduszu Spójności przyznanej w sumie tym programom. Ograniczenia dotyczące maksymalnego pułapu 4% alokacji na pomoc techniczną nie dotyczy tych państw członkowskich, którym przyznano stosunkowo niewielką alokację ogółem, tj. kwota środków z EFS, EFRR i Funduszu Spójności alokowana na cel *inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia* nie przekracza 1 mld euro. W takim przypadku kwota alokowana na pomoc techniczną może wzrosnąć z 4% do 6% całkowitej alokacji lub do 50 mln euro, w zależności od tego, która z tych kwot jest niższa. Polski jednak, ze względu na przyznaną alokację ogółem przekraczającą 1 mld euro, to wyłączenie nie dotyczy.

Powyższy próg dotyczy wspólnie alokacji na EFS, EFRR i Fundusz Spójności. W ramach poszczególnych funduszy środki przeznaczone na pomoc techniczną mogą przekroczyć 4% kwoty w ramach danego funduszu, ale państwo członkowskie musi zapewnić, że na pomoc techniczną współfinansowaną z danego funduszu nie będzie przeznaczonych więcej niż 10% środków z tego funduszu. Oznacza to, że np. pomoc techniczna współfinansowana ze środków EFS nie może przekroczyć 10% całkowitej kwoty EFS przyznanej do dyspozycji danemu państwu członkowskiemu. Warunek ten jest weryfi-

1303/2013

kowany na etapie programowania, tj. na etapie zatwierdzania programów i ich zmian. Zgodnie z art. 21 rozporządzenia nr 1304/2013 ws. EFS przy obliczaniu pułapu całkowitej kwoty funduszy polityki spójności alokowanych na pomoc techniczną może być wzięta pod uwagę szczególna alokacja dla YEI. W Polsce skorzystano z tego mechanizmu w programach regionalnych decydując o finansowaniu pomocy technicznej z EFS.

Pomoc techniczna a różne kategorie regionów

W przypadku gdy w ramach programu operacyjnego wspierane są przedsięwzięcia finansowane ze środków pomocy technicznej dotyczące różnych kategorii regionów (co w przypadku Polski dotyczy krajowych programów operacyjnych, które obejmują woj. mazowieckie i pozostałe 15 województw) możliwe jest ponoszenie tych wydatków w ramach jednej osi priorytetowej łączącej różne kategorie regionów. W tym przypadku wydatki mogą być przyporządkowane do poszczególnych kategorii regionów proporcjonalnie do udziału alokacji przyznanej na każdą kategorię regionów w całkowitej alokacji. Art. 119 ust. 4 mówi jedynie o możliwości realizacji w jednej osi priorytetowej – nie wyklucza więc, że wsparcie udzielane jest w szczególności także w ramach różnych osi priorytetowych. Podobnie nie określa wymogu stosowania określonego algorytmu alokacji, a jedynie podaje możliwości do zastosowania algorytm, bez wykluczania innych algorytmów, opartych o inne wagi. Przepisy art. 119 ust. 4 nie mają zastosowania do pomocy technicznej udzielanej ze środków Funduszu Spójności, ponieważ do Funduszu Spójności nie ma zastosowania pojęcie kategorii regionów.

Formy pomocy technicznej

Pomoc techniczna może przyjąć w danym państwie członkowskim następujące formy:

1. jednofunduszowa oś priorytetowa w programie operacyjnym,
2. odrębny program operacyjny dedykowany pomocy technicznej,
3. kombinacja dwóch form, o których mowa w pkt 1 i 2.

W Polsce, podobnie jak w okresie 2007-2013, w perspektywie finansowej 2014-2020 zdecydowano się na przyjęcie trzeciego rozwiązania. W związku z tym funkcjonuje krajowy PO PT 2014-2020 o horyzontalnym charakterze, jako fundament oraz osie priorytetowe pomocy technicznej w krajowych i regionalnych programach operacyjnych wspierające realizację tych programów.

Wyjątki dotyczące pomocy technicznej

Dla pomocy technicznej rozporządzenie ogólne przewiduje kilka odstępstw:

- przepisy dotyczące koncentracji tematycznej określone w przepisach dotyczących poszczególnych funduszy nie mają zastosowania do pomocy technicznej (☞ art. 18),
- na potrzeby obliczenia kwoty przeznaczonej na rezerwę wykonania, nie bierze się pod uwagę środków przeznaczonych na pomoc techniczną z inicjatywy Komisji (☞ art. 20 lit. b),
- rezerwa wykonania stanowi pomiędzy 5 a 7% alokacji na każdą oś priorytetową w programie, z wyłączeniem priorytetów przeznaczonych na pomoc techniczną (☞ art. 22 ust. 1),
- program operacyjny obejmujący wyłącznie pomoc techniczną nie musi zawierać opisu sposobu uwzględnienia zasad horyzontalnych ani szacunkowej kwoty wsparcia, która ma być wykorzystana do celów dotyczących zmian klimatu (☞ art. 27 ust. 5 i 6),
- pomoc techniczna jest wyłączona z przepisów dotyczących projektów generujących dochód (☞ art. 61 ust. 7 lit. d)),
- oś priorytetowa dotycząca pomocy technicznej zawiera krótszy opis niż dla osi „zwykłej” (☞ art. 96 ust. 2).

PROJEKTY GENERUJĄCE DOCHÓD PO UKOŃCZENIU

1303/2013

Zakres obowiązywania przepisów: EFSI, z wyłączeniem EFS

Omawiane przepisy:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) artykuł 61 Operacje generujące dochód po ukończeniu
2. Rozporządzenie delegowane Komisji nr 480/2014:
 - a) artykuł 15 Metoda obliczania zdyskontowanego dochodu
 - b) artykuł 16 Określenie przychodów
 - c) artykuł 17 Określenie kosztów
 - d) artykuł 18 Wartość rezydualna inwestycji
 - e) artykuł 19 Dyskontowanie przepływów pieniężnych
 - f) załącznik I Okresy odniesienia, o których mowa art. 15 ust. 2

Powiązania z innymi artykułami:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) art. 65 ust. 8 – Odniesienie do operacji generujących dochód w czasie ich wdrażania
 - b) art. 101 lit. c) – Wskazanie całkowitych kosztów i całkowitych kosztów kwalifikowanych jako informacji niezbędnych do zatwierdzenia dużego projektu
 - c) art. 102 ust. 1 lit. a) ppkt (iii) – Wskazanie całkowitych kosztów i całkowitych kosztów kwalifikowanych jako informacji niezbędnych do podjęcia decyzji w sprawie dużego projektu
 - d) art. 149 – Odniesienie do trybu przyjęcia aktu delegowanego

Operacje generujące dochód po ukończeniu²⁴⁾ stanowią specyficzny rodzaj operacji, w których wartość kosztów kwalifikowanych (a co za tym idzie wartość dofinansowania) uzależniona jest od wygenerowanego przez nią dochodu w danym okresie odniesienia. Rozporządzenie ogólne wprowadziło dwie podstawowe alternatywne metody obliczania wartości dofinansowania w tego typu operacjach:

- a) metodę luki w finansowaniu,
- b) metodę zryczałtowanej procentowej stawki dochodu określonej dla sektora lub podsektora właściwego dla danej operacji.

Pierwsza metoda znana jest z perspektywy finansowej 2007-2013, natomiast druga jest nowym rozwiązaniem, wprowadzonym celem uproszczenia systemu wdrażania EFSI.

Odrębną kategorią są operacje, w których nie ma możliwości obiektywnego określenia przychodu²⁵⁾ z wyprzedzeniem. W ich przypadku nie stosuje się powyższych metod – dochód faktycznie wygenerowany w danym okresie na etapie operacyjności (po zakończeniu operacji) ulega potrąceniu od wydatków kwalifikowanych. Przepisy rozporządzenia nie pozwalają na wybór między tą opcją, a metodą luki w finansowaniu lub w oparciu o zryczałtowaną stawkę, ale uzależniają jej stosowanie od kryteriów obiektywnych. Mogą wystąpić teoretycznie operacje, dla których pewien margines interpretacyjny istnieje, w sytuacji w której oszacowanie dochodów jest możliwe, ale obarczone bardzo dużą wariancją, jednak w przypadku gdy w danym sektorze określona jest zryczałtowana stawka, stosowanie takiej stawki lub luki w finansowaniu (jeśli jest możliwa do oszacowania) wydaje się być obowiązkowe.

²⁴⁾ Użyte w rozdziale pojęcie „operacji generującej dochód po ukończeniu” należy traktować jako tożsame z pojęciem „projekt generujący dochód” używanym m.in. w *Wytocznych Ministra Infrastruktury i Rozwoju w zakresie zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód i projektów hybrydowych*.

²⁵⁾ Autor komentarza w zakresie art. 61 ust. 6 świadomie używa pojęcia przychód, gdyż w polskiej wersji rozporządzenia ogólnego, w art. 61 ust 6, pojęcie *revenue* zostało błędnie przetłumaczone jako dochody. Pojęcie *revenue* należy rozumieć jako przychód. Przychód pomniejszony o koszty operacyjne staje się dochodem czyli przychodem netto (*net revenue*).

1303/2013

Definicja dochodu

W celu stwierdzenia, czy operacja jest objęta normami określonymi w **artykule 61**, w pierwszej kolejności należy ustalić, czy generuje ona dochód w rozumieniu ust. 1 powyższego artykułu. Dochód w tym przypadku został zdefiniowany jako prognozowany przychód, który zostanie wygenerowany w ustalonym okresie odniesienia, pomniejszony o prognozowane koszty operacyjne i odtworzeniowe przewidziane do poniesienia w wyżej wymienionym okresie. Co ważne, na tym etapie nie bierze się pod uwagę tzw. wartości rezydualnej. Uwzględnia się ją dopiero w dalszych analizach, gdy zostanie stwierdzone, że operacja kwalifikuje się do kategorii operacji generujących dochód po ukończeniu.

Z kolei przychód zgodnie z art. 61 ust. 1 należy rozumieć jako wszelkiego rodzaju wpływy środków pieniężnych wynikające z wpłat dokonywanych przez użytkowników za towary i/lub usługi zapewnione przez daną operację. Jako przykładowe typy przychodów wskazano:

- a) opłaty ponoszone przez bezpośrednich użytkowników za użytkowanie infrastruktury,
- b) sprzedaż lub dzierżawę gruntu lub budynków,
- c) opłaty za usługi.

Należy w tym miejscu wyraźnie podkreślić, że przychodami w rozumieniu art. 61 ust. 1 nie będą różnego rodzaju dotacje operacyjne (np. dopłaty do biletów ulgowych w transporcie publicznym lub dotacje oświatowe z budżetu państwa).

Szczegółowe przepisy dotyczące metody obliczania zdyskontowanego dochodu w operacjach generujących dochód zostały określone w **sekcji III rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 480/2014**. Przepisy te zostały wprowadzone na potrzeby operacji generujących dochód po ukończeniu, w których zastosowana zostanie metoda luki w finansowaniu. Ustalają one m.in.:

- okresy odniesienia, które powinny być stosowane w poszczególnych sektorach (załącznik I do rozporządzenia delegowanego),
- obowiązek zastosowania metody przyrostowej, która polega na porównaniu przychodów i kosztów wynikających ze scenariusza inwestycyjnego do analogicznych pozycji wynikających ze scenariusza bez inwestycji,
- konieczność wyłączenia z kalkulacji kosztów związanych z podatkiem VAT, o ile są to koszty niekwalifikowane zgodnie z art. 69 ust. 3 punkt c) rozporządzenia ogólnego.

Ponadto rozporządzenie delegowane w art. 16 szczegółowo określa, w oparciu o jakie założenia należy definiować przychód, zaś w art. 17 przedstawia kategorie kosztów, które można uwzględnić w trakcie kalkulacji dochodu w operacji. Są to:

- koszty odtworzenia wyposażenia krótkotrwałego zapewniającego techniczne funkcjonowanie operacji (dotyczy to także sytuacji, w której wydatki takie mają charakter nakładów inwestycyjnych w rozumieniu przepisów o rachunkowości),
- stałe koszty operacyjne, w tym koszty utrzymania, takie jak koszty pracowników, utrzymania i napraw, zarządzania ogólnego i administracji oraz ubezpieczeń,
- zmienne koszty operacyjne, w tym koszty utrzymania, takie jak zużycie surowców, energii i innych materiałów eksploatacyjnych związanych z procesami oraz wszelkie koszty utrzymania i napraw niezbędnych do przedłużenia czasu trwania operacji.

Bierze się pod uwagę zarówno koszty kwalifikowalne jak i niekwalifikowalne.

Rozporządzenie delegowane odnosi się również do kwestii wartości rezydualnej, podkreślając jednocześnie, że brana jest ona pod uwagę w kalkulacji dochodu wyłącznie w sytuacji, gdy przychody w operacji przewyższają koszty operacyjne.

Określa ono także podstawowe zasady dotyczące ujmowania przepływów pieniężnych w ramach kalkulacji dochodu w operacji, m.in. stanowi, że należy:

- uwzględniać wyłącznie faktyczne przepływy pieniężne (bez rezerw na nieprzewidziane wydatki),
- stosować finansową stopę dyskontową na poziomie 4% oraz ceny stałe (realne).

Obowiązek stosowania cen stałych przy wyliczaniu luki w finansowaniu dotyczy także nakładów inwestycyjnych, jednak następnie w celu wyliczenia wysokości wydatków kwalifikowanych dla takiej operacji, uzyskany w oparciu o ceny stałe współczynnik luki w finansowaniu należy odnieść do wydatków kwalifikowanych przeliczonych na ceny bieżące.

W przypadku zaistnienia przesłanek określonych w rozporządzeniu delegowanym możliwe jest odstępstwo od obowiązku zastosowania 4% stopy dyskontowej. Można je uzasadnić następującymi okolicznościami:

- specjalnymi warunkami makroekonomicznymi danego państwa członkowskiego oraz międzynarodowymi tendencjami makroekonomicznymi i koniunkturą, lub
- charakterem inwestora lub struktury wdrażającej, takiej jak PPP, lub
- charakterem danego sektora.

W art. 61 ust. 1 odniesiono się również do kwestii oszczędności kosztów działalności,²⁶⁾ które zostaną osiągnięte dzięki realizacji operacji. Środki te należy traktować jako dochód wygenerowany przez operację, o ile w ślad za ich wystąpieniem nie doszło do proporcjonalnego zmniejszenia dotacji na działalność. Takie rozwiązanie ma potencjalnie szerokie zastosowanie i pozwala na nietraktowanie jako projekty generujące dochód infrastruktury, która do swojego funkcjonowania wymaga stałej dotacji operacyjnej pokrywającej z zasady różnicę między kosztami funkcjonowania, a często bardzo nieznacznymi przychodami.

Przykład liczbowy proporcjonalnego zmniejszenia dotacji na działalność w wyniku pojawienia się oszczędności kosztów operacyjnych

Operator rocznie ponosi 1 mln zł kosztów operacyjnych związanych z utrzymaniem danej infrastruktury. Otrzymuje on jednocześnie roczną dotację operacyjną w wysokości 700 tys. zł. Pozostałe koszty pokryte są z innych źródeł nie stanowiących dotacji operacyjnej. W wyniku realizacji projektu doszło do modernizacji infrastruktury, która doprowadziła do spadku kosztów operacyjnych do 600 tys. zł. Zatem oszczędności kosztów operacyjnych wynoszą w tym przykładzie 400 tys. zł. Kwota ta powinna pomniejszać dotację operacyjną, która po realizacji projektu powinna wynieść 300 tys. zł.

Przed realizacją projektu:

Koszty operacyjne 1 mln zł, w tym:

700 tys. zł pokryte z dotacji operacyjnej

300 tys. zł pokryte z innych źródeł

Po realizacji projektu:

Koszty operacyjne 600 tys. zł, w tym:

300 tys. zł pokryte z dotacji operacyjnej

300 tys. zł pokryte z innych źródeł

Powyższy przykład prezentuje dane w cenach stałych i niezdyskontowanych.

Luka w finansowaniu

Zgodnie z metodą opisaną w art. 61 ust. 3 lit. b), zdyskontowany dochód, który pomniejsza koszty kwalifikowalne operacji, obliczany jest indywidualnie dla danej operacji. Podobnie jak w przypadku perspektywy finansowej 2007-2013, wiąże się to z koniecznością przygotowania prognozy dochodów, które operacja może wygenerować po ukończeniu. Prognoza ta powinna mieć określony horyzont czasowy (okres odniesienia), uwzględniać zwykle oczekiwaną rentowność dla danego typu operacji, jak również zasadę „zanieczyszczać płaci” oraz, w razie konieczności, zasadę sprawiedliwości w powiązaniu ze względną zamożnością danego państwa członkowskiego. Ostatnią z zasad należy rozumieć jako odniesienie do konieczności zapewnienia tzw. dostępności cenowej świadczonych w wyniku realizacji operacji usług, czyli zdolności społeczeństwa do płacenia za usługi.

W praktyce treść art. 61 ust. 3 lit. b) oznacza, że do określenia maksymalnej wartości dofinansowania danej operacji stosujemy tzw. metodę luki w finansowaniu. Metoda ta zakłada, że dofinansowaniu podlega wyłącznie ta część zdyskontowanych nakładów inwestycyjnych na realizację projektu, która nie jest pokryta sumą zdyskontowanych dochodów

²⁶⁾ Pojęcie oszczędności kosztów działalności (ang. *operating cost-savings*), o których mowa w art. 61 ust. 1 należy rozumieć jako oszczędności kosztów operacyjnych.

1303/2013

z projektu. Część tą określa się mianem „wskaźnika luki w finansowaniu” i wyraża się ją w procentach, w odniesieniu do wartości zdyskontowanych nakładów inwestycyjnych.

Dodatkowo w przypadku zastosowania tej metody całość dochodów wygenerowanych w czasie realizacji operacji (przed ukończeniem), które nie zostały uwzględnione w trakcie kalkulacji luki w finansowaniu, powinna zostać odliczona od wydatków kwalifikowalnych danej operacji. Korekta ta powinna nastąpić nie później niż we wniosku o płatność końcową złożonym przez beneficjenta. Przepis ten, podobnie jak odniesienie w ust. 3 do określania dochodów „z góry” oznacza, że w przypadku wystąpienia powyższej sytuacji nie ma konieczności rekalkulacji luki w finansowaniu.

Zryczałtowane stawki dochodów

Metoda zryczałtowanej procentowej stawki dochodu określonej dla sektora lub podsektora właściwego dla danej operacji stanowi istotne uproszczenie w stosunku do metody luki w finansowaniu, gdyż jej zastosowanie eliminuje konieczność określenia wartości dofinansowania w oparciu o podatną na błędy, indywidualną analizę poszczególnych operacji. W zamian za to przyjęte zostaje założenie, że operacje dotyczące danego sektora lub podsektora generują określony poziom dochodów, a co za tym idzie, występuje w nich, określony indykatywnie, poziom luki w finansowaniu. Zgodnie z tą metodą zakłada się, że stawka zryczałtowana uwzględni wszystkie dochody wygenerowane przez operację w trakcie jej realizacji i po ukończeniu.

W załączniku V do rozporządzenia ogólnego wskazano zryczałtowane stawki dla 5 sektorów:

- a) drogi – 30%,
- b) koleje – 20%,
- c) transport miejski – 20%,
- d) gospodarka wodna – 25%,
- e) odpady stałe – 20%.

Na podstawie przepisu art. 61 ust. 3 akapit 2, KE w uzasadnionych przypadkach jest uprawniona do modyfikacji powyższych stawek. Ponadto zgodnie z kolejnym akapitem tego ustępu, ma ona również prawo do ustalenia zryczałtowanych stawek dla innych sektorów lub podsektorów. Natomiast w przypadku sektora technologii informacyjno-komunikacyjnych, badań, rozwoju i innowacyjności oraz efektywności energetycznej, KE została zobowiązana do przedstawienia stawek zryczałtowanych do dnia 30 czerwca 2015 r. w sytuacji gdy KE zdefiniuje stawki dla nowego sektora lub podsektora, instytucja zarządzająca może postanowić o zastosowaniu metody zryczałtowanej stawki dochodu dla nowych operacji, które będą realizowane w ramach tego sektora lub podsektora. Powyższe modyfikacje, jak i wprowadzanie nowych stawek zryczałtowanych, zostaną wprowadzone w formie aktu delegowanego przyjmowanego przez KE zgodnie z art. 149 rozporządzenia ogólnego.

Poziom luki w finansowaniu w operacjach wpisujących się w powyższe sektory oblicza się w oparciu o następujący wzór:

$$R = 100\% - FR$$

gdzie:

R – poziom luki w finansowaniu

FR (*flat rate net revenue percentage*) – zryczałtowana procentowa stawka dochodów określona dla danego sektora lub podsektora

Zgodnie z art. 61 istnieją dwa możliwe tryby ustalenia poziomu dofinansowania w oparciu o zryczałtowane procentowe stawki dochodów:

a) Określenie wartości dofinansowania dla konkretnej operacji w oparciu o wskaźnik luki w finansowaniu, które wynikać będzie z przyjętej w danym sektorze lub podsektorze zryczałtowanej procentowej stawki dochodu

W tym przypadku koszty kwalifikowane operacji koryguje się o poziom luki w finansowaniu (R), następnie zaś oblicza się maksymalną możliwą wartość dofinansowania UE w oparciu o iloczyn kwoty skorygowanych kosztów kwalifikowanych i maksymalnej stopy dofinansowania określonej dla osi priorytetowej w decyzji KE przyjmującej program operacyjny (→ art. 60 ust. 1 rozporządzenia ogólnego).

b) Obniżenie maksymalnego poziomu dofinansowania dla danej osi priorytetowej lub działania²⁷⁾ o wskaźnik luki w finansowaniu, który wynikać będzie z przyjętej w danym sektorze lub podsektorze zryczałtowanej procentowej stawki dochodu

Metoda ta może mieć zastosowanie w przypadku, gdy oś priorytetowa lub działanie ma charakter homogeniczny, co oznacza, że operacje w nich realizowane będą wpisywać się w jeden z sektorów lub podsektorów, dla których zdefiniowano stawki zryczałtowane.

O wyborze jednej z powyższych metod w danej osi priorytetowej lub działaniu, bądź też o zastosowaniu metody luki w finansowaniu, decyduje instytucja zarządzająca danym programem operacyjnym. Należy podkreślić, że instytucja zarządzająca nie może decydować dla każdego projektu oddzielnie: zgodnie z ust. 3 akapit 1 zasady muszą być spójne przynajmniej dla wszystkich operacji tego samego sektora, podsektora lub rodzaju operacji, co ma zapobiec sytuacji, w której 2 metody będą stosowane równolegle.

Przykład liczbowy zastosowania zryczałtowanej procentowej stawki dochodu dla konkretnej operacji

Dla projektu polegającego na budowie nowej oczyszczalni ścieków zryczałtowana stawka procentowa dochodów wynosi 25% (FR, sektor/podsektor: infrastruktura wodno-ściekowa), a całkowity koszt inwestycji to 12 mln euro (koszt kwalifikowalny, *eligible cost* – EC: 10 mln EUR, koszt niekwalifikowalny: 2 mln euro). Poziom dofinansowania dla osi priorytetowej (Max CRPa), w ramach której realizowany będzie projekt wynosi 85%.

Dane – podsumowanie:

FR = 25% EC = 10 mln EUR Max CRpa = 85%

Wyliczenie wartości dofinansowania z funduszy UE - rozwiązanie:

- Wyliczenie wskaźnika luki w finansowaniu (R)
 - $R = 100\% - FR = 100\% - 25\% = 75\%$
- Wyliczenie kosztów kwalifikowalnych skorygowanych o wskaźnik luki w finansowaniu (ECR)
 - $ECR = EC * R = 10 \text{ mln EUR} * 75\% = 7,5 \text{ mln EUR}$
- Wyliczenie (maksymalnej możliwej) dotacji UE (Dotacja UE):
 - $\text{Dotacja UE} = ECR * \text{Max CRpa} = 7,5 \text{ mln EUR} * 85\% = 6,38 \text{ mln EUR}$

Brak możliwości określenia przychodu

Według przepisu art. 61 ust. 6, w przypadku operacji, w których brak jest możliwości obiektywnego określenia przychodu z wyprzedzeniem, nie ma konieczności zastosowania jednej z wyżej opisanych metod. Należy natomiast monitorować dochód, który faktycznie zostanie przez operację wygenerowany w fazie operacyjnej, czyli po zamknięciu fazy inwestycyjnej. Dochód taki należy odliczyć od wydatków deklarowanych Komisji.

Monitoring dochodu trwa od momentu ukończenia operacji:

- przez 3 lata, lub
- do momentu złożenia dokumentów dotyczących zamknięcia programu,

w zależności od tego, który z ww. terminów nastąpi wcześniej.

Szczegółowe zasady ustalania wartości dofinansowania w operacjach generujących dochód zostały opisane w **Wytycznych Ministra Infrastruktury i Rozwoju w zakresie zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód i projektów hybrydowych**.

²⁷⁾ Pojęcie „działanie” ang. *measure*) stosowane w polskim prawie i dokumentach programowych dotyczącym polityki spójności określane jest w prawie UE jako „środek”.

1303/2013

Wyłączenia

Wyłączenia stosowania znajdują się w 3 różnych miejscach: w art. 61 ust. 7 znajduje się większość z nich, w art. 61 ust. 8 zgrupowane zostały wyłączenia związane z równoległym stosowaniem zasad dotyczących pomocy publicznej oraz, co łatwo przeoczyć, w art. 65 ust. 8 akapit czwarty (ostatni).

Zgodnie z brzmieniem art. 61 ust. 7, przepisów dotyczących operacji generujących dochód po ukończeniu nie stosuje się do:

- operacji lub części operacji finansowanych wyłącznie z EFS, ponieważ zasada ta odnosi się do źródła finansowania, a nie jego przeznaczenia, oznacza to, że wyłączone są też wydatki kwalifikujące się do wsparcia z EFRR, ale finansowane z EFS zgodnie z art. 98 ust. 2 (tzw. finansowanie krzyżowe, *cross-financing*),
- (opcjonalnie, władze krajowe mogą zdecydować inaczej zgodnie z ust. 7 akapit drugi) operacji, których całkowity kwalifikowalny koszt przed zastosowaniem art. 61 ust. 1-6 nie przekracza 1 000 000 euro,
- pomocy zwrotnej udzielonej z zastrzeżeniem obowiązku spłaty w całości ani nagród; pomoc zwrotna, która nie wymaga spłaty całości zobowiązania (np. pożyczki, które są w części lub całości umarżalne) nie są wyłączone, ale traktowane jak dotacje,
- pomocy technicznej,
- wsparcia udzielanego instrumentom finansowym lub przez instrumenty finansowe,
- operacji, dla których wydatki publiczne przyjmują postać kwot ryczałtowych lub standardowych stawek jednostkowych,
- operacji realizowanych w ramach WPD,
- operacji, dla których kwoty lub stawki wsparcia są określone w załączniku I do rozporządzenia nr 1305/2013 ws. EFRROW.

Pomimo, że art. 61 ust. 7 akapit drugi odnosi się tylko do jednego przypadku (projekty o kosztach kwalifikowanych niższych niż 1 mln euro), także w innych przypadkach instytucja zarządzająca określając krajowe zasady kwalifikowalności ma możliwość zastosowania bardziej wymagających zasad niż określonych w prawie UE. Oznacza to, że ma możliwość zastosowania zasad identycznych z tymi, jak w art. 61, także w odniesieniu do operacji objętych wyjątkami określonymi w ust. 7 akapit pierwszy – objęcie wyłączeniem nie uprawnia objętego potencjalnie nim beneficjenta do skorzystania z niego o ile instytucja zarządzająca zdecyduje zgodnie z odpowiednimi procedurami inaczej. Rozporządzenia UE określają tylko minimalne wymagania, które często czy to w programach operacyjnych, czy w przepisach krajowych, są uzupełniane.

Niezależnie od wyłączenia dotyczącego operacji, których całkowity kwalifikowalny koszt przed zastosowaniem art. 61 ust. 1-6 nie przekracza 1 000 000 euro, możliwe jest też zawarcie tego typu operacji w osi priorytetowej lub działaniu, w którym zastosowano obniżony poziom dofinansowania w oparciu o stawkę ryczałtową.

Pomoc publiczna (pomoc państwa)

Oprócz powyższych wyłączeń, zgodnie z art. 61 ust. 8 zasady opisane w art. 61 ust. 1-6 nie mają również zastosowania do wybranych rodzajów pomocy publicznej. Należą do nich:

- operacje, dla których wsparcie w ramach programu stanowi pomoc *de minimis*, niezależnie od tego, czy jest ona udzielana MŚP, czy też dużym przedsiębiorstwom (pomoc *de minimis* nie stanowi pomocy publicznej w rozumieniu TFUE, ale zgodnie z definicją w art. 2 pkt 13 jest w ramach rozporządzenia ogólnego objęta tym pojęciem),
- operacje, dla których wsparcie w ramach programu stanowi zgodną z rynkiem wewnętrznym pomoc publiczną dla MŚP, gdy stosuje się limit w zakresie dopuszczalnej intensywności lub kwoty pomocy publicznej,
- operacje, dla których wsparcie w ramach programu stanowi zgodną z rynkiem wewnętrznym pomoc publiczną, gdy przeprowadzono indywidualną weryfikację potrzeb w zakresie finansowania zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami dotyczącymi pomocy publicznej. Zatem w przypadku, gdy pomoc publiczna (np. dla dużego przedsiębiorstwa) nie będzie podlegała indywidualnej weryfikacji, zaś operację należy uznać za generującą dochód po ukończeniu, konieczne będzie zastosowanie jednej z metod określenia wartości dofinansowania wskazanych w art. 61 ust. 3. Dotyczy to także sytuacji, w której indywidualna weryfikacja została dokonana, ale nie wynikało to z mających zastosowanie przepisów dotyczących pomocy publicznej.

W artykule 61 ust. 8 rozporządzenia ogólnego znalazło się zastrzeżenie, zgodnie z którym państwa członkowskie mogą zobowiązać beneficjentów do stosowania przepisów art. 61 ust. 1-6 również w przypadku operacji, w których występują ww. rodzaje pomocy publicznej, o ile stanowiąc tak będą przepisy krajowe. Także bez tego przepisu byłaby możliwość wprowadzenia takiego rozszerzenia, zgodnie z ogólną zasadą z art. 65 ust. 1, że zasady kwalifikowalności ustala się na poziomie krajowym, a rozporządzenia unijne określają tylko, tak jak ma to miejsce w art. 61, minimalne wymogi w tym względzie.

Artykuł 65 ust. 8 akapit czwarty zawiera jeszcze jedno wyłączenie obejmujące wszelkie płatności:

- otrzymane przez beneficjenta z tytułu kar umownych na skutek naruszenia umowy zawartej między beneficjentem a stronami trzecimi, lub
- które miały miejsce w wyniku wycofania przez stronę trzecią oferty wybieranej w ramach przepisów o zamówieniach publicznych („wadium”).

Te płatności nie są traktowane jako przychód (błędnie przetłumaczone jako „dochód” w tekście polskim) i nie wymagają odliczenia od kosztów kwalifikowanych. Ponieważ trudno z góry zakładać, że wykonawca nie wykona kontraktu należycie i zapłaci karę umowną, czy że wadium w ramach zamówienia stanie się własnością zamawiającego, chodzi tu przede wszystkim o sytuację, o której mowa w art. 61 ust. 3 akapit siódmy (ostatni), tj. dochodów nieuwzględnionych z góry, które trzeba by normalnie odjąć od kwalifikowanych wydatków operacji najpóźniej we wniosku o płatność końcową, ale w przypadku kar umownych i wadium tego robić nie trzeba. Wyłączenie z obowiązku stosowania art. 61 ust. 1-6 dotyczy także sytuacji, w której wysokość przychodu już jest znana w momencie analizy, np. kiedy wniosek o dofinansowanie jest składany dla projektu już w trakcie realizacji. Uzasadnieniem dla takiego podejścia jest przyjęcie, że tego typu przychody mają na celu skompensowanie dodatkowych kosztów organizacyjnych, wynikających z opóźnień itp. które w większości nie mają charakteru kosztów kwalifikowanych.

Taka sama interpretacja miała zastosowanie w okresie 2007-2013, jednak w praktyce powodowała wiele problemów w zastosowaniu. Jednoznaczne określenie na poziomie rozporządzenia powinno zmniejszyć ryzyko niewłaściwego stosowania.

Należy podkreślić także, że to wyłączenie ma praktyczne znaczenie głównie dla tych typów operacji, dla których wyliczana jest indywidualnie luka w finansowaniu. W przypadku stosowania stawek ryczałtowych nie ma w żadnym momencie konieczności odliczania od wydatków kwalifikowanych ani kar umownych, ani wadium, ani żadnych innych źródeł, np. tzw. dochodów incydentalnych takich jak sprzedaż drzewa z wycinki na placu budowy. Wszystkie te przychody już są z założenia ujęte w stawce ryczałtowej.

Kwestie operacji generujących dochód w czasie ich wdrażania zostały opisane w rozdziale **Kwalifikowalność wydatków i trwałość**.

PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE²⁸⁾

Zakres obowiązywania przepisów: EFSI (nie przewidziano wyłączeń)

Omawiane przepisy:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) artykuł 2 pkt 10 – Zdefiniowanie pojęcia „beneficjent”
 - b) artykuł 2 pkt 24 – Zdefiniowanie pojęcia „PPP”
 - c) artykuł 2 pkt 25 – Zdefiniowanie pojęcia „operacja PPP”
 - d) artykuł 62 PPP
 - e) artykuł 63 Beneficjent w operacjach PPP
 - f) artykuł 64 Wsparcie dla operacji PPP

2. Rozporządzenie delegowane KE nr 2015/1076

Powiązania z innymi artykułami:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) art. 2 pkt 26 – Zdefiniowanie pojęcia „rachunku powierniczego” prowadzonego dla operacji PPP
 - b) art. 61 Projekty generujące dochód po ukończeniu
 - c) art. 102 – Określenie warunków zatwierdzenia przez Komisję dużego projektu realizowanego w ramach PPP
2. Rozporządzenie wykonawcze KE nr 2015/207:
 - a) art. 2 Format dokumentu służącego przekazywaniu informacji nt. dużego projektu
 - b) załącznik II Format dokumentu służącego przekazywaniu informacji nt. dużego projektu

Rozdział II tytułu VII rozporządzenia ogólnego formułuje zasady udzielania wsparcia przedsięwzięć realizowanych w **formule PPP** poprzez umożliwienie ich finansowania z EFSI oraz definiuje uczestników i tryb jego udzielania. Łączenie środków polityki spójności z PPP w ramach projektów (określanych dalej projektami hybrydowymi) to rozwiązanie stosowane w Polsce jeszcze w poprzednim okresie programowania.

Odwołanie do PPP we wstępie rozporządzenia

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 w zakresie wdrażania polityki spójności na lata 2007-2013 zawierało jedynie kilka ogólnych odniesień do PPP.

W nowym okresie programowania 2014-2020 już w preambule rozporządzenia ogólnego (motyw 59) zostało podkreślone znaczenie partnerstwa publiczno-prawnego dla możliwości realizacji projektów unijnych, jego specyfika oraz konieczność zapewnienia szczególnego podejścia do projektów hybrydowych:

„Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) może stanowić skuteczny sposób wdrażania operacji, który zapewnia osiągnięcie celów polityki publicznej poprzez łączenie różnych postaci środków publicznych i prywatnych. W celu ułatwienia korzystania z EFSI na potrzeby wspierania operacji mających strukturę PPP, niniejsze rozporządzenie powinno brać pod uwagę pewne szczególne cechy PPP poprzez dostosowanie pewnych wspólnych przepisów dotyczących EFSI.”

Motyw 59 preambuły do rozporządzenia ogólnego ma na celu szczególne podkreślenie, że formuła PPP stanowić może skuteczne narzędzie realizacji celów publicznych oraz wskazuje, że specyfika projektów hybrydowych wymaga zapewnienia szczególnych przepisów, które służą wsparciu realizacji tego rodzaju inwestycji w ramach polityki spójności. Pre-

²⁸⁾ Więcej informacji nt. partnerstwa publiczno-prywatnego i projektów hybrydowych dostępnych jest na stronie www.ppp.gov.pl.

ambuła nie zawiera szczegółowych informacji nt. form łączenia zasobów publicznych z prywatnymi w ramach realizacji projektów hybrydowych. Taki zapis jest wyrazem elastycznego podejścia prawodawcy i dopuszcza szeroki wachlarz możliwości realizacji projektów PPP.

Powołanie się w treści preambuły na konieczność wprowadzenia ułatwień dla realizacji projektów hybrydowych w ramach funduszy przeznaczonych na realizację polityki spójności, WPR oraz WPRyb stanowi wyraźny sygnał, że dostrzeżone zostały trudności, na jakie napotykały podmioty realizujące projekty hybrydowe w perspektywie finansowej 2007-2013. Dotychczasowe doświadczenia podmiotów, które na co dzień zajmują się funduszami UE, mogły utwierdzić je w przekonaniu, że łączenie PPP z dofinansowaniem unijnym jest bardzo trudne bądź niemożliwe, a tak przecież nie jest.

Końcowa część preambuły wskazuje na specyficzny charakter modelu PPP. Należy zatem przyjąć, że szczegółowe uregulowanie wszystkich zagadnień związanych z realizacją projektów hybrydowych w nowym okresie programowania zostanie powierzone instytucjom odpowiedzialnym za przygotowanie systemu wdrażania funduszy UE.

We wstępie komentowanego rozdziału rozporządzenia znalazło się wyraźne stwierdzenie, że operacje PPP mogą być wspierane ze środków EFSI. Celem wprowadzenia **artykułu 62** (analogicznie do postanowień zawartych w pkt 59 preambuły) jest przekazanie rynkowi PPP wyraźnego sygnału, że łączenie dofinansowania UE z formułą PPP jest równoprawnym sposobem wykorzystania wsparcia unijnego.

Operacja PPP = projekt hybrydowy

W art. 62 wskazano, że projekty PPP muszą być zgodne z przepisami europejskimi i krajowymi, w szczególności w obszarze pomocy publicznej i zamówień publicznych. Przepis ten wprowadzono, aby podkreślić, że zachowanie konkurencyjności na rynku europejskim, w szczególności pomiędzy podmiotami ubiegającymi się o pełnienie roli partnera prywatnego, ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia realizacji projektów hybrydowych. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na konieczność nowelizacji przepisów krajowych w celu uwzględnienia instytucji wprowadzonych przez pakiet nowych dyrektyw odnoszących się do zamówień publicznych i udzielania koncesji.

Część projektów PPP, w tym również projektów hybrydowych, w perspektywie finansowej 2007-2013 realizowano w Polsce w oparciu o ustawę z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane i usługi oraz inne ustawy. Dlatego należy wyraźnie podkreślić, że z regulacji zawartych w rozporządzeniu ogólnym na lata 2014-2020 korzystać mogą również inne formy prawne PPP i nie należy zawężać definicji projektów hybrydowych wyłącznie do takich, które są realizowane w oparciu o przepisy ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (zwana dalej ustawą o PPP).

Najważniejsze zmiany w PPP w okresie programowania 2014-2020 to:

- wprowadzenie definicji PPP oraz operacji PPP,
- wprowadzenie definicji beneficjenta projektu PPP,
- wprowadzenie zasad dotyczących zmiany beneficjenta w trakcie realizacji umowy PPP,
- możliwość refundacji wydatków ponoszonych przez partnera prywatnego z wykorzystaniem rachunku powierniczego.

Definicja PPP

Definicja PPP znalazła się w **artykule 2 pkt 24** rozporządzenia ogólnego. Zakres podmiotowy i przedmiotowy przyjętej definicji jest bardzo szeroki i obejmuje wszelkie formy współpracy między podmiotami publicznymi a sektorem prywatnym na rzecz realizacji inwestycji w projekty infrastrukturalne i inne operacje realizujące usługi publiczne. Cechą charakterystyczną takiej współpracy jest podział ryzyka oraz wykorzystanie kompetencji i zasobów kapitałowych sektora prywatnego w operacjach realizowanych w ramach struktury partnerstwa.

Z uwagi na ogólność przyjętej definicji PPP, która nie zawiera katalogu wymogów formalnych i proceduralnych, analizę i zakres partnerstwa należy przeprowadzić na podstawie aktów prawa krajowego, z uwzględnieniem wymagań wynikających z definicji zawartej w rozporządzeniu ogólnym.

1303/2013

Podstawowym krajowym aktem prawnym, regulującym zasady współpracy w ramach PPP jest ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r. nr 696).

Niemniej jednak projekty, które posiadają cechy operacji PPP mogą być realizowane na podstawie szeregu innych ustaw, w szczególności:

- ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r. poz. 113),
- ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907),
- ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2015 r. poz. 641).

Ustawa wdrożeniowa wprowadza do krajowego systemu prawnego pojęcie **projektu hybrydowego**. Stosownie do art. 34 ust. 1. tej ustawy przez projekt hybrydowy należy rozumieć wspólną realizację projektu przez PPP w rozumieniu art. 2 pkt 24 rozporządzenia ogólnego, utworzone w celu realizacji inwestycji infrastrukturalnej. Inwestycją infrastrukturalną jest budowa, przebudowa lub remont obiektu budowlanego lub wyposażenie składnika majątkowego w urządzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność, połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem przedmiotem tej inwestycji za wynagrodzeniem.

Strony PPP – przykład

Stosownie do ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, pod pojęciem **podmiotu publicznego** w przedsięwzięciu realizowanym w formule PPP należy rozumieć:

- a) jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych,
- b) inne, niż określone w lit. a) osoby prawne, utworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty, o których mowa w tym przepisie oraz w lit. a), pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot:
 - finansują ją w ponad 50%, lub
 - posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub
 - sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub
 - mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego,
 - związki podmiotów, o których mowa w lit. a)-b).

Partnerem prywatnym przedsięwzięcia realizowanego w ramach PPP może być przedsiębiorca, w tym również przedsiębiorca zagraniczny, o ile może wykonywać działalność gospodarczą na terenie Rzeczypospolitej Polskiej.

W tym miejscu warto podkreślić, że podmioty publiczne zaangażowane w dane przedsięwzięcie PPP, mogą uczestniczyć w partnerstwie jedynie w zakresie, w jakim ich działalność w danej dziedzinie dopuszczają przepisy prawa. Dodatkowo należy zaznaczyć, że podmioty te nie mogą traktować współpracy w formule PPP jako faktycznego scedowania swoich obowiązków na sektor prywatny. Spoczywają one na organie publicznym przez cały okres trwania umowy PPP, a partnera prywatnego należy traktować jedynie jako faktycznego ich realizatora.

Zakres przedmiotowy PPP

Stosownie do art. 2 pkt 24 rozporządzenia ogólnego, przedmiotem partnerstwa może być współpraca w zakresie realizacji inwestycji infrastrukturalnych lub innych operacji realizujących usługi publiczne, poprzez dzielenie ryzyka, wspólne korzystanie ze specjalistycznej wiedzy sektora prywatnego i dodatkowe źródła kapitału.

Cechy charakterystyczne współpracy podejmowanej w ramach PPP to:

- dzielenie zadań i ryzyk pomiędzy partnerów w celu skutecznego zarządzania nimi (zgodnie z zasadą, że danym ryzykiem powinna zarządzać ta strona, która robi to lepiej),
- uzyskanie przez podmioty publiczne *know-how* sektora prywatnego,
- pozyskanie zasobów kapitałowych sektora prywatnego do realizacji celów publicznych.

W celu dokonania prawidłowej wykładni tej części definicji niezbędne będzie odniesienie do krajowych aktów prawnych (np. ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz ustawy o koncesji na roboty budowlane i usługi).

1303/2013

Na gruncie ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, **przedmiotem partnerstwa** jest wspólna realizacja przedsięwzięcia, opartego na podziale zadań i ryzyk, polegającego na:

- a) budowie lub remoncie obiektu budowlanego,
- b) świadczeniu usług,
- c) wykonaniu określonego dzieła, w szczególności wyposażeniu składnika majątkowego w urządzenia podwyższającego jego wartość lub użyteczność, lub
- d) innym świadczeniu

w połączeniu z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub jest z nim związany.

Należy podkreślić, że w każdym przypadku przedmiotem PPP jest element utrzymania bądź zarządzania określonym składnikiem majątkowym, którym zazwyczaj jest infrastruktura wytworzona w ramach danego przedsięwzięcia. Zakres przedmiotowy przedsięwzięcia PPP jest węższy od zakresu wynikającego z definicji PPP zawartej w rozporządzeniu, która posługuje się ogólnym pojęciem operacji PPP, w celu realizacji obok projektów infrastrukturalnych innych operacji realizujących usługi publiczne.

Z treści art. 2 pkt 25 rozporządzenia ogólnego definiującego operacje PPP wynika, że przedmiotem wsparcia funduszy UE może być zarówno projekt, który znajduje się w fazie wdrażania, tj. projekt, w którym doszło do zawarcia umowy PPP między partnerami lub projekt, który znajduje się na etapie przygotowania, tj. prowadzenia prac na rzecz zawarcia takiej umowy.

Brzmienie przepisu art. 2 pkt 25 pozwala rozwiązać wątpliwości odnośnie etapu, na którym można zaangażować środki unijne w projekt PPP. W praktyce oznacza to, że zawarcie umowy o dofinansowanie projektu jest możliwe także **przed zakończeniem etapu obejmującego wybór partnera prywatnego**.

Specyfiką przedsięwzięć PPP jest wieloetapowość procesu ich realizacji. Na początku przeprowadza się identyfikację projektu, której celem jest wykazanie, że formuła PPP jest bardziej korzystna w danym przypadku niż model tradycyjny. Kolejnym etapem jest przygotowanie projektu, które poprzedza fazę zamówienia. Następnie podmiot publiczny inicjuje wieloetapowy proces wyboru partnera prywatnego, zwykle w formie dialogu (negocjacji), w celu określenia optymalnych dla strony publicznej aspektów projektu. Złożone oferty są oceniane i dokonuje się wyboru najlepszej oferty. Ostateczne parametry realizacji projektu PPP będą znane po zawarciu umowy między partnerami, co (w przypadku bardziej skomplikowanych inwestycji) może nastąpić w okresie nawet 2-3 lat od zainicjowania projektu.

Koordinacja w czasie składania wniosku o dotację i prowadzenia procedury przetargowej jest kluczowym zagadnieniem przy realizacji projektów hybrydowych. W praktyce trudno jest zaplanować przygotowanie i złożenie wniosku o dofinansowanie z funduszy UE w terminie skoordynowanym z procesem przetargowym w formule PPP. Wiążą się z tym 2 pytania: na jakim etapie procesu udzielania zamówienia na PPP należy przedłożyć wniosek o zatwierdzenie dofinansowania oraz jak zaawansowany powinien być proces PPP w momencie składania wniosku o dofinansowanie. Możliwe są dwa rozwiązania: **wniosek o zatwierdzenie dofinansowania można składać albo przed podpisaniem umowy z partnerem prywatnym albo po jej podpisaniu**. Wybór zależeć będzie od charakterystyki samego projektu, stosunku wkładu z funduszy europejskich do całej kwoty finansowania, charakteru procesu akceptacji na szczeblu krajowym oraz skłonności do podejmowania ryzyka, zarówno po stronie sektora publicznego, jak i prywatnego.

Z uwagi na długotrwały proces przygotowania projektów hybrydowych, może pojawić się pokusa po stronie instytucji odpowiedzialnej za przyznanie dofinansowania, do zastosowania podejścia, zgodnie z którym podpisanie umowy o dofinansowanie będzie uzależnione od zawarcia umowy PPP między partnerami. Przepisy rozporządzenia mają przeciwdziałać takiej praktyce. Przepisy rozporządzenia tworzą wyraźną możliwość zawarcia umowy, **a zatem i oceny całego projektu, przed wyborem partnera prywatnego**. Zapewnienie środków UE na tym etapie będzie korzystnie wpływać na przebieg procesu przygotowawczego. Decyzja taka upewni uczestników transakcji, w szczególności sektor prywatny oraz współpracujące z nim banki (dostawców finansowania), że władze publiczne poważnie podchodzą do zasadności wykonania przedsięwzięcia. Może to wpłynąć pozytywnie na ocenę ryzyka kredytowania danej inwestycji i w konsekwencji przełożyć się na zmniejszenie kosztów pozyskania kapitału.

Z punktu widzenia instytucji odpowiedzialnych za zarządzanie funduszami polityki spójności możliwość zawarcia umowy o dofinansowanie przed wyborem partnera prywatnego wiąże się z określonymi zagrożeniami, w szczególności z ry-

1303/2013

zykiem zaangażowania środków UE w projekt, który nie będzie ostatecznie zrealizowany (np. z uwagi na brak wyboru partnera). W tym obszarze rozporządzenie nie nakłada dodatkowych warunków, stąd można przyjąć, że dla przeciwdziałania ewentualnym zagrożeniom, instytucje powinny w taki sposób ukształtować system dofinansowania projektu hybrydowego, by zminimalizować czynniki ryzyka po swojej stronie.

Rozporządzenie wykonawcze KE nr 2015/207 wskazuje informacje wymagane do zatwierdzenia dużego projektu przez Komisję. Szczegółowa analiza dużych projektów znajduje się w rozdziale **Duże projekty** (☞ art. 100-103). Rozporządzenie to uwzględnia specyfikę projektów PPP, w rozumieniu **artykułu 2 pkt 24** rozporządzenia ogólnego, tj. obejmuje szerszy krąg projektów niż te realizowane wyłącznie na podstawie ustawy o PPP. W tym miejscu wskazane zostaną jedynie elementy specyficzne dla projektów PPP obejmujące m.in. wskazanie podmiotu odpowiedzialnego za wdrożenie projektu (może to być zarówno podmiot publiczny jak i partner prywatny) oraz jego zdolności technicznej, prawnej, finansowej i administracyjnej. Jeżeli partner prywatny nie został jeszcze wybrany, to we wniosku do Komisji należy przedstawić minimalne kryteria kwalifikacji partnerów prywatnych, które należy utrzymać w celu kwalifikacji wstępnej w ramach procedury przetargowej, oraz uzasadnienie tych kryteriów. Należy opisać formę PPP, tj. procedurę wyboru partnera prywatnego, strukturę PPP, uzgodnienia w zakresie własności infrastruktury w tym po upływie terminu zapadalności uzgodnień PPP oraz uzgodnienia dotyczące podziału ryzyka itd. Należy również przedstawić opis wszystkich ustaleń wdrażanych w celu przygotowania i monitorowania projektu PPP oraz zarządzania nim. Komisja oczekuje także odpowiedniego opisu projektu, uzasadnienia wyboru danej metody udzielenia zamówienia, w tym poprzez analizę opłacalności ekonomicznej z wykorzystaniem odpowiedniego komparatora sektora publicznego. W przypadku projektu PPP należy uwzględnić również matrycę ryzyka, przydzieloną na mocy ustaleń dotyczących PPP (jeżeli złożono już ofertę przetargową dotyczącą operacji) lub zamierzony podział ryzyka na mocy ustaleń dotyczących PPP (jeżeli nie złożono jeszcze oferty przetargowej dotyczącej operacji).

Warunek wstępny zatwierdzenia dużego projektu stanowi także przeprowadzenie analizy kosztów i korzyści, obejmującej analizę ekonomiczną, analizę finansową oraz ocenę ryzyka. Szczegółowy opis tego zagadnienia znajduje się w rozdziale **Duże projekty** oraz w **załączniku 1** do niniejszego komentarza. Rozporządzenie wykonawcze KE nr 2015/207 wskazuje aspekty do uwzględnienia podczas przeprowadzania analizy finansowej dużych projektów realizowanych w formie PPP oraz wprowadza pewne wyjątki dla projektów PPP od zasad ogólnych. Przykładowo finansowa stopa dyskontowa może przewyższyć standardową stopę dyskontową dla tego typu projektów w celu odzwierciedlenia wyższych kosztów alternatywnych kapitału po stronie inwestora prywatnego. Jednakże Beneficjent powinien uzasadnić przedmiotowe wyższe koszty alternatywne indywidualnie dla każdego przypadku, w miarę możliwości powinien przedstawić dowody dotyczące wcześniejszych zwrotów partnera prywatnego w podobnych projektach lub inne istotne udokumentowane informacje.

Komentując pojęcie PPP nie można pominąć zagadnienia operacji generujących dochód po ich ukończeniu. Z takimi operacjami mamy do czynienia w odniesieniu m.in. do niektórych projektów PPP. Szczegółowa analiza projektów generujących dochód znajduje się w rozdziale **Projekty generujące dochód po ukończeniu** (☞ art. 61). Z punktu widzenia PPP w okresie 2014-2020 szczególnie atrakcyjna jest nowa metoda pozwalająca na zastosowanie zryczałtowanej stawki w wielu objętych potencjalnie PPP sektorach, co, z zastrzeżeniem przepisów dotyczących ewentualnej pomocy publicznej, likwiduje niepewność odnośnie wysokości dofinansowania. Szczegółowa metodologia analizy projektów generujących dochód znajduje się w Wytycznych Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 18 maja 2015 r. w zakresie zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód i projektów hybrydowych na lata 2014-2020.

Definicja beneficjenta projektu PPP

Przepisy **artykułu 63**, odnoszące się do beneficjenta projektu hybrydowego, zawierają kluczowe definicje i regulacje komentowanego rozdziału. Beneficjentem w odniesieniu do operacji PPP może być podmiot publiczny inicjujący daną operację albo partner prywatny, który został lub ma zostać wybrany do realizacji danej operacji. W ramach projektu PPP współfinansowanego z funduszy UE, partner prywatny nie musi być, i z reguły nie jest inicjatorem, danej operacji. Powyższy przepis wprowadza **odstępstwo od ogólnej definicji beneficjenta** (art. 2 pkt 10), z której wynika, że beneficjentem może zostać podmiot publiczny lub prywatny odpowiedzialny za inicjowanie lub inicjowanie i wdrażanie operacji.

W sytuacji, w której beneficjentem będzie podmiot publiczny inicjujący daną operację PPP, rozważenia wymaga kwestia, na jakim etapie prac przygotowawczych nad projektem, podmiot publiczny może zawrzeć umowę o dofinansowanie i tym samym stać się beneficjentem środków UE.

Należy wyraźnie podkreślić, że **może to nastąpić na każdym etapie**, również przed rozpoczęciem postępowania dotyczącego wyboru partnera prywatnego. Zaleca się jednak, aby podpisanie umowy nastąpiło dopiero, gdy projekt osiągnie już pewien poziom zaawansowania. Oznacza to, że projekt powinien mieć zamknięty etap testów rynkowych oraz jasno zdefiniowany, w ramach studium wykonalności, zakres rzeczowy. Wówczas instytucja oceniająca projekt może zakładać,

że na etapie wyboru partnera prywatnego koszty inwestycyjne, a tym samym wartość dotacji, nie ulegną znaczącej modyfikacji.

Komentowany przepis dopuszcza sytuację, w której beneficjentem będzie partner prywatny, który został lub ma zostać wybrany do realizacji projektu. W pierwszym przypadku zostanie nim partner prywatny, którego oferta została uznana przez podmiot publiczny za najlepszą i który zawarł umowę PPP. Należy przyjąć, że zawarcie umowy PPP jest punktem, w którym dochodzi do potwierdzenia, kto będzie realizował projekt PPP oraz na jakich warunkach. Zawarcie umowy o dofinansowanie na tym etapie znacząco zwiększa prawdopodobieństwo prawidłowego wdrożenia projektu.

Drugi przypadek dotyczy sytuacji, w której beneficjentem ma zostać partner prywatny, który nie zawarł jeszcze umowy PPP. Należy mieć na uwadze, że w celu realizacji tego typu projektu podmiot publiczny podejmuje zwykle negocjacje z kilkoma zainteresowanymi partnerami prywatnymi. Jak wspomniano wyżej, w niektórych przypadkach proces ten może być długotrwały. Jednocześnie na początkowym etapie (tj. przed złożeniem i oceną ofert) podmiot publiczny nie będzie miał żadnych podstaw do stwierdzenia, który z potencjalnych oferentów stanie się partnerem prywatnym (wykonawcą) w projekcie. Prowadzi to do wniosku, że komentowanego przepisu nie należy interpretować w ten sposób, że rolę beneficjenta projektu UE może pełnić jakikolwiek podmiot, który ubiega się o pełnienie funkcji partnera prywatnego w projekcie.

Z pewnością moment ogłoszenia w wyborze najkorzystniejszej oferty daje pewne podstawy do stwierdzenia, który z podmiotów prywatnych ma stać się partnerem w projekcie PPP. Z uwagi na okoliczności i wymagania formalno-prawne, czas między ogłoszeniem wyboru najkorzystniejszej oferty a zawarciem umowy PPP może wynieść nawet kilka miesięcy. Teoretycznie, w okresie tym podmiot, który został wybrany może nabyć status beneficjenta środków unijnych. Jednakże do momentu zawarcia umowy PPP wystąpić może szereg okoliczności, które spowodują, że wybrany oferent nie uzyska statusu partnera prywatnego (np. w wyniku odwołania innych oferentów; kontroli Prezesa UZP; wycofania się z przetargu oferenta, który złożył najkorzystniejszą ofertę). Dlatego to od instytucji zarządzających będzie zależeć, czy **dopuszczają możliwość zawierania umów o dofinansowanie z podmiotami prywatnymi**, które zostały wybrane do realizacji projektu PPP, ale które nie zawarły jeszcze umowy PPP z podmiotem publicznym.

Artykuł 63 ust. 2 odnosi się do sytuacji, w której podmiot publiczny, inicjujący dany projekt, składa wniosek o dofinansowanie do instytucji oceniającej projekt przed wyborem partnera prywatnego. W dokumencie tym może znajdować się zastrzeżenie, że beneficjentem projektu stanie się partner prywatny, który zostanie wybrany w późniejszym terminie. W takim przypadku umowa o dofinansowanie ma charakter warunkowy. Oznacza to, że wyłoniony w procedurze wyboru partner prywatny wchodzi w prawa i obowiązki beneficjenta pod warunkiem, że instytucja zarządzająca stwierdzi, że spełnia on pozostałe warunki wynikające z rozporządzenia.

W wielu przypadkach sytuacja, w której partner prywatny będzie beneficjentem w operacjach PPP, stanowić może najbardziej efektywny model realizacji projektu hybrydowego. Wynika to z faktu, że to właśnie partner prywatny, realizujący rzeczowo daną inwestycję, posiada bieżącą wiedzę, która pozwala na dostarczenie informacji do systemu monitorowania oraz prowadzenie rozliczeń finansowanych. Ponadto w przypadku, gdy partner prywatny finansuje budowę infrastruktury, występować on będzie o refundację poniesionych przez siebie wydatków kwalifikowalnych.

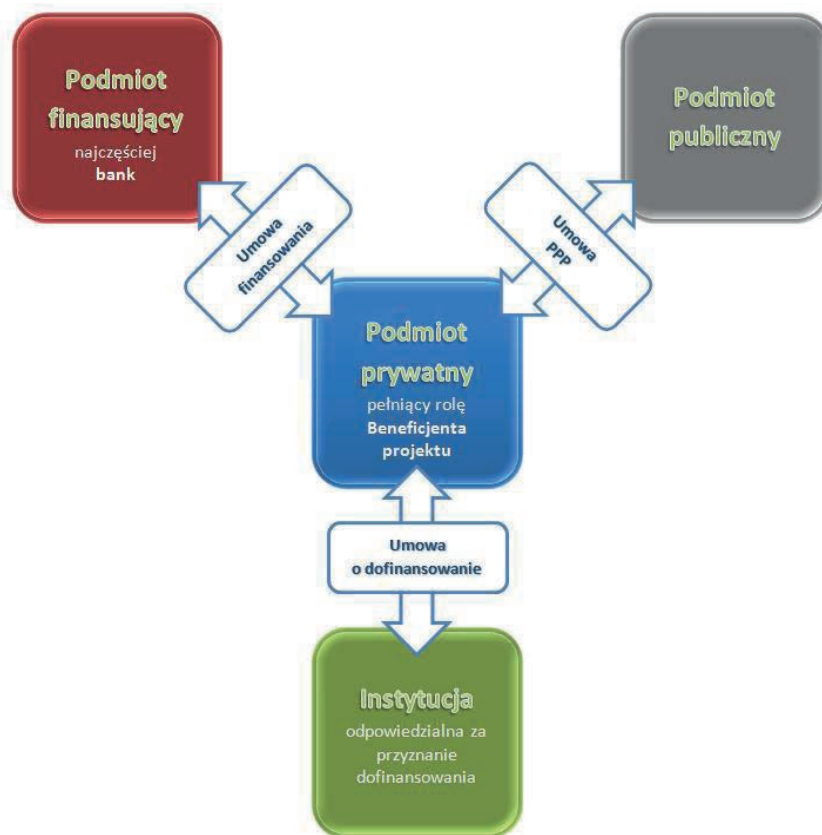
Zmiana partnera prywatnego – beneficjenta projektu PPP w przypadku naruszania obowiązków wynikających z umowy PPP

Uregulowane w art. 63 ust. 3 rozporządzenia zagadnienie zmiany beneficjenta projektu PPP może mieć istotne znaczenie dla konkretnych rozwiązań, które zostaną przyjęte w programach operacyjnych, w szczególności w kontekście refundacji poniesionych wydatków. Dlatego instytucje zarządzające powinny uwzględnić ten aspekt, konstruując zasady wdrażania tych programów (np. przygotowując wytyczne programowe i różnego rodzaju wzory dokumentów).

Na wstępie należy wskazać, że **komentowany przepis odnosi się tylko do sytuacji, w której beneficjentem środków UE jest partner prywatny wybrany do realizacji projektu PPP**. W takim przypadku partner prywatny będzie stroną trzech umów, których przedmiotem jest realizacja danej inwestycji. Są to umowa o dofinansowanie projektu ze środków UE (zawarta z instytucją odpowiedzialną za przyznanie dofinansowania), umowa PPP (zawarta z podmiotem publicznym) oraz umowa finansowania (zawarta z dostawcą kapitału, najczęściej bankiem lub konsorcjum banków).

1303/2013

Rysunek 4. Umowy pomiędzy podmiotami zaangażowanymi we wdrożenie projektu hybrydowego



Źródło: Opracowanie własne MliR.

Przepis zawarty w **artykule 63 ust. 3** ma na celu uregulowanie sytuacji, gdy w toku realizacji projektu hybrydowego zaistnieje konieczność zmiany partnera prywatnego będącego jednocześnie jego beneficjentem. Przesłanką do przeprowadzenia takiej zmiany może być m.in. niewywiązywanie się przez partnera prywatnego z powierzonych mu obowiązków (zarówno jako realizatora lub operatora inwestycji), jego wycofanie się z inwestycji, bądź, w skrajnych przypadkach, bankructwo partnera prywatnego. Wystąpienie którejkolwiek z wyżej wskazanych sytuacji może nieść ze sobą poważne zagrożenie dla powodzenia realizacji projektu hybrydowego. Komentowany przepis odnosi się właśnie do okoliczności, w których prawidłowy przebieg procesu realizacji projektu hybrydowego może stać pod znakiem zapytania w wyniku działań lub zaniechań partnera prywatnego.

Możliwość zastąpienia beneficjenta operacji PPP zapewnia wybranym stronom przedsięwzięcia, tj. podmiotowi publicznemu oraz podmiotowi finansującemu, możliwość zabezpieczenia się na wypadek konieczności zmiany partnera prywatnego. Warunkiem skorzystania przez te podmioty z powyższego uprawnienia jest zawarcie postanowień w tym przedmiocie w jednej lub obu umowach między tymi podmiotami a partnerem prywatnym, tj. w umowie PPP lub umowie finansowania. Jeśli w treści przynajmniej jednej z wyżej wymienionych umów znajdą się odpowiednie postanowienia, a ponadto wystąpią okoliczności faktyczne będące przesłankami do zmiany partnera prywatnego, to może ona nastąpić, pod warunkiem, że instytucja zarządzająca pozytywnie zweryfikuje zdolność nowego partnera prywatnego do bycia beneficjentem projektu. W praktyce weryfikacja ta powinna sprowadzać się wyłącznie do zbadania, czy dany podmiot spełnia wymogi niezbędne do pełnienia funkcji beneficjenta w danym programie lub działaniu.

Wprowadzenie takiej zmiany musi być także dopuszczalne przez przepisy proceduralne na podstawie, których wybrano partnera prywatnego. Obowiązujące przepisy ustawy Pzp oraz ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi nie przewidują możliwości zastąpienia partnera prywatnego, w toku realizacji projektu. Wymagana będzie zatem nowelizacja ww. ustaw w tym zakresie. Powyższe zmiany wynikają ponadto z konieczności implementacji pakietu **dyrektyw** dotyczących zamówień publicznych, tj. dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady **2014/24/UE** z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych (Dz. Urz. UE L 94 z 28.3.2014, str. 65-242), dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady **2014/25/UE** z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych (Dz. Urz. UE L 94 z 28.3.2014, str. 243-374) i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady **2014/23/UE** z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania koncesji (Dz. Urz. UE L 94 z 28.3.2014, str. 1-64). Implementacji powyższych przepisów należy dokonać do kwietnia 2016 r.

Opisany powyżej model jest dość nietypowy dla projektów wspieranych z funduszy europejskich, oznacza, że kwestia przesłanek i trybu zmiany partnera prywatnego (pełniącego jednocześnie rolę beneficjenta) regulowana jest w umowach innych niż umowa o dofinansowanie. Instytucje zarządzające powinny uwzględnić tę specyfikę w trakcie tworzenia systemów wdrażania programów operacyjnych.

Należy podkreślić, że powyższego przypadku nie należy traktować jako zmiany właściciela infrastruktury czy też inicjatora projektu, ale jedynie jako zmianę jego operatora. Wyraźnie wskazano to w treści normy zawartej w **art. 63 ust. 5**. Zmiany beneficjenta przeprowadzonej w zgodzie z omawianymi przepisami nie należy utożsamiać ze zmianą właściciela elementu infrastruktury (art. 71 ust. 1 lit. b). Cytowany przepis odnosi się do trwałości operacji realizowanej w ramach funduszy UE i nakazuje zwrot wkładu z funduszy dotyczącego operacji obejmującej inwestycję infrastrukturalną lub produkcyjną w sytuacji, gdy w okresie 5 lat od płatności końcowej na rzecz beneficjenta lub w okresie ustalonym zgodnie z zasadami pomocy państwa miała miejsce zmiana własności elementu infrastruktury, która daje przedsiębiorstwu lub podmiotowi publicznemu nienależne korzyści.

Zgodnie z **art. 63 ust. 4** Komisja Europejska została upoważniona do wydania rozporządzenia delegowanego określającego dodatkowe wymogi związane ze zmianą partnera prywatnego będącego jednocześnie beneficjentem projektu. Realizując powyższe uprawnienie w dniu 28 kwietnia 2015 r. przyjęto Rozporządzenie Delegowane KE nr 2015/1076 ustanawiające na mocy rozporządzenia nr 1303/2013 dodatkowe przepisy dotyczące zastąpienia beneficjenta i stosownych obowiązków oraz minimalne wymogi, które mają być zawarte w umowach PPP z EFSI.

W rozporządzeniu 2015/1076 (art. 1) określono, że nowy beneficjent (partner prywatny lub podmiot prawa publicznego) powinien być w stanie jednocześnie dostarczać usługę określoną w umowie PPP z zachowaniem co najmniej minimalnych norm jakości, które określone są w tej umowie oraz powinien przyjąć na siebie prawa i obowiązki beneficjenta w odniesieniu do wsparcia operacji PPP od dnia, w którym instytucja zarządzająca powiadamiana jest o wniosku o zastąpienie.

Stosownie do art. 2 rozporządzenia 2015/1076, wniosek o zastąpienie partnera prywatnego powinien zawierać trzy następujące elementy. Po pierwsze umowę PPP lub umowę o finansowanie między partnerem prywatnym a instytucją finansową współfinansującą daną operację, dla której wymagane jest zastąpienie. Po drugie dowody na spełnienie przez partnera lub podmiot publiczny warunków określonych w akapicie powyżej oraz dowody na to, że podejmuje on i wypełnia wszystkie obowiązki beneficjenta, zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 1303/2013. i po trzecie dowód, że nowy partner prywatny lub podmiot publiczny otrzymał kopię pierwotnej umowy o dofinansowanie i wszelkich dokonanych w niej zmian. Wniosek o zastąpienie powinien zostać przesłany do instytucji zarządzającej w ciągu jednego miesiąca od daty decyzji o zmianie tego partnera prywatnego.

Instytucja zarządzająca w ciągu miesiąca od otrzymania powyższego wniosku rejestruje partnera prywatnego lub podmiot publiczny jako beneficjenta oraz informuje go o pozostałej dostępnej kwocie wsparcia z EFSI, pod warunkiem że, partner lub podmiot publiczny spełnia wskazane wyżej obowiązki.

Kwalifikowalność wydatków ponoszonych przez partnera prywatnego

Artykuł 64 ust. 1 wprowadza **odstępstwo od ogólnych zasad kwalifikowalności wydatków** (☞ art. 65), z których wynika, że wydatkami kwalifikowalnymi są kwoty poniesione przez beneficjenta. Należy wskazać, że normy zawarte w przepisach **art. 64** odnoszą się tylko do modelu realizacji projektu hybrydowego, gdy **beneficjentem środków UE jest podmiot publiczny**, który inicjuje projekt PPP, natomiast **partner prywatny zapewnia finansowanie nakładów inwestycyjnych**.

Wydatkami kwalifikowalnymi będą przede wszystkim kwoty wynikające z faktur wystawionych przez wykonawcę robót budowlanych lub dostawcę wyposażenia na rzecz partnera prywatnego. Refundacja wydatków ponoszonych przez part-

1303/2013

nera prywatnego jest możliwa, o ile zawarta została umowa PPP i wydatki partnera prywatnego przedstawione do refundacji przez podmiot publiczny zostały zweryfikowane przez instytucję zarządzającą pod kątem zgodności z odpowiednimi przepisami prawa krajowego i europejskiego oraz warunkami określonymi w programie operacyjnym. W praktyce weryfikacja ta nie powinna różnić się od standardowej procedury weryfikacji wniosków o płatność.

Refundacja wydatków na rachunek powierniczy

W przypadku projektów hybrydowych funkcjonować mogą różne formy wynagradzania partnerów prywatnych. Podmiot ten może pozyskiwać środki bezpośrednio od użytkowników danej infrastruktury bądź też pobierać wynagrodzenie od podmiotu publicznego w formie tzw. opłaty za dostępność. Mogą również funkcjonować różnego rodzaju modele mieszane.

Przepisy **art. 64 ust. 2 i ust. 3** mają zastosowanie do każdego z modeli wynagradzania wymienionych powyżej, ale wprowadzone zostały w szczególności z myślą o modelu opłaty za dostępność. Zastosowanie tzw. rachunku powierniczego (*escrow account*) ma za zadanie umożliwienie przekazywania partnerowi prywatnemu środków pieniężnych pochodzących z refundacji wydatków kwalifikowanych na przestrzeni całego okresu trwania umowy PPP. Długoterminowy charakter zdecydowanej większości umów PPP sprawia, że okres ich realizacji wykracza poza termin kwalifikowalności wydatków w ramach funduszy UE. Zgodnie z definicją rachunku powierniczego (➔ art. 2 pkt 26) jest on tworzony w oparciu o pisemne porozumienie pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym, zatwierdzanym przez kompetentną instytucję zarządzającą (lub pośredniczącą według definicji z rozporządzenia ogólnego) działającą w systemie wdrażania danego programu operacyjnego, w celu przechowywania środków, które mają być wypłacane po okresie kwalifikowalności.

Rachunek powierniczy dla projektu hybrydowego to rachunek bankowy służący do przechowywania środków, które mają być wypłacane beneficjentowi, na który instytucja odpowiedzialna za refundację wydatków właściwa dla danego programu operacyjnego przekazuje dotację należną partnerowi prywatnemu z tytułu poniesienia nakładów inwestycyjnych. Za założenie i obsługę rachunku powierniczego odpowiada podmiot publiczny będący stroną umowy PPP.

W odniesieniu do rachunku powierniczego, zgodnie z rozporządzeniem Komisji 2015/1076, umowa PPP powinna zawierać następujące wymogi: kryteria wyboru instytucji finansowej, w której rachunek powierniczy ma być otwarty (w tym wymogi dotyczące jej wiarygodności kredytowej); warunki, na jakich mogą być dokonywane płatności z rachunku powierniczego; zawierać informację o tym, czy podmiot prawa publicznego będący beneficjentem może korzystać z rachunku powierniczego jako zabezpieczenia/gwarancji dla wykonywania swoich obowiązków lub obowiązków prywatnego partnera w ramach umowy PPP; regulować kwestię nałożonego na posiadaczy rachunku powierniczego obowiązku informowania instytucji zarządzającej, na jej pisemny wniosek, o kwocie funduszy wypłaconych z rachunku powierniczego i o saldzie tego rachunku; określać zasady, na jakich pozostałe na rachunku powierniczym środki zostaną rozdysponowane, jeśli rachunek powierniczy zostanie zamknięty z powodu rozwiązania umowy PPP; oraz wskazywać, że obowiązki w zakresie sprawozdawczości i przechowywania dokumentów oraz procedury zapewniające odpowiednią ścieżkę audytu muszą być zgodne z przepisami obowiązującymi w tym zakresie.

Warto szerzej skomentować kwestię udziału instytucji zarządzającej (pośredniczącej, według definicji z rozporządzenia ogólnego) w utworzeniu takiego rachunku w kontekście systemu wdrażania danego programu operacyjnego.

Z punktu widzenia realizacji projektów hybrydowych każdorazowe zatwierdzenie przez ww. instytucję porozumień w zakresie rachunku powierniczego stanowić może element utrudniający pozyskanie kredytu bankowego, ponieważ podmioty finansujące projekt mogą postrzegać procedurę zatwierdzania, jako dodatkowy czynnik ryzyka w operacji PPP. Może się okazać, że bank nie będzie skłonny do wydania decyzji kredytowej do momentu uzyskania od instytucji zarządzającej (lub pośredniczącej) akceptacji porozumienia dotyczącego utworzenia rachunku powierniczego.

Rekomenduje się, aby instytucje przygotowały w swoich programach operacyjnych jasne kryteria, które należy spełnić, aby można było uznać, że porozumienie jest akceptowalne dla podmiotu finansującego, lub też opracowały gotowy wzór takiego dokumentu. Sam proces weryfikacji powinien zatem być przeprowadzany w sposób jak najbardziej uproszczony i jak najmniej czasochłonny tak, aby nie miał negatywnego wpływu na realizację projektu PPP.

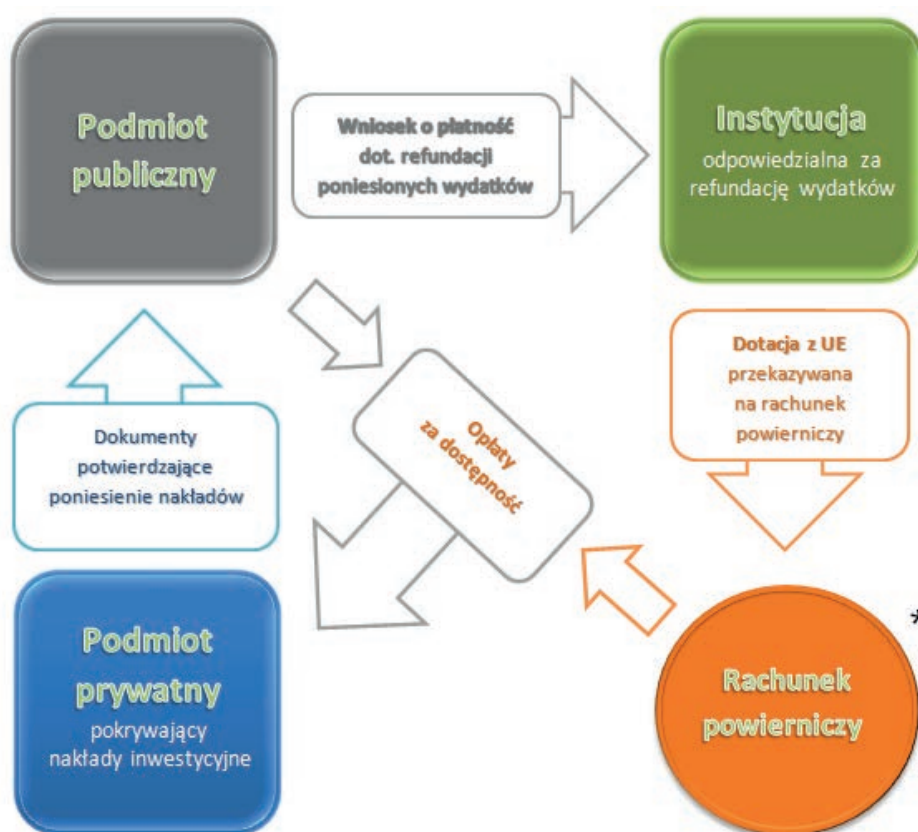
Przekazanie na rachunek powierniczy kwoty dofinansowania następuje po pozytywnym zweryfikowaniu przez właściwą instytucję wniosku o płatność przedłożonego przez podmiot publiczny. Rolę instytucji odpowiedzialnej za refundację wydatków może pełnić, w zależności od programu operacyjnego, instytucja pośrednicząca lub wdrażająca w rozumieniu ustawy wdrożeniowej lub instytucja zarządzająca. We wniosku o płatność podmiot publiczny wykazuje nakłady poniesione przez partnera prywatnego w fazie inwestycyjnej projektu.

Podsumowując należy stwierdzić, że:

- środki pochodzące z refundacji wydatków poniesionych przez partnera prywatnego nie trafiają wprost do żadnej ze stron umowy PPP, ale na rachunek powierniczy,
- możliwe jest zastosowanie modelu, w którym środki pochodzące z refundacji będą częścią składową opłaty za dostępność, która wypłacana jest w okresie trwania umowy PPP,
- pojęcie rachunku powierniczego zapożyczono zostało z części rozporządzenia regulującego wdrażanie instrumentów finansowych (☞ art. 38), jednak mechanizm stosowany w przypadku projektów PPP zawiera istotne różnice.

1303/2013

Rysunek 5. Umiejscowienie rachunku powierniczego w obiegu środków pochodzących z dofinansowania



* Rachunek powierniczy został przedstawiony graficznie w rozdzieleniu od podmiotu publicznego. Należy jednak podkreślić, że rachunek ten jest zakładany i obsługiwany przez podmiot publiczny będący stroną umowy PPP.

Źródło: Opracowanie własne MliR

W praktyce możliwe są trzy modele przekazania partnerowi prywatnemu środków finansowych zdeponowanych na rachunku powierniczym przez instytucję odpowiedzialną za refundację:

- współfinansowanie części opłat za dostępność wypłacanych partnerowi prywatnemu przez podmiot publiczny w trakcie całego okresu eksploatacji inwestycji przez partnera prywatnego,
- jednorazowej refundacji poniesionych przez partnera prywatnego kosztów inwestycyjnych, lub
- dowolnego połączenia obu wyżej wymienionych form.

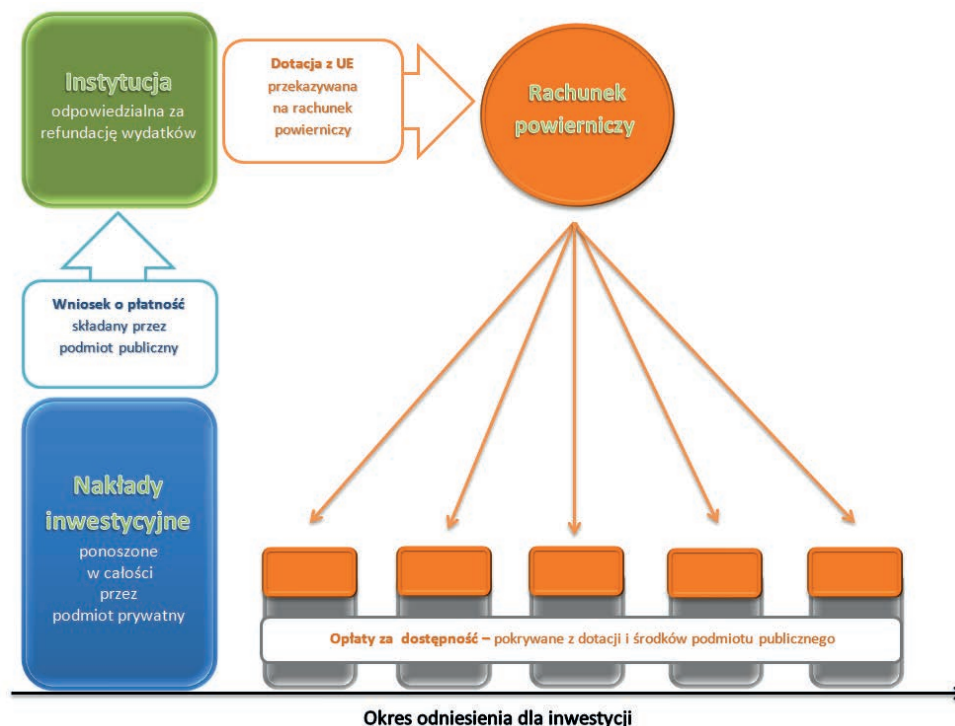
Określenie trybu, w jakim środki znajdujące się na rachunku powierniczym będą przekazywane partnerowi prywatnemu leży w gestii stron i jest ustalane w umowie PPP. Ustalenia te powinny obejmować także sposób postępowania ze środkami zgromadzonymi na rachunku powierniczym w przypadku wcześniejszego rozwiązania umowy między partnerami.

Zwolennicy pierwszego modelu podkreślają, że przekazanie partnerowi prywatnemu środków z refundacji wydatków tuż po ich poniesieniu (czyli na etapie budowy infrastruktury) osłabia zachętę finansową dla partnera prywatnego do zapewnienia wysokiej jakości usług świadczonych na etapie eksploatacji infrastruktury. Zastosowanie drugiego modelu może

1303/2013

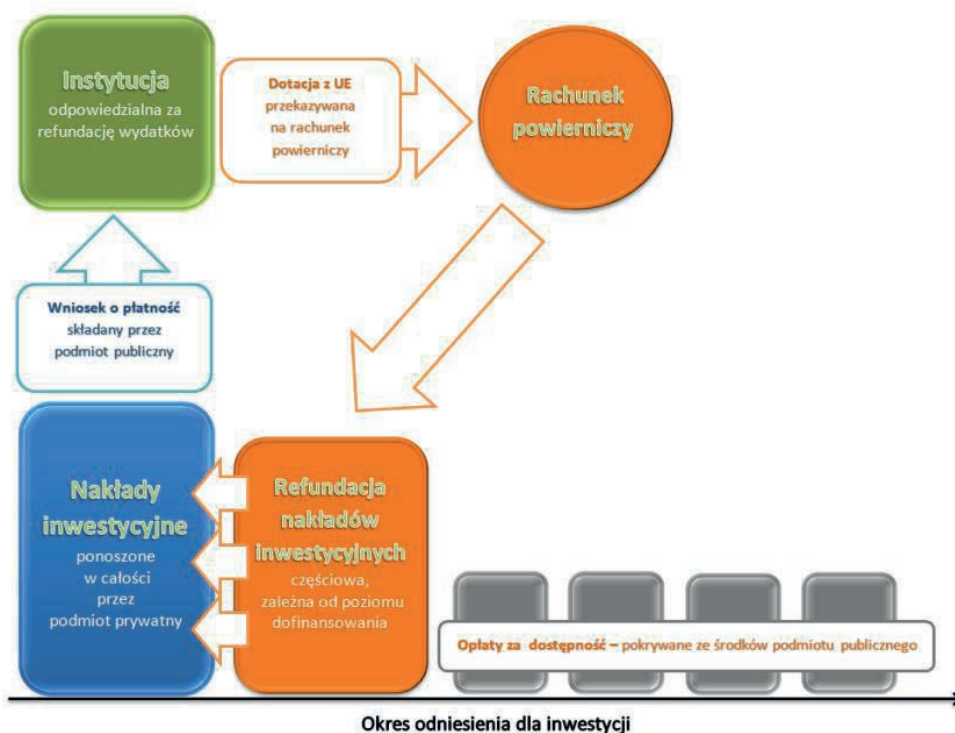
istotnie obniżyć ponoszone przez partnera prywatnego koszty uzyskania kapitału (koszty obsługi kredytu bankowego), co powinno przełożyć się na niższą opłatę za dostępność lub zmniejszenie opłat pobieranych od ostatecznych użytkowników infrastruktury.

Rysunek 6. Opłaty za dostępność z rachunku powierniczego



Źródło: Opracowanie własne MiIR

Rysunek 7. Refundacja nakładów inwestycyjnych z rachunku powierniczego



Źródło: Opracowanie własne MiIR

KWALIFIKOWALNOŚĆ WYDATKÓW I TRWAŁOŚĆ

1303/2013

Zakres obowiązywania przepisów: EFSI

Omawiane przepisy:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) artykuł 65 Kwalifikowalność
 - b) artykuł 66 Formy wsparcia
 - c) artykuł 67 Formy dotacji i pomocy zwrotnej
 - d) artykuł 68 Finansowanie w oparciu o stawki ryczałtowe w przypadku kosztów pośrednich i kosztów personelu w odniesieniu do dotacji i pomocy zwrotnej
 - e) artykuł 69 Szczegółowe zasady kwalifikowalności w przypadku dotacji i pomocy zwrotnej
 - f) artykuł 70 Kwalifikowalność operacji w zależności od lokalizacji
 - g) artykuł 71 Trwałość operacji
2. Rozporządzenie nr 1304/2013 ws. EFS:
 - a) artykuł 14 Formy kosztów uproszczonych

Powiązania z innymi artykułami:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) artykuł 61 – Odniesienie do zagadnienia dochodu
 - b) art. 131 – Wnioski o płatność

Zasady kwalifikowalności wydatków to kluczowe regulacje odnoszące się do problemu rozliczeń wydatków ponoszonych w związku z realizacją poszczególnych projektów. Określają, czy dany wydatek może zostać zrefundowany z funduszy unijnych i w jakim stopniu.

Kwalifikowalność

Artykuł 65 reguluje fundamentalne kwestie dotyczące zasad realizacji i finansowania projektów. Jako nadrzędną wprowadza regulację, zgodnie z którą zasady kwalifikowalności wydatków określone są na poziomie poszczególnych państw członkowskich. KE zastrzegła sobie jednak prawo do uregulowania kluczowych z jej punktu widzenia kwestii na poziomie unijnym. Do kwestii tych zalicza się przede wszystkim: 1) zasadę określającą horyzont czasowy kwalifikowalności wydatków, 2) zakaz finansowania projektów zakończonych, 3) zasadę pomniejszania wydatków kwalifikowalnych o dochód wygenerowany w trakcie realizacji projektu oraz 4) zasadę uniemożliwiającą łączenie różnych źródeł współfinansowania UE w odniesieniu do poszczególnych pozycji wydatków.

Zgodnie z brzmieniem analizowanego przepisu (☞ art. 65 ust. 2-4), ponoszone wydatki kwalifikują się do otrzymania wkładu z EFSI, jeżeli zostały poniesione przez beneficjenta i zapłacone między dniem przedłożenia Komisji programu lub dniem 1 stycznia 2014 r. (w zależności od tego, która data jest wcześniejsza – w Polsce dla wszystkich programów jest to 1 stycznia 2014 r.), a dniem 31 grudnia 2023 r. Dodatkowy warunek muszą spełnić wydatki w ramach programu współfinansowanego z EFRROW: nie wystarczy, że beneficjent poniesie wydatek, dodatkowo przed końcem 2023 r. beneficjentowi musi ten wydatek zrefundować agencja płatnicza. Na zasadzie odstępstwa od ww. zasady ogólnej wydatki w ramach YEI są kwalifikowane od dnia 1 września 2013 r., co miało przyspieszyć jej realizację. Dodatkowo, uzupełniając poruszony wątek, należy zwrócić uwagę na treść ust. 9, zgodnie z którym wydatki, które stają się kwalifikowalne w wyniku zmiany programu, mogą zostać uznane za kwalifikowalne dopiero od daty przedłożenia Komisji wniosku o zmianę lub, w przypadku stosowania art. 96 ust. 11, od daty wejścia w życie decyzji zmieniającej program. Data 1 stycznia 2014 r. jako początek okresu kwalifikowalności ma zastosowanie także do dużych projektów w rozumieniu art. 100 rozporzą-

1303/2013

dzenia ogólnego: ograniczenie w art. 102 ust. 6 dotyczy tylko możliwości uwzględniania we wniosku o płatność, a nie kwalifikowalności.


Jedną z najbardziej zasadniczych zmian w porównaniu z regulacjami obowiązującymi w latach 2007-2013 jest wprowadzony w art. 65 ust. 6 całkowity zakaz finansowania operacji zakończonych przed dniem złożenia wniosku o dofinansowanie. Zakaz ten obowiązuje nawet w przypadku, gdy wydatki zostałyby poniesione w okresie kwalifikowalności, o którym mówi przedmiotowy artykuł.

Przepis nie ogranicza możliwości finansowania operacji już realizowanych, nawet jeśli ich realizacja jest bardzo zaawansowana: tylko operacja w pełni zrealizowana nie może otrzymać dofinansowania. Rozporządzenia unijne nie definiują, co oznacza w pełni zrealizowana i tradycyjnie Komisja pozostawia dużą swobodę instytucji zarządzającej w definiowaniu, co stanowi jedną operację. Warto zwrócić uwagę, że ograniczenie dotyczy operacji, a nie projektów. Zgodnie z definicją w art. 2 pkt 9 operacja oznacza nie tylko projekt, ale także grupę projektów – można więc wyobrazić sobie sytuację, w której jeden lub więcej projektów w takiej grupie jest zrealizowanych i wystarczy, aby jeden projekt w takiej grupie nie był fizycznie zakończony, aby można było finansować całą taką operację.

Kolejną przesłanką, która osłabia znaczenie powyższego ograniczenia, jest fakt, że odnosi się ono do momentu przedłożenia wniosku o dofinansowanie do instytucji zarządzającej, a nie np. zatwierdzenia wsparcia przez instytucję zarządzającą i podpisania umowy o dofinansowanie (złożenie do instytucji pośredniczącej lub wdrażającej w rozumieniu ustawy wdrożeniowej jest równoważne ze złożeniem do instytucji zarządzającej). Stanowi to potencjalną zachętę, zwłaszcza w przypadku projektów publicznych finansowanych z budżetu państwa lub samorządu, do składania wniosków dla wszystkich operacji, które potencjalnie kwalifikują się do wsparcia, nawet jeśli w danym momencie brak środków na ich współfinansowanie, aby w przyszłości, np. gdy pojawią się oszczędności w innych operacjach, móc je refinansować nawet wtedy, kiedy będą operacjami zakończonymi.

Jak pokazuje doświadczenie okresu 2007-2013 i wcześniejszych okresów, finansowanie operacji zakończonych nie ma istotnego znaczenia na początku okresu kwalifikowalności. Taka możliwość może być jednak przydatna pod koniec okresu kwalifikowalności, kiedy pojawiają się oszczędności lub w wyniku wahań kursowych zwiększa się alokacja, a jest już za późno na rozpoczęcie nowych projektów. Jak widać z powyższych argumentów, warunek dotyczący zakończenia nie powinien przeszkodzić w sfinansowaniu takich projektów, jeśli będzie to niezbędne, wymagane jest tylko nieco lepsze planowanie i przygotowanie się do takiej sytuacji.

Dochody w projektach nie podlegających artykułowi 61

W artykule 65 ust. 8 zawarto obowiązek pomniejszania wydatków kwalifikowalnych projektu o dochód wygenerowany w trakcie jego realizacji. Obowiązek ten dotyczy jednak wyłącznie projektów nie będących projektami generującymi dochód po ukończeniu, o których mowa w  artykule 61 rozporządzenia ogólnego (więcej w rozdziale: **Projekty generujące dochód po ukończeniu**). Należy podkreślić, że obowiązek odliczenia dotyczy dochodu, a więc przychodu pomniejszonego o koszty, także te niekwalifikowane. Nie zwalnia z obowiązku odliczenia dochodu fakt, że część operacji generująca dochód uznana zostanie za wydatki niekwalifikowane: dochód z takiej niekwalifikowanej części w proporcji odpowiadającej proporcji wydatków kwalifikowanych w całości operacji powinien być odliczony.

Inaczej niż ma to miejsce w przypadku projektów objętych art. 61 ust. 1-6, w przypadku zastosowania art. 61 ust. 8 odlicza się rzeczywiście uzyskane dochody, a nie ich kwoty oszacowane z góry. Nie ma też obowiązku odliczania dochodu po złożeniu przez beneficjenta wniosku o płatność końcową. Odliczenia dochodu, o którym mowa w ustępie 8, nie trzeba stosować, jeśli dochód został wzięty pod uwagę w czasie zatwierdzania operacji. Nowością w stosunku do okresu 2007-2013 jest zupełne wyłączenie z wymogu odliczania dochodu operacji, których koszty kwalifikowane (niezależnie od tego, ile wynoszą koszty całkowite) są nie większe niż 50 tys. euro.

Podkreślenia wymaga również to, że we wszystkich projektach, tak tych generujących dochód po ukończeniu, jak i tych, do których stosuje się art. 65 ust. 8 płatności otrzymane przez beneficjenta z tytułu kar umownych na skutek naruszenia umowy zawartej między beneficjentem a stronami trzecimi lub które miały miejsce w wyniku wycofania przez stronę trzecią oferty wybieranej w ramach przepisów o zamówieniach publicznych („wadium”), nie są uznawane za dochód i nie muszą być odejmowane od kwalifikowalnych wydatków operacji. Taka jednoznaczna regulacja powinna ułatwić przekonanie audytorów KE do przedmiotowej kwestii, która w okresie programowania 2007-2013 budziła wiele wątpliwości (pomimo braku podstawy prawnej, w wielu przypadkach KE nakazywała wówczas pomniejszanie wydatków kwalifikowalnych o naliczone wykonawcy przez beneficjenta kary umowne). Należy jednak zwrócić uwagę, że wyłączenie to nie zmienia ogólnej zasady, zgodnie z którą, aby wydatki można było uznać za kwalifikowalne, muszą być nie tylko ponie-

sione, ale także zapłacone. Oznacza to, że jeżeli rozliczenie kary umownej odbywa się przez potrącenie lub zmniejszenie kwoty płatności, *de facto* wydatki kwalifikowalne będą zmniejszone, gdyż nie będzie miała miejsca płatność na kwotę objętą karą umowną.

1303/2013

Łączenie kilku źródeł finansowania

Zasady łączenia na poziomie jednego projektu kilku źródeł finansowania pochodzących ze środków UE zostały zawarte w ust. 11 artykułu 65. Dopuszcza on możliwość łączenia w ramach projektu różnych form finansowania pochodzącego z różnych funduszy wchodzących w skład EFSI, różnych programów operacyjnych, jak również z innych instrumentów unijnych.

Jednakże w ramach takiego łączenia różnych form finansowania należy zapewnić, że te same pozycje wydatków ujęte we wniosku o refundację nie otrzymują także wsparcia:

- z innego unijnego funduszu lub innego instrumentu unijnego (np. pozycja wydatku dofinansowana z EFRR nie została sfinansowana także z EFSI lub np. ze środków pochodzących ze wsparcia udzielanego w ramach Horyzont 2020),
- z tego samego funduszu w ramach innego programu operacyjnego (np. pozycja wydatku dofinansowana ze środków EFRR w ramach jednego programu nie otrzymała także dofinansowania EFRR pochodzącego z innego programu operacyjnego).

Powyższe oznaczają, że w ramach projektu łączącego różne źródła wsparcia ze środków UE należy zapewnić odrębność poszczególnych pozycji wydatków kwalifikowalnych, które otrzymują dofinansowanie jedynie z jednego źródła unijnego wsparcia, np.: część projektu może być sfinansowana z programu krajowego, a część z programu regionalnego, przy czym wydatki kwalifikowalne przedstawione do refundacji w ramach programu krajowego są odrębne od wydatków kwalifikowalnych przedstawionych do refundacji w ramach programu regionalnego.

Zgodnie ze stanowiskiem Komisji Europejskiej odrębność wydatków kwalifikowalnych odnosi się nie tylko do kwoty refundacji z budżetu UE, ale także do wymaganego współfinansowania krajowego. Niezbędne jest także respektowanie przepisów w zakresie pomocy państwa, a więc w przypadkach, gdy wymagany jest odpowiedni wkład prywatny, nie finansowany ze źródeł publicznych, to musi on być także zapewniony w ramach wydatków kwalifikowalnych przedstawianych do refundacji.

Łączenie różnych form finansowania w ramach jednego projektu powinno opierać się przede wszystkim na takich zasadach, które:

- nie dopuszczają do podwójnego finansowania tych samych wydatków kwalifikowalnych,
- nie prowadzą do nadmiernego finansowania wydatków kwalifikowalnych tzn. suma wszystkich połączonych źródeł wsparcia nie może przekraczać całkowitej kwoty danego wydatku, wynikającej z odpowiedniej dokumentacji.

Szczególne zasady dotyczące łączenia różnych form finansowania zostały także zamieszczone w tytule IV Instrumenty finansowe w art. 37 ust. 7 do 9.

Artykuł 37 ust. 7 stwarza możliwość łączenia w ramach jednej operacji instrumentów finansowych z dotacjami, dotacjami na spłatę odsetek i dotacjami na opłaty gwarancyjne, pod warunkiem, że jest ona wdrażana w ramach tego samego priorytetu i obie formy wsparcia są połączone w ramach jednego produktu finansowego skierowanego do tego samego odbiorcy ostatecznego. Jednocześnie dla takiej operacji, pomimo tego, że zawiera ona w sobie element wsparcia dotacyjnego, stosowane są przepisy właściwe dla instrumentów finansowych, np. w zakresie kwalifikowalności wydatków. Ponadto, pomimo połączenia instrumentu finansowego i dotacji w ramach jednej operacji, wdrażanej w ramach tego samego priorytetu na zasadach właściwych wyłącznie dla instrumentów finansowych, konieczne jest prowadzenie oddzielnej ewidencji dla każdej z tych form wsparcia.

Należy także podkreślić, że art. 37 ust. 7 wymienia jedynie przykładowe formy dotacji jakie mogą być łączone z instrumentami finansowymi w ramach jednej operacji (m.in. dotacje na wsparcie techniczne, dotacje do odsetek, dotacje do opłat gwarancyjnych).

Instrumenty finansowe mogą być także łączone z dotacjami w ramach dwóch różnych operacji, nawet jeśli wdrażane są w ramach tego samego priorytetu. W takim przypadku dla każdej formy wsparcia stosuje się właściwe przepisy, np. te dotyczące kwalifikowalności, a także prowadzi się oddzielną ewidencję.

Na poziomie ostatecznego odbiorcy może być także łączone wsparcie z instrumentów finansowych z pomocą z innego priorytetu lub programu współfinansowanego z EFSI lub z innego instrumentu wspieranego przez budżet UE. W ta-

1303/2013

kim przypadku również konieczne jest prowadzenie oddzielnej ewidencji, ale także, jak stanowi *explicite* art. 37 ust. 8, „wsparcie z instrumentu finansowego w ramach EFSI stanowi część operacji z wydatkami kwalifikowanymi odrębnymi od innych źródeł pomocy”.

Ponadto, art. 37 ust. 9 stwarza także możliwość łączenia dotacji i instrumentu finansowego w ramach tej samej pozycji wydatku (*expenditure item*), pod warunkiem, że suma wszystkich połączonych form wsparcia nie przekracza całkowitej kwoty tej pozycji wydatku (*expenditure item*). Wydaje się, że takie łączenie dotacji i instrumentów finansowych na poziomie tej samej pozycji wydatków (*expenditure item*) jest uzasadnione wyłącznie wówczas, gdy jest dokonywane w ramach jednej operacji, w szczególności, jeśli nie jest możliwe zapewnienie odrębności wydatków kwalifikowalnych (np. wydatek na zakup maszyny produkcyjnej potwierdzony fakturą zawierającą jedną pozycję wydatku). Należy podkreślić, że rozporządzenie ogólne stwarza duże możliwości w zakresie łączenia różnych form finansowania w ramach jednego projektu, jednocześnie jednak ustanawia dość istotne wymogi, w szczególności w zakresie zapewnienia odrębności wydatków kwalifikowalnych, które mogą powodować, że korzystanie z ww. możliwości będzie obciążone bardzo dużym ryzykiem popełnienia błędu, a w konsekwencji stwierdzenia wystąpienia nieprawidłowości. Tym samym, te możliwości w zakresie łączenia różnych form finansowania mogą być rzadko stosowane w praktyce. W toku negocjacji treści rozporządzenia ogólnego strona PL zawsze opowiadała się za jak najszerzymi możliwościami łączenia różnych form finansowania w ramach projektów współfinansowanych ze środków UE. Jednakże, nie zawsze te postulaty spotykały się ze zrozumieniem ze strony służb Komisji Europejskiej.

W okresie 2007-2013 nie było w odniesieniu do polityki spójności takiego przepisu, był natomiast w okresie przed 2007 r. Jednak pomimo braku przepisu w okresie 2007-2013 audytorzy KE uznawali, że wymóg stosowania równoległego finansowania wynika z zakazu podwójnego finansowania i zasady należytego zarządzania finansami.

Warunek nie ogranicza możliwości wykorzystania pożyczki lub kredytu z EBI na pokrycie współfinansowania krajowego: źródło finansowania w takiej sytuacji nadal zapewnione jest przez beneficjenta. EBI stosuje jednak ograniczenie nie wynikające z rozporządzenia ogólnego, zgodnie z którym łączna suma kredytu i dotacji UE nie może przekroczyć 90% kosztu inwestycji.

Jest to również zmiana względem zasad obowiązujących w perspektywie 2007-2013, gdzie tego typu możliwość była co do zasady wykluczona.

Formy wsparcia

O ile w okresie 2007-2013 dotacja była podstawową formą wsparcia, a inne formy, takie jak instrumenty finansowe (określane w rozporządzeniu nr 1083/2006 jako „instrumenty inżynierii finansowej” – to pojęcie w perspektywie 2014-2020 zostało zastąpione przez prostsze „instrumenty finansowe”), były dopuszczalne tylko w określonych sytuacjach i sektorach, o tyle w okresie 2014-2020 zakres możliwego stosowania różnych form wsparcia nie jest ograniczony prawnie, a Komisja wręcz zachęca do szerszego stosowania instrumentów finansowych. Możliwość stosowania innych niż dotacje form wsparcia jest jednak nadal w wielu przypadkach ograniczona ze względu na czynniki ekonomiczne, gdyż np. część projektów może nie generować dochodów, które pozwalałyby wspierać je w formie instrumentu finansowego lub pomocy zwrotnej.

Istotne znaczenie ma też akapit pierwszy art. 66, w którym zawarto, że możliwe jest też stosowanie kombinacji różnych form wsparcia, czyli w szczególności kombinacji dotacji z instrumentem finansowym w postaci pożyczki lub gwarancji, co może być w wielu przypadkach optymalnym modelem finansowania, a było dotychczas czasem przedmiotem problemów audytowych. Warunki takiego łączenia określa w szczególności art. 37 ust. 7-9, jednak wobec nadal niechętnego podejścia Komisji, która nie chciała początkowo zgodzić się na te przepisy i błędnie utożsamia takie łączenie dwóch form z podwójnym dofinansowaniem, jeśli instytucja zarządzająca zdecyduje się na zastosowanie w praktyce tej możliwości najlepiej dogłębnie najpierw przedyskutować z Komisją, aby zminimalizować ryzyko późniejszych problemów na etapie audytów.

Przepisy dotyczące instrumentów finansowych (oraz, w szczególnych przypadkach określonych w art. 37 ust. 7, tj. gdy są połączone w ramach jednej operacji i bezpośrednio związane z instrumentem finansowym skierowanym do tych samych ostatecznych odbiorców, także kombinacji instrumentu finansowego z dotacją, w szczególności dotacją na spłatę odsetek, np. w formie preferencyjnego oprocentowania) są omówione w rozdziale **Instrumenty finansowe**.

Pomoc zwrotna

1303/2013

Artykuł 66 określający formy finansowania oprócz instrumentów finansowych i dotacji wymienia także nagrody i **pomoc zwrotną**, ale żadna z tych dwóch pozostałych form nie jest stosowana w kontekście polityki spójności. Pomoc zwrotna w rozumieniu rozporządzenia ogólnego nie stanowi instrumentu finansowego, jednak rozróżnienie pomiędzy tymi pojęciami nie jest zbyt jasne: pojęcie pomocy zwrotnej nie zostało zdefiniowane ani w rozporządzeniu ogólnym, ani w rozporządzeniu finansowym, ani w żadnym innym obowiązującym akcie prawnym. Można jednak skorzystać z definicji wprowadzonej w odniesieniu do okresu 2007-2013 przez rozporządzenie nr 1310/2011, które wprowadziło do rozporządzenia nr 1083/2006 w artykule 43a definicję instrumentów zwrotnych obejmującą:

- a) dotację podlegającą zwrotowi, czyli zgodnie z art. 2 pkt 8 znowelizowanego rozporządzenia nr 1083/2006 bezpośredni wkład finansowy, który podlega częściowemu bądź całkowitemu zwrotowi bez odsetek,
- b) linie kredytowe, czyli zgodnie z art. 2 pkt 9 znowelizowanego rozporządzenia nr 1083/2006 mechanizm finansowy udostępniony beneficjentowi, pozwalający mu na korzystanie z wkładu finansowego, który podlega całkowitemu bądź częściowemu zwrotowi, w odniesieniu do wydatków ponoszonych przez beneficjenta i potwierdzonych opłaconymi fakturami lub dokumentami księgowymi o równorzędnej wartości dowodowej.

Powyższa definicja wprawdzie nie została powtórzona w okresie 2014-2020, ale można przyjąć, że ma analogiczne zastosowanie.

Tak zdefiniowana pomoc zwrotna nie była stosowana w odniesieniu do wsparcia z EFSI w ramach polityki spójności, ale nie jest czymś nietypowym w kontekście środków krajowych, także w przypadku współfinansowania krajowego: np. umarzalna pożyczka (a więc pożyczka, której część pod warunkiem spełnienia pewnych warunków jest umarzana a więc może stać się *de facto* dotacją) stanowiłaby pomoc zwrotną. Rozwiązania tego typu w odniesieniu do polityki spójności stosuje się m.in. w Niemczech i Portugalii. Potencjalnie także instytucje zarządzające w Polsce mogą zacząć stosować tę formę wsparcia, gdyż nie jest wymagane, aby przewidziano ją w programach operacyjnych.

Wsparcie w formie pomocy zwrotnej co do zasady rozliczane jest tak, jak dotacja, a więc na zasadzie refundacji poniesionych kosztów.

Formy dotacji i pomocy zwrotnej

Artykuł 67 enumeratywnie wymienia dopuszczalne formy udzielanego wsparcia. Zaliczamy do nich:

- a) refundację kosztów kwalifikowalnych, które zostały rzeczywiście poniesione i zapłacone, wraz, w stosownych przypadkach, z wkładami rzeczowymi i amortyzacją,
- b) standardowe stawki jednostkowe,
- c) kwoty ryczałtowe nieprzekraczające 100 000 euro wkładu publicznego,
- d) współfinansowanie w oparciu o stawki ryczałtowe, obliczone przez zastosowanie wartości procentowej do jednej lub kilku kategorii kosztów.

W praktyce litery a)-d) wskazują raczej na metodę obliczania a następnie rozliczania dotacji, a nie na formę wsparcia.

Podobnie jak w przypadku perspektywy 2007-2013 uproszczone metody rozliczania kosztów, o których mowa w lit. b) – d) stosowane mogą być wyłącznie do tych kategorii wydatków, które nie są finansowane w drodze zamówienia publicznego (ust. 4). Natomiast wprost dopuszczono możliwość łączenia różnych form wsparcia w ramach jednego projektu (ust. 3).

Stawka jednostkowa może obejmować zarówno koszty bezpośrednie, jak i pośrednie albo wyłącznie koszty bezpośrednie. W przypadku objęcia stawką obu kategorii kosztów, koszty pośrednie są niekwalifikowalne. W przypadku rozliczania kosztu danej usługi stawkami jednostkowymi, w budżecie projektu we wniosku o dofinansowanie projektu wykazywane są usługi objęte stawkami jednostkowymi i dokonywane jest dla nich wyliczenie wydatku kwalifikowalnego poprzez przemnożenie ustalonej stawki dla danej usługi przez liczbę usług wskazanych we wniosku o dofinansowanie projektu. Rozliczanie wydatków na podstawie stawki jednostkowej jest dokonywane we wniosku o płatność według ustalonej stawki jednostkowej w zależności od faktycznie wykonanej liczby usług w stosunku do założeń zawartych w zatwierdzonym wniosku o dofinansowanie, zgodnie z warunkami określonymi w umowie o dofinansowanie projektu.

Kwotą ryczałtową jest natomiast kwota uzgodniona za wykonanie określonego w projekcie zadania na etapie zatwierdzenia wniosku o dofinansowanie projektu. Zatwierdzając wniosek o dofinansowanie projektu, właściwa instytucja będąca

1303/2013

stroną umowy uzgadnia z beneficjentem warunki kwalifikowalności kosztów, w szczególności ustala dokumenty, na podstawie których zostanie dokonane rozliczenie projektu.

Warto nadmienić, że zgodnie z art. 14 rozporządzenia nr 1304/2013 ws. EFS w przypadku projektów współfinansowanych z EFS, dla których współfinansowanie publiczne nie przekracza 50 000 euro stosowanie stawek jednostkowych lub kwot ryczałtowych ma obligatoryjny charakter. Natomiast, w przypadku projektów EFS, dla których wsparcie publiczne nie przekracza wartości 100 000 euro, beneficjent po uprzednim uzgodnieniu z instytucją zarządzającą ma możliwość zaproponowania innej metodologii rozliczania kosztów ryczałtowych niż ta, o której mowa w rozporządzeniu ogólnym (☞ art. 67 ust. 5).

Zaproponowana metodologia będzie stanowiła podstawę dla określenia co będzie stanowiło wydatek kwalifikowalny, który zgodnie z **art. 131 ust. 2** powinien zostać ujęty we wniosku o płatność w przypadku poszczególnych form wsparcia określonych w pkt b)-d) (więcej w rozdziale: **Płatności**).

Finansowanie w oparciu o stawki ryczałtowe w przypadku kosztów pośrednich i kosztów personelu w odniesieniu do dotacji i pomocy zwrotnej

Artykuł 68 określa dopuszczalne sposoby wyliczania wartości kosztów pośrednich ponoszonych w realizowanych projektach. Koszty te mogą być wyliczane (katalog ten został rozszerzony względem perspektywy 2007-2013 o możliwości ujęte w punktach b)-c) poniższego zestawiania):

- a) według stawki ryczałtowej w wysokości do 25% bezpośrednich kosztów kwalifikowalnych, z zastrzeżeniem, że stawka jest obliczana na podstawie rzetelnej, sprawiedliwej i weryfikowalnej metody obliczeń lub metody stosowanej w ramach systemów dotacji finansowanych w całości przez państwo członkowskie w przypadku podobnego rodzaju operacji i beneficjenta,
- b) według stawki ryczałtowej w wysokości do 15% bezpośrednich kwalifikowalnych kosztów personelu, przy czym państwo członkowskie nie jest zobowiązane do dokonania żadnych obliczeń w celu ustalenia stawki mającej zastosowanie,
- c) według stawki ryczałtowej stosowanej do kosztów bezpośrednich kwalifikowalnych na podstawie istniejących metod i odpowiednich stawek stosowanych w ramach innych polityk Unii w przypadku podobnego rodzaju operacji i beneficjenta.

Koszty pośrednie to koszty niezbędne do realizacji projektu, ale nie dotyczące bezpośrednio głównego przedmiotu projektu. Za określenie katalogu kosztów pośrednich w ramach PO odpowiada właściwa instytucja zarządzająca PO.

Najczęściej należą do nich:

- a) koszty koordynatora lub kierownika projektu lub innej osoby mającej za zadanie koordynowanie lub zarządzanie projektem oraz innego personelu bezpośrednio zaangażowanego w zarządzanie projektem i jego rozliczanie, o ile jego zatrudnienie jest niezbędne dla realizacji projektu, w tym w szczególności koszty wynagrodzenia tych osób, ich delegacji służbowych i szkoleń oraz koszty związane z wdrażaniem polityki równych szans przez te osoby,
- b) koszty zarządu (koszty wynagrodzenia osób uprawnionych do reprezentowania jednostki, których zakresy czynności nie są przypisane wyłącznie do projektu, np. kierownik jednostki),
- c) koszty personelu obsługowego (obsługa kadrowa, finansowa, administracyjna, sekretariat, kancelaria, obsługa prawna) na potrzeby funkcjonowania jednostki,
- d) koszty obsługi księgowej (koszty wynagrodzenia osób księgujących wydatki w projekcie, w tym koszty zlecenia prowadzenia obsługi księgowej projektu biuro rachunkowemu),
- e) koszty utrzymania powierzchni biurowych (czynsz, najem, opłaty administracyjne) związanych z obsługą administracyjną projektu,
- f) wydatki związane z otwarciem lub prowadzeniem wyodrębnionego na rzecz projektu subkonta na rachunku bankowym lub odrębnego rachunku bankowego,
- g) działania informacyjno-promocyjne projektu (np. zakup materiałów promocyjnych i informacyjnych, zakup ogłoszeń prasowych),
- h) amortyzacja, najem lub zakup aktywów (środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych) używanych na potrzeby personelu, o którym mowa w lit. a)-d),
- i) opłaty za energię elektryczną, ciepłą, gazową i wodę, opłaty przesyłowe, opłaty za odprowadzanie ścieków w zakresie związanym z obsługą administracyjną projektu.

Szczegółowe zasady kwalifikowalności w przypadku dotacji i pomocy zwrotnej

1303/2013

Artykuł 69 reguluje w szczegółowy sposób wybrane kwestie dotyczące zasad kwalifikowalności wydatków. Do ujętych w nim zagadnień zaliczyć należy sposób wyliczenia wartości wkładu niepieniężnego wykorzystanego na rzecz projektu, warunki uznania amortyzacji jako wydatku kwalifikowalnego, zakup nieruchomości oraz katalog wydatków niekwalifikowanych. Większość opisanych w przedmiotowym artykule zasad pozostaje bez większych zmian względem tych, które obowiązywały w ramach perspektywy 2007-2013.

Uznanie wkładu rzeczowego i amortyzacji za wydatek kwalifikowalny

Artykuł 69 ust. 1 określa warunki, na jakich można uznać wkład rzeczowy za wydatek kwalifikowalny, a ust. 2 określa warunki dla amortyzacji w sposób dużo bardziej szczegółowy, niż miało to miejsce w art. 56 ust. 2 rozporządzenia nr 1083/2006 w odniesieniu do okresu 2007-2013, zmniejszając w ten sposób swobodę kształtowania zasad krajowych przez państwo członkowskie. Jednak w przypadku Polski zasady te nie ulegną zasadniczym zmianom, ponieważ większość analogicznych wymogów wprowadzona była przez krajowe wytyczne dotyczące kwalifikowalności dla wszystkich projektów.²⁹⁾

Jeśli wydatki rzeczowe spełniają warunki określone w ust. 1, można je umieścić w deklaracji wydatków bez potwierdzenia w postaci faktury lub dokumentu o równoważnej wartości dowodowej – są one zastąpione przez dokumenty wymagane zgodnie z ust. 1, takie jak np. operat szacunkowy sporządzony przez uprawnionego rzeczoznawcę itp.

Ustęp 1 zawiera także nie do końca precyzyjne sformułowanie określające, że wydatki rzeczowe to takie, dla których „nie dokonano żadnych płatności w gotówce potwierdzonych fakturami lub dokumentami o równoważnej wartości dowodowej”. Gdyby stosować to dosłownie, znacząco ograniczyłoby to możliwość uznawania wydatków rzeczowych za kwalifikowalne, gdyż praktycznie w każdym przypadku, choć często wiele lat temu, ktoś kiedyś dokonał płatności za dany przedmiot lub obiekt i ta płatność była w jakiś sposób potwierdzona (płatność w gotówce obejmuje także płatność przelewem itp.), a nawet jeśli takiej płatności nie było, może to być obecnie trudno odpowiednio udokumentować, gdyż nie ma obowiązku bezterminowego przechowywania związanych z taką transakcją dokumentów. Wydaje się, że celem tego przepisu było zapewnienie, że przepisy dotyczące wydatków rzeczowych nie służą do obchodzenia zasad dotyczących innych kwalifikowalnych płatności, więc właściwą cezurą czasową dla tego wymogu jest początek okresu kwalifikowalności. W czasie negocjacji rozporządzeń (na posiedzeniu Coreper II 18 kwietnia 2012 r.) Polska złożyła w kontekście tego przepisu oświadczenie, w którym wyjaśniła swój sposób rozumienia proponowanego przepisu: nie wyklucza on możliwości uwzględnienia w deklaracji wydatków jako kwalifikowalnego wkładu rzeczowego wartości dokumentacji, gruntów i nieruchomości, które były zakupione przez beneficjenta i za które beneficjent zapłacił przed rozpoczęciem okresu kwalifikowalności. Oświadczenie znalazło się w protokole z posiedzenia i Komisja przyjęła je do wiadomości. Może to być argument w celu uzyskania od Komisji potwierdzenia takiej interpretacji już po wejściu rozporządzenia w życie.

Zakup nieruchomości

Podstawowe stosowane wcześniej rozwiązanie, zgodnie z którym co do zasady wydatki na zakup nieruchomości nie mogą przekraczać 10% całkowitych wydatków kwalifikowanych dla operacji, zostało utrzymane, choć przepis umieszczony jest gdzie indziej niż w okresie 2007-2013: teraz jest w rozporządzeniu ogólnym w art. 69 ust. 3 lit. b), wcześniej był w rozporządzeniach dotyczących odpowiednio EFRR i Funduszu Spójności.

²⁹⁾ Przykładowo, w Krajowych wytycznych dotyczących kwalifikowania wydatków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007-2013 zagadnienia te były sformułowane w sposób następujący:

I. dla amortyzacji:

Koszty amortyzacji aktywów, zarówno środków trwałych, jak i wartości niematerialnych i prawnych, kwalifikują się do współfinansowania, jeżeli spełnione są łącznie następujące warunki:

- a) odpisy amortyzacyjne dotyczą aktywów, które są niezbędne do prawidłowej realizacji projektu i bezpośrednio wykorzystywane do jego wdrażania;
- b) kwalifikowalna wartość odpisów amortyzacyjnych odnosi się wyłącznie do okresu realizacji danego projektu;
- c) wartość odpisów amortyzacyjnych została obliczona zgodnie z ustawą z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r. nr 76, poz. 694, z późn. zm.);
- d) w przypadku środków trwałych, wydatki poniesione na ich zakup nie zostały zgłoszone jako wydatki kwalifikowane, ani też zakup środka trwałego nie był współfinansowany z publicznych środków krajowych ani wspólnotowych w ciągu 7 lat poprzedzających datę dokonania zakupu środka trwałego na potrzeby projektu (dotyczy to sytuacji, w której beneficjent kupuje środek trwały na potrzeby projektu, ale nie chce bądź nie może zrefundować kosztów zakupu);

W przypadku, gdy aktywa wykorzystywane są także w innych celach niż realizacja projektu, kwalifikowalna jest tylko ta część odpisu amortyzacyjnego, która odpowiada proporcji wykorzystania aktywów w celu realizacji projektu.

II. dla wkładu rzeczowego:

- a) wkład niepieniężny polega na wniesieniu nieruchomości, urządzeń, materiałów (surowców), ekspertyz lub nieodpłatnej pracy wykonywanej przez wolontariuszy;
- b) wartość wkładu niepieniężnego może zostać w niezależny sposób wyceniona oraz – jeśli zaistnieje taka konieczność – zweryfikowana.

1303/2013

Zmieniły się też pewne szczegółowe rozwiązania:

- największą różnicą jest wyraźne określenie, że do limitu 10% wartości wydatków kwalifikowalnych dotyczącej zakupu gruntów wlicza się również wydatki związane z zakupem nieruchomości zabudowanej (ust. 3 lit. b), a nie tylko niezabudowanej. Takie podejście było już stosowane w odniesieniu do PO IiŚ w okresie 2007-2013 (6.3 podrozdział 3 – Nabycie nieruchomości w wytycznych dotyczących kwalifikowalności w ramach PO IiŚ), ale w innych programach operacyjnych w poprzednim okresie zgodnie z krajowymi wytycznymi dotyczącymi kwalifikowalności (6.11.1, 6.11.2) do limitu 10% można było wliczać wyłącznie nieruchomości niezabudowane, zabudowane pomijając,
- zachowano obowiązujący w okresie 2007-2013 dla EFRR warunek pozwalający w wyjątkowych i należycie uzasadnionych przypadkach dla operacji dotyczących ochrony przyrody na wydatki wykraczające poza ten dziesięcioprocentowy limit, pozwalając także na stosowanie tego wyjątku w przypadku Funduszu Spójności, co w okresie 2007-2013 nie było możliwe; w przypadku takich inwestycji nie ma określonego limitu, ale wydatki muszą być właściwie uzasadnione i nie może to być rozwiązanie stosowane horyzontalnie, a jedynie w wyjątkowych przypadkach; wyjątek od limitu nie dotyczy całego sektora środowiska, a jedynie tych projektów, które dotyczą ochrony przyrody,
- pojawiła się nowa kategoria projektów, dla których można stosować limit wyższy niż 10% (maksymalnie o 5 p.p.): projekty typu *brownfield*, dotyczące zabudowanych terenów opuszczonych i przemysłowych; inaczej niż w przypadku ochrony przyrody, rozporządzenie nie nakłada obowiązku dodatkowego uzasadnienia dla takich projektów i rozwiązanie podwyższające ten próg może być stosowane dla nich horyzontalnie, a nie tylko w wyjątkowych przypadkach,
- odsetki od zadłużenia, z wyjątkiem dotacji udzielonych w formie dotacji na spłatę odsetek lub dotacji na opłaty gwarancyjne; odpowiednie artykuły rozporządzeń dla EFRR, EFS i Funduszu Spójności w 2007-2013 nie zawierały wprowadzie tego wyjątku dotyczącego dotacji bezpośrednio związanych z instrumentami finansowymi (nazywanych w okresie 2007-2013 instrumentami inżynierii finansowej), ale wyjątek ten obowiązywał, zgodnie z interpretacją Komisji zawartą w wytycznych dotyczących instrumentów inżynierii finansowej.

W okresie 2014-2020 nie zmieniły się także w porównaniu z okresem 2007-2013 zasady kwalifikowalności VAT: VAT nieodzyskiwalny jest nadal kwalifikowalny, a VAT odzyskiwalny kwalifikowany nie jest. Jednak w art. 69 ust. 3 lit. c) doprecyzowano, że nieodzyskiwalność należy rozumieć zgodnie z prawodawstwem krajowym dotyczącym VAT. Zasady w poprzednim okresie były takie same, jednak brak takiego doprecyzowania powodował czasem próbę podważenia kwalifikowalności VAT przez KE, która kwalifikowalności VAT jest generalnie niechętna i która w projekcie rozporządzeń na okres 2014-2020 proponowała niekwalifikowalność VAT w każdym przypadku. Jednak Rada Europejska w kontekście decyzji dotyczącej WRF i legislatorzy zdecydowali inaczej, dzięki czemu VAT jest możliwy nadal do refundacji. Takie rozwiązanie ma znaczenie głównie dla samorządu, ale także dla państwowych jednostek budżetowych.

Kwalifikowalność operacji w zależności od lokalizacji

Podobnie, jak miało to miejsce w ramach perspektywy 2007-2013, projekty otrzymujące wsparcie z EFSI co do zasady muszą być zlokalizowane na obszarze objętym PO, z którego pochodzi wsparcie. Obszar ten, według definicji w art. 2 pkt 7 rozporządzenia ogólnego, jest równoznaczny z obszarem geograficznym objętym programem, lub obszarem geograficznym odpowiadającym każdej kategorii regionu w przypadku programów dotyczących więcej niż jednej kategorii regionów. W tym drugim przypadku oznacza to według Komisji, że warunki z art. 70 ust. 2 w tym zachowanie limitów, muszą być spełnione w każdym przypadku, w którym ze środków należących do jednej z kategorii regionów ma być wspierany projekt zlokalizowany także na obszarze innej kategorii regionów. Przepis ten, oprócz zastosowania do różnych kategorii regionów, powoduje wiele innych pytań interpretacyjnych, m.in. w jaki sposób określać lokalizację projektów dla projektów informatycznych, czy w przypadku projektów z lokalizacjami w różnych kategoriach regionów, jak alokować koszty między nimi. Komisja przygotowuje wytyczne w tym zakresie, które będą w 2015 r. przedmiotem dyskusji w ramach EGESIF.

Zgodnie z **artykułem 70 ust. 2**, instytucja zarządzająca może zgodzić się, aby projekt był wdrażany poza obszarem wsparcia (ale na terytorium UE), pod warunkiem zachowania wszystkich, wskazanych poniżej, warunków:

- a) projekt nadal przynosi korzyść dla obszaru objętego wsparciem PO,
- b) łączna kwota alokowana w ramach programu na projekty zlokalizowane poza obszarem wsparcia nie przekracza 15% wsparcia z EFRR, Funduszu Spójności i EFMR na poziomie priorytetu lub 5% wsparcia z EFRROW na poziomie programu,
- c) komitet monitorujący wyraził zgodę na realizację poza obszarem wsparcia PO danego projektu lub grupy projektów,

- d) instytucja zarządzająca nie zostaje zwolniona z odpowiedzialności za zgodne z przepisami wydatkowanie środków UE.

1303/2013

Odstąpienie od powyższych warunków możliwe jest w przypadku projektów EWT (☞ art. 20 rozporządzenia EWT), EFS (☞ art. 13 ust. 2-3 rozporządzenia EFS), pomocy technicznej (☞ art. 119 ust. 3 rozporządzenia ogólnego) oraz działań promocyjnych (☞ art. 70 ust. 3).

Od art. 70 ust. 2 należy wyraźnie odróżnić mechanizmy przyjęte w Umowie Partnerstwa jako osie „*pro rata*” czy „osie standardowe”. Rozwiązania te dotyczą przypadków projektów realizowanych w dwóch kategoriach regionów jednocześnie objętych programem, podczas gdy art. 70 ust. 2 dotyczy przypadków, w których projekt realizowany jest poza obszarem realizacji programu.

Trwałość operacji³⁰⁾

Ostatnim elementem, który ma wpływ na współfinansowanie funduszy, jest trwałość zrealizowanego projektu (☞ artykuł 71). Podobnie jak w latach 2007-2013, obowiązkiem instytucji zarządzającej jest dopilnowanie, aby współfinansowane z funduszy projekty nie ulegały istotnym modyfikacjom w ciągu pięciu lat od ich zakończenia (lub trzech lat w przypadku MŚP). Należy jednak podkreślić, że przepisy obowiązujące od 1 stycznia 2014 r. są bardziej restrykcyjne w stosunku do rozporządzenia nr 1083/2006. W ramach przepisów obowiązujących w perspektywie 2007-2013, naruszenie trwałości następowało w sytuacji naruszenia 2 z 4 przesłanek, wskazanych w art. 57 rozporządzenia nr 1083/2006.

Zgodnie natomiast z analizowanym artykułem (ust. 1), naruszenie trwałości następuje już przypadku wystąpienia 1 z 3 poniższych przesłanek:

1. zaprzestanie działalności produkcyjnej lub przeniesienie jej poza obszar objęty programem,
2. zmiana własności elementu infrastruktury, która daje przedsiębiorstwu lub podmiotowi publicznemu nienależne korzyści,
3. istotna zmiana wpływająca na charakter operacji, jej cele lub warunki wdrażania, która mogłaby doprowadzić do naruszenia jej pierwotnych celów.

Kolejne obostrzenie przepisów zawarte jest w treści ust. 2. W przypadku projektu podlegającego obowiązkowi zachowania trwałości, zwrotu wkładu z EFSI należy dokonać także w sytuacji, w której w okresie 10 lat od dokonania płatności końcowej na rzecz beneficjenta działalność produkcyjna zostanie przeniesiona poza obszar UE, z wyjątkiem przypadków, gdy beneficjentami będą MŚP. Jeśli wkład z EFSI stanowi pomoc publiczną, okres 10 lat zostaje zastąpiony terminem wynikającym z właściwych uregulowań w przedmiotowym zakresie.

W przypadku finansowania operacji, które nie są inwestycjami w infrastrukturę lub inwestycjami produkcyjnymi, przede wszystkim operacje wspierane z EFS, zwrotu będzie trzeba dokonać tylko w sytuacji, gdy obowiązek utrzymania inwestycji wynika z obowiązujących zasad pomocy państwa oraz jeśli zaprzestano działalności produkcyjnej lub ją realokowano w okresie ustalonym w tych zasadach (☞ art. 71 ust. 3). Te zasady dotyczą m.in. pomocy technicznej, dla której nie została sformułowana oddzielna derogacja, tym niemniej projekty realizowane w ramach pomocy technicznej nie są ani inwestycjami w infrastrukturę, ani inwestycjami produkcyjnymi.

Zgodnie z ust. 4-5 zasada trwałości nie ma zastosowania do wkładów na rzecz instrumentów finansowych lub dokonywanych przez takie instrumenty, lub na rzecz projektów, w których zaprzestano działalności produkcyjnej z powodu upadłości niewynikającej z oszukańczego bankructwa oraz względem osób fizycznych, które są beneficjentami wsparcia inwestycyjnego i po zakończeniu operacji inwestycyjnej kwalifikują się do otrzymania wsparcia, a także otrzymują wsparcie na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1309/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. (przy założeniu, że dana inwestycja jest bezpośrednio związana z rodzajem działalności uznanym za kwalifikujący się do pomocy z EFG).

³⁰⁾ W 2012 r. opracowany został materiał pt. „Zagadnienie zachowania trwałości projektu współfinansowanego z funduszy europejskich”, którego głównym celem była analiza zagadnienia trwałości projektu w kontekście praktycznych problemów interpretacyjnych pojawiających się w toku realizowanych projektów, zarówno w okresie przedakcesyjnym jak i w trakcie perspektywy finansowej 2004-2006 i 2007-2013. Jednakże nie zostało ono zaktualizowane o nowe przepisy w kontekście trwałości wynikające z pakietu rozporządzeń dla polityki spójności 2014-2020.

1303/2013

ZARZĄDZANIE I KONTROLA

Zasady ogólne

Zakres obowiązywania przepisów: EFSI

Omawiane przepisy:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) artykuł 72 Ogólne zasady funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli
 - b) artykuł 73 Obowiązki w ramach zarządzania dzielonego
 - c) artykuł 74 Obowiązki państw członkowskich

Powiązania z innymi artykułami:

1. Rozporządzenie finansowe nr 966/2012:
 - a) art. 59 Zarządzanie dzielone z państwami członkowskimi
 - b) art. 30 Zasada należytego zarządzania finansami
2. Rozporządzenie ogólne:
 - a) art. 122 Obowiązki państw członkowskich
 - b) art. 143 Korekty finansowe dokonywane przez państwa członkowskie

Za zarządzanie programami operacyjnymi odpowiadają wspólnie państwo członkowskie i Komisja Europejska, zgodnie z metodą zarządzania dzielonego, umocowaną w art. 4 i art. 317 TFUE. Ogólne ramy podziału obowiązków pomiędzy państwo członkowskie i KE są określone w art. 59 rozporządzenia finansowego nr 966/2012, a następnie zostały doprecyzowane w rozporządzeniach dotyczących poszczególnych funduszy wchodzących w skład EFSI. Zgodnie z rozporządzeniem finansowym do zadań państw członkowskich należy chronienie interesów finansowych Unii (m.in. wyznaczenie, nadzorowanie i ewentualne odwołanie organów odpowiedzialnych za zarządzanie środkami finansowymi UE i ich kontrolę, zapobieganie, wykrywanie i korygowanie nadużyć finansowych i nieprawidłowości). Organy wyznaczone przez państwo członkowskie prowadzą odpowiednie kontrole, nakładają kary na odbiorców, stosują odpowiedni system rachunkowości, przekazują dokumenty w ramach rocznych rozliczeń. Komisja Europejska monitoruje systemy zarządzania i kontroli w państwach członkowskich, bada i zatwierdza sprawozdania finansowe przedstawiane przez organy wyznaczone przez państwa członkowskie, wyłącza z wydatków finansowanych przez UE, te, które nastąpiły z naruszeniem przepisów, wstrzymuje bieg terminu płatności lub zawiesza płatności.

Bezpośrednie odwołanie do metody zarządzania dzielonego znajduje się w **artykule 73 i 74**. W artykułach tych znajdują się odniesienia do przepisów rozporządzenia finansowego oraz przepisów dotyczących poszczególnych funduszy. W przypadku EFRROW zastosowanie będzie miało również rozporządzenie nr 1305/2013 ws. EFRROW, a w przypadku EFMR – rozporządzenie nr 508/2014 ws. EFMR. Należy zwrócić uwagę na fakt, że przepisy rozporządzenia ogólnego dotyczące obowiązków państwa członkowskiego w zakresie zarządzania, kontroli i audytu zawarte w jego czwartej części stosują się jedynie do funduszy polityki spójności i do EFMR – nie dotyczą EFRROW.

Katalog istotnych elementów systemów zarządzania i kontroli EFSI ustanawianych w państwach członkowskich przedstawiony został w **artykule 72**. Kluczowe znaczenie dla tego katalogu ma zasada należytego zarządzania finansami, do której odwołuje się także wspomniany art. 59 rozporządzenia finansowego. Zasada ta umocowana jest w art. 317 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, a art. 4 ust. 8 rozporządzenia ogólnego (więcej w rozdziale: **Zasady wsparcia unijnego z Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych**) zalicza ją do podstawowych zasad wsparcia z EFSI. Uszczegółowienie tej zasady określone zostało w art. 30 rozporządzenia finansowego, gdzie sformułowano następujące wymagania: środki unijne powinny być wykorzystywane oszczędnie (w odpowiednim czasie, we właściwej ilości i po najlepszej cenie), wydajnie (najkorzystniejsza relacja pomiędzy wykorzystanymi zasobami i osiągniętymi wynikami) oraz skutecznie (osiągając określone cele i zamierzone rezultaty). Skuteczność funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli powinna być zapewniona przy jego ustanawianiu m.in. w oparciu o doświadczenia z poprzedniego okresu programowania, do czego zachęca art. 59 ust. 3 rozporządzenia finansowego. Wspomniany katalog określa następujące wymagania wobec systemu zarządzania i kontroli:

- określenie i podział funkcji podmiotów zaangażowanych w zarządzanie i kontrolę (więcej w rozdziałach: **Wyznaczenie i desygnacja instytucji** oraz **Instytucje odpowiedzialne za zarządzanie i kontrolę**),
- rozdzielnosc funkcji pomiędzy tymi podmiotami i w obrębie tych podmiotów (więcej w rozdziałach: **Wyznaczenie i desygnacja instytucji** oraz **Instytucje odpowiedzialne za zarządzanie i kontrolę**),
- odpowiednie procedury mające na celu zapewnienie poprawności i zgodności z prawem deklarowanych wydatków (więcej w rozdziałach: **Zarządzanie finansowe**, **Instytucje odpowiedzialne za zarządzanie i kontrolę** oraz **Kwalifikowalność wydatków i trwałość**),
- systemy komputerowe służące przechowywaniu i przekazywaniu danych finansowych i danych nt. wskaźników (więcej w rozdziale: **Elektroniczna wymiana danych pomiędzy beneficjentem a instytucjami systemu wdrażania**),
- system sprawozdawczości i monitorowania (więcej w rozdziale: **Monitorowanie, sprawozdawczość i ewaluacja**),
- rozwiązania w zakresie audytu funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli (więcej w rozdziałach: **Wyznaczenie i desygnacja** oraz **Instytucje odpowiedzialne za zarządzanie i kontrolę**),
- systemy i procedury zapewniające właściwą ścieżkę audytu (więcej w rozdziale: **Instytucje odpowiedzialne za zarządzanie i kontrolę**),
- zapobieganie, wykrywanie i korygowanie nieprawidłowości oraz odzyskiwanie kwot nienależnie wypłaconych (więcej w rozdziale: **Nieprawidłowości i korekty finansowe dokonywane przez państwo członkowskie**).

Dodatkowo, w art. 74 a także 122 i 143 w odniesieniu do funduszy polityki spójności zostały opisane inne obowiązki nałożone na państwa członkowskie:

- wprowadzenie skutecznych rozwiązań w zakresie badania skarg dotyczących funduszy (więcej w rozdziale: **Badanie skarg dotyczących funduszy**),
- system elektronicznej wymiany danych służący oficjalnej wymianie informacji z Komisją (więcej w rozdziale: **Elektroniczna wymiana danych pomiędzy państwem członkowskim i Komisją**),
- dokonywanie korekt finansowych w związku z pojedynczymi lub systemowymi nieprawidłowościami (więcej w rozdziale: **Nieprawidłowości i korekty finansowe dokonywane przez państwo członkowskie**).

Na podstawie regulacji zawartych w ww. artykułach oraz przepisach zawartych w dalszych artykułach rozporządzenia ogólnego określono zręby funkcjonowania systemu kontroli i audytu dla funduszy polityki spójności. Dodatkowo, przepisy dotyczące zarządzania i kontroli programów EWT zostały zawarte w rozporządzeniu dotyczącym EWT (więcej w rozdziale: **Rozporządzenie w sprawie Europejskiej Współpracy Terytorialnej**). Zgodnie z przepisami unijnymi zakres funkcji poszczególnych instytucji systemu zarządzania nie odbiega znacząco od uregulowań w tym zakresie w latach 2007-2013. Kształt tego systemu na poziomie krajowym został zdefiniowany w ustawie wdrożeniowej.

Wyznaczanie i desygnacja instytucji

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, EFS, Fundusz Spójności i EFMR

Omawiane przepisy:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) artykuł 123 Wyznaczanie instytucji
 - b) artykuł 124 Procedura desygnacji instytucji zarządzającej i instytucji certyfikującej
2. Rozporządzenie nr 1299/2013 ws. EWT:
 - a) artykuł 21 Wyznaczanie instytucji

1303/2013

Powiązania z innymi artykułami:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) załącznik XIII Kryteria desygnacji instytucji zarządzającej i instytucji certyfikującej
 - b) art. 135 ust. 3 – Wskazanie, że złożenie pierwszego wniosku o płatność okresową uzależnione jest od desygnacji instytucji zarządzającej i instytucji certyfikującej
2. Rozporządzenie wykonawcze KE nr 1011/2014:
 - a) art. 3 i załącznik III Wzór opisu funkcji i procedur instytucji zarządzającej i instytucji certyfikującej
 - b) art. 4 i załącznik IV Wzór sprawozdania niezależnego podmiotu audytowego
 - c) art. 5 i załącznik V Wzór opinii niezależnego podmiotu audytowego

Procedura wyznaczania polega na wskazaniu wszystkich podmiotów programu operacyjnego podobnie jak to miało miejsce w okresie 2007-2013. Nową procedurą jest desygnacja instytucji zarządzającej i instytucji certyfikującej, która polega na sprawdzeniu przez instytucję audytową, czy instytucje mające wykonywać zadania związane z zarządzaniem programem i certyfikacją wydatków są w stanie je wypełniać w sposób prawidłowy, czyli zgodny z mającymi zastosowanie przepisami. Instytucja, która raz została wyznaczona lub która raz uzyskała desygnację, może tę rolę stracić, jeżeli nie będzie w stanie zapewnić prawidłowego wykorzystania unijnych środków.

Wyznaczanie instytucji

Artykuł 123 dotyczący wyznaczania instytucji ma na celu wskazanie państwom członkowskim stosownych działań gwarantujących stworzenie systemów zarządzania i kontroli o prawidłowej strukturze, aby zapewnić zgodne z prawem oraz prawidłowe wykorzystanie EFSI. Służy temu wyodrębnienie instytucji zarządzającej, instytucji certyfikującej i instytucji audytowej, wskazanie formalnych aspektów tego wyodrębnienia, a także uregulowanie relacji między tymi podmiotami.

Zgodnie z **art. 123 ust. 1-4** państwo członkowskie otrzymało kompetencje w zakresie wyznaczenia podmiotów, które będą ponosiły odpowiedzialność za realizację programów operacyjnych. Do podmiotów tych należą trzy wyżej wymienione instytucje: instytucja zarządzająca, instytucja certyfikująca i instytucja audytowa. Nowymi rozwiązaniami w stosunku do okresu 2007-2013 jest umożliwienie instytucji zarządzającej wykonywania zadań z zakresu certyfikacji (ust. 2). Państwo członkowskie jest w swej decyzji ograniczone m.in. statusem wyznaczonej instytucji lub podmiotu. Funkcje instytucji zarządzającej może pełnić instytucja lub podmiot publiczny albo podmiot prywatny. Lecz w przypadku instytucji certyfikującej i audytowej, rolę tych instytucji mogą pełnić wyłącznie instytucje lub podmioty publiczne. Dlatego jedynie podmiot publiczny może pełnić jednocześnie funkcje instytucji zarządzającej i instytucji certyfikującej.

Kluczowe dla prawidłowej realizacji uprawnień państwa członkowskiego w zakresie kształtowania systemu instytucjonalnego jest właściwe zrozumienie pojęć instytucja publiczna oraz podmiot publiczny. W tym kontekście należy przyjąć, że instytucja publiczna oznaczać będzie władzę publiczną, którą należy utożsamiać z organami administracji publicznej. W odniesieniu do podmiotu publicznego na gruncie prawa krajowego nie ma jego jednoznacznej definicji, więc w tym zakresie zasadne jest zastosowanie przesłanek decydujących o uznaniu danego podmiotu za publiczny określonych w prawie unijnym (np. dotyczącym zamówień publicznych) oraz utrwalonych w orzecznictwie ETS. Poprzez podmiot prywatny z kolei należy rozumieć każdy podmiot, który nie spełnia przesłanek instytucji czy podmiotu publicznego.

Dodatkowo należy zagwarantować, aby instytucja audytowa była funkcjonalnie niezależna od instytucji zarządzającej i instytucji certyfikującej. W przypadku EFMR i wszystkich PO oprócz programów EWT ust. 5 dopuszcza wprawdzie, aby wszystkie trzy instytucje zostały umiejscowione w jednym podmiocie lub instytucji publicznej, ale dla większych programów (w przypadku Polski są to wszystkie programy) wspólne funkcjonowanie instytucji audytowej wraz z instytucją zarządzającą i instytucją certyfikującą możliwe jest po spełnieniu warunków określonych w ust. 5 akapit drugi, których weryfikacja następuje na początku okresu programowania. Polska nie miała potrzeby korzystania z tej możliwości, ponieważ w Polsce rola instytucji audytowej przypada innej instytucji niż rola instytucji zarządzającej i instytucji certyfikującej (patrz ramka poniżej).

Podobnie jak miało to miejsce w okresie 2007-2013 państwo członkowskie może wyznaczyć instytucje pośredniczące, które będą pełniły wybrane zadania instytucji zarządzającej lub instytucji certyfikującej (➔ art. 123 ust. 6). Uzgodnienia pomiędzy instytucjami w tym zakresie każdorazowo muszą być potwierdzone na piśmie.

W polskiej umowie partnerstwa zawarto opis systemu instytucjonalnego dla programów współfinansowanych z EFSI, w tym dla programów EWT. Nowymi w stosunku do poprzedniego okresu programowania instytucjami pośredniczącymi

będą związki ZIT, czyli zinstytucjonalizowane partnerstwa władz miast i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie (więcej w rozdziale: **Zintegrowane Inwestycje Terytorialne**).

1303/2013

Ustawa wdrożeniowa

Określone w rozporządzeniu ogólnym ramy systemu instytucjonalnego służą powołaniu instytucji zaangażowanych w realizację programów operacyjnych w Polsce, co następuje na podstawie ustawy wdrożeniowej. Określa ona, że:

- rolę instytucji zarządzającej, w przypadku krajowego programu operacyjnego oraz, tam gdzie instytucja zarządzająca ma siedzibę w Polsce, programów EWT, pełni minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, zaś w przypadku RPO rolę tę pełni właściwy zarząd województwa,
- rola instytucji certyfikującej została powierzona ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego w przypadku krajowych programów operacyjnych oraz właściwym zarządom województw w przypadku RPO,
- rola instytucji audytowej jest przypisana Generalnemu Inspektorowi Kontroli Skarbowej.

Tym samym, polski krajowy system instytucjonalny został skonstruowany z wykorzystaniem możliwości powierzenia jednemu podmiotowi funkcji w odniesieniu do kilku programów operacyjnych, co nastąpiło w przypadku instytucji zarządzających krajowymi programami operacyjnymi (minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego), instytucji certyfikujących dla krajowych programów operacyjnych (minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego) a także instytucji audytowej dla wszystkich programów operacyjnych (Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej) oraz z zastosowaniem przepisu o dopuszczalności powierzenia instytucji zarządzającej zadań instytucji certyfikującej, co odnosi się do wszystkich programów zarządzanych przez Polskę w ramach celu *Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia*.

W przepisach prawa krajowego przesądza, że uzgodnienia pomiędzy instytucją zarządzającą i instytucją pośredniczącą powinny przybrać formę porozumienia (w sytuacji, gdy instytucja pośrednicząca będzie jednostką sektora finansów publicznych) lub umowy (gdy instytucja pośrednicząca będzie jednostką spoza sektora finansów publicznych). Stosowanie tego przepisu będzie przejawiało się, tak jak do tej pory, w powierzaniu przez instytucję zarządzającą części zadań związanych z realizacją programów operacyjnych instytucji pośredniczącej. Te z kolei mogą część z otrzymanych obowiązków powierzyć na kolejny szczebel, tj. do instytucji wdrażających, których możliwość powołania została przewidziana w ustawie wdrożeniowej. Niemniej w kontekście rozporządzenia ogólnego instytucje wdrażające są traktowane jako instytucje pośredniczące.

Rozporządzenie ogólne co do zasady (z wyjątkiem ZIT) nie przesądza zakresu delegowanych zadań, jednak na gruncie ustawy wdrożeniowej wykluczono możliwość powierzania instytucjom pośredniczącym/instytucjom wdrażającym zadań instytucji certyfikującej, o których mowa w art. 126 rozporządzenia ogólnego. Dodatkowo niezależnie od powierzenia zadań innym podmiotom w danym programie operacyjnym, pełną odpowiedzialność za jego prawidłową realizację ponosi instytucja zarządzająca.

Grant globalny

Podobnie jak w latach 2007-2013, również na nowy okres programowania przewidziano możliwość zastosowania tzw. grantów globalnych (ust. 7), dzięki którym państwo członkowskie (lub instytucja zarządzająca) może delegować zarządzanie częścią programu (np. wybraną osią priorytetową) jednej lub kilku instytucjom pośredniczącym. W przypadku powierzenia zadań w formie grantu globalnego instytucja zarządzająca nadal zachowuje pełną odpowiedzialność za prawidłowość realizacji powierzonych w ten sposób zadań. Należy pamiętać, że instytucja pośrednicząca, która mogłaby być odpowiedzialna za zarządzanie grantem globalnym obejmującym część programu, powinna spełnić kilka warunków, w tym przedstawić gwarancje swojej płynności finansowej i kompetencji w danej dziedzinie, jak również swych zdolności administracyjnych i zdolności w zakresie zarządzania finansowego.

W Polsce nie przewidziano zastosowania grantów globalnych w perspektywie finansowej 2014-2020.

Koordynacja

W ust. 8 art. 123 dopuszczono możliwość powołania przez państwo członkowskie podmiotu koordynującego, pełniącego takie zadania jak kontaktowanie się z KE, zapewnienie odpowiedniego systemu sprawozdawczości czy koordynowanie działań realizowanych przez inne podmioty uczestniczące w realizacji umowy partnerstwa.

1303/2013

Podmiot koordynujący w ustawie wdrożeniowej

Ustawa wdrożeniowa reguluje powierzenie funkcji koordynacyjnej i jej zakres. Na gruncie krajowym funkcję koordynacyjną pełni minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego. Zadania w tym zakresie dotyczą różnych wymiarów (np. reprezentowanie Rzeczypospolitej Polskiej w kontaktach z KE, udzielanie, zawieszanie lub wycofywanie desygnacji, wydawanie wytycznych horyzontalnych, monitorowanie stanu realizacji programów operacyjnych, zapewnianie systemu informacji i promocji), a wykonywane są przez poszczególne komórki organizacyjne w ministerstwie obsługującym dział administracji rządowej rozwój regionalny.

Komitet ds. umowy partnerstwa

Zgodnie z artykułem 14 uozppr, powołany został komitet ds. umowy partnerstwa, którego celem jest zapewnienie odpowiedniej koordynacji i monitorowania realizacji całej UP, czyli zarówno w części dotyczącej funduszy polityki spójności, jak i tych odnoszących się do EFRROW i EFMR. Zadania tego komitetu obejmują zadania podmiotu koordynującego, o którym mowa w art. 123 ust. 8 rozporządzenia ogólnego, tj. „koordynowanie działań pozostałych stosownych wyznaczonych podmiotów i propagowanie jednolitego stosowania mających zastosowanie przepisów”. Umowa partnerstwa w rozdziale 2.1.1 wskazuje Komitet Koordynacyjny UP jako jedno z narzędzi wsparcia koordynacji strategicznej.

Wyznaczanie instytucji w programach EWT

W programach EWT wyznaczanie i, gdzie to wymagane, desygnacja instytucji odbywa się na zasadach opisanych powyżej, przy czym państwa uczestniczące w programie EWT wyznaczają po jednej wspólnej instytucji zarządzającej, certyfikującej i audytowej dla programu operacyjnego. Instytucja zarządzająca i audytowa muszą znajdować się w jednym państwie członkowskim. Dodatkowo państwa uczestniczące w programie EWT mogą przekazać odpowiedzialność za zarządzanie programem lub jego częścią istniejącemu EUWT a także przekazać mu obowiązki instytucji zarządzającej. Nie ma prawnych przeszkód, aby powierzyć EUWT także zadania instytucji zarządzającej programem w ramach celu *Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia*, pomimo że nie jest to *explicite* powiedziane w przepisach.

Desygnacja

W okresie programowania 2014-2020 wprowadzono wobec instytucji zarządzającej i instytucji certyfikującej **wymóg uzyskania desygnacji**. Analogiczne rozwiązanie funkcjonowało w okresie 2007-2013, zgodnie z art. 71 rozporządzenia nr 1083/2006, ale obejmowało wówczas nie tylko instytucję zarządzającą i certyfikującą, ale także audytową i wszystkie instytucje pośredniczące, a ostateczną decyzję podejmowała Komisja Europejska, a nie państwo członkowskie. Poprzez desygnację, zgodnie z **artykułem 124**, należy rozumieć wyznaczenie danego podmiotu do pełnienia funkcji instytucji zarządzającej lub instytucji certyfikującej wraz z potwierdzeniem, że podmiot ten spełnia kryteria ujęte w **załączniku XIII** do rozporządzenia ogólnego. Kryteria te dotyczą wewnętrznego środowiska kontrolnego, zarządzania ryzykiem, działań związanych z zarządzaniem i kontrolą oraz monitorowania. Ich spełnienie potwierdza zdolność instytucji do pełnienia swojej funkcji. Tym niemniej, system teleinformatyczny SFC2014 w module *designation of authorities*, wymaga poinformowania KE o desygnacji instytucji zarządzającej, certyfikującej i audytowej, a fakultatywnie można poinformować KE o desygnowanych instytucjach pośredniczących.

Desygnacja jest udzielana na podstawie sprawozdania i opinii niezależnego podmiotu audytowego. Prowadzony przez niezależnych audytorów (w Polsce przez instytucję audytową) **audyt desygnacyjny** jest zbliżony do tzw. audytu zgodności, który był wymagany w okresie programowania 2007-2013. Instytucja audytowa zdecyduje o formie i zakresie działań kontrolnych w ramach audytu w zależności od tego, na ile zmieniły się funkcje i procedury funkcjonowania danej instytucji zarządzającej w porównaniu z poprzednim okresem programowania. Komisja informowana jest o dacie i formie przeprowadzonej procedury desygnacyjnej. Komisja, w terminie 1 miesiąca od powiadomienia o desygnacji, może zażądać od państwa członkowskiego przekazania sprawozdania i opinii instytucji audytowej oraz opisu funkcji i procedur obowiązujących w danej instytucji zarządzającej. Komisja podejmuje decyzję w tym zakresie na podstawie przeprowadzonej przez siebie oceny ryzyka, w której uwzględnia informacje o istotnych zmianach w zakresie funkcji i procedur desygnowanej instytucji oraz bierze pod uwagę istniejące dowody na jej skuteczne funkcjonowanie. W terminie dwóch miesięcy od otrzymania dokumentów, o których mowa powyżej, Komisja może przedstawić swoje uwagi. W stosownych przypadkach, także państwo członkowskie może z własnej inicjatywy przedłożyć Komisji – w terminie dwóch miesięcy

od powiadomienia o desygnacji – ww. dokumenty (☞ art. 124 ust. 4). W takim przypadku, Komisja może przedstawić swoje uwagi nt. tych dokumentów w terminie trzech miesięcy od ich otrzymania.

Inaczej, niż to miało miejsce w przypadku zatwierdzenia tzw. audytu zgodności w okresie 2007-2013, weryfikacja spełnienia warunków desygnacji ma charakter ciągły, nie odbywa się jedynie na początku okresu programowania lub gdy w systemie pojawia się nowa instytucja. W przypadku, gdy istniejące wyniki kontroli i audytu pokazują, że dana instytucja przestała spełniać kryteria desygnacji, państwo członkowskie ustala okres próbny, podczas którego muszą zostać podjęte niezbędne działania naprawcze. O objęciu okresem próbnym danej instytucji zarządzającej lub instytucji certyfikującej Komisja jest informowana niezwłocznie.

W przypadku, gdy instytucja nie zrealizuje niezbędnych działań naprawczych, desygnacja dla niej jest wycofywana, a w jej miejsce desygnowana jest nowa instytucja. O wycofaniu desygnacji również informowana jest Komisja.

Wstrzymanie przez Komisję płatności na rzecz państwa członkowskiego w ramach danego PO następuje dopiero w przypadku wycofania desygnacji. Objęcie danej instytucji okresem próbnym nie przerywa rozpatrywania wniosków o płatności okresowe, podobnie analiza dokumentów, których Komisja może zażądać po otrzymaniu informacji o desygnowaniu danej instytucji. Tym niemniej, KE po otrzymaniu informacji o objęciu desygnowanej instytucji okresem próbnym może na podstawie art. 83 rozporządzenia ogólnego dokonać wstrzymania biegu terminu płatności w sytuacjach tam określonych.

Desygnacja w ustawie wdrożeniowej

W artykule 15 ust. 1 ustawy wdrożeniowej przeniesiona została zasada z art. 135 rozporządzenia ogólnego, zgodnie z którą uzyskanie przez instytucję zarządzającą desygnacji warunkuje przedłożenie pierwszego wniosku o płatność do Komisji Europejskiej, a więc *de facto* możliwość finansowego rozpoczęcia realizacji programu.

Podmiotem udzielającym desygnacji będzie minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, którego organem doradczym będzie komitet ds. desygnacji. Zgodnie z art. 15 ust. 2 desygnacji, rozumianej jako weryfikacja spełnienia kryteriów określonych w załączniku XIII do rozporządzenia, podlegać będą instytucje zarządzające (pełniące w Polsce także rolę instytucji certyfikującej) oraz, co nie jest wymagane w prawie unijnym, instytucje pośredniczące i wdrażające, a także krajowy kontroler lub wspólny sekretariat ustanowiony dla programów EWT.

Wytyczne KE nt. procedury desygnacji

Wytyczne KE nt. procedury desygnacji z grudnia 2014 r. (*Guidance for Member States on the Designation Procedure*) w związku z art. 123 i art. 124 rozporządzenia ogólnego oraz art. 21 rozporządzenia (UE) nr 1299/2013. Wytyczne stanowią podsumowanie uregulowań w zakresie desygnacji wynikających z przytoczonych wyżej rozporządzeń, a ponadto zawierają praktyczne wskazówki dla państw członkowskich, przede wszystkim dla audytorów (ale także instytucji zarządzającej i instytucji certyfikującej) nt. obowiązków dotyczących procedury desygnacji oraz przygotowania sprawozdania i opinii audytowej, o których mowa w art. 124 rozporządzenia ogólnego i art. 21 rozporządzenia (UE) nr 1299/2013.

Instytucje odpowiedzialne za zarządzanie i kontrolę

Funkcje instytucji zarządzającej

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, EFS, Fundusz Spójności i EFMR

Omawiane przepisy:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) artykuł 125 Funkcje instytucji zarządzającej
2. Rozporządzenie nr 1299/2013 ws. EWT:
 - a) artykuły 22-23 Instytucja zarządzająca w programach EWT
3. Rozporządzenie wykonawcze KE nr 821/2014:
 - a) artykuły 7-11 Specyfikacje techniczne dla systemu rejestracji i przechowywania danych dotyczących operacji

1303/2013

4. Rozporządzenie wykonawcze KE nr 207/2015:
 - a) artykuł 6 i załącznik VI Wzór deklaracji zarządczej
5. Rozporządzenie delegowane KE nr 480/2014:
 - a) artykuł 24 Dane, które mają być zapisywane i przechowywane w formie skomputeryzowanej
 - b) artykuł 25 Szczegółowe minimalne wymagania dotyczące ścieżki audytu
 - c) załącznik III Minimalne wymagania co do zakresu informacji zbieranych w systemie elektronicznym
6. Rozporządzenie nr 1304/2013 ws. EFS:
 - a) artykuł 6 Udział partnerów
 - b) artykuł 19 Monitorowanie i ewaluacja
7. Rozporządzenie nr 1301/2013 ws. EFRR:
 - a) artykuł 7 Zrównoważony rozwój obszarów miejskich

Powiązania z innymi artykułami:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) art. 7 Promowanie równości mężczyzn i kobiet oraz niedyskryminacji
 - b) art. 8 Zrównoważony rozwój
 - c) art. 38 Wdrażanie instrumentów finansowych
 - d) art. 40 Zarządzanie i kontrola w ramach instrumentów finansowych
 - e) art. 46 Sprawozdanie z wdrażania instrumentów finansowych
 - f) art. 47 Komitet monitorujący
 - g) art. 50 Sprawozdania z wdrażania
 - h) art. 56 Ewaluacja podczas okresu programowania
 - i) art. 61 Operacje generujące dochód po ukończeniu
 - j) art. 70 Kwalifikowalność operacji w zależności od lokalizacji
 - k) art. 71 Trwałość operacji
 - l) art. 72 Ogólne zasady funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli
 - m) art. 96 Treść, przyjęcie i zmiana programów operacyjnych w ramach celu *Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia*
 - n) art. 102 Decyzja w sprawie dużego projektu
 - o) art. 114 Ewaluacja
 - p) art. 115 Informacja i komunikacja
 - q) art. 123 Wyznaczanie instytucji
 - r) art. 124 Procedura desygnacji instytucji zarządzającej i instytucji certyfikującej
 - s) art. 126 Funkcje instytucji certyfikującej
 - t) art. 132 Płatności na rzecz beneficjentów
 - u) art. 140 Dostępność dokumentów
2. Rozporządzenie finansowe nr 966/2012:
 - a) art. 59 ust. 5 Sporządzanie deklaracji zarządczej i rocznego podsumowania przedstawianych KE w ramach rocznych rozliczeń

Institucja zarządzająca ponosi ogólną odpowiedzialność za całokształt funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli programu operacyjnego zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami.

W **artykule 125** rozporządzenia ogólnego dokonano podziału zadań instytucji zarządzającej na 3 podstawowe grupy:

1. związane z zarządzaniem programem operacyjnym (ust. 2),
2. związane z wyborem operacji (ust. 3),
3. związane z zarządzaniem finansowym i kontrolą programu operacyjnego (ust. 4).

W ramach **zadań związanych z zarządzaniem programem operacyjnym**, jednym z najistotniejszych obowiązków instytucji zarządzającej jest współpraca z komitetem monitorującym (lit. a), która realizuje się m.in. poprzez dostarczanie danych związanych z realizacją programu operacyjnego niezbędnym komitetowi do realizacji jego zadań opisanych w **art. 49** rozporządzenia ogólnego (więcej w rozdziale: **Monitorowanie, sprawozdawczość i ewaluacja** w części **Komitet monitorujący**). Kolejnym istotnym zadaniem instytucji zarządzającej jest zapewnienie funkcjonowania systemu teleinformatycznego, gdzie gromadzone będą dane potrzebne dla realizacji zadań poszczególnych instytucji systemu zarządzania i kontroli. Instytucja zarządzająca musi zagwarantować, że zbierane dane dotyczące realizowanych operacji (w stosownych przypadkach również dane dotyczące uczestników operacji) są wystarczające dla celów zarządzania finansowego, monitorowania, ewaluacji, weryfikacji i audytu (lit. d). Dodatkowo, w przypadku projektów współfinansowanych z EFS wprowadza się obowiązek agregowania danych nt. niektórych wskaźników w podziale na płeć.

System ten powinien umożliwiać monitorowanie postępów wdrażania programu w jego finansowym aspekcie. To zadanie jest szczególnie istotne, ponieważ stworzenie skutecznego systemu monitorowania finansowego umożliwia m.in. wczesną identyfikację ryzyka utraty alokowanych środków. Oprócz danych finansowych związanych bezpośrednio z realizowanym programem instytucja zarządzająca ma obowiązek zbierania danych dotyczących postępu rzeczowego operacji (więcej w rozdziale: **Monitorowanie, sprawozdawczość i ewaluacja** w części **Sprawozdania z wdrażania**). Poprzez monitorowanie wskaźników postępu rzeczowego możliwe jest identyfikowanie ryzyka nieosiągnięcia celów programu, także m.in. w kontekście ram i rezerwy wykonania (więcej w rozdziale: **Ramy i rezerwa wykonania oraz przegląd wyników**). Obowiązkiem instytucji zarządzającej jest sporządzanie rocznych i końcowych sprawozdań z wdrażania programu, które przedstawiane są Komisji Europejskiej w ściśle określonych terminach.

W ramach **zadań związanych z wyborem operacji**, instytucja zarządzająca jest zobowiązana do sporządzenia i stosowania odpowiednich procedur wyboru i kryteriów wyboru projektów, które mają być finansowane ze środków danego programu operacyjnego. Projekty otrzymujące dofinansowanie unijne muszą podlegać sformalizowanej procedurze wyboru, według jawnych kryteriów wyboru, zaakceptowanych przez komitet monitorujący. Jednocześnie instytucja zarządzająca musi zapewnić, że projekty, które otrzymały dofinansowanie są realizowane zgodnie z zasadami unijnymi i krajowymi. W tym celu instytucja zarządzająca wprowadza odpowiednie wymogi dotyczące sposobu realizacji projektów do zawieranej z przyszłym beneficjentem umowy lub decyzji o dofinansowaniu stanowiącej dokument o warunkach wsparcia, w tym planie finansowym jego udzielania, oczekiwanych efektach oraz terminie ich uzyskania (ust. 3 lit. c)). Postanowienia wspomnianej umowy będą konsekwencją przepisów i postanowień różnych dokumentów systemu realizacji programu operacyjnego (w polskim systemie wdrażania np. wytycznych dla instytucji uczestniczących we wdrażaniu programu). Ponadto w omawianym przepisie wskazany został szereg wymogów formalnych, jakie musi spełnić operacja, aby mogła zostać objęta dofinansowaniem (ust. 3 lit. d)-g)).

W ramach **zadań związanych z zarządzaniem finansowym i kontrolą programu operacyjnego**, jednym z obowiązków instytucji zarządzającej jest przekazywanie Komisji Europejskiej deklaracji zarządczej i rocznego podsumowania (ust. 4 lit. e)). Ze względu na zawartość i okresy referencyjne tych dokumentów, system kontroli został zaprojektowany w perspektywie finansowej 2014-2020 w taki sposób, aby roczne plany kontroli wpisywały się w rok obrachunkowy, a nie, jak było w perspektywie finansowej 2007-2013, w rok kalendarzowy (więcej w rozdziale: **Zarządzanie finansowe**).

W ramach zadań związanych z kontrolą instytucja zarządzająca zapewnia przede wszystkim wykonywanie kontroli administracyjnych każdego wniosku o płatność oraz kontrole w miejscu realizacji projektów. Konieczne jest zachowanie zasady proporcjonalności kontroli, która będzie bazowała na sporządzanych i corocznie aktualizowanych metodykach doboru próby projektów oraz metodykach doboru próby dokumentów do kontroli, w których analizowane są czynniki ryzyka. W ust. 4 lit. c) wskazano wprost obowiązek, który w perspektywie 2007-2013 był realizowany przez poszczególne instytucje zarządzające z zastosowaniem metod wybranych przez nie w sposób uznaniowy. W obecnej perspektywie finansowej Komisja przygotowała projekt wytycznych w zakresie oceny ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych (*Guidance note on fraud risk assessment and effective and proportionate anti-fraud measure*), który ma na celu opracowanie i przekazanie instytucjom państw członkowskich narzędzia do badania ryzyka występowania nadużyć finansowych na etapie naboru i oceny projektów, na etapie ich realizacji i kontroli oraz na etapie certyfikacji wydatków.

1303/2013

W rozporządzeniu ogólnym ujęto także obowiązek instytucji zarządzającej dotyczący zapewnienia właściwej ścieżki audytu (ust. 4 lit. d)), który w Polsce będzie realizowany w szczególności poprzez znany już z perspektywy 2007-2013 mechanizm kontroli na zakończenie realizacji projektu. Zakres ścieżki audytu określono w **art. 25 rozporządzenia Komisji Europejskiej nr 480/2014**. Obowiązek zachowania rozdzielności funkcji przy realizacji projektów własnych instytucji zarządzającej (ust. 7) był już znany w poprzednim okresie programowania, jednak w nowym rozporządzeniu został on ujęty w części dotyczącej obowiązków prowadzenia kontroli przez instytucję zarządzającą, co może świadczyć o chęci wskazania przez autora rozporządzenia na wrażliwy obszar, gdzie zasada ta musi być stosowana.

W programach EWT instytucje zarządzające zobowiązane są do sprawowania wszystkich funkcji określonych w art. 125 rozporządzenia ogólnego. W celu wspomagania ich pracy powoływany jest wspólny sekretariat, którego zadaniem jest także wspomaganie pracy komitetu monitorującego, pełnienie roli punktu informacyjnego oraz wspieranie beneficjentów. Rozporządzenie nr 1299/2013 ws. EWT reguluje podział odpowiedzialności za kontrole przeprowadzone na terytorium państw biorących udział w programie (więcej w rozdziale: **Rozporządzenie w sprawie Europejskiej Współpracy Terytorialnej**).

W **rozporządzeniu nr 1304/2013 ws. EFS** zawarte zostały także:

- szczegółowe obowiązki instytucji zarządzającej dotyczących aktywizacji partnerów społecznych w zakresie przedsięwzięć wspieranych przez EFS, poprzez alokowanie odpowiedniej wielkości środków na działania związane z budowaniem ich potencjału (☞ art. 6),
- szczegółowe obowiązki związane z monitorowaniem i ewaluacją operacji współfinansowanych z EFS (☞ art. 19) (więcej w rozdziale: **Rozporządzenie w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego**).

W **rozporządzeniu nr 1301/2013 ws. EFRR** doprecyzowano obowiązki instytucji zarządzającej dotyczące zarządzania zintegrowanymi działaniami na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich (☞ art. 7) (więcej w rozdziale: **Instrumenty rozwoju terytorialnego w części Zintegrowane Inwestycje Terytorialne**).

W **rozporządzeniu wykonawczym KE nr 821/2014** określono specyfikację techniczną systemu ustanowionego na mocy art. 125 ust. 2 lit. d). W art. 7-11 określono wymagania dotyczące ochrony i zachowania danych i dokumentów oraz ich integralności, interoperacyjności systemu, odpowiednich narzędzi służących realizacji funkcji wyszukiwania i funkcji sprawozdawczej oraz dokumentacji systemu.

Rozporządzenie wykonawcze KE nr 207/2015 zawiera wzór deklaracji zarządczej, o której mowa w art. 125 ust. 4 lit. e) akapit pierwszy.

Rozporządzenie delegowane KE nr 480/2014 zawiera:

- doprecyzowanie obowiązków instytucji zarządzającej w zakresie związanym z wyborem podmiotu wdrażającego instrument finansowy (☞ art. 7), zarządzania instrumentami finansowymi (☞ art. 9), obliczania kosztów zarządzania instrumentem finansowym (☞ art. 12),
- zakres danych, które mają być przechowywane w formie elektronicznej (☞ art. 24 oraz załącznik III),
- minimalne wymagania dotyczące ścieżki audytu, wskazując na funkcje, cel i dostępność gromadzonej dokumentacji (☞ art. 25).

W wytycznych Komisji Europejskiej *Guidance note on fraud risk assessment and effective and proportionate anti-fraud measure* określono warunki zapewnienia poprawności realizacji zadań w ramach instytucji (z uwzględnieniem mechanizmów antykorupcyjnych, w tym rozdziału funkcji) oraz opracowano szczegółowe warunki analizy czynników ryzyka mogących występować w projektach ze wskazaniem typów kontroli eliminujących ryzyko nieprawidłowości, w tym oszustw (załącznik do wytycznych).

Ustawa wdrożeniowa

Zakres funkcji instytucji zarządzającej w polskim systemie wdrażania EFRR, EFS oraz Funduszu Spójności, a także możliwości powierzania przez instytucję zarządzającą ww. funkcji instytucjom pośredniczącym i wdrażającym opisane zostały w rozdziałach 3 i 4 ustawy wdrożeniowej.

W celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań związanych z zarządzaniem programem, instytucja zarządzająca przygotowuje i publikuje między innymi dokumenty: szczegółowy opis priorytetów programu operacyjnego (☞ art. 6 ust. 2 ustawy wdrożeniowej) i opis systemu zarządzania i kontroli (opis funkcji i procedur), którego wzór określony został w rozporządzeniu wykonawczym KE nr 1011/2014. Określają one szczegółowo zasady wdrażania programu, a także kompetencje instytucji zaangażowanych w realizację programu oraz wzajemne relacje między nimi.

Instytucja zarządzająca może też wydawać wytyczne programowe regulujące kwestie szczegółowe dla danego krajowego albo regionalnego programu operacyjnego (☞ art. 7 ustawy wdrożeniowej) oraz inne dokumenty. Treść dokumentów przygotowywanych przez instytucję zarządzającą nie może stać w sprzeczności z treścią dokumentów o charakterze horyzontalnym, takich jak wytyczne horyzontalne (wydane na podstawie art. 5 ustawy wdrożeniowej, które regulują kwestie dotyczące różnych aspektów wdrażania obowiązujące w całym systemie realizacji programów polityki spójności i są wydawane przez państwo członkowskie).

Na gruncie krajowym zadania oraz zasady dotyczące wyboru projektów zostały uszczegółowione w rozdziale 13 ustawy wdrożeniowej. Określono w nim między innymi ramy i procedury wyboru projektów w dwóch trybach – konkursowym i pozakonkursowym. Szczegółowe rozwiązania w tym zakresie określają *Wytyczne w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014-2020*.

Funkcje instytucji certyfikującej

Zakres obowiązywania przepisów: EFS, EFRR, Fundusz Spójności i EFMR

Omawiane przepisy:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) artykuł 126 Funkcje instytucji certyfikującej
2. Rozporządzenie nr 1299/2013 ws. EWT:
 - a) artykuły 21 i 24 instytucja certyfikująca w programach EWT

Powiązania z innymi artykułami:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) art. 41 Wnioski o płatność obejmujące wydatki na instrumenty finansowe
 - b) art. 84 Termin badania i zatwierdzania przez Komisję zestawienia wydatków
 - c) art. 96 Treść, przyjęcie i zmiana programów operacyjnych w ramach celu *Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia*
 - d) art. 123 Wyznaczanie instytucji
 - e) art. 124 Procedura desygnacji instytucji zarządzającej i instytucji certyfikującej
 - f) art. 131 Wnioski o płatność
 - g) art. 135 Terminy przedstawiania wniosków o płatność okresową oraz ich wypłacania
 - h) art. 137 Sporządzanie zestawień wydatków
 - i) art. 139 Analiza i zatwierdzanie zestawień wydatków
2. Rozporządzenie finansowe nr 966/2012:
 - a) art. 59 ust. 5 Sporządzanie deklaracji zarządczej i rocznego podsumowania przedstawianych KE w ramach rocznych rozliczeń
3. Rozporządzenie wykonawcze KE nr 1011/2014:
 - a) art. 6 i załącznik VI Wzór wniosku o płatność, który dodatkowo zawiera informacje dotyczące instrumentów finansowych
 - b) art. 7 i załącznik VII Wzór zestawienia wydatków

1303/2013

Przepisy **artykułu 126** rozporządzenia ogólnego wskazują najważniejsze zadania i obowiązki instytucji certyfikującej. Część z tych zadań instytucja certyfikująca może delegować na poziom instytucji pośredniczącej (w certyfikacji), niemniej całość odpowiedzialności nadal spoczywa na instytucji certyfikującej, powołanej przez państwo członkowskie dla danego programu operacyjnego albo kilku programów operacyjnych. W Polsce, zgodnie z ustawą wdrożeniową, zdecydowano o niekorzystaniu z możliwości tworzenia instytucji pośredniczących przez instytucję certyfikującą. Ponadto funkcje związane z certyfikacją muszą być oddzielone od funkcji związanych z zarządzaniem, choć w przeciwieństwie do rozwiązań przyjętych w perspektywie finansowej 2007-2013, zadania związane z certyfikacją może realizować instytucja zarządzająca.

Instytucja pełniąca funkcję w zakresie certyfikacji odpowiada za przygotowanie i przedłożenie Komisji Europejskiej wniosków o płatność oraz sporządzanie corocznego zestawienia wydatków dla programu operacyjnego. Na ich podstawie Komisja Europejska dokonuje płatności okresowych, płatności po zatwierdzeniu corocznego zestawienia wydatków oraz płatności końcowej na rzecz państwa członkowskiego (więcej w rozdziale: **Zarządzanie finansowe**). Przedkładając Komisji Europejskiej ww. dokumenty, instytucja certyfikująca poświadcza, że wnioski o płatność wynikają z wiarygodnych systemów księgowych i powstały na podstawie zweryfikowanych przez instytucję zarządzającą dokumentów oraz, że wydatki umieszczone w corocznym zestawieniu wydatków są kompletne, rzetelne i prawdziwe oraz zostały poniesione zgodnie z prawem i zasadami unijnymi i krajowymi, mającymi zastosowanie do danego programu operacyjnego. W tym celu m.in. uzyskuje od instytucji zarządzającej informacje nt. procedur i przeprowadzonych weryfikacji wydatków oraz uwzględnia wyniki audytów przeprowadzonych przez instytucję audytową. Należy zwrócić uwagę, że inny jest zakres poświadczenia w odniesieniu do wniosków o płatność, a inny w odniesieniu do corocznego zestawienia wydatków (np. poświadczenie zgodności z obowiązującymi przepisami prawa jest wymagana dopiero na etapie przekazywania wraz z deklaracją zarządczą zestawienia wydatków). Zakres poświadczenia w odniesieniu do wniosków o płatność pośrednią jest węższy niż zakres poświadczenia takich wniosków w okresie 2007-2013.

Wnioski o płatność oraz zestawienia wydatków sporządzane są według wzorów określonych w załącznikach VI i VII do rozporządzenia wykonawczego KE nr 1011/2014, który został wydany na podstawie art. 131 ust. 6 oraz do art. 137 ust. 3 rozporządzenia ogólnego.

Rozporządzenie ogólne nakłada szereg zadań związanych z utrzymaniem wiarygodnych rejestrów z danymi dotyczącymi zadań realizowanych przez instytucję certyfikującą. Instytucja pełniąca funkcję w zakresie certyfikacji prowadzi ewidencję kwot podlegających odzyskaniu, odzyskanych i wycofanych. Jeśli w wyniku weryfikacji okaże się, że dla danego projektu określone wydatki niekwalifikowalne nieprawidłowo uznano za kwalifikowalne i na tej podstawie wypłacono środki, to wówczas nienależnie wypłacone środki (w całości albo w części) muszą zostać odzyskane od beneficjenta, a kolejne wnioski o płatność i zestawienia wydatków kierowane do KE odpowiednio skorygowane. Obowiązek odzyskiwania środków od beneficjentów spoczywa na instytucji zarządzającej, a na instytucji certyfikującej spoczywa co do zasady obowiązek wycofania środków z wniosków o płatność i zestawień wydatków do Komisji Europejskiej.

W przypadku programów EWT, oprócz ww. funkcji, instytucja certyfikująca otrzymuje również płatności z KE i co do zasady dokonuje płatności na rzecz beneficjenta, o czym mówi **art. 21 ust. 2 rozporządzenia nr 1299/2013 ws. EWT**.

Instytucja certyfikująca w ustawie wdrożeniowej – art. 9 ust. 1 pkt 6 ustawy wskazuje, że instytucja zarządzająca pełni funkcję instytucji certyfikującej.

Artykuł 10 ust. 6 stanowi, że instytucja zarządzająca nie może powierzyć instytucji pośredniczącej zadań przypisanych instytucji certyfikującej ani zlecać usług polegających na realizacji tych zadań.

Wytyczne w zakresie warunków certyfikacji regulują m.in. kwestie postulowanego przez Komisję rozdzielenia funkcji instytucji zarządzającej i certyfikującej w ramach instytucji zarządzającej w sytuacji realizacji przez instytucję zarządzającą funkcji instytucji certyfikującej.

Funkcje instytucji audytowej

1303/2013

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, EFS, Fundusz Spójności i EFMR**Omawiane przepisy:**

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) artykuł 127 Funkcje instytucji audytowej
 - b) artykuł 128 Współpraca z instytucjami audytowymi
2. Rozporządzenie nr 1299/2013 ws. EWT:
 - a) artykuł 25 Instytucja audytowa w programach EWT
3. Rozporządzenie wykonawcze KE nr 207/2015:
 - a) artykuł 7 i załączniki VII-IX Wzory strategii audytu, opinii audytowej oraz rocznego sprawozdania z kontroli
4. Rozporządzenie delegowane KE nr 480/2014:
 - a) artykuł 26 Wykorzystanie danych zgromadzonych podczas audytów przeprowadzanych przez urzędników Komisji lub upoważnionych przedstawicieli Komisji
 - b) artykuł 27 Audyty operacji
 - c) artykuł 28 Metodyka wyboru próby operacji
 - d) artykuł 29 Audyty zestawień wydatków

Powiązania z innymi artykułami:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) art. 138 – Wskazanie dokumentów przedstawianych w ramach rocznych rozliczeń
 - b) art. 148 – Ograniczenie kontroli instytucji audytowej i prowadzonych przez KE
2. Rozporządzenia finansowe nr 966/2012:
 - a) art. 59 ust. 5 Sporządzanie deklaracji zarządczej i rocznego podsumowania przedstawianych KE w ramach rocznych rozliczeń

Oprócz możliwości przeprowadzenia audytu desygnacyjnego przed rozpoczęciem realizacji programu operacyjnego (więcej w rozdziale: **Wyznaczanie i desygnacja instytucji**), instytucja audytowa jest odpowiedzialna za bieżącą kontrolę prawidłowego funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli programu operacyjnego w trakcie jego wdrażania programów operacyjnych. Podobnie jak miało to miejsce w okresie 2007-2013, taki audyt polega na sprawdzeniu odpowiednio wybranych projektów (próba), wydaniu na tej podstawie stosownej opinii oraz przygotowaniu sprawozdania z kontroli, w którym przedstawione są główne wnioski o charakterze systemowym.

Artykuł 127 opisuje funkcje instytucji audytowej. Będzie ona odpowiedzialna za wykonywanie audytu systemu zarządzania i kontroli na podstawie próby operacji w oparciu o zadeklarowane wydatki.

Na podstawie wyników ww. audytów oraz audytu zestawienia wydatków (więcej o typach audytów w ramce niebieskiej poniżej), instytucja audytowa sporządza dla każdego roku obrachunkowego dwa dokumenty, o których mowa w ust. 5, tj. opinię audytową oraz sprawozdanie z kontroli. Począwszy od 2016 r. dokumenty te są przekazywane do Komisji Europejskiej w ramach procesu przedkładania rocznych zestawień wydatków, o którym mowa w art. 138 (więcej w rozdziale: **Zarządzanie finansowe**). Instytucja audytowa przeprowadza kontrole zgodnie z aktualizowaną w każdym roku strategią audytu, zawierającą m.in. metodykę prowadzonych audytów, metodę doboru próby operacji do przeprowadzenia ich weryfikacji (statystycznej lub, jeśli spełnione są pewne warunki, niestatystycznej) oraz plany audytów.

W **artykule 128** zawarto zasady współpracy instytucji audytowych z Komisją Europejską. Współpraca ta bazuje przede wszystkim na niezwłocznej wymianie wyników przeprowadzanych audytów systemu zarządzania i kontroli. Zapewnione to zostanie poprzez dostęp do administrowanego przez Komisję systemu teleinformatycznego SFC2014, w którym będzie możliwość zarówno zamieszczania danych, jak i prowadzenia procesu ich weryfikacji, przesłania próśb o uzupełnienie itp.

1303/2013

Niezależnie od współpracy prowadzonej na bazie kontaktu za pomocą systemu SFC2014, instytucja audytowa będzie uczestniczyła w corocznych spotkaniach z Komisją Europejską, których głównym celem będzie zbadanie dokumentów sporządzanych przez instytucję audytową oraz strategii audytu. Wiarygodność dokumentów przedkładanych Komisji przez instytucję audytową może także wpłynąć na ograniczenie audytów Komisji na miejscu dotyczących pracy samej instytucji audytowej (więcej w rozdziale: **Ograniczenia kontroli programów operacyjnych**).

Ponadto w programach EWT możliwe jest przyjęcie rozwiązania, w którym jedna instytucja audytowa wykonuje funkcje na całym terytorium objętym programem, przy czym państwa określają przypadki, w których audytorom towarzyszy audytor z innego państwa członkowskiego jak również audytorom z instytucji audytowej może towarzyszyć grupa audytorów – po jednym z każdego państwa objętego programem.

Rozporządzenie delegowane KE nr 480/2014

Zasady prowadzenia audytów operacji zostały określone w art. 27 i 28, natomiast sposób prowadzenia audytów zestawień wydatków opisuje art. 29 rozporządzenia delegowanego Komisji nr 480/2014.

Zgodnie z treścią art. 27-29 rozporządzenia **audyty operacji** prowadzone będą w sposób analogiczny do mechanizmów funkcjonujących w perspektywie finansowej 2007-2013. Co do zasady prowadzone są one na podstawie dokumentów potwierdzających poniesione wydatki, stanowiących ścieżkę audytu w projekcie. Mogą być jednak rozszerzone o kontrolę w miejscu realizacji projektu. Głównym celem prowadzenia audytów operacji jest weryfikacja legalności i prawidłowości wydatków zadeklarowanych Komisji w corocznych zestawieniach. Kontrola obejmuje elementy prawno-proceduralne, księgowo-finansowe, a w przypadku płatności ryczałtowych – sprawdzenie osiąganych wskaźników produktu lub rezultatu. Próba operacji do przeprowadzenia audytu wybierana jest z zachowaniem międzynarodowych standardów audytu. Może być ona wybierana zarówno w trakcie trwania roku obrachunkowego, jak i po jego zakończeniu. Na podstawie wyników audytów operacji instytucja audytowa oblicza **łączny wskaźnik błędów**, który jest co do zasady sumą oczekiwanych błędów losowych w przeliczeniu na populację. Dokonuje również oceny wiarygodności systemu zarządzania i kontroli. Aby można było uznać, że system w danym programie operacyjnym funkcjonuje prawidłowo, wartość wskaźnika błędów nie może przekroczyć 2%. Wskaźnik błędów przekraczający próg istotności skutkuje koniecznością przygotowania przez instytucję zarządzającą planu naprawczego dla programu operacyjnego, w celu przywrócenia prawidłowości ponoszonych wydatków, a tym samym skuteczności systemu zarządzania i kontroli.

Audyty zestawień wydatków są prowadzone w celu potwierdzenia kompletności, prawdziwości i rzetelności kwot w rocznym zestawieniu (dotyczy roku obrachunkowego) dla danego programu operacyjnego. Realizowane są co do zasady poprzez audyt systemu certyfikacji obejmujący kontrolę wiarygodności systemu księgowego instytucji certyfikującej oraz kontrolę rzetelności wydatków związanych z kwotami wycofanymi i odzyskanymi zarejestrowanymi w tym systemie księgowym. Realizując cele audytu zestawień wydatków, instytucja audytowa uwzględnia również wyniki audytów operacji.

Elektroniczna wymiana danych

Elektroniczna wymiana danych pomiędzy państwem członkowskim i Komisją

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, EFS, Fundusz Spójności oraz w przypadku art. 74 wszystkie fundusze wchodzące w skład EFSI

Omawiane przepisy:

1. Rozporządzenie ogólne:

- a) artykuł 74 ust. 4 – Odniesienie do oficjalnej wymiany danych między państwem członkowskim a Komisją
- b) artykuł 112 – Wskazanie obowiązku przekazywania danych finansowych z wykorzystaniem SFC2014

Powiązania z innymi artykułami:

1. Rozporządzenie wykonawcze KE nr 184/2014 (dotyczy EFSI):
 - a) art. 2 Zawartość systemu elektronicznej wymiany danych
 - b) art. 3 Działanie systemu SFC2014
 - c) art. 4 Charakterystyka systemu SFC2014
 - d) art. 5 Przekazywanie danych w systemie SFC2014
 - e) art. 6 Bezpieczeństwo danych przekazywanych w systemie SFC2014

Przepisy na lata 2014-2020 są oparte na tej samej ogólnej zasadzie obowiązującej już w perspektywie 2007-2013, brzmiącej następująco: każda oficjalna wymiana danych pomiędzy państwem członkowskim a Komisją Europejską musi odbywać się z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego. Nowym unijnym systemem teleinformatycznym jest SFC2014.

W stosunku do poprzedniego okresu programowania postarano się o zastosowanie pewnych usprawnień takich jak możliwość efektywnego wyszukiwania i porównywania informacji przekazywanych przez państwa członkowskie oraz mających na celu zapewnienie wysokiej jakości danych.

Nowe rozwiązania mające służyć ww. celom polegają głównie na:

- odejściu od koncepcji wprowadzania danych nieustrukturyzowanych (np. zamieszczania przez państwa członkowskie dokumentów w formie załączników) w kierunku danych ustrukturyzowanych, wprowadzanych na odpowiednio zdefiniowanych formularzach elektronicznych (co umożliwia przekrojową analizę danych). W przypadku wystąpienia rozbieżności i jednoczesnym przekazaniu danej informacji przez państwo członkowskie w obydwu wymienionych postaciach, KE uznaje za wiążące dane przekazane w formie wypełnionego formularza elektronicznego,
- wprowadzeniu obowiązku weryfikacji danych przez innego pracownika niż ten, który je wprowadził.

W polskim systemie wdrażania funduszy odniesienia do systemu SFC2014 znajdują się w wytycznych horyzontalnych Ministra Infrastruktury i Rozwoju oraz w wytycznych instytucji zarządzających, które mogą szczegółowo wskazywać dane dotyczące np. wskaźników, postępu finansowego, certyfikacji przekazywane za jego pośrednictwem oraz gromadzone jedynie na poziomie krajowym.

Rozporządzenie wykonawcze KE nr 184/2014

W Rozdziale pierwszym zawarto szczegółowe przepisy o charakterze technicznym, dotyczące systemu SFC2014.

Do końca 2014 r. wydano szereg aktów wykonawczych regulujących wzory informacji przekazywanych przez SFC2014. Należą do nich między innymi:

- Wzór programu operacyjnego oraz wzór programu EWT (Rozporządzenie wykonawcze KE nr 288/2014, załącznik I),
- Wzór wniosku o płatność przedstawianego KE przez instytucję certyfikującą, który dodatkowo zawiera informacje dotyczące instrumentów finansowych (Rozporządzenie wykonawcze KE nr 1011/2014, art. 6 i załącznik VI),
- Wzór zestawienia wydatków przedstawianego KE przez instytucję certyfikującą (Rozporządzenie wykonawcze KE nr 1011/2014),
- Metodyka określania celów pośrednich w ramach wykonania (Rozporządzenie wykonawcze KE nr 215/2014),
- Sprawozdanie z wdrażania instrumentów finansowych (Rozporządzenie wykonawcze KE nr 821/2014),
- Powiadomienie KE o wyborze dużego projektu (Rozporządzenie wykonawcze KE nr 1011/2014).

1303/2013

Komisja wyda także inne akty wykonawcze określające wzory informacji przekazywanych przez SFC2014. Należą do nich między innymi:

- Wzór rocznego i końcowego sprawozdania z wdrażania programu, także dla programów EWT – na podstawie art. 111 ust. 5 rozporządzenia ogólnego oraz art. 14 ust. 5 rozporządzenia nr 1299/2013 ws. EWT,
- Wzór sprawozdania z postępów we wdrażaniu umowy partnerstwa – na podstawie art. 52 ust. 4 rozporządzenia ogólnego,
- Format przedstawiania informacji nt. dużego projektu – na podstawie art. 101 rozporządzenia ogólnego,
- Metodyka przeprowadzania analizy kosztów i korzyści – na podstawie art. 101 rozporządzenia ogólnego,
- Wzór WPD – na podstawie art. 106 ust. 9 rozporządzenia ogólnego,
- Wymiana informacji dotyczących nieprawidłowości (poprzez System Informowania o Nieprawidłowościach, *Irregularity Management System* – IMS) – na podstawie art. 122 ust. 2 rozporządzenia ogólnego,
- Wzór deklaracji zarządczej – na podstawie art. 125 ust. 10 rozporządzenia ogólnego,
- Wzór strategii audytu, opinii audytowej oraz sprawozdania z kontroli – na podstawie art. 127 ust. 6 rozporządzenia ogólnego.

Elektroniczna wymiana danych pomiędzy beneficjentem a instytucjami systemu wdrażania

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, EFS i Fundusz Spójności

Omawiane przepisy:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) artykuł 122 ust. 3 Wymiana informacji pomiędzy beneficjentem a instytucjami systemu wdrażania
2. Rozporządzenie wykonawcze KE nr 1011/2014:
 - a) artykuły 8-10 charakterystyka i wymagania techniczne systemów elektronicznej wymiany danych

Powiązania z innymi artykułami:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) art. 2 pkt 10 – Zdefiniowanie pojęcia „beneficjent”
 - b) art. 15 ust. 2 lit. b) – Odniesienie do oceny dotyczącej istniejących systemów elektronicznej wymiany danych oraz planowanych przedsięwzięć
 - c) art. 125 ust. 2 lit. d) – Wskazanie obowiązku instytucji zarządzającej ustanowienia systemu teleinformatycznego przechowującego dane dotyczące każdej operacji, w tym w stosownych przypadkach danych dotyczących poszczególnych uczestników operacji
 - d) art. 125 ust. 2 lit. e) – Wskazanie obowiązku instytucji zarządzającej zapewnienia gromadzenia i przechowywania danych w systemie teleinformatycznym
2. Rozporządzenie nr 1304/2013 ws. EFS:
 - a) załącznik I Wspólne wskaźniki produktu i rezultatu dotyczące inwestycji EFS
 - b) załącznik II Wskaźniki rezultatu dotyczące YEI
3. Rozporządzenie delegowane KE nr 480/2014:
 - a) art. 24 Dane, które mają być zapisywane i przechowywane w formie skomputeryzowanej
 - b) art. 32 Wejście w życie rozporządzenia – szczegółowe zapisy dot. art. 24 i załącznika III
 - c) załącznik III Wykaz danych, które mają być zapisywane i przechowywane w formie skomputeryzowanej w ramach systemu monitorowania

W przepisach na lata 2014-2020 położono większy nacisk na propagowanie elektronicznych form wymiany danych i informacji między beneficjentami a instytucjami odpowiedzialnymi za zarządzanie programami operacyjnymi (*e-cohesion*). Ma to na celu przede wszystkim zmniejszenie barier administracyjnych dla beneficjentów.

Działanie systemu teleinformatycznego powstałego do obsługi tego procesu ma umożliwić beneficjentowi rozliczenie projektu (składanie wniosków o płatność). Szczegółowy zakres danych wprowadzanych do systemu przez beneficjentów i instytucje oraz dostępnych dla poszczególnych podmiotów określony został w Wytycznych Ministra Infrastruktury i Rozwoju w zakresie warunków gromadzenia i przekazywania danych w postaci elektronicznej na lata 2014-2020.

W **artykule 122 ust. 3 rozporządzenia ogólnego** określono, że państwa członkowskie muszą zapewnić, aby nie później niż po 31 grudnia 2015 r. każda wymiana informacji pomiędzy beneficjentami a instytucją zarządzającą, certyfikującą, audytową i instytucjami pośredniczącymi mogła być realizowana za pomocą systemu teleinformatycznego. System ten ma umożliwiać interoperacyjność i jednokrotne wprowadzanie przez beneficjentów informacji, które następnie będą wykorzystywane przez różne instytucje. Wymóg przekazywania dokumentów w formie elektronicznej nie oznacza, że nie można pozwolić na składanie dokumentów w formie papierowej, o ile właściwa instytucja przewidzi w swoich procedurach taką możliwość.

Nowy obowiązek dotyczy wyłącznie beneficjentów, a więc podmiotów, o których mowa w art. 2 pkt 10 rozporządzenia ogólnego. Podmiot starający się o dofinansowanie nie jest jeszcze beneficjentem, staje się nim co do zasady dopiero w momencie podpisania umowy o dofinansowanie. Tym samym, nie ma obowiązku zapewnienia analogicznego systemu teleinformatycznego dla wnioskodawców.

Rozporządzenie delegowane KE nr 480/2014

W artykule 24 określono dane, które mają być zapisywane i przechowywane w formie skomputeryzowanej.

W artykule 32 określono termin wejścia w życie rozporządzenia. Szczegółowe przepisy dotyczące wejścia w życie rozporządzenia w odniesieniu do poszczególnych pól zawarto w art. 24 i załączniku III, co umożliwia stopniowe uruchamianie systemów elektronicznej wymiany danych.

Załącznik III zawiera wykaz danych, które mają być zapisywane i przechowywane w formie skomputeryzowanej w ramach systemu monitorowania. Wskazano zakres informacji z projektu, które muszą być przechowywane w systemie teleinformatycznym tworzonym przez instytucję zarządzającą – począwszy od informacji o samym beneficjencie i projekcie, po kwoty zadeklarowane z projektu do KE w ramach zestawienia wydatków.

Rozporządzenie wykonawcze KE nr 1011/2014

W artykule 8 rozporządzenia określona została definicja oraz zakres systemów elektronicznej wymiany danych, natomiast artykuły 9-10 tego rozporządzenia zawierają charakterystykę tych systemów oraz opis procedur przekazywania dokumentów i danych za pośrednictwem systemów elektronicznej wymiany danych.

Zgodnie z treścią art. 8 rozporządzenia wymiana dokumentów i danych obejmuje sprawozdawczość z postępów, wnioski o płatność oraz wymianę informacji związanych z kontrolami zarządczymi i audytami. Systemy elektronicznej wymiany danych umożliwiają weryfikację administracyjną w odniesieniu do każdego złożonego przez beneficjenta wniosku o płatność, oraz przeprowadzanie audytów opartych na informacjach i dokumentach dostępnych za pośrednictwem systemów elektronicznej wymiany danych, o ile wymiana tego rodzaju informacji i dokumentów odbywa się w formie elektronicznej. Właściwe instytucje mogą wymagać dokumentów w wersji papierowej jedynie w wyjątkowych przypadkach, po przeprowadzeniu analizy ryzyka, oraz tylko pod warunkiem, że takie dokumenty są prawdziwym źródłem zeskanowanych dokumentów, które zostały zamieszczone w systemach elektronicznej wymiany danych.

W artykule 9 zostało określone, że systemy elektronicznej wymiany danych zapewniają bezpieczeństwo, integralność i poufność danych oraz uwierzytelnienie osoby wysyłającej. Wskazano również, że systemy te powinny być dostępne w standardowych godzinach pracy i poza nimi z wyjątkiem przerw na obsługę techniczną, jak również, że charakterystyka techniczna systemów nie powinna zakłócać sprawnego wdrażania funduszy polityki spójności oraz ograniczać ich dostępności dla beneficjentów.

Wyszczególnione zostały również funkcje, w jakie powinny być wyposażone systemy elektronicznej wymiany danych.

1303/2013

Ustawa wdrożeniowa

W rozdziale 16 ustawy uregulowano centralny system teleinformatyczny zapewniający realizację art. 122 ust. 3 rozporządzenia ogólnego poprzez wskazanie, że służy on m.in. wspieraniu procesów związanych z obsługą projektu od momentu podpisania umowy o dofinansowanie projektu albo podjęcia decyzji o dofinansowaniu projektu.

W artykule 70 ustawy uregulowano sposób uwierzytelnienia beneficjenta lub osoby fizycznej, która zgodnie z postanowieniami umowy o dofinansowanie projektu lub decyzji o dofinansowaniu projektu, jest upoważniona do reprezentowania beneficjenta w zakresie czynności związanych z realizacją projektu w centralnym systemie teleinformatycznym. Zgodnie z powyższym artykułem, uwierzytelnienie w systemie następuje przez wykorzystanie profilu zaufanego ePUAP albo bezpiecznego podpisu elektronicznego weryfikowanego za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu. W przypadku gdy z powodów technicznych wykorzystanie profilu zaufanego ePUAP nie jest możliwe, uwierzytelnianie w centralnym systemie teleinformatycznym następuje przez wykorzystanie loginu i hasła wygenerowanego przez ten system.

Artykuł 19 ustawy wskazuje, że wnioski o płatność są składane przez beneficjenta za pośrednictwem systemu teleinformatycznego. W przypadku, gdy z powodów technicznych złożenie wniosku o płatność za pośrednictwem systemu teleinformatycznego nie jest możliwe beneficjent, za zgodą właściwej instytucji, składa je w inny sposób wskazany przez tę instytucję.

Nieprawidłowości i korekty finansowe dokonywane przez państwo członkowskie

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, EFS, Fundusz Spójności i EFMR

Omawiane przepisy:

1. Rozporządzenie ogólne:

- a) artykuł 122 ust. 2 Obowiązki państw członkowskich
- b) artykuł 143 Korekty finansowe dokonywane przez państwa członkowskie

Powiązania z innymi artykułami:

1. Rozporządzenie ogólne:

- a) art. 72-74 – Wskazanie ogólnych zasad funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli oraz obowiązków państw członkowskich w tym zakresie
- b) art. 145 – Odniesienie do procedury nakładania korekty finansowej przez Komisję

Podobnie jak w poprzednich perspektywach finansowych, największy ciężar obowiązków związanych z zapewnieniem prawidłowości realizacji operacji współfinansowanych ze środków funduszy UE spoczywa na państwach członkowskich. Są one w pierwszej kolejności odpowiedzialne za śledzenie nieprawidłowości oraz odzyskiwanie związanych z nimi kwot, jak również za informowanie KE o wykrytych przypadkach nieprawidłowości. W stosunku do perspektywy 2007-2013, regulacje dotyczące przekazywania informacji o nieprawidłowościach do KE oraz zakres tych informacji nie uległy istotnym zmianom.

Nieprawidłowości

W **artykule 122** określono obowiązki państw członkowskich w zakresie postępowania w przypadku wykrycia nieprawidłowości oraz konieczności przekazywania informacji o nich do KE. Państwa członkowskie mają obowiązek przekazywania takich informacji, jeżeli wartość wykrytej nieprawidłowości w części wkładu z funduszy polityki spójności przekracza 10 000 euro. Informacje dotyczące danej nieprawidłowości, szczególnie w zakresie nowych informacji wynikających z przebiegu postępowań administracyjnych i prawnych, są przekazywane do momentu całkowitego zakończenia działań danego przypadku. Jeśli kwoty nienależnie wypłacone beneficjentowi nie mogą być odzyskane wskutek błędu lub zaniedbania państwa członkowskiego, za zwrot takiej kwoty do budżetu Unii odpowiada państwo członkowskie. Może

ono również podjąć decyzję o nieodzyskiwaniu od beneficjenta kwoty wydatkowanej w sposób nieprawidłowy, jeżeli jej wartość w części wkładu funduszy polityki spójności nie przekracza 250 euro (bez odsetek) – wyliczonej przy założeniu, że ma zastosowanie stopa dofinansowania danej osi priorytetowej, nawet jeśli rzeczywisty udział funduszy UE jest inny.

Zgodnie z **art. 122 ust. 2 lit. a)-c)** państwo członkowskie nie ma obowiązku przekazywania Komisji informacji o stwierdzonej nieprawidłowości w przypadku wystąpienia którejkolwiek z sytuacji wskazanej w ww. punktach, tzn. gdy:

- nieprawidłowość polega jedynie na niewykonaniu (w całości bądź części) projektu z powodu upadłości beneficjenta,
- nieprawidłowość zostanie dobrowolnie zgłoszona przez beneficjenta właściwej instytucji systemu zarządzania i kontroli przed wykryciem przypadku przez instytucje funkcjonujące w ramach tego systemu. Dotyczy to sytuacji, zarówno przed wypłaceniem wkładu publicznego, jak i po nim,
- nieprawidłowość zostanie wykryta i skorygowana przez właściwą instytucję systemu zarządzania i kontroli przed włączeniem związanych z nią wydatków do wniosku o płatność okresową przedkładanego Komisji.

Korekty finansowe nakładane przez państwo członkowskie

Przepisy dotyczące korekt finansowych dokonywanych przez państwa członkowskie, określone w **artykule 143**, nie zmieniły się w sposób istotny w porównaniu z poprzednim okresem programowania. W pierwszej kolejności odpowiedzialne za wykrywanie nieprawidłowości, dokonywanie niezbędnych korekt finansowych i odzyskiwanie środków są nadal państwa członkowskie.

Korekty finansowe dokonywane są przez państwo członkowskie w związku z nieprawidłowościami, pojedynczymi (indywidualnymi) oraz systemowymi, popełnianymi przez beneficjentów lub instytucje, w związku z realizowanymi projektami lub programami operacyjnymi. Korekty polegają na anulowaniu części albo całości współfinansowania UE dla projektu. Anulowany wkład z funduszy polityki spójności lub EFMR może zostać ponownie wykorzystany w ramach danego programu, pod warunkiem, że środki nie zostaną przeznaczone na operacje dotknięte nieprawidłowościami. Instytucja zarządzająca zobowiązana jest odnotowywać korekty finansowe w zestawieniu wydatków dla roku obrachunkowego, w którym podjęto decyzję o anulowaniu.

Przepisy dotyczące nakładania korekt finansowych przez KE zostały opisane w rozdziale **Zarządzanie finansowe**.

Badanie skarg dotyczących funduszy

Zakres obowiązywania przepisów: EFSI

Omawiane przepisy:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) artykuł 74 ust. 3 Obowiązki państw członkowskich

W **artykule 74 ust. 3** rozporządzenia ogólnego przewidziano obowiązek zapewnienia przez państwa członkowskie skutecznych rozwiązań w zakresie badania skarg dotyczących funduszy europejskich. Ta skuteczność powinna polegać na tym, że każda skarga, która mieści się w zakresie rozwiązań określonych przez państwo członkowskie, podlega analizie, a wynik tego badania musi zostać precyzyjnie uzasadniony. Jednocześnie pozostawiono pewną swobodę państwu członkowskiemu w ukształtowaniu mechanizmów w tym zakresie, wymagając jednak zgodności projektowanych przepisów i procedur z ramami prawnymi i systemami instytucjonalnymi przewidzianymi w danym państwie członkowskim. Oznacza to zatem, że przy badaniu skarg na gruncie krajowym stosowane mogą być różne procedury, natomiast ich właściwość zawsze odpowiadać będzie kontekstowi skargi, związanemu ściśle z trwającym postępowaniem (np. jeśli skarga związana będzie z postępowaniem dotyczącym zamówienia publicznego to właściwym aktem prawnym będzie Prawo zamówień publicznych). W ostateczności zaś zawsze będzie można zastosować mające generalny charakter przepisy kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie skarg i wniosków. Wyniki tych postępowań co do zasady podlegać mogą weryfikacji sądowej.

1303/2013

Ustawa wdrożeniowa

Szczególnym przypadkiem systemowego postępowania ze skargami jest ustanowiona na potrzeby wylaniania projektów w trybie konkursowym specyficzna, odrębna procedura odwoławcza, o której mowa w rozdziale 15 ustawy wdrożeniowej. Celem przedmiotowej procedury jest umożliwienie podmiotom, których projekty nie zostaną wybrane do dofinansowania złożenia, na zasadach opisanych w ww. rozdziale, protestu do właściwej instytucji. Protest ma na celu weryfikację wyników oceny danego projektu. W sytuacji, gdy protest nie zostanie rozpatrzony pomyślnie dla wnioskodawcy, przysługiwać będzie mu dodatkowo prawo skierowania skargi do właściwego sądu administracyjnego oraz ewentualnie do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Kompetencje Komisji i proporcjonalna kontrola programów operacyjnych

Zakres obowiązywania przepisów: EFSI z zastrzeżeniem, że przepisy dotyczące proporcjonalnej kontroli programów operacyjnych nie dotyczą EFRROW

Omawiane przepisy:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) artykuł 75 Kompetencje i uprawnienia Komisji
 - b) artykuł 148 Proporcjonalna kontrola programów operacyjnych

Powiązania z innymi artykułami:

(Powiązania wskazują na źródła informacji, na podstawie których KE upewnia się, że państwa członkowskie ustanowiły systemy zarządzania i kontroli, które funkcjonują skutecznie w okresie wdrażania programów.)

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) art. 123 Wyznaczanie instytucji
 - b) art. 124 Procedura desygnacji instytucji zarządzającej i instytucji certyfikującej i niezbędne dla niej dokumenty
 - c) art. 127 ust. 5 lit. b) – Odniesienie do sprawozdania z kontroli sporządzanego przez instytucję audytową
 - d) art. 50 Sprawozdanie z wdrażania
2. Rozporządzenie finansowe nr 966/2012:
 - a) art. 59 ust. 5 – Odniesienie do dokumentów przedstawianych Komisji w ramach rocznych rozliczeń
 - b) art. 30-33 – Odniesienie do zasady należytego zarządzania finansami

Komisja Europejska jest strażnikiem prawidłowego wykonania budżetu unijnego, a więc również w zakresie EFSI. Zgodnie z metodą zarządzania dzielonego, zadaniem KE jest upewnienie się, że systemy zarządzania i kontroli ustanowione przez państwa członkowskie są zgodne z unijnymi przepisami i zasadami, szczególnie z zasadą należytego zarządzania finansami oraz, że funkcjonują skutecznie. Jest ono realizowane przez KE poprzez weryfikację odpowiednich dokumentów i danych.

Uprawnienia Komisji

Zgodnie z **artykułem 75**, w celu weryfikacji skutecznego i zgodnego z przepisami unijnymi funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli KE wykorzystuje informacje nt. desygnacji, dokumenty przedstawiane jej razem z rocznymi zestawieniami wydatków (zgodnie z art. 59 ust. 5 rozporządzenia finansowego), sprawozdania z kontroli sporządzane przez instytucję audytową (zgodnie z art. 127 ust. 5 lit. b) rozporządzenia ogólnego), roczne sprawozdania z wdrażania przedstawiane na podstawie art. 50 rozporządzenia ogólnego oraz wykorzystuje audyty przeprowadzone przez krajowe i unijne podmioty.

Audyty i kontrole na miejscu mogą być przeprowadzane przez KE na następujących warunkach:

- powiadomienia właściwej instytucji krajowej z wyprzedzeniem co najmniej 12 dni roboczych,
- możliwości uczestniczenia w nich przedstawiciela państwa członkowskiego,
- dostępu dla przedstawicieli KE do wszystkich zapisów, dokumentów i metadanych dotyczących wdrażania EFSI,
- dostępu do informacji uzyskanych poprzez działania podmiotów specjalnie wyznaczonych na mocy prawodawstwa krajowego, jednakże bez możliwości udziału w tych działaniach i bez uszczerbku dla kompetencji sądów krajowych oraz z uwzględnieniem praw podstawowych zainteresowanych podmiotów prawnych.

Zasada pojedynczego audytu

W celu uniknięcia nadmiernego obciążania beneficjenta czynnościami kontrolnymi wynikającymi z możliwych nakładających się kontroli różnych instytucji wprowadzone zostały pewne ograniczenia, które wychodzą naprzeciw postulowanej przez państwa członkowskie zasadzie unikania powielania się tych samych kontroli przez różne instytucje kontrolne, tj. zasadzie pojedynczego audytu (*single audit principle*). Dotyczą one kontroli operacji nieprzekraczających określonych dla poszczególnych funduszy pułapów wydatków kwalifikowanych a także innych przypadków, w których kontrole KE na miejscu są ograniczone.

Zgodnie z **artykułem 148 rozporządzenia ogólnego** audyty operacji przeprowadzane przez Komisję i instytucję audytową podlegają następującym ograniczeniom:

- w przypadku, kiedy audyt przeprowadza ETO i wyniki tego audytu mogą być wykorzystane przez KE i instytucję audytową, operacje nie podlegają w danym roku kolejnym audytom przeprowadzanym przez Komisję i instytucję audytową,
- operacje nie podlegają więcej niż jednemu audytowi na rok obrachunkowy przeprowadzanemu przez KE albo instytucję audytową,
- instytucja audytowa albo KE mogą przeprowadzić tylko jeden audyt operacji w całym okresie jej wdrażania, jeżeli całkowite wydatki kwalifikowalne nie przekraczają:
 - 200 000 euro dla EFRR,
 - 150 000 euro dla EFS,
 - 100 000 euro dla EFMR.

Ograniczenia te nie obejmują kontroli i audytów przeprowadzanych przez inne instytucje systemu wdrażania (np. kontroli systemowych, kontroli prawidłowości wydatków i kontroli krzyżowych dokonywanych przez instytucję zarządzającą).

Ograniczenia kontroli programów operacyjnych

Komisja może uzgodnić z instytucją audytową państwa członkowskiego, że nie przeprowadza własnych audytów na miejscu, w przypadku gdy opinia audytowa dla danego programu (sporządzana zgodnie z art. 59 ust. 5 akapit drugi rozporządzenia finansowego) nie wykazuje istotnych defektów w tym programie.

Komisja może także uzgodnić z instytucją audytową ograniczenie liczby komisyjnych audytów na miejscu kontrolujących pracę instytucji audytowej w przypadku, kiedy uzna za wiarygodną opinię instytucji audytowej dotyczącą danego programu.

Rozporządzenie ogólne daje Komisji możliwość takich uproszczeń, ale pozostawia jej pełną dyskrejonalność jeśli chodzi o kryteria jej stosowania, może np. z zasady odmawiać zgody w przypadku wniosku instytucji audytowej w takiej sprawie np. ze względu na skalę środków UE zaangażowanych w programie operacyjnym.

1303/2013

ZARZĄDZANIE FINANSOWE

Zobowiązania budżetowe i ich anulowanie

Zakres obowiązywania przepisów: EFSI z wyjątkiem art. 136, który nie dotyczy EFRROW

Omawiane przepisy:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) artykuł 76 Zobowiązania budżetowe
 - b) artykuł 86 Zasady ogólne
 - c) artykuł 87 Wyjątki od anulowania zobowiązań
 - d) artykuł 88 Procedura
 - e) artykuł 136 Anulowanie zobowiązań

Alokacja dla każdego państwa członkowskiego z tytułu polityki spójności określona zgodnie z WRF jest przyznawana w ratach, w postaci zobowiązań w ramach rocznych budżetów unijnych dokonywanych w podziale na fundusze, kategorie regionów (w przypadku EFRR i EFS) w każdym z 7 lat perspektywy finansowej (więcej w rozdziale: **Cele i ramy finansowe**). Z pewnymi wyjątkami, państwo członkowskie ma cztery lata na wykorzystanie każdego z rocznych zobowiązań. Po upływie tego czasu, zgodnie z określoną w art. 136 tzw. zasadą $n+3$, niewykorzystane środki są państwu członkowskiemu odbierane (anulowane).

W trakcie programowania koperta państwa członkowskiego jest odpowiednio rozdzielana na poszczególne programy operacyjne. Zawarty w nich plan finansowy przewiduje podzielenie alokacji PO na fundusze (jeżeli jest to program wielofunduszowy), następnie na kategorie regionów (jeżeli obejmuje więcej niż jedną), a następnie na siedem transz rocznych na lata 2014-2020 perspektywy finansowej (więcej w rozdziale: **Podejście strategiczne i programowanie** w części poświęconej **Programom**). Potwierdza to również **artykuł 76 rozporządzenia ogólnego**, który wyjaśnia, że podział alokacji PO na zobowiązania nabiera mocy prawnej po notyfikacji państwu członkowskiemu decyzji Komisji Europejskiej w sprawie przyjęcia programu. Ta część zobowiązań UE, która jest związana z rezerwą wykonania jest wyodrębniona z każdego rocznego zobowiązania, ponieważ zostanie ona ostatecznie przyznana danym osiom priorytetowym dopiero po przeglądzie wyników w 2019 r. (więcej w rozdziale: **Ramy i rezerwa wykonania oraz przegląd wyników**).

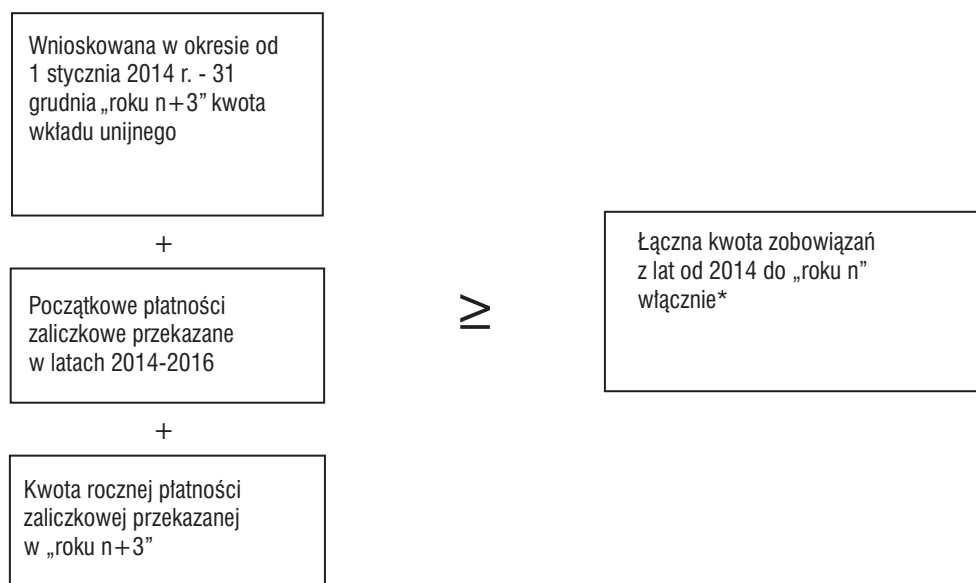
Przepisy unijne precyzują maksymalne i minimalne tempo wykorzystywania środków unijnych przez państwa członkowskie, a co za tym idzie – wypłat z budżetu unijnego. Roczne kwoty zobowiązań traktować należy jako maksymalne limity środków, jakie KE zobowiązuje się przekazać państwom członkowskim do końca poszczególnych lat. Przykład: niezależnie od wartości potencjalnych wniosków o płatności okresowe złożonych do KE w 2014 r. KE zobowiązana będzie do wypłacenia do końca grudnia 2014 r., w ramach płatności okresowych i zaliczkowych, co najwyżej równowartości zobowiązań dla 2014 r. (ewentualna wypłata nadwyżki ponad wspomniane zobowiązania ma charakter opcjonalny), z kolei wiążący KE limit wypłat do końca 2015 r. to łączna suma zobowiązań dla lat 2014 i 2015 itd.

Minimalny limit został określony dla państw członkowskich poprzez tzw. zasadę automatycznego anulowania zobowiązań, inaczej zwaną zasadą $n+3$. Zgodnie z **artykułem 86** zobowiązania Komisji nie objęte płatnościami zaliczkowymi lub wnioskami o płatność w określonym okresie (w tym także wszelkimi wnioskami o płatność, w przypadku których całość lub część wniosku jest przedmiotem wstrzymania biegu terminu płatności lub zawieszenia płatności), zostają anulowane, czyli w praktyce – bezpowrotnie utracone. Termin wykorzystania zobowiązań precyzuje **artykuł 136**, ustanawiający tzw. zasadę $n+3$, zgodnie z którą kolejne roczne kwoty zobowiązań muszą zostać wykorzystane na początkowe i roczne płatności zaliczkowe oraz płatności okresowe (więcej w rozdziale: **Płatności**) do dnia 31 grudnia trzeciego roku budżetowego następującego po roku, w którym podjęto zobowiązanie. W praktyce zatem do końca 2017 r. łączna kwota wkładu unijnego wnioskowana do KE przez instytucje zarządzające, powiększona o początkowe płatności zaliczkowe przekazane w latach 2014-2016 oraz zaliczkę roczną przekazaną w roku 2017, nie może być mniejsza niż wartość zobowiązań dla roku 2014 pomniejszona o roczną transzę rezerwy wykonania.

Zasada ta z jednej strony respektuje wydłużony cykl wdrażania programów, w których niektóre projekty nie mieszczą się w jednej perspektywie finansowej, z drugiej strony nakłada pewne ograniczenia na państwa członkowskie zapewniając względnie regularne wydatki z budżetu UE na rzecz EFSI.

Rysunek 8. Obliczanie minimalnego celu wykorzystania zobowiązań dla roku n+3 w celu uniknięcia anulowania zobowiązań

1303/2013



* Należy pomniejszyć tę kwotę o roczną transzę rezerwy wykonania.

Źródło: Opracowanie własne MiiR

Zgodnie z **art. 86 ust. 2** i **art. 136 ust. 2** zobowiązania odnoszące się do ostatniego roku tego okresu (czyli roku 2020) zostają anulowane zgodnie z przepisami mającymi zastosowanie do zamknięcia programów, tj. 15 lutego 2025 r. (termin wynikający z art. 59 ust. 5 rozporządzenia finansowego). Oznacza to, że w stosunku do zobowiązań (alokacji) dla 2020 r. nie stosuje się bezpośrednio tzw. zasady n+3. Dokumenty opiewające na wydatki wyczerpujące w założeniu alokację roku 2020 nie muszą być w przypadku Polski przedłożone do końca roku 2023, lecz w terminie właściwym dla zamknięcia programów. Analogiczna zasada dotyczy tej części zobowiązań Komisji, która związana będzie z rezerwą wykonania: także w tym przypadku kluczowe będzie ujęcie wydatków korespondujących z rezerwą w dokumentach przedkładanych dopiero przy zamykaniu programów.

W przypadku, gdy niemożliwe było złożenie wniosku o płatność z powodu działania siły wyższej mającej poważny wpływ na wdrażanie całości lub części programu, a także w przypadku operacji zawieszonych w wyniku postępowania prawnego lub odwołania administracyjnego, zgodnie z **artykułem 87** kwota, której dotyczy anulowanie ulega odpowiedniemu pomniejszeniu (przy czym w przypadku siły wyższej niezbędne jest wykazanie jej bezpośrednich skutków dla wdrażania całości lub części programu). Informacje o wspomnianych wyjątkach od reguły anulowania zobowiązań należy przedstawić KE w terminie do dnia 31 stycznia w odniesieniu do kwoty deklarowanej do końca poprzedniego roku.

Z wnioskiem o zmniejszenie kwoty anulowanej można wystąpić jeden raz, jeżeli zawieszenie lub działanie siły wyższej trwało nie dłużej niż jeden rok lub taką liczbę razy, która odpowiada czasowi działania siły wyższej lub liczbie lat, jakie upłynęły między decyzją zawieszającą wdrażanie operacji a datą ostatecznej decyzji w sprawie tejże operacji.

Artykuł 88 definiuje proceduralne ramy anulowania zobowiązań w następujący sposób:

1. Komisja informuje państwo członkowskie i instytucję zarządzającą o kwocie anulowania wynikającej z informacji, które uzyskała na dzień 31 stycznia.
2. Państwo członkowskie ma dwa miesiące na zaakceptowanie kwoty, która ma zostać anulowana lub przedstawienie swoich uwag.
3. Do dnia 30 czerwca państwo członkowskie przedkłada Komisji zmieniony plan finansowy uwzględniający w danym roku budżetowym zmniejszoną kwotę wsparcia w odniesieniu do jednego lub kilku priorytetów programu, biorąc pod uwagę w stosownych przypadkach alokację według funduszu i według kategorii regionów. W przypadku braku takiego zgłoszenia Komisja dokonuje zmiany planu finansowego proporcjonalnie dla każdego priorytetu.
4. Komisja, w drodze aktów wykonawczych, zmienia decyzję w sprawie przyjęcia programu nie później niż dnia 30 września.

1303/2013

Płatności

Zakres obowiązywania przepisów: art. 77-82 dot. EFSI, natomiast art. 129-135 EFRR, EFS, Fundusz Spójności i EFMR

Omawiane przepisy:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) artykuł 77 Wspólne zasady dotyczące płatności
 - b) artykuł 78 Wspólne zasady obliczania płatności okresowych oraz płatności salda końcowego
 - c) artykuł 79 Wnioski o płatność
 - d) artykuł 80 Stosowanie euro
 - e) artykuł 81 Początkowe płatności zaliczkowe
 - f) artykuł 82 Rozliczenie początkowych płatności zaliczkowych
 - g) artykuł 129 Wspólne zasady dotyczące płatności
 - h) artykuł 130 Wspólne zasady obliczania płatności okresowych oraz płatności salda końcowego
 - i) artykuł 131 Wnioski o płatność
 - j) artykuł 132 Płatności na rzecz beneficjentów
 - k) artykuł 133 Stosowanie euro
 - l) artykuł 134 Płatności zaliczkowe
 - m) artykuł 135 Terminy przedstawiania wniosków o płatność okresową oraz ich wypłacania
2. Rozporządzenie nr 1304/2013 ws. EFS:
 - a) artykuł 14 Formy kosztów uproszczonych
3. Rozporządzenie wykonawcze KE nr 1011/2014:
 - a) załącznik VI Wzór wniosku o płatność

Powiązania z innymi artykułami:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) art. 67 ust. 1 lit. b)-d) Formy dotacji i pomocy zwrotnej
 - b) art. 68 Finansowanie w oparciu o stawki ryczałtowe w przypadku kosztów pośrednich i kosztów personelu w odniesieniu do dotacji i pomocy zwrotnej
 - c) art. 69 Szczególne zasady kwalifikowalności w przypadku dotacji i pomocy zwrotnej
 - d) art. 120 ust. 2 Określenie stóp dofinansowania
 - e) art. 124 Procedura desygnacji instytucji zarządzającej i instytucji certyfikującej
 - f) art. 139 Analiza i zatwierdzanie zestawień wydatków

Komisja dokonuje (z zastrzeżeniem dostępności środków w budżecie unijnym) płatności z tytułu EFSI na rzecz każdego programu w formie płatności zaliczkowej (w tym nowo wprowadzone zaliczki roczne), płatności okresowych (w tym części płatności okresowej wypłacanej po zatwierdzeniu rocznego zestawienia wydatków) oraz płatności salda końcowego. Każda płatność księgowana jest w ramach najwcześniej otwartego zobowiązania budżetowego odpowiedniego funduszu, co oznacza, że pierwsze płatności realizowane są na poczet zobowiązań 2014 r., po ich wyczerpaniu w ciężar zobowiązań roku 2015 i dalej lat kolejnych.

Zaliczki

1303/2013

Płatności zaliczkowe przybiorą formę:

- **początkowych płatności zaliczkowych** – wypłacanych w trzech rocznych transzach w latach 2014-2016 w kwocie stanowiącej w przypadku Polski każdorazowo równowartość odpowiednio 1% wsparcia z funduszy polityki spójności i z EFMR dla danego programu przyznanego na cały okres programowania (z wyłączeniem puli przewidzianej na rezerwę wykonania),
- **rocznych płatności zaliczkowych** – wypłacanych przed dniem 1 lipca każdego roku w latach 2016-2023 stanowiących określony w **artykule 134 ust. 2** procent wsparcia z funduszy polityki spójności i z EFMR dla danego programu przyznanego na cały okres programowania (w 2016 r. – 2%, w 2017 r. – 2,625%, w 2018 r. – 2,75%, w 2019 r. – 2,875%, a w latach 2020-2023 – 3%), przy czym w latach 2016-2020 alokacja danego PO jest pomniejszana o rezerwę wykonania, a w latach 2021-2023 rezerwa wykonania jest wliczana do podstawy obliczania zaliczek (tzn. kwota rezerwy ostatecznie przyznanej programowi w 2019 r.). Zaliczki roczne, inaczej niż zaliczki początkowe, się nie kumulują: tak więc np. efektywnie między rokiem 2016 a 2017 zasoby dostępne z tytułu zaliczek rocznych wzrosną o 0,625 p.p., a nie 2,675 p.p.

Artykuły 81 i 82 rozporządzenia ogólnego wprowadzają ogólne ramy dla początkowych płatności zaliczkowych: środki przekazane w tej formie powinny zostać bezzwłocznie udostępnione podmiotowi odpowiedzialnemu za dokonywanie tych płatności na rzecz beneficjentów (takiego wymogu nie było w okresie 2007-2013. W praktyce polskiej *gros* otrzymanych środków, tj. z wyłączeniem środków na pomoc techniczną oraz programów EWT, powinno zatem trafić na rachunki Ministerstwa Finansów w BGK celem zabezpieczenia środków na płatności na rzecz beneficjentów. Komisja może w okresie 2014-2020 wymagać informacji nt. sposobu wykorzystania zaliczki). Zgodnie z art. 82 kwota początkowych płatności zaliczkowych wypłacona państwu członkowskiemu powinna zostać całkowicie rozliczona w momencie zamknięcia programu operacyjnego. Powyższa regulacja oznacza praktyczne zaliczenie wspomnianych zaliczek, od momentu ich wypłaty, do minimalnego poziomu wydatków wynikającego z reguł anulowania zobowiązań określanych jako tzw. zasada n+3, co ułatwia osiągnięcie tego wymogu. Przykładowo w 2017 r., kiedy zasada n+3 będzie miała zastosowanie po raz pierwszy, 5,625% alokacji na program (bez rezerwy wykonania), czyli ponad 40% rocznego zobowiązania z roku 2014 r. będzie już w związku z tym traktowane tak, jakby zostało już pokryte przez rozliczone wydatki. Z kolei zaliczka roczna udzielona w danym roku obrachunkowym musi na mocy art. 139 ust. 6 rozporządzenia ogólnego zostać uwzględniona w zestawieniu wydatków dla tego roku obrachunkowego, co sprawia, że w kontekście zasady n+3 zaliczki roczne dla lat poprzednich nie sumują się i jedynie zaliczkę roczną wypłaconą dla roku n+3 zaliczamy do zasady n+3 (więcej w rozdziale: **Zobowiązania budżetowe i ich anulowanie**). Tak więc roczne płatności zaliczkowe stanowią pewne *novum* w stosunku do rozwiązań spotykanych w ramach programów polityki spójności wdrażanych w dwóch poprzednich perspektywach finansowych.

Płatności okresowe

Płatności okresowe przekazywane państwu członkowskiemu przez KE dokonywane będą w oparciu o przedłożone KE przez instytucję certyfikującą (lub instytucję zarządzającą, jeżeli pełni ona funkcje instytucji certyfikującej) wnioski o płatność. Zakres danych ujętych w takich wnioskach określa **artykuł 131 ust. 1**. Kolejny ustęp wspomnianego artykułu definiuje generalną zasadę dotyczącą wydatków kwalifikowalnych ujętych we wnioskach o płatność, zgodnie z którą co do zasady wspomniane wydatki muszą być potwierdzone opłaconymi fakturami lub dokumentami księgowymi o równorzędnej wartości dowodowej. Przewidziane są jednakże wyjątki od tej ogólnej zasady dotyczące:

- wydatków w postaci standardowych stawek jednostkowych, kwot ryczałtowych i stawek ryczałtowych, w tym także finansowania w oparciu o stawki ryczałtowe w przypadku kosztów pośrednich i kosztów personelu w odniesieniu do dotacji i pomocy zwrotnej,
- wkładów rzeczowych w formie robót budowlanych, towarów, usług, gruntów i nieruchomości, w przypadku których nie dokonano żadnych płatności w gotówce potwierdzonych fakturami lub dokumentami o równoważnej wartości dowodowej,
- zaliczek wypłaconych na rzecz beneficjentów przez podmioty udzielające pomocy publicznej, o ile spełnione są łącznie trzy szczegółowe warunki dotyczące wspomnianych zaliczek, określone w art. 131 ust. 4 (odpowiednie zabezpieczenie zaliczki, nieprzekroczenie przez certyfikowaną zaliczkę 40% kwoty dofinansowania przyznanego w umowie oraz obowiązek pokrycia zaliczki opłaconymi fakturami lub dokumentami równorzędnymi najpóźniej w ciągu trzech lat następujących po roku dokonania płatności zaliczki).

O ile w przypadku rozliczania operacji w oparciu o faktycznie poniesione koszty udokumentowane fakturami lub dokumentami księgowymi o równorzędnej wartości dowodowej, wydatki kwalifikowalne są to kwoty wynikające z tych do-

1303/2013

kumentów spełniające jednocześnie wszystkie zasady kwalifikowalności wydatków, to w przypadku rozliczania operacji w oparciu tzw. metody uproszczone (wymienione w art. 67 ust. lit. 1 b)-d)) sytuacja wygląda nieco inaczej. Wydatkiem kwalifikowalnym, który powinien być ujęty we wniosku o płatność, jest kwota obliczona zgodnie z przyjętą metodologią kalkulowania kosztów uproszczonych, która stanowi podstawę dla określenia wysokości dotacji. Należy pamiętać, że Komisja zrefunduje jedynie 85%, a w przypadku woj. mazowieckiego 80%, tak obliczonej kwoty. A zatem, w przypadku rozliczania się w formie kwot ryczałtowych, gdzie wkład publiczny nie może przekroczyć 100 000 euro, należy wziąć pod uwagę, że jeśli określi się za pomocą przyjętej metodologii, iż wartość projektu wynosi 100 000 euro, to Komisja zwróci jedynie 85 000/80 000 euro, a pozostały brakujący wkład publiczny IZ będzie musiała zapewnić z budżetu państwa lub budżetu jst.

Przykłady liczbowe zastosowania formy kosztów ryczałtowych

I. Wartość projektu oszacowana za pomocą przyjętej metodologii – 100 000 euro

Poziom refundacji – 85%

Wartość refundacji ze strony KE: $0,85 \cdot 100\,000 = 85\,000$ euro

II. Wartość projektu oszacowana za pomocą przyjętej metodologii – 117 000 euro

Poziom refundacji – 85%

Wartość refundacji ze strony KE: $0,85 \cdot 117\,000 = 99\,450$ euro

W odniesieniu do pomocy publicznej, należy podkreślić, że zaliczki wypłacone na rzecz beneficjentów przez podmioty udzielające pomocy publicznej podlegać będą szczególnym zasadom monitorowania. W każdym wniosku o płatność obejmującym takie zaliczki wyodrębnić należy łączną kwotę wypłaconą z programu operacyjnego jako zaliczki kwotę, która została objęta wydatkami poniesionymi przez beneficjentów w terminie 3 lat od dnia wypłaty zaliczki oraz kwotę, która nie została objęta wydatkami poniesionymi przez beneficjentów i dla której okres trzech lat jeszcze nie upłynął. Ten wymóg monitorowania wprowadzono w roku 2011 także w odniesieniu do okresu 2007-2013. W okresie 2007-2013 można było deklarować nawet 100% wartości zaliczek udzielanych przez podmioty udzielające pomocy publicznej, w okresie 2014-2020 tą wysokość ograniczono do 40%.

Zaliczek w związku z pomocą publiczną nie należy mylić z zaliczkami wypłacanymi przez beneficjentów wykonawcom robót, które są potwierdzone fakturami lub dokumentami o równorzędnej wartości dowodowej, które traktowane są tak jak inne zwykłe wydatki zgodnie z art. 131 ust. 1.

Szczegółowy wzór wniosku o płatność określony został w rozporządzeniu wykonawczym KE nr 1011/2014 w załączniku VI.

Instytucja certyfikująca (w praktyce polskiej funkcje jej pełnić będą instytucje zarządzające) zobowiązana jest do regularnego przedkładania KE wniosków o płatność zgodnie z określonym wzorem. Każdy wniosek o płatność powinien (ale nie musi – instytucja zarządzająca i instytucja certyfikująca mogą zdecydować o ujęciu każdego wydatku w jednym z kolejnych lat) co do zasady obejmować – w ujęciu narastającym dla danego roku obrachunkowego – wydatki zaksięgowane w danym roku obrachunkowym, obejmującym co do zasady (zgodnie z definicją zawartą w art. 2 rozporządzenia ogólnego) okres od 1 lipca roku n do 30 czerwca roku $n+1$, przy czym istnieje też możliwość ujęcia wydatków z poprzednich lat obrachunkowych. Do dnia 31 lipca po roku obrachunkowym przedstawić należy ostateczny wniosek o płatność dla zakończonego właśnie roku obrachunkowego (☞ art. 135 ust. 1-2). Złożenie takiego ostatecznego wniosku dla danego roku umożliwia rozpoczęcie procedury przedkładania wniosków dotyczących kolejnego roku obrachunkowego.

Z zastrzeżeniem dostępności środków Komisja dokonywać będzie płatności okresowych nie później niż 60 dni od daty zarejestrowania przez Komisję wniosku o płatność (☞ art. 135 ust. 5). Zgodnie z **art. 130** Komisja refundować będzie w ramach płatności okresowych 90% kwoty wynikającej z iloczynu stopy dofinansowania dla danej osi priorytetowej, ustanowionej w decyzji o przyjęciu programu operacyjnego i kwoty wydatków kwalifikowanych (w przypadku polskich krajowych i regionalnych programów operacyjnych całkowitych wydatków kwalifikowalnych, tj. zarówno publicznych jak i prywatnych) poniesionych w ramach tej osi i uwzględnionych we wnioskach o płatność. Art. 130. ust. 2 dodatkowo zapewnia, że w ramach płatności okresowych KE zawsze będzie wypłacać kwotę nie wyższą niż wkład z funduszy polityki spójności dla danej osi priorytetowej i kwota kwalifikowalnych wydatków publicznych wykazana we wniosku o płatność.³¹⁾ Pozostałe 10% będzie wypłacać po zatwierdzeniu odpowiedniego zestawienia wydatków, w ramach dokonywania ostatecznych rozliczeń, o czym jest mowa w art. 139 ust. 7 (więcej w rozdziale: **Zestawienia wydatków**).

³¹⁾ W ramach korygendum do rozporządzenia ogólnego zostanie zmienione brzmienie art. 130 ust. 2, tak aby odpowiadało założeniom legislatora oraz rozwiązaniom w poprzedniej perspektywie. Zgodnie z założeniami oba warunki, o których mowa w tym przepisie powinny być spełnione czyli zamiast „lub” powinno być „i”.

Wspomniane płatności będą jednak wstrzymane w sytuacji, gdy roczne sprawozdanie z wdrażania nie zostało przesłane Komisji i tym samym instytucja zarządzająca nie wywiązała się z obowiązku nałożonego na niego przez art. 50 i art. 111 rozporządzenia ogólnego (więcej w rozdziale: **Monitorowanie, sprawozdawczość i ewaluacja**). Warunkiem złożenia pierwszego wniosku o płatność okresową w ramach danego programu jest powiadomienie Komisji o desygnacji instytucji zarządzającej i instytucji certyfikującej zgodnie z art. 124 (więcej w rozdziale: **Zarządzanie i kontrola**), niezależnie od tego, czy Komisja będzie następnie analizować dokumenty dotyczące desygnacji i czy będzie miała do nich uwagi.

Artykuły 80 i 133 stanowią, że kwoty określone w programach przedstawianych przez państwa członkowskie, prognozach wydatków, deklaracjach wydatków przedkładanych KE, wnioskach o płatność, zestawieniu wydatków oraz wydatkach wymienionych w rocznych i końcowych sprawozdaniach z wdrażania są denominowane w euro. Państwa członkowskie, które nie przyjęły euro jako swojego środka płatniczego do dnia złożenia wniosku o płatność, przeliczają na euro kwoty wydatków poniesionych w walucie krajowej w oparciu o miesięczny obrachunkowy kurs wymiany stosowanego przez Komisję w miesiącu, w którym wydatki zostały zaksięgowane przez instytucję certyfikującą danego programu operacyjnego (wspomniany kurs wymiany jest publikowany co miesiąc przez Komisję).

Płatności na rzecz beneficjentów

Artykuł 132 rozporządzenia ogólnego nakłada na instytucję zarządzającą obowiązek wypłaty na rzecz beneficjentów należnego im dofinansowania w terminie 90 dni od dnia przedłożenia wniosku o płatność przez beneficjenta. Takiego wymogu nie było w 2007-2013. Bieg wspomnianego terminu może zostać jednakże przerwany w przypadku, gdy kwota ujęta we wniosku o płatność jest nienależna lub odpowiednie dokumenty potwierdzające poniesienie wydatków nie zostały przedłożone, a także gdy wszczęto dochodzenie w związku z ewentualnymi nieprawidłowościami mającymi wpływ na wydatki wykazane we wniosku o płatność. Terminowość wypłaty środków beneficjentowi uzależniona jest także od dostępności środków pochodzących z płatności zaliczkowych i okresowych, przy czym w przypadku polskich krajowych i regionalnych programów operacyjnych warunek ten raczej nie powinien mieć zastosowania, gdyż środki przekazywane beneficjentom przez BGK w formie płatności nie pochodzą bezpośrednio ze wsparcia przekazanego przez KE w formie zaliczek i płatności okresowych, lecz z budżetu środków europejskich.

Dokonując wypłaty dofinansowania należnego beneficjentowi właściwa instytucja nie może dokonywać potrąceń, wstrzymywać wypłaty żadnych kwot ani też nakładać żadnych dodatkowych opłat, które powodowałyby zmniejszenie kwot wypłacanych beneficjentom.

Artykuł 129 nakłada na państwa członkowskie obowiązek, aby do momentu zamknięcia programu operacyjnego kwota wydatków publicznych wypłacona na rzecz beneficjentów była co najmniej równa wkładowi z funduszy polityki spójności wypłaconemu państwu członkowskiemu przez Komisję w ramach płatności zaliczkowych oraz refundacyjnych (okresowych i płatności salda końcowego). Wspomniana regulacja ma za zadanie uniemożliwić powstanie sytuacji, w której na skutek angażowania w umowach o dofinansowanie środków EFSI w oparciu o stopę niższą niż stopa dofinansowania osi priorytetowej, a następnie ubiegania się o przekazania kwot płatności wyliczonych zgodnie z art. 78, państwo członkowskie „zarabia” dzięki różnicy pomiędzy środkami otrzymanymi z KE a wsparciem unijnym faktycznie wypłaconym lub wydatkowanym w ramach projektów.

Zestawienia wydatków

Zakres obowiązywania przepisów: EFSI w zakresie art. 84, ale art. 137-139 stosują się jedynie do EFRR, EFS, Fundusz Spójności i EFMR

Omawiane przepisy:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) artykuł 84 Termin badania i zatwierdzania przez Komisję zestawienia wydatków
 - b) artykuł 137 Sporządzanie zestawień wydatków
 - c) artykuł 138 Składanie informacji
 - d) artykuł 139 Analiza i zatwierdzanie zestawień wydatków
2. Rozporządzenie finansowe nr 966/2012:
 - a) artykuł 59 ust. 5 Zarządzanie dzielone z państwami członkowskimi

1303/2013

3. Rozporządzenie wykonawcze KE nr 1011/2014:

- a) załącznik VII Wzór zestawienia wydatków

Powiązania z innymi artykułami:**1. Rozporządzenie ogólne:**

- a) art. 2 pkt 29-30 – Zdefiniowanie pojęć: „rok obrachunkowy” i „rok budżetowy”
- b) art. 41 Wnioski o płatność obejmujące wydatki na instrumenty finansowe
- c) art. 71 Trwałość operacji
- d) art. 131 Wnioski o płatność
- e) art. 135 Terminy przedstawiania wniosków o płatność okresową oraz ich wypłacania
- f) art. 144 Kryteria dokonywania korekt finansowych
- g) art. 145 Procedura dokonywania korekt finansowych

2. Rozporządzenie wykonawcze KE nr 1011/2014:

- a) art. 7 i załącznik VII Wzór zestawienia wydatków

Zestawienia wydatków to nowy element zarządzania finansowego w polityce spójności. Jest to dokument przygotowywany corocznie przez instytucję certyfikującą dla danego programu operacyjnego, który podsumowuje wydatki ujęte we wnioskach o płatność przesłanych do KE w danym roku obrachunkowym, płatności zaliczkowe oraz sumy odzyskane i wycofane (w związku z nieprawidłowościami). Zestawieniu wydatków towarzyszy deklaracja zarządcza, w której instytucja zarządzająca poświadcza, że zestawienie wydatków zawiera informacje rzetelne, kompletne i prawdziwe.

Zgodnie z art. 59 ust. 5 rozporządzenia finansowego oraz z **artykułem 137 ust. 1 rozporządzenia ogólnego** do dnia 15 lutego każdego roku n od 2016 r. do 2025 r. włącznie wyznaczone organy państwa członkowskiego zobowiązane są przedstawić zestawienie wydatków poniesionych w ramach programu w roku obrachunkowym, obejmującym okres 1 lipca roku n-2 – 30 czerwca roku n-1. Konsekwencją wprowadzenia do polityki spójności zestawienia wydatków jest też wprowadzenie – oprócz dotychczas stosowanego roku budżetowego – również roku obrachunkowego. Przesunięcie w czasie między rokiem budżetowym (który jest po prostu zgodny z rokiem kalendarzowym) a rokiem obrachunkowym daje służbom kontrolnym i audytowym państwa członkowskiego czas na dodatkowe zweryfikowanie wydatków uprzednio ujętych we wnioskach o płatność przesłanych do KE.

Zestawienie wydatków zawiera informację o:

1. całkowitej kwocie wydatków kwalifikowalnych, całkowitej kwocie odpowiadających im wydatków publicznych oraz całkowitej kwocie płatności na rzecz beneficjentów dokonanych w omawianym roku obrachunkowym,
2. kwotach wycofanych i odzyskanych w roku obrachunkowym, kwotach, które mają być odzyskane na koniec roku obrachunkowego oraz kwotach odzyskanych na podstawie art. 71 rozporządzenia ogólnego (niezachowanie trwałości operacji), a także o kwotach nieściągalnych należności,
3. kwotach wkładów programu wypłaconych instrumentom finansowym na mocy art. 41 ust. 1 rozporządzenia ogólnego oraz kwotach wypłaconych i certyfikowanych zaliczek w ramach projektów pomocy publicznej.

Powyższe dane prezentowane są odrębnie dla każdej osi priorytetowej, a w przypadkach osi dwufunduszowych oraz osi obejmujących więcej niż jedną kategorię regionów, w rozbiciu na fundusze oraz na kategorie regionów. Zestawienie wydatków zawierać będzie ponadto wyszczególnienie różnic (wraz z ich wyjaśnieniem) pomiędzy wydatkami zadeklarowanymi w ramach tego zestawienia a wydatkami zadeklarowanymi w odniesieniu do tego samego roku obrachunkowego ujętymi we wnioskach o płatność złożonymi do dnia 31 lipca po roku obrachunkowym. Takie różnice mogą zachodzić na przykład wówczas, gdy instytucja certyfikująca nie jest pewna, czy wydatki wcześniej ujęte we wnioskach o płatność są rzeczywiście prawidłowe (np. wciąż trwa ocena ich zgodności z prawem) lub gdy ich ocena została zakończona i zostały one i zostały ujęte jako wycofane/odzyskane w okresie lipiec roku n do 15 lutego roku n+1, a które dotyczą zamykanego roku obrachunkowego. Wówczas, zgodnie z art. 137 ust. 2, może je wyłączyć z zestawienia wydatków dla danego roku obrachunkowego. Musi też w takiej sytuacji skorygować wniosek o płatność, a potem je ponownie w takim wniosku umieścić. KE zatwierdzi tylko zestawienie wydatków, jeśli wydatki nadal badane pod kątem prawidłowości i zgodności z prawem zostały wycofane. Po potwierdzeniu prawidłowości tych wydatków, instytucja certyfikująca może je ująć we wniosku o płatność przesłanym do KE w jednym z kolejnych lat obrachunkowych i wówczas zostaną one ujęte

w zestawieniu wydatków dla tego roku. Pozwala to na wprowadzanie do zestawienia wydatków jedynie tych wydatków, których prawidłowość jest pewna.

Pierwsze zestawienie wydatków powinno zostać złożone do 15 lutego 2016 r. i obejmować będzie wydatki poniesione w okresie 1 stycznia 2014 r. – 30 czerwca 2015 r., ponieważ 1 stycznia 2014 r. to początek perspektywy finansowej 2014-2020, a także okresu kwalifikowalności wydatków (z pewnymi wyjątkami, o których więcej w rozdziale: **Kwalifikowalność wydatków i trwałość**). Drugie zestawienie wydatków zostanie złożone do 15 lutego 2017 r. i będzie już obejmowało rok obrachunkowy 1 lipca 2015 r. – 30 czerwca 2016 r. Cykl ten będzie stosowany przez kolejne lata realizacji programów operacyjnych. Ostatnie zestawienie wydatków zostanie przedłożone KE do 15 lutego 2025 r. wraz z innymi dokumentami zamykającymi program i będzie dotyczyło ostatniego roku obrachunkowego przypadającego na okres 1 lipca 2023 r. – 30 czerwca 2024 r. Tutaj należy pamiętać, że w ostatnim roku obrachunkowym wydatki ponoszone przez beneficjentów mogą być kwalifikowalne jedynie wówczas, gdy zostaną poniesione i zapłacone do 31 grudnia 2023 r., a ostatnie wnioski o płatność okresową muszą zostać przekazane do KE najpóźniej do 31 lipca 2024 r.

Szczegółowy wzór zestawienia wydatków został przedstawiony w rozporządzeniu wykonawczym nr 1011/2014, w załączniku VII. Z kolei aspekty organizacji procesu certyfikacji na poziomie krajowym, a także szczegółowe kwestie dotyczące trybu, warunków i zasad certyfikacji wydatków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności do Komisji Europejskiej uregulowane zostały w wytycznych w zakresie warunków certyfikacji oraz przygotowania prognoz wniosków o płatność do Komisji Europejskiej w ramach programów operacyjnych na lata 2014-2020.

Zestawianiu wydatków towarzyszy deklaracja zarządcza i roczne podsumowanie końcowych sprawozdań z audytu i przeprowadzonych kontroli, a także opinia audytowa i sprawozdanie z kontroli, przedstawiające główne wyniki audytów w systemach zarządzania i kontroli (➔ art. 138).

Zgodnie z **art. 84** do dnia 31 maja roku przekazania zestawienia wydatków Komisja zobowiązana jest do zbadania i zatwierdzenia zestawienia wydatków oraz poinformowania państwa członkowskiego o tym, czy zatwierdza zestawienie, jako kompletne, rzetelne i prawdziwe zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych funduszy. Komisja stwierdza powyższe, jeżeli instytucja audytowa wydała opinię audytową bez zastrzeżeń co do kompletności, rzetelności i prawdziwości zestawienia wydatków, chyba że Komisja posiada konkretne dowody na to, że opinia audytowa dotycząca zestawienia wydatków jest niewiarygodna.

Jeżeli z przyczyn leżących po stronie państwa członkowskiego Komisja nie jest w stanie zatwierdzić zestawienia wydatków w terminie określonym w art. 84, zobowiązana jest do powiadomienia o tym państwa członkowskiego, podając powody oraz określając działania, których podjęcie jest wymagane, a także termin na ich wykonanie. Po upływie terminu na zrealizowanie tych działań Komisja informuje państwo członkowskie, czy jest w stanie zatwierdzić zestawienie wydatków.

Na podstawie zatwierdzonego zestawienia wydatków Komisja dokona zestawiania kwoty należnej państwu członkowskiemu za dany rok obrachunkowy z tytułu funduszy polityki spójności oraz EFMR z wartościami płatności okresowych oraz rocznych płatności zaliczkowych wypłaconych już przez KE państwu członkowskiemu. W przypadku, gdy wartość środków należnych okaże się większa od kwoty środków wypłaconych Komisja wypłaci kwotę należną **w ciągu 30 dni** od zatwierdzenia zestawienia wydatków, jeżeli natomiast wynikiem omawianych kalkulacji będzie konieczność odzyskania od państwa członkowskiego części wypłaconych mu środków, Komisja wyda stosowny nakaz odzyskania, który w praktyce zostanie wykonany poprzez potrącenie odpowiednich kwot należnych państwu członkowskiemu w ramach kolejnych płatności na rzecz tego samego programu operacyjnego. Podkreślić przy tym należy, że wspomniane pomniejszenie nie stanowi korekty finansowej netto, a więc nie zmniejsza wsparcia z funduszy polityki spójności na rzecz programu operacyjnego.

W przypadku, gdyby Komisja nie byłaby w stanie zatwierdzić przedmiotowego zestawienia wydatków, dokona ona w oparciu o posiadane przez siebie informacji analogicznej kalkulacji jak opisana powyżej, po czym poinformuje o niej państwo członkowskie. Jeżeli państwo członkowskie powiadomi Komisję o swojej zgodzie w ciągu dwóch miesięcy od przekazania przez Komisję odnośnych informacji, zastosowanie znajdzie procedura opisana powyżej (wypłata kwoty należnej lub odpowiednie potrącenie z kolejnej płatności). W przypadku braku takiej zgody Komisja przyjmie, w drodze aktu wykonawczego, decyzję określającą kwotę obciążającą fundusze polityki spójności w danym roku obrachunkowym.

Podkreślić należy, że państwa członkowskie z jednej strony mogą zastąpić nieprawidłowe kwoty wykryte po złożeniu zestawienia wydatków przez dokonanie odpowiednich dostosowań w zestawieniu wydatków za rok obrachunkowy, w którym wykryto nieprawidłowość, z drugiej zaś ujmować w zestawieniach wydatków dotyczących kolejnych lat obrachunkowych wydatki poniesione w roku obrachunkowym, którego dotyczy przesłane (i np. już zatwierdzone) wcześniej zestawienie.

Dostępność dokumentów

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, EFS, Fundusz Spójności i EFMR

Omawiane przepisy:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) art. 140 Dostępność dokumentów

Powiązania z innymi artykułami:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) art. 71 Trwałość operacji
 - b) art. 148 Proporcjonalna kontrola programów operacyjnych

W lutym 2012 r. Komisja Europejska opublikowała na swoich stronach internetowych materiał pn. *Uproszczenie polityki spójności na lata 2014-2020*, w którym ujęła m.in. swoją propozycję w zakresie zmniejszania obciążeń administracyjnych dla beneficjentów. Jednym z jej elementów jest, oprócz szerszego zastosowania kosztów uproszczonych, skrócenie maksymalnego okresu przechowywania dokumentacji – z 10 lat obowiązujących dla perspektywy 2007-2013 do około 5 lat w latach 2014-2020.

Zagadnienie to uregulowano w **artykule 140 rozporządzenia ogólnego**. Zasadniczą treść tego artykułu stanowi zobowiązanie instytucji zarządzającej do zapewnienia Komisji Europejskiej oraz audytorom ETO dostępu do dokumentów potwierdzających wydatki ponoszone w ramach realizowanych projektów. Przewidziano dwie możliwości obliczania terminu udostępniania tych dokumentów. Pierwsza – metoda podstawowa – przewiduje, że dokumenty będą przechowywane i udostępniane przez okres dwóch lat liczony od dnia 31 grudnia roku, w którym przekazano do Komisji roczne zestawienie wydatków, zawierające wydatki z wniosku o płatność końcową danego projektu (czyli ostatnią płatność, sygnalizującą zakończenie projektu). Druga metoda, która może dotyczyć tylko projektów o wartości wydatków kwalifikowalnych niższej niż 1 mln euro, przewiduje termin 3 lat, liczony tak jak wyżej, który nie dotyczy jednak wszystkich wydatków w projekcie, ale wydatków (i poświadczającej je dokumentacji), które zostaną ujęte w rocznym zestawieniu niezależnie od tego, czy projekt został już ukończony czy też jest jeszcze w trakcie realizacji. W praktyce oznacza to, że dla projektów objętych pierwszą metodą okres przechowywania i udostępniania stosownych dokumentów może być dłuższy (ponieważ zaczynamy go liczyć od momentu zakończenia projektu) niż dla projektów objętych drugą metodą. Wskazano przy tym na odrębne zasady ustalania terminów weryfikacji w myśl przepisów dotyczących udzielania pomocy publicznej. Rozporządzenie ogólne nie deroguje od przepisów mających zastosowanie do pomocy publicznej i tam, gdzie termin przechowywania dokumentów z nich wynikających jest dłuższy niż ww. terminy, konieczne jest respektowanie tego dłuższego terminu. Wydaje się jednak, że ten dodatkowy obowiązek ograniczony jest do dokumentów, których wymagają przepisy dotyczące pomocy publicznej i audytorzy KE lub ETO nie mają po upływie ww. terminów podstawy prawnej dla domagania się od instytucji zarządzającej czy beneficjenta dokumentów zgodnie z tymi przepisami nie wymaganych.

Nie jest jasne, jak i kiedy w nowym systemie będzie weryfikowana funkcjonalność projektów, która była dotychczas ważnym warunkiem zamknięcia programów, a teraz przy zamknięciu programów nie będzie już w wielu przypadkach mogła podlegać weryfikacji. Definicja zakończonej operacji określona w art. 2 pkt 14, do której naturalnym byłoby odniesienie rozpoczęcia biegu terminu przechowywania dokumentacji danej operacji, wyraźnie odnosi się do wcześniejszego okresu, kiedy projekt nie musi być i jeszcze zazwyczaj nie jest w pełni funkcjonalny. Nie można jednak wykluczyć, że Komisja będzie tak próbowała zdefiniować pojęcia „fizycznego zakończenia” i „pełnej realizacji”, aby obejmowały także aspekty funkcjonalności, które były dotychczas weryfikowane na etapie zamknięcia programu lub wprowadzi ten wymóg w inny sposób.

W polskim systemie wdrażania polityki spójności, a dokładnie w wytycznych horyzontalnych Ministra Infrastruktury i Rozwoju w zakresie kontroli, zalecono instytucjom zarządzającym stosowanie tylko metody podstawowej dotyczącej terminów przechowywania i udostępniania dokumentacji, zgodnie z przepisem art. 140 ust. 1 akapit trzeci, gdyż dopuszczenie możliwości obliczania terminów przechowywania dokumentów odrębnie dla wydatków w każdym roku obrachunkowym mogłoby stanowić zbędną komplikację dla beneficjenta. Dodatkowo system administracyjny byłby droższy ze względu na coroczne wypełnianie przez instytucję zarządzającą obowiązku z art. 140 ust. 2, tj. informowania beneficjentów o dacie rozpoczęcia okresu przechowywania dokumentacji.

Termin przechowywania dokumentów przyjęty w art. 140 ust. 1 wpłynie upraszczająco na obowiązki beneficjenta jedynie w zakresie poddania się kontroli wykonywanych przez urzędników Komisji Europejskiej i ETO, zmniejszając w ten sposób ryzyko korekt netto. Dopełniają go przepisy z artykułu 148 regulujące proporcjonalność kontroli prowadzonych przez te instytucje (proporcjonalność zawierająca jednak ograniczenia jej stosowania, ujęte w art. 148 ust. 2, więcej w rozdziale: **Kompetencje Komisji i proporcjonalna kontrola programów operacyjnych**). Krajowe organy kontrolne zostały natomiast zobowiązane do prowadzenia kontroli trwałości projektów oraz kontroli innych elementów projektowych po zakończeniu ich realizacji. W związku z tym termin przechowywania dokumentacji, przekazywany beneficjentowi w ramach wypełniania obowiązku z art. 140 ust. 2, będzie musiał uwzględniać dodatkowe obowiązki krajowych organów kontrolnych, które wynikają m.in. z art. 71 (więcej w rozdziale: **Kwalifikowalność wydatków i trwałość**), z krajowych przepisów mających wpływ na kwalifikowalność podatku od towarów i usług, czy też krajowych i unijnych zasad udzielania pomocy publicznej. Jednak w takiej sytuacji organ kontrolny nie będzie mógł już nałożyć korekty finansowej w rozumieniu rozporządzenia ogólnego, a jedynie odebrać środki w związku z niedochowaniem zasady trwałości lub nałożyć sankcje wynikające z przepisów krajowych, które nie będą jednak pociągały za sobą konieczności korekty rozliczeń w ramach programu operacyjnego.

Wymogi formalne oraz jakościowe dotyczące przechowywanych dokumentów zostały wskazane w art. 140 ust. 3-6. Naczelne znaczenie ma tutaj zasada funkcjonalności przechowywanych dokumentów, która wymaga, aby stanowiły one, niezależnie od formy, rzetelną podstawę do przeprowadzania czynności audytowych. Instytucje zarządzające będą jednak musiały uwzględnić dodatkowe rygory, zwłaszcza dotyczące przechowywania uwierzytelnionych kopii. Dokumenty te powinny spełniać warunki umożliwiające ich wykorzystanie, zgodnie z ustawą z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270, z późn. zm.), w ewentualnym procesie dochodzenia zwrotu środków nieprawidłowo wykorzystanych.

Zamknięcie i płatność salda końcowego

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, EFS, Fundusz Spójności i EFMR

Omawiane przepisy:

1. Rozporządzenie ogólne:

- a) artykuł 141 Złożenie dokumentów zamknięcia oraz płatność salda końcowego

Powiązania z innymi artykułami:

1. Rozporządzenie ogólne:

- a) art. 2 pkt 29 – Zdefiniowanie pojęcia „rok obrachunkowy”
- b) art. 50 – Odniesienie do zawartości i trybu procedowania ze sprawozdaniami rocznymi i końcowymi
- c) art. 84 – Określenie terminu analizy i zatwierdzenia przez Komisję zatwierdzenia wydatków
- d) art. 125 ust. 4 lit. e) – Odniesienie do deklaracji zarządczej i rocznego podsumowania
- e) art. 127 ust. 5 lit. a)-b) – Odniesienie do opinii audytowej i sprawozdania z kontroli
- f) art. 137 ust. 1 – Odniesienie do kwestii sporządzania zestawień wydatków
- g) art. 138 – Odniesienie do kwestii rocznej sprawozdawczości finansowej (zestawienie wydatków, deklaracja zarządcza i roczne podsumowanie, opinia audytowa i sprawozdanie z kontroli)

2. Rozporządzenie finansowe nr 966/2012:

- a) art. 59 ust. 5 – Określenie dokumentów z zakresu zarządzania finansowego i kontroli i terminów ich przekazywania do Komisji

W **artykule 141** omówiono ogólne wymogi związane ze złożeniem przez państwo członkowskie dokumentów zamknięcia realizacji programu operacyjnego oraz z wypłatą przez Komisję Europejską państwu członkowskiemu salda końcowego.

1303/2013

Zasadniczą zmianą wprowadzoną w stosunku do regulacji odnoszących się do finansowego rozliczenia środków w poprzedniej perspektywie finansowej jest wprowadzenie roku obrachunkowego, trwającego, jak wskazano w art. 2 rozporządzenia ogólnego od 1 lipca roku n do 30 czerwca roku $n+1$ (więcej w rozdziale: **Zestawienia wydatków**).

Z uwagi na fakt, że (jak wskazano w motywie 118 preambuły do rozporządzenia ogólnego) zestawienie wydatków jest weryfikowane i zatwierdzane każdego kolejnego roku wdrażania, procedura zamykania programu uległa uproszczeniu. W odniesieniu do ubiegłego okresu programowania, zniesiono możliwość częściowego zamknięcia programów (z którego Polska nie korzystała).

Procedura zamykania PO będzie oparta wyłącznie na dokumentach odnoszących się do ostatniego roku obrachunkowego (od 1 lipca 2023 r. do dnia 30 czerwca 2024 r.), wskazanych w art. 138 (więcej w rozdziale: **Zestawienia wydatków**) takich samych, jakie są składane dla każdego wcześniejszego roku obrachunkowego.

Dla ostatniego roku obrachunkowego państwo członkowskie ma obowiązek przedłożenia w terminie określonym w art. 59 ust. 5 rozporządzenia finansowego (do 15 lutego 2025 r.) dokumentów, o których mowa w art. 138 rozporządzenia ogólnego, czyli:

- zestawienia wydatków, o których mowa w art. 137 ust. 1 oraz art. 59 ust. 5 lit. a) rozporządzenia finansowego,
- deklaracji zarządczej i rocznego podsumowania, o których mowa w art. 125 ust. 4 lit. e) akapit pierwszy,
- opinii audytowej i sprawozdania z kontroli, o których mowa w art. 127 ust. 5 akapit pierwszy lit. a)-b).

Podobnie jak w przypadku poprzednich lat obrachunkowych, również tutaj obowiązuje termin przekazania tych dokumentów zaczerpnięty z art. 59 ust. 5 rozporządzenia finansowego, czyli w praktyce będzie to 15 lutego 2025 r. Z punktu widzenia powyższych dokumentów jest to po prostu zamknięcie ostatniego roku obrachunkowego. Jedynym dodatkowym dokumentem o charakterze podsumowującym realizację programu operacyjnego jest końcowe sprawozdanie z wdrażania w przypadku funduszy polityki spójności (więcej w rozdziale: **Monitorowanie, sprawozdawczość i ewaluacja**), a w przypadku EFMR ostatnie roczne sprawozdanie z wdrażania.

Dlatego w przypadku funduszy polityki spójności, końcowe sprawozdanie z wdrażania w porównaniu z rocznymi sprawozdaniem z wdrażania dla lat poprzednich poszerzone jest o następujące elementy (☞ art. 50 ust. 5):

- dane i ocenę realizacji celów programu operacyjnego, oraz
- ocenę jego wkładu w osiągnięcie celów strategii *Europa 2020*.

Na podstawie art. 111 ust. 1 i art. 141 ust. 1 należy stwierdzić, że sprawozdanie końcowe jest przekazywane w tym samym terminie co pozostałe wyżej wymienione dokumenty zamknięcia. Komisja Europejska dokonuje analizy przekazanych jej dokumentów i zgłasza doń ewentualne uwagi lub informuje o ich zatwierdzeniu:

- w przypadku zestawienia wydatków dla ostatniego roku obrachunkowego – w terminie do 31 maja 2025 r. (☞ art. 84, więcej w rozdziale: **Zestawienia wydatków**)
- w przypadku sprawozdania końcowego z wdrażania programu – w terminie do pięciu miesięcy od jego przekazania (☞ art. 50 ust. 7, więcej w rozdziale: **Monitorowanie, sprawozdawczość i ewaluacja**).

W przypadku nieprzekazania przez Komisję uwag do ww. dokumentów zamknięcia we wskazanych powyżej terminach, uznaje się je za przyjęte.

Saldo końcowe jest wypłacane przez Komisję Europejską w terminie do trzech miesięcy od dnia zatwierdzenia zestawienia wydatków z ostatniego roku obrachunkowego bądź w terminie jednego miesiąca od daty przyjęcia końcowego sprawozdania z wdrażania – w zależności od tego, która z tych dat jest późniejsza. Nastąpiła tu zmiana z stosunku do poprzedniego okresu programowania, gdzie zgodnie z art. 89 ust. 4 rozporządzenia nr 1083/2006 Komisja dokonać miała wypłaty salda końcowego w terminie do 45 dni od późniejszej z następujących dat:

przyjęcia przez nią sprawozdania końcowego, bądź

daty przyjęcia przez nią deklaracji zamknięcia.

Pomimo braku delegacji w rozporządzeniu ogólnym, należy się spodziewać, że wzorem lat poprzednich, Komisja Europejska mając na uwadze terminowe i sprawne zamknięcie programów operacyjnych na lata 2014-2020, w późniejszym terminie opracuje i opublikuje w formie wytycznych szczegółowe zasady odnoszące się do zamknięcia programów operacyjnych objętych wsparciem z EFSI.

Wstrzymanie biegu terminu płatności i zawieszenie płatności

1303/2013

Zakres obowiązywania przepisów: EFSI, art. 142 nie dotyczy EFRROW

Omawiane przepisy:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) artykuł 83 Wstrzymanie biegu terminu płatności
 - b) artykuł 142 Zawieszenie płatności
2. Rozporządzenie finansowe nr 966/2012:
 - a) artykuł 59 ust. 5 Zarządzanie dzielone z państwami członkowskimi

Powiązania z innymi artykułami:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) art. 19 – Odniesienie do kwestii zawieszenia płatności z powodu niespełnienia warunków wstępnych
 - b) art. 22 – Odniesienie do kwestii zawieszenia płatności w związku z poważnym niepowodzeniem w osiągnięciu celów pośrednich ram wykonania

Jak już wspomniano w podrozdziale **Płatności**, KE ma 60 dni od daty zarejestrowania wniosku o płatność na dokonanie płatności okresowych na rzecz państwa członkowskiego. Bieg tego terminu może zostać wstrzymany, a następnie wznowiony w przypadkach wskazanych w odpowiednich przepisach. Daje to czas na uzupełnienie brakujących dokumentów przez państwo członkowskie lub na podjęcie działań sprawdzających lub naprawczych. Płatności okresowe KE mogą być również zawieszone, w sytuacjach poważniejszych w porównaniu ze wstrzymaniem płatności, np. gdy państwo członkowskie nie podejmie odpowiednich działań naprawczych wobec poważnych defektów w działaniu systemu zarządzania i kontroli lub gdy nie wywiąże się ze swoich zobowiązań z zakresu warunków wstępnych lub ram wykonania.

Wstrzymanie biegu terminu płatności okresowych

Artykuł 83 przewiduje możliwość wstrzymania przez delegowanego urzędnika zatwierdzającego³²⁾ biegu terminu płatności (wynoszącego, zgodnie z art. 135 ust. 5, 60 dni) na okres nieprzekraczający sześciu miesięcy (przy czym państwo członkowskie może wyrazić zgodę na przedłużenie okresu wstrzymania o kolejne trzy miesiące), jeżeli spełniony został jeden z trzech warunków:

- a) istnieją wyraźne dowody wskazujące na poważne defekty w funkcjonowaniu systemu zarządzania i kontroli (więcej w rozdziale: **Korekty finansowe dokonywane przez Komisję**),
- b) delegowany urzędnik musi przeprowadzić dodatkowe weryfikacje, ponieważ obecnie posiadane przez niego informacje sugerują, że wydatek ujęty we wniosku o płatność jest związany z nieprawidłowością mającą poważne konsekwencje finansowe,
- c) nie przedłożono jednego z dokumentów wymaganych na podstawie art. 59 ust. 5 rozporządzenia finansowego, tj. rocznego zestawienia wydatków, deklaracji zarządczej i rocznego podsumowania końcowych sprawozdań z audytu i przeprowadzonych kontroli, bądź opinii audytowej i sprawozdania z kontroli, przedstawiających główne wyniki audytów w systemach zarządzania i kontroli.

Ustęp 2 omawianego artykułu obliguje urzędnika do niezwłocznego pisemnego poinformowania państwa członkowskiego i instytucji zarządzającej o przyczynach wstrzymania płatności oraz do wezwania wspomnianych instytucji do zaradzenia zaistniałej sytuacji. Przewiduje również, że wstrzymanie jest znoszone przez delegowanego urzędnika zatwierdzającego niezwłocznie po podjęciu niezbędnych działań przez te instytucje. Wówczas bieg terminu płatności zostaje wznowiony.

³²⁾ Jego obowiązki i uprawnienia określono w art. 65 rozporządzenia finansowego.

1303/2013

Zawieszenie płatności okresowych

Na mocy **artykułu 142 rozporządzenia ogólnego** Komisja Europejska może zawiesić, w całości lub w części, płatności okresowe na poziomie osi priorytetowych lub programów operacyjnych, gdy ma miejsce chociaż jedna z następujących sytuacji:

1. istnieje poważny defekt w systemie zarządzania i kontroli lub w systemie monitorowania – czyli wstrzymanie biegu terminu płatności, co do zasady będzie miało miejsce w przypadku uzasadnionych podejrzeń, że w systemie zarządzania i kontroli lub w systemie monitorowania są poważne defekty, podczas gdy zawieszenie płatności ma miejsce wówczas, gdy KE jest już tego pewna,
2. państwo członkowskie nie podjęło działań naprawczych, o których mowa w art. 83 – podobnie jak w przypadku pierwszego punktu, zawieszenie płatności będzie kolejnym krokiem, następującym po wstrzymaniu biegu terminu płatności, którego celem jest skłonienie państwa członkowskiego do podjęcia stosownych działań naprawczych i uniknięcie zagrożenia, że środki unijne będą wykorzystane w nieprawidłowy sposób,
3. w zestawieniu wydatków zostały ujęte także wydatki związane z nieprawidłowością o poważnych skutkach finansowych, która nie została skorygowana – tutaj sytuacja jest również podobna, jak w pierwszym punkcie, czyli podejrzenia prowadzące do wstrzymania biegu terminu płatności zostały potwierdzone, a państwo członkowskie nie podjęło stosownych działań,
4. działania w celu spełnienia warunków wstępnych nie zostały dopełnione – w odróżnieniu od powyższych trzech sytuacji, ten przypadek nie jest poprzedzony wstrzymaniem biegu terminu płatności i zgodnie z art. 19 rozporządzenia ogólnego zawieszenie płatności ma miejsce wówczas, gdy państwo członkowskie nie wywiązuje się z planu działań na rzecz wypełnienia warunków wstępnych lub gdy na podstawie sprawozdania z wdrażania przedkładanego przez państwo członkowskie w 2017 r. wynika, że te warunki nie zostały odpowiednio spełnione do końca 2016 r. (więcej w rozdziale: **Warunki wstępne**),
5. podczas przeglądu wyników osi priorytetowej zidentyfikowano poważne niepowodzenie w realizacji celów pośrednich określonych w ramach wykonania – podobnie, jak w przypadku warunków wstępnych, tutaj również zawieszenie płatności nie jest poprzedzone wstrzymaniem biegu terminu płatności i zgodnie z art. 22 rozporządzenia ogólnego KE może je zawiesić wówczas, gdy poważne niepowodzenie jest wynikiem wcześniej przez nią sygnalizowanych słabości wdrożeniowych po stronie państwa członkowskiego, wobec których państwo członkowskie nie podjęło odpowiednich działań naprawczych (więcej w rozdziale: **Ramy i rezerwa wykonania oraz przegląd wyników**).

Komisja podejmuje stosowną decyzję w drodze aktu wykonawczego, po umożliwieniu państwu członkowskiemu zgłoszenia uwag. Zawieszenie płatności zostanie niezwłocznie zniesione przez KE wówczas, gdy państwo członkowskie podejmie działania naprawcze, usuwające powód zawieszenia płatności, na przykład gdy państwo członkowskie wypełni stosowne warunki wstępne.

Korekty finansowe dokonywane przez Komisję

Zakres obowiązywania przepisów: Ogólne zasady dokonywania korekt określone w art. 85 dotyczą EFSI, a kryteria, procedura, obowiązek odzyskiwania i zwrot środków określone w art. 144-147 dotyczą EFRR, EFS, Fundusz Spójności i EFMR

Omawiane przepisy:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) artykuł 2 Definicje
 - b) artykuł 85 Korekty finansowe dokonywane przez Komisję
 - c) artykuł 144 Kryteria dokonywania korekt finansowych
 - d) artykuł 145 Procedura
 - e) artykuł 146 Obowiązki państw członkowskich
 - f) artykuł 147 Zwrot środków

2. Rozporządzenie delegowane KE nr 480/2014:

- a) artykuł 30 Kryteria ustalania poważnych defektów w skutecznym funkcjonowaniu systemów zarządzania i kontroli
- b) artykuł 31 Kryteria stosowania korekt finansowych na podstawie stawek zryczałtowanych lub ekstrapolowanych oraz kryteria ustalania poziomu korekty finansowej
- c) załącznik IV Kluczowe wymogi dotyczące systemów zarządzania i kontroli oraz klasyfikacja tych wymogów pod względem skutecznego funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli, o którym mowa w art. 30

Powiązania z innymi artykułami:

1. Rozporządzenie ogólne:

- a) art. 22 ust. 7 – Odniesienie do kwestii korekt dokonywanych przez Komisję w przypadku wyraźnego niepowodzenia w wykonaniu celów końcowych wyrażonych w ramach wykonania
- b) art. 95 – Odniesienie do kwestii korekt związanych z nieprzestrzeganiem zasady dodatkowości
- c) art. 143 – Odniesienie do kwestii korekt finansowych dokonywanych przez państwo członkowskie
- d) art. 122 ust. 2 – Odniesienie do kwestii powiadomień o nieprawidłowościach wysyłanych do Komisji przez państwa członkowskie
- e) art. 139 ust. 10 – Odniesienie do kwestii dostosowań w zestawieniach wydatków w celu zastąpienia wydatków nieprawidłowych
- f) art. 137 ust. 2 – Odniesienie do kwestii wykluczenia z zestawienia wydatków z uwagi na ocenę ich zgodności z prawem i prawidłowości

2. Rozporządzenie finansowe nr 966/2012:

- a) art. 59 ust 5 Dokumenty przekazywane w ramach rocznych rozliczeń
- b) art. 73 Nakaz odzyskania środków należnych do budżetu Unii

3. Rozporządzenie nr 659/1999:

- a) art. 14 Odzyskiwanie środków w ramach pomocy publicznej

Celem przepisów zebranych w tym podrozdziale jest wskazanie wszystkich sytuacji, kiedy KE może nałożyć na państwo członkowskie korekty, wyróżnienie sytuacji, kiedy korekty te mają charakter nieodwracalnego zmniejszenia alokacji (korekty netto) oraz przedstawienie kryteriów i procedury nakładania korekt, a także obowiązków państw członkowskich w zakresie odzyskiwania środków i zwrotu środków w przypadku zastosowania korekty.

W stosunku do przepisów obowiązujących w tym zakresie w poprzednim okresie programowania obecne uregulowania odzwierciedlają dwa nowe postulaty. Z jednej strony uwzględniają one dążenie do zaostrzenia mechanizmów korekt, które skutkują koniecznością zwrotu środków z alokacji państw członkowskich, a z drugiej strony, zgodnie z postulatami państw członkowskich, podjęto próbę jak najbardziej precyzyjnego wskazania sytuacji, w których korekta taka będzie nakładana.

Kluczowe definicje dla systemu korekt

W artykule 2 rozporządzenia ogólnego zdefiniowano wyrażenie „poważne defekty w skutecznym funkcjonowaniu systemów zarządzania i kontroli”, choć przedstawiona definicja jest dalece nieprecyzyjna. Oznacza ona defekty, które spełniają łącznie trzy warunki:

- 1. wymagają istotnych usprawnień systemu,
- 2. narażają fundusze na poważne ryzyko wystąpienia nieprawidłowości,
- 3. ich występowanie jest niezgodne z opinią audytową bez zastrzeżeń (*unqualified audit opinion*) dotyczącą funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli.

1303/2013

Dodatkowo w tym samym artykule wprowadzono definicję „nieprawidłowości” i „nieprawidłowości systemowej”, które warto przytoczyć poniżej:

- „nieprawidłowość” oznacza każde naruszenie prawa unijnego lub prawa krajowego dotyczącego stosowania prawa unijnego, wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego zaangażowanego we wdrażanie EFSI, które ma lub może mieć szkodliwy wpływ na budżet Unii poprzez obciążenie budżetu Unii nieuzasadnionym wydatkiem,
- „nieprawidłowość systemowa” oznacza każdą nieprawidłowość, która może mieć charakter powtarzalny, o wysokim prawdopodobieństwie wystąpienia w podobnych rodzajach operacji, będącą konsekwencją istnienia poważnych defektów w skutecznym funkcjonowaniu systemu zarządzania i kontroli, w tym polegającą na niewprowadzeniu odpowiednich procedur zgodnie z rozporządzeniem ogólnym oraz z przepisami dotyczącymi poszczególnych funduszy.

Prawne przesłanki stosowania korekt

Komisja Europejska została upoważniona do nałożenia korekty na etapie zamykania programów operacyjnych w następujących przypadkach:

- niewypełnienia (w znacznym stopniu) zakładanych dla programu operacyjnego wskaźników, co zostaje stwierdzone na podstawie końcowego sprawozdania z realizacji programu (☞ art. 22 ust. 7, art. 144 ust. 4),
- niewywiązania się przez państwo członkowskie z zasady dodatkowości (☞ art. 95 ust. 6, art. 144 ust. 5).

Korekty te mogą mieć charakter netto z uwagi na fakt stosowania ich na etapie rozliczania programów operacyjnych (na podstawie analizy sprawozdania końcowego albo weryfikacji *ex post* w przypadku zasady dodatkowości). Nie są jednak nakładane automatycznie, ponieważ KE zobowiązana jest wziąć pod uwagę dodatkowe czynniki, które mogły mieć wpływ na niewywiązanie się przez państwo członkowskie z przyjętych na siebie zobowiązań odnośnie osiągnięcia odpowiednich wskaźników lub zasady dodatkowości.

W **artykule 85** wskazany jest cel nakładania przez KE na państwo członkowskie korekt, które **mogą być stosowane także w trakcie realizacji programów**: wyłączenie z finansowania unijnego wydatków, które naruszają obowiązujące przepisy prawa. Korektą objęte są wydatki już zadeklarowane KE i umieszczone w przekazanym KE rocznym zestawieniu wydatków w przypadku gdy naruszenie prawa miało wpływ na wybór operacji do wsparcia lub miało wpływ na kwotę wydatków zadeklarowanych do refundacji z budżetu Unii, a także w sytuacji, kiedy stwierdzono uzasadnione ryzyko zaistnienia powyższych sytuacji.

Zgodnie z powyższym, **artykuł 145 ust. 6** wskazuje, że KE dokonuje korekty finansowej w drodze aktów wykonawczych.

Artykuł 144 ust. 1 określa sytuacje, w których Komisja może dokonywać korekt finansowych, tzn.:

- a) gdy w skutecznym funkcjonowaniu systemu zarządzania i kontroli programu operacyjnego istnieje poważny defekt stanowiący zagrożenie dla już wypłaconego wkładu Unii na rzecz programu operacyjnego,
- b) gdy państwo członkowskie nie wywiązało się ze swoich zobowiązań zawartych w art. 143 (nie zastosowało korekt nakładanych we własnym zakresie) przed wszczęciem procedury korekty,
- c) gdy wydatki zawarte we wniosku o płatność są nieprawidłowe i nie zostały skorygowane przez państwo członkowskie przed wszczęciem procedury korekty.

Procedura

Artykuł 145 zawiera opis procedury, która poprzedza nałożenie korekty finansowej na dany program operacyjny. W pierwszym kroku KE zobowiązana jest do poinformowania państwa członkowskiego o swoich tymczasowych wnioskach, których konsekwencją mogłaby być korekta finansowa. Państwo członkowskie może zgłosić swoje uwagi w terminie dwóch miesięcy.

Termin ten może być przedłużony o kolejne dwa miesiące w przypadku, kiedy zaproponowana przez KE korekta ma charakter ryczałtowy lub ekstrapolowany, a państwo członkowskie, na podstawie analizy dokumentów lub ich próby, pragnie wykazać, że rzeczywisty zakres nieprawidłowości jest mniejszy niż w ocenie KE.

Komisja zobowiązana jest do wzięcia pod uwagę dowodów przedstawianych przez państwo członkowskie oraz, w przypadku gdy państwo członkowskie nie akceptuje wniosków KE odnoszących się do nieprawidłowości i ewentualnej korekty, zorganizowania przesłuchania, którego celem jest udostępnienie Komisji wszystkich istotnych informacji i uwag.

Kolejnym krokiem jest przyjęcie przez KE, w terminie sześciu miesięcy od daty przesłuchania lub daty przestania uzupełniających je dokumentów, aktu wykonawczego zawierającego decyzję odnośnie korekty finansowej.

W **artykule 145 ust. 5** wskazano sytuację, w której państwo członkowskie może ponownie wykorzystać środki, które zostały objęte korektą, co oznacza, że korekta nie pomniejsza ostatecznie alokacji dla programu, tj. nie ma charakteru netto. Warunkiem skorzystania z takiej możliwości jest osiągnięcie porozumienia z KE odnośnie wysokości korekty w procedurze opisanej w rozporządzeniu oraz zastosowanie takich samych zasad, na jakich wykorzystywane są środki objęte korektą dokonywaną przez państwo członkowskie. Oznacza to, że środki nie mogą być ponownie wykorzystane na operacje, których dotyczy nieprawidłowość. Sytuacja, kiedy nałożona przez KE korekta bezpowrotnie pomniejszy wkład UE do programu operacyjnego (korekta netto) opisana została w artykule 145 ust. 7. Należy liczyć się z tym, że **każda nieprawidłowość wykryta przez KE lub ETO, wskazująca na poważne defekty w systemie zarządzania i kontroli, która nie została wcześniej wykryta przez państwo członkowskie będzie podległa korekcie netto**, tj. bezpowrotnemu anulowaniu części wkładu programu operacyjnego.

Artykuł 147 określa termin zwrotu środków do budżetu Unii, tj. ostatni dzień drugiego miesiąca po dacie sporządzenia nakazu oraz zasady naliczania odsetek z tytułu zaległych płatności w przypadku ewentualnych opóźnień.

Zgodnie z **artykułem 146**, niezależnie od ewentualnej korekty nałożonej przez KE, państwa członkowskie zobowiązane są do odzyskiwania środków związanych z nałożonymi przez nie korektami oraz odzyskiwania pomocy publicznej niezgodnej z rynkiem wewnętrznym.

Rozporządzenie delegowane KE nr 480/2014

Kryteria nakładania korekt finansowych

Komisja Europejska przyjęła rozporządzenie delegowane, które zawiera uszczegółowienie przepisów art. 144 rozporządzenia ogólnego tj. szczegółowe kryteria określania poważnych defektów w funkcjonowaniu systemów zarządzania i kontroli, główne typy takich defektów, kryteria ustalania poziomów korekt finansowych oraz kryteria stosowania korekt ryczałtowych i ekstrapolowanych.

Kryteria określania poważnych defektów w funkcjonowaniu systemów zarządzania i kontroli oraz główne typy defektów wskazane są jedynie w sposób pośredni.

W celu ich określenia, w **artykule 30** wyliczone są aspekty, a w **załączniku IV** – wymogi, które muszą być wzięte pod uwagę przy ocenie systemu zarządzania i kontroli danego programu operacyjnego. Następnie system zarządzania i kontroli programu zakwalifikowany zostaje do jednej z czterech kategorii, (1 – funkcjonuje prawidłowo, ewentualnie potrzebne niewielkie usprawnienia; 2 – funkcjonuje, jednak potrzebne są pewne usprawnienia; 3 – funkcjonuje częściowo, potrzebne są znaczące usprawnienia; 4 – zasadniczo nie funkcjonuje). Zgodnie z art. 30 ust 2 systemy zakwalifikowane do kategorii 3 i 4 uważa się za takie, w których funkcjonowaniu występują poważne defekty.

Kryteria wyznaczania poziomu korekt finansowych wskazane zostały zgodnie z poniższymi regułami:

1. Zgodnie z art. 144 ust. 1 oraz art. 144 ust. 7 rozporządzenia ogólnego poziom korekty finansowej powinien być ustalany, o ile to możliwe, na podstawie indywidualnych przypadków i odpowiadać kwocie, którą nieprawidłowo został obciążony budżet UE.
2. W przypadku stosowania korekt ryczałtowych lub ekstrapolowanych KE powinna wziąć pod uwagę korekty nałożone uprzednio przez państwo członkowskie z powodu innych poważnych defektów w systemie zarządzania i kontroli oraz wykluczyć wydatki niekwalifikowalne wykryte przez państwo członkowskie, które były przedmiotem dostosowania w ramach rozliczenia rocznego oraz wydatki, będące w trakcie oceny ich legalności i kwalifikowalności.
3. Korekty w stosunku do całego programu lub jego części stosowane są, zgodnie z **artykułem 31** rozporządzenia delegowanego nr 480/2014, w przypadku wystąpienia poważnego defektu w funkcjonowaniu systemu zarządzania i kontroli.
4. Gdy nieprawidłowości systemowe dotyczą reprezentatywnej próby operacji w obrębie programu lub osi priorytetowej, korekta może być wyliczona poprzez ekstrapolację wyników kontroli na próbę na populację, z której próba pochodziła.
5. Korekty ryczałtowe stosowane są w przypadku, w którym nie jest możliwe oszacowanie strat finansowych, ze względu na rodzaj nieprawidłowości lub defektu w systemie. Poziom ich określany jest przy uwzględnieniu wagi defektu w stosunku do całego systemu zarządzania i kontroli, poziomu ryzyka straty, na którą został narażony budżet UE, częstotliwości występowania defektu, zasięgu defektu w systemie.

1303/2013

Powyższe kryteria należy uwzględnić stosując jeden z czterech poziomów korekt ryczałtowych opisanych w **art. 30 ust. 3** rozporządzenia delegowanego nr 480/2014:

- 100% korekta dotyczy defektów w systemie zarządzania i kontroli, które powodują, że system jest całkowicie niewydolny, co naraża na ryzyko prawidłowość i zgodność z prawem wszystkich wydatków,
- 25% korekta przypisana jest systemom, w których poważny defekt lub defekty są na tyle częste, że oznaczają niezwykle poważną niewydolność systemu, a zgodność z prawem i prawidłowość bardzo dużej części wydatków narażona jest na ryzyko,
- 10% korekta powinna mieć zastosowanie w przypadku, kiedy system nie funkcjonuje w pełni lub funkcjonuje słabo, przez co prawidłowość i zgodność z prawem dużej części wydatków narażona jest na ryzyko,
- 5% korektą objęte powinny być systemy, w których poważny defekt lub defekty spowodowane są niesfunkcjonującym dostatecznie sprawnie systemem i w których prawidłowość i zgodność z prawem znaczącej części wydatków narażona jest na ryzyko.

Powyższe poziomy korekt mogą być obniżone w uzasadnionych przypadkach. Korekta może być zwiększona, jeżeli naruszenia powtarzają się ze względu na te same defekty w systemie, a państwo członkowskie nie podejmuje odpowiednich środków zaradczych oraz zmniejszona, jeżeli powyższe poziomy będą zdecydowanie nieproporcjonalne do wagi naruszeń.

Powyższy rozdział przedstawia interpretację przepisów rozporządzenia ogólnego oraz rozporządzenia delegowanego KE nr 480/2014, która ma na celu wskazanie kiedy, w jaki sposób i na podstawie jakich przepisów Komisja Europejska może nałożyć na program operacyjny korektę i kiedy może mieć ona charakter netto. Należy jednak zwrócić uwagę na niewielką precyzję przepisów dotyczących kryteriów ww. korekt. Mając dodatkowo na względzie dyskusje toczone na różnych forach dotyczące możliwości pomniejszania alokacji pierwotnie przypisanych państwom członkowskim oraz prezentowane przez KE interpretacje rozporządzenia³³⁾ należy bardzo uważnie obserwować praktykę KE w tym zakresie, także w innych państwach członkowskich, ponieważ ostateczna interpretacja przepisów rozporządzeń dokona się wraz z pierwszymi nałożonymi korektami lub ewentualnie w rozstrzygnięciach sądowych.

³³⁾ których skutkiem mogłoby być karanie państw członkowskich korektami netto w przypadku każdej nieprawidłowości, która nie została przez nie wykryta i uwzględniona w dokumentach przesłanych w ramach rocznych rozliczeń

CELE I RAMY FINANSOWE

1303/2013

Cele polityki spójności i środki finansowe

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, EFS i Fundusz Spójności

Omawiane przepisy:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) artykuł 89 Zadania i cele
 - b) artykuł 90 Cel *Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia*
 - c) artykuł 91 Zasoby na rzecz spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej
 - d) artykuł 92 Zasoby na cel *Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia* oraz cel EWT
 - e) artykuł 93 Brak możliwości przenoszenia środków między kategoriami regionów
 - f) artykuł 94 Brak możliwości przenoszenia środków między celami
 - g) załącznik VI Roczny podział środków na zobowiązania w latach 2014-2020
 - h) załącznik VII Metoda alokacji środków
 - i) załącznik VIII Metodyka dotycząca szczególnej alokacji dla YEI, o której mowa w art. 91
 - j) załącznik IX Metoda określania minimalnego udziału EFS
2. Decyzja wykonawcza z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie rocznego podziału między państwa członkowskie zasobów ogólnych przydzielonych na EFRR, EFS oraz Fundusz Spójności w ramach celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” i celu „Europejska współpraca terytorialna”, a także rocznego podziału między państwa członkowskie zasobów ze szczególnej alokacji na YEI wraz z wykazem kwalifikujących się regionów oraz kwotami, które mają zostać przeniesione z alokacji Funduszu Spójności i funduszy strukturalnych dla każdego państwa członkowskiego do CEF oraz na pomoc najbardziej potrzebującym na okres 2014-2020 (notyfikowana jako dokument nr C(2014) 2082) (2014/190/UE)

Powiązania z innymi artykułami:

1. Rozporządzenie nr 1304/2013 ws. EFS:
 - a) art. 15-23 – Odniesienie do kwestii YEI
2. Rozporządzenie nr 1301/2013 ws. EFRR:
 - a) art. 8 Innowacyjne działania na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich
3. Rozporządzenie nr 1316/2013 ustanawiające CEF, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 913/2010 oraz uchylające rozporządzenia (WE) nr 680/2007 i (WE) nr 67/2010
4. Rozporządzenie nr 223/2014 w sprawie Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym

Ze względu na swój polityczny charakter, kwestie związane z celami i ramami finansowymi, były ustalane najpierw w ramach procesu negocjacji WRF 2014-2020, a następnie dopracowane przez ekspertów jako element pakietu rozporządzeń dla polityki spójności. Decyzję w sprawie ostatecznego brzmienia przepisów podjęto na Radzie Europejskiej, w dn. 7-8 lutego 2013 r. Następnie rozpoczęto negocjacje z Parlamentem Europejskim, który musiał zatwierdzić porozumienie międzyinstytucjonalne oraz zaakceptować rozporządzenie ws. WRF w procedurze zgody, aby w ten sposób zakończyć formalnie negocjacje.

1303/2013

Rozporządzenie Rady nr 1311/2013 z dnia 2 grudnia 2013 r. określające WRF na lata 2014-2020

Do najważniejszych kwestii uregulowanych w tym rozporządzeniu należą:

- 7-letniość WRF. Komisja powinna przedstawić wniosek w sprawie nowych WRF przed 1 stycznia 2018 r. Nowe ramy mogą być przewidziane na inny okres niż 7 lat, jeśli tak zostanie zdecydowane w trakcie przeglądu WRF w 2016 r.,
- ustanowienie śródkresowego przeglądu WRF w 2016 r. w wyniku przeglądu możliwa będzie zmiana tego rozporządzenia, ale bez możliwości zmniejszenia pul finansowych przyznanych państwom członkowskim,
- instrumenty zwiększające elastyczność WRF, będące poza pulami WRF: rezerwa na pomoc nadzwyczajną, Fundusz Solidarności Unii Europejskiej, Instrument Elastyczności, EFG, margines na nieprzewidziane wydatki, specjalna elastyczność służąca przeciwdziałaniu bezrobociu osób młodych i zintensyfikowaniu badań naukowych oraz globalny margines na zobowiązania w zakresie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, w szczególności zatrudnienia młodzieży,
- konieczność zachowania zgodności z rocznymi pulami wydatków określonymi w WRF podczas procedury budżetowej oraz przy wykonywaniu budżetu na dany rok oraz z pulą zasobów własnych określonych w decyzji 2001/436/WE, Euratom,
- coroczne dostosowania techniczne zobowiązań i płatności,
- dostosowanie pul środków finansowych na politykę spójności, które będzie miało miejsce w 2016 r., wraz z dostosowaniem technicznym na 2017 r. Przepisy dotyczące tego dostosowania znajdują się również w art. 92 ust. 3 rozporządzenia ogólnego a metoda w załączniku VII,
- wkład w finansowanie dużych projektów (nie mylić z dużymi projektami w polityce spójności!) – EGNOS, Galileo, ITER i Copernicus,
- konieczność rewizji WRF przed 1 maja 2015 r. w przypadku przyjęcia po 1 stycznia 2014 r. programów m.in. finansowanych ze środków polityki spójności. Środki przyznane, ale niewykorzystane w 2014 r. zostaną przeniesione na następne lata. Taka sytuacja będzie miała miejsce ze względu na opóźnienia w negocjacjach programów na lata 2014-2020. Ponad 50% wszystkich programów będzie zatwierdzanych dopiero po 1 stycznia 2015 r., nie w tzw. procedurze *carry-over* (decyzja o ich akceptacji zostanie wydana najpóźniej do końca i kwartału 2015 r.). To one zostaną objęte rewizją WRF.

Porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 2 grudnia 2013 r. pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej, współpracy w kwestiach budżetowych i należytego zarządzania finansami, (2013/C 373/01)

Celem tego porozumienia jest wdrożenie dyscypliny budżetowej oraz poprawa funkcjonowania corocznej procedury budżetowej oraz współpracy między instytucjami w kwestiach budżetowych, jak również zapewnienie należytego zarządzania finansami. Przepisy mają charakter uzupełniający do rozporządzenia WRF i innych rozporządzeń regulujących zarządzanie budżetem UE:

Wśród spraw uregulowanych porozumieniem znajdują się m.in.:

- dodatkowe kwestie związane z instrumentami elastyczności, ujętymi poza WRF,
- finansowanie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa,
- pełne programowanie finansowe dla działów 1 (z wyjątkiem poddziału „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna”), 2 (wyłącznie dla „środowiska” i „rybołówstwa”), 3 i 4 WRF, które Komisja przedkłada 2 razy do roku,
- procedura tworzenia agencji i szkół europejskich,
- przepisy dotyczące współpracy międzyinstytucjonalnej w trakcie procedury budżetowej.

Alokacja WRF 2014-2020 w podziale na lata i działy budżetu

Podstawowe zadania i cele funduszy polityki spójności opisane są w **artykule 89**. Przyjęcie przez państwa członkowskie UE strategii *Europa 2020* spowodowało, że oprócz traktatowego celu wzmocnienia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej (art. 174 TFUE), fundusze polityki spójności mają przyczyniać się również do realizacji tej unijnej strategii. W latach 2014-2020 zamiast 3 celów jak w okresie 2007-2013 (1. Konwergencja, 2. Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie, 3. EWT), fundusze polityki spójności będą wspierać 2 cele:

1. *Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia*,
2. EWT.

Natomiast dodatkowo cel 1 dla funduszy strukturalnych został podzielony na 3 kategorie regionów (☞ artykuł 90):

1. **slabiej rozwinięte** – PKB na mieszkańca jest niższy niż 75% średniego PKB na mieszkańca UE-27,
2. **przejściowe** – PKB na mieszkańca wynosi między 75% a 90% średniej PKB na mieszkańca UE-27,
3. **lepiej rozwinięte** – PKB na mieszkańca jest wyższy niż 90% średniej PKB na mieszkańca UE-27.

Wśród polskich regionów, 15 znalazło się w grupie regionów słabiej rozwiniętych, natomiast woj. mazowieckie trafiło już do grupy regionów lepiej rozwiniętych.

Dodatkowy podział dotyczy państw, które kwalifikują się do wsparcia z Funduszu Spójności (☞ art. 90 ust. 3-5). Nie zmieniono w tym przypadku zasad i pomoc z tego funduszu otrzymają państwa, których DNB na mieszkańca mierzony parytetem siły nabywczej wynosi mniej niż 90% średniego DNB na mieszkańca UE-27. Podobnie, jak to miało miejsce w przeszłości, w art. 90 ust. 5, zapowiedziano przegląd kwalifikowalności państw do Funduszu Spójności. Odbędzie się on w 2016 r., na podstawie danych z lat 2012-2014 i w jego wyniku albo państwo utrzyma kwalifikowalność, albo ją utraci i zacznie otrzymywać wsparcie już tylko przejściowo i na szczególnych zasadach.

Zasoby dla spójności gospodarczej i społecznej i terytorialnej zostały ustalone na poziomie 325 145 694 739 euro (zobowiązania budżetowe, ceny z 2011 r.). Roczny podział tych środków znajduje się w **załączniku VI do rozporządzenia ogólnego**. Jest to o ok. 9% mniej niż w okresie 2007-2013. Podział tych zasobów przedstawia się następująco:

Tabela 6. Podział zasobów na rzecz spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej (☞ art. 91-92)

Cel	Kategoria regionów lub fundusz lub inicjatywa	% zasobów ogólnych	Kwota (euro)
Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia 96,33% zasobów ogólnych 313 197 435 409	slabiej rozwinięte	52,45%	164 279 015 916
	przejściowe	10,24%	32 084 931 311
	lepiej rozwinięte	15,67%	49 084 308 755
	Fundusz Spójności	21,19%	66 362 384 703
	najbardziej oddalone	0,44%	1 386 794 724
	pomoc techniczna z inicjatywy KE	0,35% ³⁴⁾	
EWT	–	2,75%	8 948 259 330

Źródło: Opracowanie własne MliR.

W ramach celu *Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia* uwzględniono również specjalne alokacje dla **kilku nowych instrumentów**:

- YEI – 3 mld euro (więcej w rozdziale: **Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych**),
- Pomocy dla osób najbardziej potrzebujących (w ramach funduszy strukturalnych) – nie niższe niż 2,5 mld euro,
- Działań innowacyjnych zarządzanych bezpośrednio lub pośrednio przez Komisję na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich (w ramach funduszy strukturalnych) – 330 mln euro,
- CEF (w ramach Funduszu Spójności) – 10 mld euro.

Zasady funkcjonowania CEF zostały ustanowione w rozporządzeniu nr 1316/2013. Natomiast w **art. 92 ust. 6** zostały umieszczone jedynie najważniejsze kwestie dotyczące finansowania i wyboru projektów, mające znaczenie dla alokacji z Funduszu Spójności. Wśród nich znajduje się ustalenie, że do 31 grudnia 2016 r. wybór projektów kwalifikujących się do wsparcia odbywa się z zachowaniem krajowych alokacji Funduszu Spójności. Od dnia 1 stycznia 2017 r. środki, które

³⁴⁾ w odniesieniu do zasobów ogólnych, po odliczeniu wsparcia na rzecz instrumentu „Łącząc Europę” i pomocy dla osób najbardziej potrzebujących.

1303/2013

nie zostały wykorzystane przez państwa członkowskie w ramach swojej alokacji, wchodzi do wspólnej puli, z której korzystać mogą również pozostałe państwa (ale tylko takie, które otrzymują wsparcie z Funduszu Spójności), na zasadach konkursowych, zgodnie z rozporządzeniem nr 1316/2013. Jednocześnie podkreślono, że w celu poprawy zdolności instytucjonalnych państw starających się o dofinansowanie z tego instrumentu w części finansowanej ze środków Funduszu Spójności, uruchomione zostaną specjalne działania pomocowe. ich celem będzie wsparcie w przygotowaniu i wdrożeniu zgłoszonych projektów. Komisja Europejska będzie mogła również zorganizować dodatkowe nabory wniosków tak, aby zapewnić możliwie wysoką absorpcję środków.

Wyniki negocjacji budżetowych dla Polski

Głównym wyznacznikiem oceny porozumienia ws. WRF przez Polskę była wysokość środków zarezerwowanych dla Polski z polityki spójności, dopłat bezpośrednich i rozwoju obszarów wiejskich. Udało się zrealizować cel, w którym Polska z tych polityk uzyska realnie więcej środków niż w latach 2007-2013, pomimo zmniejszenia całkowitej wartości budżetu UE. Koperta na politykę spójności wzrosła z 69 mld euro do 72,9 mld euro, czyli o ponad 5% (wzrost o 3,9 mld euro). Środki na WPR dla Polski wzrosną z 26,9 do 28,5 mld euro, czyli o 6% (wzrost o 1,6 mld euro). W sytuacji zmniejszonego budżetu unijnego całkowite alokacje dla Polski wzrosną o 4,3 mld euro (ponad 4%) z 101,5 mld euro do 105,8 mld euro. Tym samym, będzie ona największym beneficjentem budżetu na lata 2014-2020.

Tabela 7. Alokacje dla Polski

mld EUR, ceny 2011	ramy finansowe		zmiana	
	2007-2013	2014-2020	nominalnie	procentowo
polityka spójności	69,0	72,9	5,6%	5,6%
płatności bezpośrednie WPR	13,3	18,8	5,5	41,7%
rozwój obszarów wiejskich	13,7	9,7	-4,0	-28,9%
wszystkie pozostałe (w tym poza WRF)	5,6	4,6	-1,1	-20,0%
SUMA	101,5	105,8	4,3	4,2%

Opracowanie: MSZ, Informacja o przebiegu i wynikach posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 7-8 lutego 2013 r., 12 lutego 2013 r.

Ostateczne alokacje dla poszczególnych państw członkowskich zostały potwierdzone w **decyzji wykonawczej Komisji 2014/190/UE**.

Dla poziomu alokacji dla Polski decydujące były następujące elementy metody alokacji środków, tzw. metodologii berlińskiej (☞ **załącznik VII rozporządzenia ogólnego**):

- poziom górnego limitu środków przekazywanych z funduszy polityki spójności na rzecz każdego poszczególnego państwa członkowskiego (tzw. *capping*) został ustalony na poziomie 2,35% PKB (☞ **pkt 10**). Jedynie dla państw bałtyckich i Węgier ustalono go na poziomie 2,59% ze względu na znaczące obniżenie alokacji na lata 2014-2020 wg propozycji KE w porównaniu do obecnej perspektywy wynikające ze spadku poziomu PKB w tych krajach,
- w związku z powyższym, alokacja dla Polski i innych państw objętych *cappingiem* nie jest obliczana na podstawie metody dla poszczególnych kategorii regionów, która przedstawiona jest w ☞ **pkt 1-4**,
- tzw. *safety net dla regionów*, które podobnie jak woj. mazowieckie po raz pierwszy opuszczają grupę najuboższych regionów UE. Przepisy rozporządzeń gwarantują im 60% alokacji na lata 2007-2013 obliczonej według metodologii berlińskiej (☞ **pkt 14**),
- udział Funduszu Spójności w alokacji Polski, jak i innych krajów, które przystąpiły do UE w dn. 1 maja 2004 r. lub później wynosić będzie 1/3 ogólnej alokacji końcowej. Nie będzie miała więc znaczenia metoda przedstawiona w ☞ **pkt 5**; (takie samo rozwiązanie obowiązywało w odniesieniu do Polski od czasu przystąpienia do UE; gdyby zastosowany metodę określoną w punkcie 5, udział Funduszu Spójności byłby mniejszy),
- waga udziałów dotyczących aspektu transgranicznego i transnarodowego wynosi 77,9% i 22,1% (☞ **pkt 8**).

Biorąc pod uwagę założenia metodyki dotyczącej alokacji dla YEI (☞ **załącznik VIII**), Polska otrzymała ponad 235 mln euro. Do jej wykorzystania zostało zakwalifikowanych 10 regionów (☞ **załącznik III i załącznik IV decyzji wykonawczej Komisji 2014/190/UE**).

Ze swojej alokacji na Fundusz Spójności, Polska przekaze na CEF ponad 3,6 mld euro w cenach z 2011 r. (☞ **załącznik XI decyzji wykonawczej Komisji 2014/190/UE**), natomiast z alokacji celu 1 ponad 420 mln euro zasili Pomoc dla najbardziej potrzebujących (☞ **załącznik XII decyzji wykonawczej Komisji 2014/190/UE**).

Wszystkie powyższe kwoty są w cenach stałych z 2011 r. i zostały następnie przeliczone z użyciem rocznego 2% deflatora na ceny nominalne.

W ramach alokacji funduszy strukturalnych, dodatkowo „zaznaczono” środki na EFS (☞ art. 92 ust. 4). W wyniku długich negocjacji, ustalono, że udział EFS w alokacji funduszy strukturalnych w każdym państwie członkowskim nie może być mniejszy niż w okresie 2007-2013. Do tego każde państwo członkowskie będzie musiało uzupełnić tę alokację (metoda ☞ załącznik IX) o dodatkowe środki po to, aby zagwarantować udział EFS w alokacji ogólnej polityki spójności UE na poziomie 23,1%.

Dostosowanie techniczne

Podobnie jak w okresie 2007-2013, Komisja Europejska została zobowiązana do przeprowadzenia w trakcie okresu programowania, w 2016 r., tzw. dostosowania technicznego (☞ art. 92 ust. 3, metoda zawarta w załączniku VII). Polegać ono będzie na porównaniu danych dotyczących odnotowanego PKB danego kraju w latach 2014-2015 a prognoz na te same lata wykonanych w 2012 r. Efektem tego dostosowania będzie zwiększenie lub zmniejszenie alokacji danego państwa członkowskiego, jeśli różnica między prognozami a rzeczywistym PKB będzie wynosić ponad +/- 5%. Dostosowaniem objęte są tylko państwa, w stosunku do których miał zastosowanie górny limit środków przekazywanych z funduszy polityki spójności (tzw. *capping*). Całkowity wynik dostosowania dla wszystkich państw członkowskich nie powinien przekraczać 4 mld euro.

W okresie programowania 2007-2013 w ramach dostosowania technicznego Polska otrzymała dodatkowo 632,4 mln euro, które zostały równomiernie rozłożone na lata 2011-2013 wg następującego podziału: krajowe programy operacyjne – 68%, regionalne programy operacyjne – 24%, usuwanie skutków powodzi – 8%. Oprócz Polski z dostosowania skorzystały także Czechy i Słowacja, a alokacja żadnego państwa nie została obniżona. W okresie 2014-2020 zwiększenie alokacji jakiegokolwiek państwa członkowskiego w ramach dostosowania technicznego jest dużo mniej prawdopodobne ze względu na dużo bardziej realistyczny model stosowany do prognoz przy szacowaniu alokacji i trwający kryzys gospodarczy.

Przenoszenie środków między kategoriami regionów i celami

Zgodnie z **artykułami 93 i 94**, przenoszenie środków między kategoriami regionów i celami może odbywać się tylko w następujących okolicznościach:

1. Do 3% ogólnej kwoty środków przeznaczonych dla danej kategorii regionów do innych kategorii regionów, tylko wówczas, jeśli państwo członkowskie przedstawi odpowiednie uzasadnienia takiego kroku – albo w momencie złożenia umowy partnerstwa lub też jej modyfikacji, bądź też przy okazji alokacji rezerwy wykonania w 2019 r.

Mazowsze jako region odrębnej kategorii w latach 2014-2020 – uzasadnienie transferu środków pomiędzy kategoriami regionów

Zgodnie z treścią umowy partnerstwa, zaliczenie województwa mazowieckiego do najlepiej rozwiniętych regionów UE ma jedynie charakter statystyczny wynikający z dominującej w skali całego kraju pozycji stolicy tego województwa, tj. Warszawy, będącej jednocześnie stolicą całego kraju. Pozostałe jednostki poziomu NUTS III tego województwa mają, wg danych za okres referencyjny 2008-2010, poziom rozwoju bliski najbiedniejszym polskim województwom.

Mając na względzie rzeczywistą sytuację rozwojową województwa mazowieckiego na tle kraju, największe zróżnicowania rozwojowe w tym województwie i jednocześnie znaczący potencjał rozwojowy samej metropolii warszawskiej **Polska zdecydowała o zminimalizowaniu negatywnych skutków zakwalifikowania tego regionu do regionów lepiej rozwiniętych poprzez zwiększenie jego alokacji o pełne 3% alokacji celu *Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia***. Podstawowa alokacja funduszy strukturalnych przypadająca na Mazowsze stanowi 60% teoretycznej alokacji przypadającej na to województwo w okresie programowania 2007-2013. Po dokonaniu podwyższenia środków o 3% alokacja przypadająca na Mazowsze wynosi 3,8 mld euro. Środki w wysokości 2,1 mld euro zarządzane są bezpośrednio przez samorząd województwa w ramach regionalnego programu operacyjnego. Pozostałych 1,7 mld euro dedykowanych temu województwu oznaczonych zostało w ramach poszczególnych osi EFRR i EFS programów krajowych.

1303/2013

2. Transfer między celami możliwy jest **tylko w jedną stronę** – z celu EWT na cel *Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia*. Przy czym, państwo członkowskie nie może zgłosić takiego postulatu, jeśli udział EWT w całkowitej alokacji wynosi mniej niż 35%, a po transferze mniej niż 25%. Sytuacja taka dotyczy więc tylko i wyłącznie Danii, która z tej możliwości skorzystała. Polska ani żadne inne państwo członkowskie oprócz Danii nie będzie mogło skorzystać z takiego transferu. W naszym przypadku udział EWT w całości polskiej alokacji wynosi ok. 0,8%.

Zasada dodatkowości

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, EFS i Fundusz Spójności, z wyłączeniem programów EWT

Omawiane przepisy:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) artykuł 95 Zasada dodatkowości
 - b) załącznik X Zasada dodatkowości

Powiązania z innymi artykułami:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) art. 15 Treść umowy partnerstwa

Dodatkowość jest jedną z głównych zasad wspierających ekonomiczną rolę polityki spójności. Wprowadzona w 1988 r. zasada zakłada, że środki z funduszy strukturalnych nie powinny zastępować wydatków publicznych w państwach członkowskich. Innymi słowy nie powinny one prowadzić do obniżenia wydatków publicznych w danym państwie i jego regionach. Mimo że na przestrzeni lat sam koncept zasady dodatkowości nie uległ zmianie, z każdym nowym okresem programowania wprowadzane były pewne modyfikacje w stosowaniu i weryfikowaniu zasady dodatkowości, służące uproszczeniu i zmniejszeniu obciążeń administracyjnych. Największe zmiany zaszły jednak w tym okresie. Jedną z nowości jest rozszerzenie tej zasady na Fundusz Spójności, co ma na celu silniejsze zaakcentowanie realnego wpływu polityki spójności na gospodarkę, gdzie w niektórych krajach, jak np. w Polsce, Fundusz Spójności stanowi znaczący procent całości alokacji dla danego państwa. Kolejną kwestią jest całkowita zmiana sposobu ustalania i przedstawiania poziomu wydatków publicznych, jaki należy zachować w okresie programowania, a co za tym idzie zmiana sposobu jego weryfikacji (mimo zachowania trzech etapów weryfikacji), a także zmiana w zakresie państw objętych taką weryfikacją. Wszystkie te elementy uregulowane zostały w **artykule 95 i załączniku X**, który dodatkowo określa stawki korekt finansowych w przypadku, gdy w wyniku weryfikacji *ex post* okaże się, że poziom wydatków w danym państwie nie został zachowany.

Zasada dodatkowości

Definicja zasady dodatkowości zawarta jest **art. 95 ust. 2**, który mówi, że wsparcie z funduszy polityki spójności na inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia nie powinno zastępować publicznych lub równoważnych wydatków strukturalnych w danym państwie członkowskim.

Ustalenie poziomu odniesienia

Poziom odniesienia to poziom publicznych lub równoważnych wydatków strukturalnych w danym państwie członkowskim, który ustalany jest podczas weryfikacji *ex ante* na cały okres programowania (➔ **Etapy weryfikacji**), określony w umowie partnerstwa (➔ art. 15) i służący do weryfikacji, mającej na celu ustalenie czy zasada dodatkowości jest w tymże państwie przestrzegana.

W okresie 2014-2020 nastąpiła zmiana w ustalaniu poziomu odniesienia dla dodatkowości. Mianowicie **art. 95 ust. 1** wprowadza kilka definicji, które precyzyjnie i spójnie ujmują zakres wydatków publicznych, jakie państwa muszą zachować w trakcie okresu programowania, by wywiązać się z zasady dodatkowości. W tym celu rozporządzenie posługuje się

terminami stosowanymi w ramach oficjalnych statystyk europejskich, tj. europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych ESA-95 (rozporządzenie nr 2223/1996)³⁵⁾ i definiuje:

- **publiczne lub równoważne wydatki strukturalne** – termin przyjęty dla stosowania zasady dodatkowości już w poprzednich okresach – jako nakłady brutto na środki trwałe (*gross fixed capital formation*, kod P51 w statystyce europejskiej) sektora instytucji rządowych i samorządowych (sektor S.13),
- **nakłady brutto na środki trwałe, środki trwałe oraz sektor instytucji rządowych i samorządowych**, tj. poszczególne elementy składowe ww. definicji – zgodnie z pojęciami określonymi w ww. rozporządzeniu nr 2223/1996.

Dane liczbowe o nakładach brutto na środki trwałe na poziomie krajowym są podawane przez państwa członkowskie w programach stabilności (dla krajów strefy euro) i programach konwergencji (w przypadku krajów jak Polska, nie należących do strefy euro), które są przekazywane rokrocznie do KE w celu przedstawienia średniookresowych strategii budżetowych. Tym samym, stają się one elementem oficjalnej statystyki europejskiej. W ten sposób nastąpiło automatyczne powiązanie zasady dodatkowości ze zmianami cyklu gospodarczego w państwach i całkowite dostosowanie odrębnego do tej pory systemu do systemu makroekonomicznego zarządzania UE (*macroeconomic governance*), w ramach którego potencjalne napięcia między dążeniem do spełnienia zasady dodatkowości a ograniczeniami fiskalnymi w danym państwie są dyskutowane z Komisją w ramach jednego procesu związanego z realizacją programów stabilności i konwergencji.

Nowe terminologiczne ujęcie publicznych lub równoważnych wydatków strukturalnych likwiduje także dotychczasową dowolność pozostawioną państwom członkowskim w definiowaniu wydatków publicznych na cele dodatkowości (zarówno zakresu wydatków jak i sektora publicznego, eliminując przy tym problem dowolności włączania sektora przedsiębiorstw państwowych), zgodnie z obowiązującymi krajowymi systemami prawnymi i administracyjnymi. Zawężenie nakładów brutto na środki trwałe do sektora instytucji rządowych i samorządowych (tj. instytucji rządowych na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym oraz funduszy zabezpieczenia społecznego) ma w stopniu możliwie najbliższym oddawać istotę konceptu wydatków publicznych ponoszonych przez sektor rządowy na wszystkich szczeblach.

Nakłady brutto na środki trwałe i wydatki strukturalne

Pojęcie nakładów brutto na środki trwałe sektora obejmuje obszary wydatków publicznych, które są kwalifikowalne w ramach polityki spójności (tzw. wydatki strukturalne), w ok. 80%. Pozostałe 20% to wydatki związane z obroną, porządkiem publicznym oraz usługami świadczonymi przez państwo. Nakłady brutto na środki trwałe nie uwzględniają także niektórych wydatków publicznych kwalifikowanych w ramach EFRR i EFS związanych np. ze wsparciem przedsiębiorców, czy też wydatków ponoszonych w obszarze kształcenia. Mogłyby być przynajmniej częściowo pokryte poprzez dodanie innych wskaźników z oficjalnej statystyki europejskiej, jak np. wskaźnika dotyczącego transferów kapitałowych (*capital transfers*) lub wskaźnika dotyczącego transferów socjalnych w naturze (*social transfers in kind*), które jednakże w odróżnieniu do nakładów brutto na środki trwałe są w chwili obecnej przekazywane KE przez państwa członkowskie na zasadzie dobrowolności. Wykorzystanie tych wskaźników na cele dodatkowości wymagałoby zatem obowiązkowego ich przekazywania do KE, np. poprzez ich włączenie do programów stabilności i konwergencji. To z kolei wymagałoby rewizji tzw. wytycznych dotyczących kształtu i zawartości programów stabilności i konwergencji (*Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes*).

Nowością wprowadzoną w tym okresie jest także **wyrażenie poziomu odniesienia dla dodatkowości jako procent PKB**. Wciąż jednak poziom wyznaczany jest w oparciu o średnie roczne wydatki z całego okresu programowania (średnia z 7 lat). Mówi o tym **art. 95 ust. 3**, zgodnie z którym państwa członkowskie muszą w okresie 2014-2020 utrzymać średnie roczne publiczne lub równoważne wydatki strukturalne na poziomie określonym w umowie partnerstwa, co oznacza, że poziom ten jest objęty decyzją KE. Tym samym, uległa zmianie obowiązująca do tej pory zasada, że poziom odniesienia nie może być niższy niż poziom wydatków realnych poniesionych w poprzednim okresie. Niemniej jednak przy ustalaniu poziomu odniesienia na lata 2014-2020, obok ogólnych warunków makroekonomicznych oraz szczególnych lub wyjątkowych okoliczności (jak np. procesy prywatyzacyjne, wyjątkowy poziom publicznych lub równoważnych wydatków strukturalnych poniesionych w okresie poprzedzającym, czy też ewolucja innych wskaźników dotyczących inwestycji publicznych), bierze się pod uwagę także zmiany krajowych alokacji z funduszy polityki spójności w porównaniu do lat 2007-2013. Więcej szczegółów odnośnie ustalania poziomu odniesienia zawartych jest w **załączniku X**, zgodnie z którym dane liczbowe o nakładach brutto na środki trwałe powinny być podawane w kontekście wyniku i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz być związane z ogólnymi perspektywami budżetowymi tego sektora.

³⁵⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 2223/96 z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie (Dz.U. L 310 z 30.11.1996) z późn. zm..

1303/2013

Państwa objęte weryfikacją zasady dodatkowości

W okresie 2014-2020 nastąpiły także zmiany w zakresie państw, które objęte są weryfikacją zasady dodatkowości. Rozporządzenie odchodzi od weryfikacji tylko w najmniej zamożnych regionach (w latach 2007-2013 tylko w regionach celu Konwergencja) i wprowadza także kryterium ludności, które ma znaczenie dla szczebla, na którym ta weryfikacja jest przeprowadzana. Zatem **art. 95 ust. 4** dzieli państwa objęte weryfikacją na dwie grupy:

- państwa, w których **regiony słabiej rozwinięte obejmują co najmniej 65% ogółu ludności**, gdzie **weryfikacja ma miejsce na poziomie krajowym** (a zatem obejmuje także regiony przejściowe i regiony lepiej rozwinięte). Wymagane są tutaj krajowe dane liczbowe o nakładach brutto na środki trwałe podawane w programach stabilności i konwergencji. Grupa ta obejmuje 11 państw: obok Polski, także Bułgarię, Czechy, Estonię, Litwę, Łotwę, Węgry, Portugalię, Rumunię, Słowację i Chorwację,
- państwa, w których **regiony słabiej rozwinięte obejmują więcej niż 15% i mniej niż 65% ogółu ludności**, gdzie **weryfikacja odbywa się na poziomie regionalnym** (tylko w regionach słabiej rozwiniętych), dla której wymagane są zagregowane dane liczbowe o nakładach brutto na środki trwałe dla regionów słabiej rozwiniętych. Dane na poziomie regionalnym zasadniczo nie są wymagane w programach stabilności i konwergencji, ale mogą być przekazywane przez państwa na zasadzie dobrowolności. Grupa ta obejmuje tylko 3 państwa: Grecję, Włochy i Słowenię.

Pozostałe 14 państw, tzn. tych, w których regiony słabiej rozwinięte obejmują poniżej 15% ogółu ludności nie podlegają weryfikacji zasady dodatkowości.

Etapy weryfikacji

W okresie 2014-2020 utrzymane zostały trzy etapy weryfikacji zasady dodatkowości, opisane szczegółowo w **załączniku X pkt 2**:

- **weryfikacja ex ante**, która ma miejsce podczas negocjacji umowy partnerstwa i podczas której ustala się poziom odniesienia dla dodatkowości (➔ **Ustalenie poziomu odniesienia**), który ma być utrzymany przez państwo w całym okresie programowania. W tym celu państwa zawierają w umowach partnerstwa informacje nt. planowanego profilu wydatków publicznych w jednej w wymaganych form przedstawionych w:
 - **w tabeli 1 załącznika X (weryfikacja na poziomie krajowym)** – jak w przypadku Polski; wymagane są dane dotyczące krajowych nakładów brutto na środki trwałe sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB w rozbiściu na lata 2014-2020, lub
 - **w tabeli 2 załącznika X (weryfikacja na poziomie regionalnym)**; wymagane są dane dotyczące nakładów brutto na środki trwałe sektora instytucji rządowych i samorządowych w regionach słabiej rozwiniętych w relacji do PKB w rozbiściu na lata.

Programy stabilności i konwergencji zawierają jedynie krajowe prognozy dotyczące nakładów brutto na środki trwałe sektora instytucji rządowych i samorządowych dla roku obowiązującego i trzech kolejnych (n do $n+3$) oraz dane rzeczywiste dla roku poprzedzającego ($n-1$). W przypadku Polski do ustalenia poziomu odniesienia wykorzystano program konwergencji z 2014 z danymi dostępnymi dla lat 2014, 2015, 2016 i 2017).³⁶⁾ Tabela dodatkowości wymaga jednak danych do 2020 r. włącznie, dlatego państwa na cele dodatkowości oszacowują dane dla pozostałych lat (2018, 2019, 2020) na podstawie obowiązujących prognoz makroekonomicznych. Stąd obok samych danych dotyczących nakładów brutto na środki trwałe przedstawionych w tabeli w umowach partnerstwa państwa muszą także dostarczyć informacji dotyczących głównych wskaźników makroekonomicznych oraz prognoz leżących u podstaw przedstawionych w tabeli danych. Dodatkowo w przypadku weryfikacji na poziomie regionalnym państwa zobowiązane są przekazać KE informacje nt. zastosowanej metody oszacowania wydatków publicznych na szczeblu regionalnym (➔ załącznik X):

- **weryfikacja śródkresowa, która ma miejsce w 2018 r.** i podczas której KE weryfikuje podane w umowach partnerstwa dane dla lat 2014-2017 z rzeczywistymi danymi, w oparciu o oficjalne statystyki europejskie. Warto przy tym także podkreślić, że do momentu weryfikacji śródkresowej znane także będą oficjalne prognozy państw dla całości lat 2014-2020 podawane w programach stabilności i konwergencji.

Uznaje się, że zasada jest przestrzegana, jeśli średnie roczne wydatki dla lat 2014-2017 są równe lub wyższe niż poziom odniesienia określony w umowie partnerstwa. Podczas weryfikacji śródkresowej możliwa jest zmiana poziomu odniesienia dla dodatkowości, jeśli sytuacja gospodarcza w danym państwie zmieniła się znacząco od momentu weryfikacji *ex ante* i ustalenia poziomu odniesienia. Zmiana poziomu odniesienia jest przedmiotem negocjacji i wymaga akceptacji KE.

³⁶⁾ Por. Program konwergencji. Aktualizacja 2014, tabela 15, poz. 21.

- **weryfikacja *ex post*, która ma miejsce w 2022 r.** i podczas której KE weryfikuje podane w umowach partnerstwa prognozy dla całego okresu programowania z danymi rzeczywistymi. Zasada dodatkowości jest przestrzegana, jeśli średnie roczne wydatki w latach 2014-2020 są równe lub wyższe niż poziom odniesienia określony w umowie partnerstwa. W przypadku braku utrzymania wymaganych wydatków publicznych KE może zastosować wobec państwa korektę finansową.

1303/2013

Sankcje za nieprzestrzeganie zasady dodatkowości

Sankcje w postaci możliwości nałożenia przez KE korekty finansowej na państwa nie wywiązujące się z wymogów dotyczących dodatkowości zostały wprowadzone w okresie programowania 2017-2013 i są utrzymane w tym okresie. Ponieważ KE może je zastosować dopiero w wyniku weryfikacji *ex post* do chwili obecnej nie było przypadku ich nałożenia (weryfikacja *ex post* dla okresu 2017-2013 nastąpi w 2016 r.). Zgodnie z **art. 95 ust. 6** przy podjęciu decyzji ws. sankcji KE będzie brała pod uwagę, czy sytuacja gospodarcza w danym państwie uległa znaczącej zmianie od momentu weryfikacji śródkresowej.

Szczegółowe zasady dotyczące ustalania stawek korekty opisane są w **punkcie 3 załącznika X**. Korekty natomiast nie dokonuje się, jeśli różnica pomiędzy poziomem odniesienia ustalonym w umowie partnerstwa a rzeczywistym poziomem wydatków w okresie 2014-2020 jest mniejsza niż 3%. Korekta nie może także przekroczyć 5% alokacji funduszy polityki spójności dla regionów słabiej rozwiniętych w danym państwie w całym okresie programowania.

Dofinansowanie

Zakres obowiązywania przepisów: EFSI w odniesieniu do art. 60, art. 120-121 dot. tylko EFRR, EFS i FS

Omawiane przepisy:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) artykuł 60 Określanie stóp dofinansowania
 - b) artykuł 120 Określenie stóp dofinansowania
 - c) artykuł 121 Różnicowanie stopy dofinansowania

Zgodnie z **artykułami 60 i 120** wyrażona procentowo stopa dofinansowania środkami EFSI jak i wyrażano kwotowo w euro maksymalna kwota pomocy z EFSI, ustalone są decyzją Komisji w sprawie przyjęcia programu, zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych funduszy. W przypadku gdy oś priorytetowa dotyczy więcej niż jednej kategorii regionów lub więcej niż jednego funduszu polityki spójności, w decyzji Komisji ustala się w razie potrzeby oddzielne stopy dofinansowania według kategorii regionu i funduszu polityki spójności.

Punktem odniesienia do wspomnianej wyżej stopy dofinansowania mogą być albo całkowite wydatki kwalifikowalne (tj. zarówno publiczne, jak i prywatne), albo wyłącznie wydatki publiczne, przy czym w przypadku Polski w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych stosowane będzie wyłącznie pierwsze ze wspomnianych rozwiązań.³⁷⁾ Wybranie jako podstawy wyliczenia wkładu unijnego całkowitych wydatków kwalifikowalnych przyczyni się do ograniczenia wydatków publicznych – w tym przede wszystkim wydatków budżetu państwa – na realizację projektów. W przypadku programów EWT podstawą do wyliczenia wkładu unijnego będą mogły być także same wydatki publiczne.

Przepisy **art. 120** definiują zarówno minimalną, jak i maksymalną stopę dofinansowania. Zgodnie z **ust. 6** omawianego artykułu wkład z funduszy dla każdej osi priorytetowej nie może być niższy niż 20% kwalifikowalnych wydatków publicznych. Górna granica zaangażowania środków unijnych na poziomie osi priorytetowej określona jest na 85% dla Funduszu Spójności oraz dla słabiej rozwiniętych regionów państw członkowskich (tj. 15 z 16 polskich województw, czyli wszystkich z wyjątkiem Mazowsza). W przypadku osi dedykowanych województwu mazowieckiemu poziom dofinansowania nie będzie mógł być większy niż 80% (→ art. 120 ust. 3 lit. c)).

³⁷⁾ Zgodnie z zapisami programów operacyjnych zatwierdzonych przez KE i art. 20 ustawy wdrożeniowej.

1303/2013

Omawiany artykuł przewiduje ponadto dwie sytuacje, w przypadku których możliwe jest zwiększenie stopy dofinansowania:

- zgodnie z **ust. 5** stopa dofinansowania na poziomie osi priorytetowej zostaje powiększona o 10 p.p., w przypadku gdy całość osi priorytetowej jest realizowana za pośrednictwem instrumentów finansowych lub w ramach RLKS,
- zgodnie z **ust. 7** natomiast przewidziana jest możliwość ustanowienia oddzielnej osi priorytetowej o stopie dofinansowania w wysokości do 100%, wdrażanej w całości za pomocą instrumentów finansowych utworzonych na poziomie Unii i zarządzanych bezpośrednio lub pośrednio przez Komisję. Zwiększenie poziomu dofinansowania jest możliwe także w oparciu o inne przepisy rozporządzenia ogólnego oraz rozporządzeń dotyczących poszczególnych funduszy. Kwestie te zostały opisane w następujących rozdziałach:
 - **Zasady szczególne dla państw objętych programami antykryzysowymi** (☞ art. 24 ust. 1),
 - **Instrument Europejskiego Banku Inwestycyjnego dla małych i średnich przedsiębiorstw** (☞ art. 39),
 - **Innowacje społeczne i współpraca międzynarodowa** finansowane z EFS (☞ art. 11 rozporządzenia nr 1304/2013 ws. EFS).

Artykuł 121 określa natomiast możliwe przesłanki różnicowania stopy dofinansowania osi priorytetowych, takie jak znaczenie osi priorytetowej dla realizacji strategii *Europa 2020*, nakierowanie osi na ochronę i poprawę jakości środowiska naturalnego, czy przewidywany udział prywatnych źródeł w finansowaniu projektów. Analogiczny artykuł był również w okresie 2007-2013 i podobnie jak wówczas, nie ma on praktycznego znaczenia: jest możliwość różnicowania stóp także w związku z innymi kryteriami, jak i nieróżnicowanie ich w oparciu o kryteria wskazane w art. 121 (wynika to z bardzo elastycznego sformułowania, że państwo członkowskie „może” różnicować stopy).

W Polsce zgodnie z umową partnerstwa co do zasady stopy dofinansowania nie są zróżnicowane i są ustalone na najwyższym poziomie możliwym zgodnie z rozporządzeniem ogólnym, czyli 85% lub w przypadku Mazowsza 80%. W programach krajowych na poziomie osi priorytetowych EFRR lub EFS funkcjonują dwie koperty (dla Mazowsza oraz dla pozostałych 15 województw) z odrębnymi poziomami dofinansowania – 80% i 85%.

DUŻE PROJEKTY

1303/2013

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR i Fundusz Spójności, z wyłączeniem instrumentów finansowych

Omawiane przepisy:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) artykuł 100 Przedmiot
 - b) artykuł 101 Informacje niezbędne do zatwierdzenia dużego projektu
 - c) artykuł 102 Decyzja w sprawie dużego projektu
 - d) artykuł 103 Decyzja dotycząca dużych projektów wdrażanych w kilku etapach
2. Rozporządzenia wykonawcze KE, rozporządzenie nr 1011/2014 oraz rozporządzenie nr 207/2015:
 - a) załącznik II do rozporządzenia nr 207/2015 – Format dokumentu służącego przekazywaniu informacji nt. dużego projektu
 - b) załącznik III do rozporządzenia nr 207/2015 – Metodyka przeprowadzania analizy kosztów i korzyści
 - c) załącznik I do rozporządzenia nr 1011/2014 – Wzór powiadomienia o wybranym dużym projekcie
3. Rozporządzenie delegowane KE nr 480/2014:
 - a) artykuł 22 Wymogi dotyczące niezależnych ekspertów przeprowadzających ocenę jakości
 - b) artykuł 23 Ocena jakości dużych projektów
 - c) załącznik II Kryteria oceny jakości dużych projektów, o których mowa w art. 23

Powiązania z innymi artykułami:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) art. 31 ust. 1 i ust. 3 – Wskazanie możliwości korzystania przez państwa członkowskie i Komisję ze wsparcia EBI przy przygotowaniu dużych projektów. Oznacza w szczególności, że państwo członkowskie może korzystać z inicjatywy JASPERS jako doradcy, niezależnie od tego, czy JASPERS wykorzystywane jest jako niezależni eksperci przeprowadzający ocenę jakości jak i to, że Komisja może przekazać JASPERS wniosek o dofinansowanie dużego projektu w przypadku, w którym to Komisja, a nie niezależni eksperci, dokonują oceny
 - b) art. 96 ust. 2 lit. b) ppkt (iii) – Nałożenie obowiązku umieszczania informacji o planowanym wykorzystaniu dużych projektów w każdej osi priorytetowej programu operacyjnego
 - c) art. 96 ust. 2 lit. e) w powiązaniu z ust. 10 i ust. 11, art. 110 ust. 2 lit. e) – Określenie procedury zmiany listy dużych projektów. Lista dużych projektów jest obowiązkowym elementem programów operacyjnych, ale nie jest elementem decyzji Komisji zatwierdzającej program, i może być zmieniona przez instytucje zarządzającą pod warunkiem uzyskania pozytywnej opinii komitetu monitorującego
 - d) art. 110 ust. 1 lit. d), art. 111 ust. 3 lit. b) – Wskazanie zakresu monitorowania realizacji dużych projektów w ramach zadań komitetu monitorującego i w rocznych sprawozdaniach
 - e) art. 152 Przepisy przejściowe
2. Inne:
 - a) Oświadczenie Komisji dotyczące zakończenia w okresie programowania 2014-2020 operacji w ramach programów operacyjnych polityki spójności przewidzianych na okres programowania 2007-2013 (2013/C 375/02; Dz. Urz. UE C 375 z 20.12.2013 r.)

Projekty, których koszty kwalifikowalne przekraczają pewną określoną kwotę zostały określone mianem „**duże projekty**”. Ze względu na większą skalę środków, rozporządzenie określa dodatkowe warunki, które muszą spełnić te projekty, aby uzyskać wsparcie ze środków Unii Europejskiej. Rozporządzenie stanowi w szczególności, że oprócz decyzji władz krajowych wybierającej projekt do wsparcia, konieczna jest także decyzja Komisji Europejskiej to wsparcie potwierdzają-

1303/2013

ca. Podstawą tej decyzji Komisji jest zakres informacji i dodatkowych analiz oraz kryteria oceny określone w rozporządzeniu ogólnym, a następnie doprecyzowane w rozporządzeniu delegowanym i rozporządzeniach wykonawczych. Ocena tak przygotowanej dokumentacji dużego projektu dokonywana jest albo bezpośrednio przez Komisję, albo, jeśli taką decyzję podejmie państwo członkowskie w odniesieniu do danego projektu, przez niezależnych ekspertów. Zakres wymaganych informacji i analiz jest w obu przypadkach taki sam i przy obu procedurach po ocenie wydawana jest taka sama decyzja Komisji, jednak w zależności od procedury inny jest zakres dokumentów przekazywanych Komisji.

Definicja dużego projektu

Co do zasady, zgodnie z **artykułem 100**, projekt uznaje się za duży projekt, jeśli jego **koszt kwalifikowalny wynosi ponad 50 mln euro**. Oznacza to, że nie bierze się pod uwagę wszelkich kosztów niekwalifikowalnych, w szczególności:

- odzyskiwalnego VAT,
- pomniejszenia kosztów kwalifikowalnych zgodnie z art. 61 ust. 2 wynikającego z uwzględnia potencjalnych dochodów generowanych przez projekt (nie dotyczy to osi priorytetowych, dla których zgodnie z decyzją państwa członkowskiego ma zastosowanie art. 61 ust. 5),
- kosztów, o sfinansowanie których beneficjent nie wnioskował lub które z innych powodów nie zostały objęte umową o dofinansowanie jako koszty kwalifikowalne.

Zwłaszcza ten ostatni przypadek jest bardzo pojemny. Niezależnie od rzeczywistej całkowitej wartości projektu, jeśli **wydatki kwalifikowalne nie przekroczą kwoty 50 mln euro projekt nie będzie dużym projektem**. Na etapie planowania koszty całkowite można określić tylko szacunkowo i w praktyce jest duże ryzyko, że w wyniku zamówień publicznych koszty zwiększą się powodując, że koszt całkowity przekroczy 50 mln. Koszty kwalifikowalne są dużo bardziej kontrolowalne i bez zmiany umowy o dofinansowanie nie mogą wzrosnąć (próg jest określony w euro, ale zgodnie z praktyką stosowaną także w okresie 2007-2013, kurs wymiany stosowany dla celów określenia, czy dany projekt uznawany jest za duży projekt, ustalany jest na początku na cały okres realizacji danego projektu, niezależnie od tego, że płatności dokonywane są zgodnie z kursami bieżącymi na podstawie art. 133 ust. 1).

Określenie progu w odniesieniu do kosztów kwalifikowalnych, a nie kosztów całkowitych (jak to miało miejsce w okresie 2007-2013) nie tylko zwiększa przewidywalność tej kwoty, ale także efektywnie znacznie podwyższa ten próg dla tych projektów, które miały jakiegokolwiek koszty niekwalifikowalne, a w szczególności dla tych, które generują dochód (i podlegają przepisom art. 61 rozporządzenia ogólnego, a do których w okresie 2007-2013 stosował się art. 55 rozporządzenia nr 1083/2006) lub w których VAT jest niekwalifikowalny, ponieważ jest odzyskiwalny.

Nie ma podstaw prawnych, aby przekazać Komisji lub w inny sposób zastosować przepisy dotyczące dużych projektów dla projektów, które są poniżej progu.

Co ważne, **próg odnosi się do kosztów, a nie wydatków**, ponieważ mówimy o wartościach szacowanych przed zakończeniem realizacji projektu. W rozporządzeniu ogólnym nie zdefiniowano tych pojęć, ale przyjęto, podobnie jak w rozporządzeniu nr 1083/2006, rozróżnienie zgodnie, z którym ilekroć mowa o „wydatkach”, mamy do czynienia z wydatkami rzeczywiście poniesionymi, podczas gdy na etapie przygotowania projektu, kiedy mowa o szacunkowych wartościach, używa się pojęcia „koszty”. Jednocześnie rzeczywiste wydatki kwalifikowalne dotyczące dużego projektu, zadeklarowane w ramach programu projektu nie mogą przekroczyć kosztów kwalifikowalnych określonych w decyzji Komisji dla danego dużego projektu.

W przypadku inwestycji realizowanych w ramach **celu tematycznego 7** „Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej” obowiązuje **wyższy próg, tj. na poziomie 75 mln euro**, również odniesiony do kosztów kwalifikowalnych, gdyż w sektorach transportu i energetyki koszty te są zazwyczaj wyższe niż w innych obszarach. Należy jednak pamiętać, że inwestycje transportowe i energetyczne mogą być realizowane także w innych celach tematycznych, np. w celu tematycznym 4 „Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach”, gdzie możliwe jest wsparcie zrównoważonego transportu miejskiego i OZE, lub w celu tematycznym 8 „Promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników”. W przypadku innych niż siódmy celów tematycznych zastosowanie będzie miał zwykły próg 50 mln euro. Wybór progu mającego zastosowanie nie powinien budzić wątpliwości, gdyż nawet w przypadku osi łączących cele tematyczne zgodnie z art. 96 ust. 1 lit. c) (zatwierdzenie programu operacyjnego przez Komisję będzie wystarczające, aby stwierdzić, że mamy do czynienia z należycie uzasadnionym przypadkiem), będą w tabelach finansowych wyodrębnione koperty finansowe na poszczególne cele tematyczne (➔ art. 96 ust. 1 lit. d) ppkt (ii) akapit drugi).

Zgodnie z art. 100, pojęcie dużego projektu ograniczone jest do 2 funduszy w ramach EFSI: Funduszu Spójności i EFRR. W tym drugim przypadku obejmuje to także potencjalnie programy EWT, które zawsze finansowane są z EFRR, jednak ze względu na skalę tych programów wystąpienie w nich dużych projektów jest mało prawdopodobne. Oznacza to, że niezależnie od wielkości, projekty w ramach EFS i EFMR nie będą uważane za duże projekty. Przepisy dotyczące dużych projektów nie odnoszą się także do EFRROW, gdyż przepisy te znajdują się w części III rozporządzenia ogólnego, która w całości do EFRROW się nie stosuje.

Podobnie za duży projekt nigdy nie zostanie uznana jedna z form wsparcia wymieniona w **art. 66**, tj. **instrument finansowy**. Pozostałe formy wsparcia, w tym oprócz dotacji także w szczególności pomoc zwrotna mogą potencjalnie być uznane za duży projekt.

Niepodzielność

Mniej jednoznacznie określony jest warunek mówiący o **niepodzielności** „zadania o sprecyzowanym charakterze gospodarczym lub technicznym, które posiada jasno określone cele”. Problemy interpretacyjne mogą się pojawić w szczególności, gdy mamy do czynienia z inwestycją podzieloną na etapy, które dopiero zrealizowane wszystkie razem przyniosą pełne korzyści gospodarcze i społeczne, ale w przypadku których każdy z etapów ma konkretny efekt rzeczowy. Z jednej strony definicja odnosi się do „szeregu” robót, działań lub usług, tak więc traktowanie np. każdego przetargu na roboty oddzielnie nie ma uzasadnienia. W podobnym kierunku, nakazującym łączyć poszczególne etapy, idzie **art. 103 ust. 1 lit. b)** rozporządzenia ogólnego, który odnosi się do **sumy wartości wszystkich etapów**, jako kryterium uznania projektu za duży. Oznacza to, że nawet jeśli dany etap ma wartość niższą niż wynikająca z rozporządzenia, może być uznany za duży projekt. Teoretycznie jest więc nawet możliwe, że poszczególne części dużego projektu mogą być finansowane z wielu osi priorytetowych w ramach wielu programów operacyjnych. Z drugiej strony, przepisy nie różnią się w tym zakresie od okresu 2007-2013 (☞ art. 39 rozporządzenia nr 1083/2006), kiedy Komisja pozostawiała w praktyce dużą swobodę interpretacyjną w tym zakresie, np. pozwalając na traktowanie poszczególnych, nawet krótkich odcinków dróg lub kolei, za oddzielne projekty. Wydaje się, że w dużym stopniu sposób traktowania będzie zależał od sposobu prezentacji i spójności z logiką interwencji. Tam, gdzie istnieje zgodne z opisem danej osi priorytetowej uzasadnienie dla pewnego odcinka, bezpieczniejsze może być jego przedstawienie w liście dużych projektów i innych dokumentach nie jako etapu, ale jako samodzielnej inwestycji, z oddzielną analizą kosztów i korzyści itp., co pozwoli uniknąć potencjalnych zarzutów, zwłaszcza w przypadku projektów, które przy takim zdefiniowaniu zakresu będą poniżej progu wymagającego zatwierdzenie przez Komisję.

Niejasność przepisu o niepodzielności jest przyczyną, dla której potencjalnym nowym w okresie 2014-2020 ryzykiem objęte są projekty, w których finansujemy ze środków UE przygotowanie dokumentacji. Jeśli uznamy, że finansowanie dokumentacji stanowi część danego projektu (a w taki sposób m.in. zgodnie z **rozporządzeniem wykonawczym nr 1011/2014** i rozporządzeniem wykonawczym nr 207/2015 są te informacje prezentowane we wniosku lub powiadomieniu kierowanym do Komisji), oznaczałoby to brak możliwości refundacji środków dotyczących tego przygotowania do momentu powiadomienia lub zatwierdzenia dużego projektu, których dotyczą. W okresie 2007-2013 nie miało to znaczenia, gdyż refundacja była możliwa nawet przed przekazaniem Komisji dokumentów dotyczących dużego projektu, ale to się zmienia. Nie jest wykluczone, że ten przepis będzie wymagał interpretacji przez Komisję.

Informacje niezbędne do zatwierdzenia dużego projektu

Zakres dokumentacji dla dużego projektu określony jest w **artykule 101 lit. a)-i)** i jest taki sam, niezależnie od wybranej przez państwo członkowskie procedury zatwierdzania dużych projektów i obejmuje:

1. szczegółowe informacje dotyczące podmiotu odpowiedzialnego za realizację dużego projektu i jego potencjału,
2. opis inwestycji i jej lokalizacji,
3. informacje nt. całkowitych kosztów i całkowitych kosztów kwalifikowalnych z uwzględnieniem operacji generujących dochód,
4. informacje nt. opracowanych studiów wykonalności, w tym analizy wariantów i ich wyników,
5. analizę kosztów i korzyści, w tym analizę finansową i ocenę ryzyka,

1303/2013

6. analizę oddziaływania na środowisko z uwzględnieniem potrzeb dotyczących dostosowania do zmian klimatu i łagodzenia skutków zmian klimatu, a także odporności na klęski żywiołowe,
7. wyjaśnienia dotyczące zgodności projektu z odpowiednimi osiami priorytetowymi oraz wkładu tego projektu w realizację celów szczegółowych osi priorytetowej oraz wkładu w rozwój społeczno-gospodarczy,
8. plan finansowy obejmujący całkowite koszty projektu, wysokość wkładu z funduszy polityki spójności, EBI i innych źródeł wraz ze wskaźnikami rzeczowymi i finansowymi stosowanymi w celu monitorowania postępów, z uwzględnieniem zdiagnozowanych rodzajów ryzyka,
9. harmonogram realizacji (w przypadku gdy okres realizacji wykracza poza okres programowania, etapów dla których wnioskuje się o dofinansowanie).

Uszczegółowienie wymogów odnoszących się do dużych projektów zostało zawarte w rozporządzeniu delegowanym KE nr 480/2014 oraz rozporządzeniu wykonawczym KE nr 207/2015. Interpretacja przepisów ww. rozporządzeń w odniesieniu do dokumentacji niezbędnej dla dużych projektów znajduje się w załączniku nr 2.

Procedury oceny i zatwierdzania dużych projektów

Artykuł 101 akapit 3 wprowadza **3 możliwe warianty** procedury oceny dokumentacji dużego projektu:

1. państwo członkowskie może przekazać dokumenty do oceny **niezależnym ekspertom finansowanym ze środków pomocy technicznej będących w dyspozycji Komisji Europejskiej**. Taka ocena jakości, zgodnie z **motywem 93 preambuły**, ma na celu zachęcać do korzystania z opinii ekspertów na wczesnym etapie – co będzie możliwe tylko wtedy, jeśli niezależni eksperci będą otrzymywać dokumenty na wczesnym etapie i będzie jakiś przepływ informacji między wsparciem ekspertów na wczesnym etapie a tymi ekspertami, którzy ostatecznie przedstawiają ocenę projektu co do zgodności dużego projektu z wymaganiami określonymi w rozporządzeniu, zdefiniowanymi w sposób wyczerpujący w załączniku II do rozporządzenia nr 480/2014,
2. państwo członkowskie może przekazać dokumenty do oceny także **niezależnym ekspertom**, którzy nie są finansowani z pomocy technicznej będącej w dyspozycji Komisji Europejskiej, ale są **finansowani ze środków pomocy technicznej w ramach jednego z programów operacyjnych lub ze środków krajowych**,
3. **państwo członkowskie może** nie przekazywać dokumentów do oceny niezależnym ekspertom, ale **samodzielnie dokonać oceny**, zatwierdzić duży projekt i następnie wysłać całą dokumentację do Komisji, która następnie dokonuje ponownie oceny całości dokumentacji.

Przepisy nie określają żadnych warunków wstępnych dotyczących stosowania opcji pierwszej lub trzeciej, co oznacza, że państwo członkowskie może swobodnie wybrać jedną z tych opcji i wybór nie musi być taki sam dla wszystkich projektów. Komisja poprosiła państwa członkowskie o deklarację, co do zamierzonego wyboru wariantu procedury, ponieważ takie informacje są potrzebne dla wiarygodnego oszacowania potrzeb budżetowych w zakresie pomocy technicznej będącej do dyspozycji Komisji i planowania niezbędnych zasobów ludzkich w samej Komisji. Nie ma jednak obowiązku wiążącej deklaracji w tej sprawie chyba, że w ramach negocjacji programów operacyjnych uzgodniono inaczej. Ponieważ Komisja zamierza wykorzystać tych samych ekspertów do oceny projektów w opcji trzeciej, przesyłając im dokumentację projektów po jej przekazaniu przez państwo członkowskie wybór pomiędzy opcją pierwszą a trzecią, nie powinien mieć istotnego znaczenia.

Aby skorzystać z drugiej opcji, tj. ekspertów nie finansowanych przez Komisję, konieczna jest uprzednia zgoda Komisji. Tryb udzielania tej zgody określa **art. 22 ust. 2 rozporządzenia nr 480/2014**. Należy przedstawić Komisji dokumenty potwierdzające spełnienie przez ekspertów kryteriów określonych w art. 22 ust. 1 rozporządzenia nr 480/2014, a Komisja ma 3 miesiące na wyrażenie zgody. Zgodnie z treścią tego przepisu art. 22, jeśli spełnione są ww. kryteria, Komisja powinna zgodę wyrazić. Termin jest indykatywny i jego niedotrzymanie nie oznacza domyślnej zgody Komisji. Zgoda lub odmowa zgody nie ma formy formalnej decyzji Komisji, a kryteria pozostawiają duży margines interpretacji („szerokie doświadczenie specjalistyczne”, „duże doświadczenie międzynarodowe”, „znaczące doświadczenie w dziedzinie unijnych procedur” itp.). Dlatego ewentualną decyzję odmowną trudno będzie zaskarżyć. Zakres wymagań jest bardzo szeroko określony, ograniczając krąg podmiotów, które miałyby taką rolę spełniać. Dodatkowo wprowadzicie kryteria określone w art. 22 ust. 1 są takie same dla niezależnych ekspertów finansowanych przez Komisję i przez nią nie finansowanych, tj. w opcji pierwszej i drugiej. Jednak o ile w przypadku opcji własnych ekspertów to na państwie członkowskim spoczywa obowiązek weryfikacji spełnienia tych kryteriów i zapewnienia ich późniejszego przestrzegania, np. w zakresie niezależności od wszelkich instytucji bezpośrednio lub pośrednio zaangażowanych w zatwierdzanie, wdrażanie lub funk-

cjonowanie dużego projektu, o tyle w przypadku pomocy finansowanej z pomocy technicznej będącej w dyspozycji Komisji odpowiedzialność w tym zakresie ponosi w całości Komisja Europejska. Wydaje się więc, że opcja druga jest bardzo mało prawdopodobna i w praktyce wybór jest między opcją pierwszą a opcją trzecią.

Zgodnie z zapowiedziami Komisji niezależnymi ekspertami finansowanymi ze środków pomocy technicznej będących w dyspozycji Komisji będzie **inicjatywa JASPERS**.³⁸⁾ Ta inicjatywa umocowana jest instytucjonalnie w ramach struktur EBI i już w ramach perspektywy 2007-2013 miała za zadanie wspierać przygotowanie dużych projektów w wybranych państwach członkowskich, jednak bez formalnej roli w zatwierdzaniu projektów. Takie doradcze wsparcie dla projektów z wybranych krajów będzie nadal kontynuowane na dotychczasowych zasadach, dla celów niezależnej oceny zostanie stworzona natomiast w ramach JASPERS dodatkowa oddzielna jednostka, która będzie dokonywała tej oceny w przypadku przekazania jej projektu przez państwo członkowskie w przypadku wyboru opcji pierwszej lub oceniała projekt na zlecenie Komisji w przypadku opcji trzeciej.

Jest kilka istotnych różnic między opcjami pierwszą (z wykorzystaniem niezależnych ekspertów finansowanych przez Komisję) i trzecią (bezpośrednim przekazaniem Komisji dużego projektu po zatwierdzeniu):

- ocena przez niezależnych ekspertów może **zastąpić** ocenę przez instytucję zarządzającą wymaganą do zatwierdzenia projektu. Zgodnie z **art. 102 ust. 1** „w przypadku pozytywnej oceny instytucja zarządzająca może przystąpić do wyboru dużego projektu”, co oznacza, że taka pozytywna ocena stanowi wystarczającą podstawę do zatwierdzenia projektu zgodnie z **art. 125 ust. 3**. W przypadku wyboru opcji trzeciej i przekazania projektu bez oceny niezależnych ekspertów instytucja zarządzająca lub działająca w jej imieniu instytucja pośrednicząca musi najpierw zatwierdzić projekt czyli samodzielnie dokonać oceny wszystkich informacji. Zatwierdzenie projektu w tym wypadku oznacza, że instytucja zarządzająca poświadcza, że wszystkie kryteria są spełnione. W przypadku **opcji trzeciej, mamy więc do czynienia z oceną dwukrotną**: najpierw przez instytucję zarządzającą a potem przez Komisję, a w rzeczywistości działających na jej zlecenie niezależnych ekspertów. Ta różnica w podejściu wynika z różnego statusu projektów podlegających ocenie: w przypadku opcji pierwszej jest to projekt jeszcze nie zatwierdzony, w przypadku opcji trzeciej jest to projekt zatwierdzony,
- we wszystkich opcjach wymogi dotyczące dokumentacji są te same i określone zgodnie z **art. 101 ust. 1 a)-i)** doprecyzowanym w **załączniku II do rozporządzenia wykonawczego nr 207/2015**, jednak zakres przekazywanych Komisji informacji jest różny. O ile w przypadku wyboru opcji trzeciej przekazuje się wszystkie dokumenty Komisji, o tyle w przypadku opcji pierwszej dokumentacja zostaje co do zasady w państwie członkowskim, a Komisji przekazuje się tylko wyciąg z tych dokumentów z informacjami niezbędnymi do umieszczenia w decyzji Komisji dotyczącej dużego projektu lub istotnymi dla tej decyzji, określonymi jako powiadomienie w **załączniku I do rozporządzenia nr 1011/2014**. Mniejszy zakres przekazywanych informacji automatycznie skutkuje innym sposobem i zakresem ewentualnych uwag Komisji,
- w obu wariantach zgodnie z **art. 102 ust. 6** wydatki dotyczące dużego projektu można umieścić we wniosku o płatność pośrednią po zatwierdzeniu projektu przez instytucję zarządzającą i przekazaniu informacji o dużym projekcie Komisji Europejskiej. Różnica dotyczy momentu zatwierdzenia: w przypadku wariantu pierwszego jest to możliwe po uzyskaniu pozytywnej oceny dużego projektu przez niezależnych ekspertów, w przypadku wariantu trzeciego po pozytywnej ocenie przez instytucję zarządzającą,
- inny jest zakres oceny przez Komisję przekazywanych jej informacji nt. dużego projektu. W opcji pierwszej, zgodnie z **art. 102 ust. 1 akapit drugi**, Komisja wydaje decyzję negatywną, odmawiając wkładu finansowego dla dużego projektu „wyłącznie wtedy, gdy stwierdzi istotne słabe punkty” w ocenie niezależnych ekspertów. Ocenie Komisji nie podlega więc dokumentacja projektu, o której mowa w **art. 102 ust. 1 lit. a)** (informacje o projekcie służą celom informacyjnym i jako źródło danych dla decyzji Komisji), ale jakość pracy wykonanej przez niezależnych ekspertów, czyli dokument „ocena jakości przeprowadzona przez niezależnych ekspertów, obejmująca wyraźne stanowisko nt. wykonalności inwestycji i trwałości ekonomicznej projektu” przedkładany wraz z dokumentacją projektową zgodnie z **art. 102 ust. 1 lit. b)**. Podmiotem podpisanym pod tym dokumentem są eksperci JASPERS lub inny niezależny ekspert i to ten podmiot powinien być adresatem ewentualnych uwag Komisji. Biorąc pod uwagę, że w przypadku opcji pierwszej będąca przedmiotem oceny Komisji ocena jakości była finansowana ze środków pomocy technicznej będących w dyspozycji Komisji Europejskiej, a więc pod jej bezpośrednim nadzorem i na jej odpowiedzialność, ryzyko wystąpienia sytuacji, w której Komisja wyda decyzję negatywną, powinno być niewielkie.

W przypadku opcji trzeciej, tj. bezpośredniego przekazania projektu Komisji po ocenie dokonanej przez państwo członkowskie bez oceny jakości przez niezależnych ekspertów, kryterium oceny dokumentacji sformułowane jest dużo bardziej ogólnie: w **art. 102 ust. 2** czytamy tylko, że wkład musi być „uzasadniony”. Wprawdzie pojęcie to nie jest potem doprecyzowane w innych przepisach, a załącznik II do rozporządzenia nr 480/2014 zawierający szczegółowe kryteria

³⁸⁾ *Joint Assistance to Support Projects In European Regions*, pol. Wspólna Pomoc we Wspieraniu Projektów dla Europejskich Regionów

1303/2013

oceny jakości odnosi się formalnie wyłącznie do procedury oceny z udziałem niezależnych ekspertów, nieuzasadnione byłoby przyjęcie różnych standardów mających zastosowanie w zależności od procedury. Można więc domniemywać, że Komisja stosować będzie te same kryteria, jak te określone w załączniku II do rozporządzenia nr 480/2014, zwłaszcza że Komisja zapowiada, że dokumenty będą dla niej oceniać i tak ci sami eksperci z JASPERS. Kryteria są te same jak w przypadku oceny przez niezależnych ekspertów, ale status projektu jest inny i konsekwencja niespełnienia kryterium inna. Przekazanie dużego projektu Komisji po weryfikacji (zgodnie z tą samą logiką, także zgodnie z określonymi w załączniku II do rozporządzenia nr 480/2014 kryteriami) przez państwo członkowskie oznacza, że projekt jest już zatwierdzony przez instytucję zarządzającą i że za jego ocenę i zgodność z kryteriami instytucja zarządzająca bierze pełną odpowiedzialność. Komisja powtarza więc w praktyce ocenę dokonaną przez instytucję zarządzającą. Gdyby kryteria były bardzo jednoznaczne i nie wymagały interpretacji nie powinno to być problemem, ale tak nie jest. W przypadku wyboru opcji pierwszej ocena jest dokonywana w praktyce raz, a późniejsze zatwierdzenie przez Komisję ma charakter ograniczony do weryfikacji przygotowanych dokumentów i ryzyko rozbieżnych ocen w ramach obu tych procesów jest więc stosunkowo niewielkie, wynikające z ewentualnego niewłaściwego wykonania procedur, a nie różnic interpretacyjnych lub metodycznych. W przypadku opcji trzeciej ocena dokonywana jest dwukrotnie według tych samych kryteriów przez instytucje działające niezależnie od siebie, instytucję zarządzającą i Komisję, więc nieuniknione jest, że rozbieżności w stosowanej metodycy będą dużo bardziej prawdopodobne.

Ryzyko rozbieżności w interpretacji kryteriów oceny dużego projektu między Komisją a państwem członkowskim związane z bezpośrednim kierowaniem wniosku dla dużego projektu do Komisji bez oceny jakości w rozumieniu rozporządzenia ogólnego będzie mniejsze, jeżeli w przygotowaniu projektu brała udział inicjatywa JASPERS. Na podstawie **art. 58 ust. 1 akapit 2 lit. a)** Komisja może ze środków pomocy technicznej wspierać pomoc w przygotowaniu i ocenie projektów, w tym wraz z EBI. Wskazano także m.in. na możliwość wsparcia wzmocnienia potencjału krajowego i regionalnego w zakresie dużych projektów, w tym wspólne inicjatywy z EBI. W tych ramach mieszczą się 2 rodzaje wsparcia przez będącą częścią EBI inicjatywę JASPERS:

- wsparcie doradcze przy przygotowaniu dużych projektów dla wybranych krajów,
- zadania związane z oceną jakości dużych projektów.

Wsparcie doradcze JASPERS

Wsparcie doradcze dostępne było już w perspektywie 2007-2013. Państwa członkowskie, które były uprawnione do korzystania ze wsparcia inicjatywy, mogły już nawet na wczesnym etapie przygotowania zgłosić planowany do realizacji duży projekt do planu działania i korzystać z doradczego wsparcia ekspertów zatrudnionych w ramach inicjatywy zarówno w Luksemburgu, jak i przede wszystkim w biurach regionalnych JASPERS w Warszawie, Wiedniu i Bukareszcie. Eksperci JASPERS co do zasady nie przygotowywali dla beneficjentów dokumentacji, ale np. pomagali zidentyfikować dostępne warianty realizacyjne i zoptymalizować zakres inwestycji, weryfikowali przed ogłoszeniem przetargu na przygotowanie dokumentacji specyfikację istotnych warunków zamówienia (studium wykonalności, analizy kosztów i korzyści, dokumentacji środowiskowej) i wspierali beneficjenta przy ocenie dokumentów odbieranych od wykonawcy takiego zamówienia itp. Wsparcie dla projektu kończyło się najczęściej przekazaniem przygotowanego przez JASPERS podsumowania oceny projektu, tzw. *completion note*, które było przekazywane Komisji wraz z wnioskiem dotyczącym danego dużego projektu.

Komisja zapowiada, że wsparcie doradcze będzie kontynuowane w 2014-2020. Będzie ono niezależne od oceny jakości, tj. państwo członkowskie może:

1. skorzystać z wsparcia doradczego w ramach JASPERS, a następnie wysłać duży projekt bezpośrednio Komisji, lub
2. nie skorzystać dla danego dużego projektu ze wsparcia doradczego wysyłając go do JASPERS w celu dokonania oceny jakości, lub
3. skorzystać z JASPERS zarówno w zakresie doradztwa jak i późniejszej oceny jakości, lub
4. nie skorzystać ze wsparcia JASPERS wcale.

Ocenę jakości ma zgodnie z zapowiedziami przeprowadzać oddzielna, nowo utworzona w ramach JASPERS jednostka w Brukseli.

Zapowiedź kontynuacji wsparcia doradczego w okresie 2014-2020 nie oznacza, że będzie ono działało identycznie jak w okresie 2007-2013. W ramach wsparcia JASPERS w okresie 2007-2013 kryteria oceny projektów nie były doprecyzowane tak jak to ma miejsce w załączniku II do rozporządzenia nr 480/2014 i w efekcie ocena ekspertów była często fragmentaryczna i zależała w dużym stopniu od podejścia indywidualnych ekspertów odpowiedzialnych za projekt. Kiedy Komisja otrzymywała później taki wsparty przez JASPERS projekt zdarzało się, że pracownik Komisji miał

podejście inne niż ekspert JASPERS lub potrzebne było wyjaśnienie, bo z dokumentów przygotowanych przez JASPERS nie wynikało jednoznacznie, co sprawdzono i jaką metodykę zastosowano. Ponieważ zgodnie z zapowiedzią Komisji w przypadku oceny jakości objętej wcześniej wsparciem JASPERS dokumentem stanowiącym podstawę oceny jakości będzie właśnie podsumowanie projektu dokonane na zakończenie wsparcia doradczego, czyli tzw. *completion note*, można się spodziewać, że podobny zakres i bardziej usystematyzowane podejście będzie zastosowane także dla dużych projektów, które korzystać będą tylko ze wsparcia doradczego. Dzięki takiemu **lepszemu zdefiniowaniu metodyki i zakresu znacznie zmniejszyć powinno się ryzyko niespójności w podejściu między JASPERS a Komisją** i w efekcie w przypadku, gdy podsumowanie oceny po zakończeniu pomocy doradczej jest w pełni pozytywne i nie zawiera zastrzeżeń, po przekazaniu całości dokumentacji bezpośrednio do Komisji bez oceny jakości, ale z taką w pełni pozytywną oceną ekspertów obejmującą wszystkie aspekty w ramach wsparcia doradczego, zatwierdzenie projektu przez Komisję powinno co do zasady być w większości przypadków prawie automatyczne. Proces zatwierdzania projektu przez Komisję będzie jednak prawdopodobnie dłuższy, bo ocena dotyczy szerszego zakresu dokumentacji a kryterium określające przesłanki odrzucenia szersze.

Moment przekazania dokumentacji dużego projektu Komisji

Artykuł 101 akapit 3 stanowi, że w przypadku niekorzystania z oceny jakości przez niezależnych ekspertów dokumenty dotyczące dużego projektu powinny być przekazane tak szybko jak tylko będą dostępne. Nieprzekazanie informacji oznacza zgodnie z **art. 102 ust. 6**, że wydatki dotyczące dużego projektu nie będą mogły być deklarowane we wnioskach o płatność pośrednią, a więc to w interesie państwa członkowskiego jest jak najszybsze przekazanie dokumentacji. Dostępność dokumentów odnosi się zresztą do kompletu zweryfikowanych dokumentów, a część z nich i terminy ich przygotowania są uzależnione od decyzji beneficjenta lub instytucji oceniającej wnioski, przez co w efekcie nawet dla praktycznie gotowego projektu kompletna dokumentacja będzie dostępna wtedy, kiedy instytucje odpowiedzialne tak zdecydują. Nie ma sankcji za niespełnienie tego wymogu. Przekazanie dokumentów zbyt późno w stosunku do ich dostępności nie jest wskazane w art. 102 jako przesłanka dla odmowy wkładu finansowego ani nie jest elementem kryteriów, które są zgodnie z załącznikiem II do rozporządzenia nr 480/2014 przedmiotem oceny jakości przez niezależnych ekspertów.

Co do zasady nie ma przeszkód prawnych, aby przekazać Komisji dokumenty dużego projektu już w znacznej części zrealizowanego. O ile nie mają zastosowania szczególne zasady dotyczące pomocy publicznej, inne szczególne przepisy spoza polityki spójności lub w inny sposób nie ograniczono tej możliwości w programie operacyjnym, ograniczeniem są standardowe zasady kwalifikowalności, w tym art. **65 ust. 6**, stosujący się do wszystkich projektów, nie tylko dużych, zgodnie z którym **duży projekt nie może być fizycznie zakończony lub w pełni zrealizowany przed złożeniem wniosku o dofinansowanie przez beneficjenta**. Ponieważ wybór projektu przez instytucję zarządzającą jest warunkiem koniecznym przekazania dokumentacji Komisji, w przypadku gdy nie korzysta się z oceny jakości przez niezależnych ekspertów, nie ma tutaj żadnej sprzeczności z przepisem mówiącym o przekazywaniu dokumentacji jak najszybciej, gdyż dopiero w momencie decyzji przyznającej projektowi dofinansowanie dokumentacja jest przekazywana. Wnioskowanie o zatwierdzenie dużego projektu, którego realizacja już się rozpoczęła wiąże się jednak z ryzykiem: wymogi dla takiego projektu są takie same jak dla projektu jeszcze nie rozpoczętego i Komisja lub niezależni eksperci oceniając np. analizę wariantów nie muszą brać pod uwagę, że pewne rozstrzygnięcia są już nieodwracalne, a wręcz mogą właśnie bardziej szczegółowo zweryfikować te wymagane elementy dokumentacji, które zostały przesłane przed jej przygotowaniem. O ile w przypadku nierozpoczętego projektu nawet w przypadku negatywnej decyzji Komisji możliwe zazwyczaj jest poprawienie dokumentacji i poddanie projektu ponownej ocenie i koszt jest niewielki, o tyle w przypadku projektu rozpoczętego znaczna część lub nawet wszystkie koszty mogą się w efekcie okazać niekwalifikowalne.

Specyficzną sytuacją jest scenariusz, kiedy **zatwierdzony przez instytucje krajowe projekt wcześniej nie będący dużym projektem staje się dużym projektem, ponieważ wzrastają koszty kwalifikowalne**, np. po rozstrzygnięciu przetargów okazuje się, że koszty są wyższe niż w kosztorysach. Wzrost kosztów projektu nie powoduje automatycznego wzrostu kosztów kwalifikowalnych: umowa z beneficjentem lub decyzja dotycząca finansowania projektu określa maksymalną wysokość wydatków kwalifikowalnych i do ich podwyższenia co do zasady potrzeba wniosku beneficjenta i decyzji instytucji zarządzającej lub działającej w jej imieniu instytucji pośredniczącej o zmianie tej umowy lub decyzji. Ponieważ próg, od którego projekt stanie się dużym projektem, jest określony w odniesieniu do kosztów kwalifikowalnych, oznacza to, że **zmiana statusu na dużych projektach także nie ma charakteru automatycznego** i jest zależna od decyzji odpowiedniej instytucji o podwyższeniu wydatków kwalifikowalnych powyżej progu. Taki projekt, którego warunki finansowe zostały lub mają zostać zmodyfikowane, wymaga zatwierdzenia. Jeśli państwo członkowskie zdecyduje się na ocenę jakości, zgodnie z art. 102 ust. 1 wybór projektu przez instytucję zarządzającą lub działającą w jej imieniu instytucję pośredniczącą (podpisanie umowy o dofinansowanie lub decyzja o dofinansowaniu z podwyższoną kwotą) powinien mieć miejsce po uzyskaniu pozytywnej oceny. W przypadku, gdy ocenę dokumentacji przeprowadzi instytucja zarządzająca, lub działająca w jej imieniu instytucja pośrednicząca, wybór projektu ma miejsce przed przekazaniem dokumentacji pro-

1303/2013

jektu Komisji. Podejście do takich dużych projektów jest podobne jak do dużych projektów w części już zrealizowanych, ale jest jedna istotna różnica – wydatki dla takiego projektu mogły być deklarowane bez przeszkód wcześniej i mogły być już zrefundowane przez Komisję. Przepisy nie precyzują, co w takiej sytuacji zrobić. Niewątpliwie od momentu zmiany umowy lub decyzji podwyższającej powyżej progu wysokość dofinansowania deklarowanie nowych wydatków dla projektu należy wstrzymać do czasu spełnienia wymogów określonych w ust. 6. Jednak można argumentować, że takie wstrzymanie powinno mieć miejsce wcześniej, gdyż w podobnej sytuacji gdyby projekt był z góry traktowany jako duży projekt na etapie oceny dokumentacji deklarowanie wydatków nie byłoby możliwe. Warto w tym zakresie zachować dużą ostrożność, dokumentując szczególnie starannie przyjęte założenia i informując na bieżąco Komisję, aby uniknąć podejrzeń, że z góry zakładano późniejsze podwyższenie wydatków kwalifikowalnych, aby obejść przepis i deklarować wydatki wcześniej, niż pozwala na to rozporządzenie.

Decyzja w sprawie dużego projektu

Artykuł 102 określa procedury przyjmowania przez Komisję decyzji dotyczącej dużego projektu (**ust. 1** – w przypadku korzystania z oceny jakości i **ust. 2** w przypadku, gdy państwo członkowskie zdecydowało dla danego dużego projektu procedury oceny jakości nie stosować), warunek dotyczący rozpoczęcia projektu, od którego uzależniona jest ważność decyzji (**ust. 3**) oraz wymóg uzasadnienia decyzji w przypadku decyzji negatywnej (**ust. 4**). W **ust. 5** stanowi, że tylko dokumentacja projektów znajdujących się w wykazie dużych projektów programu operacyjnego może być przekazana Komisji. **Ust. 6** określa od którego momentu wydatki dotyczące dużych projektów mogą być deklarowane we wnioskach o płatność pośrednią, a następnie refundowane przez Komisję.

Decyzja Komisji w sprawie dużego projektu nie jest decyzją finansową w rozumieniu rozporządzenia finansowego – taką decyzją zgodnie z **art. 76 akapit drugi** jest wyłącznie decyzja zatwierdzająca elementy programu określone w **art. 98 ust. 10**. Kwoty dotyczące dużego projektu nadal są częścią programu operacyjnego lub programów operacyjnych, nie są wyodrębniane z alokacji poszczególnych osi priorytetowych ani „rezerwowane” dla projektu; na poziomie projektu nie stosuje się też zasady automatycznego anulowania zobowiązań ($n+3$), tj. nawet jeśli kwota wskazana w planie finansowym dla dużego projektu roku n nie zostanie w całości wydana w roku $n+3$, rozporządzenia na poziomie unijnym nie wymagają, aby finansowanie dla danego dużego projektu zmniejszyć. Ma to szczególne znaczenie w przypadku anulowania wsparcia dla wcześniej wybranego projektu, np. w przypadku gdy rozpoczęcie projektu się opóźnia i decyzja dla dużego projektu traci moc na podstawie **art. 102 ust. 3**: nie ma przeszkód, aby te środki, również przypisane w planie finansowym anulowanego dużego projektu do lat poprzednich, wykorzystać na inne projekty – takie przenoszenie środków nie byłoby możliwe, gdyby każdy duży projekt był objęty odrębną decyzją finansową.

Decyzja Komisji zatwierdzająca duży projekt ma **formę decyzji wykonawczej**. Rozporządzenie nie określa formatu ani zakresu decyzji Komisji zatwierdzającej projekt, ani nie zawiera upoważnienia dla Komisji do wydania rozporządzenia wykonawczego w tej kwestii, które byłoby przedmiotem konsultacji z państwami członkowskimi w ramach procedur komitologicznych. W odniesieniu do dużych projektów finansowanych ze środków perspektywy finansowej 2007-2013 decyzja określała aspekt fizyczny, oraz kwotę kosztów kwalifikowalnych i roczny harmonogram w rozbiciu na osie priorytetowe. Jednak w praktyce pomimo braku umocowania w rozporządzeniu, w decyzjach dla dużych projektów Komisja umieszczała inne, nieprzewidziane w prawie elementy, w szczególności warunki nie odnoszące się do aspektu fizycznego, ale uzależniające wsparcie od innych czynników, np. narzucające pewne wykraczające poza rozporządzenia i treść programu operacyjnego rozwiązania dotyczące polityki taryfowej. Komisja w odniesieniu do perspektywy 2014-2020 będzie mogła więc już teraz bez wątpliwości prawnych kontynuować tę praktykę i stosunkowo swobodnie kształtować zakres i treść decyzji. Teoretycznie zakres decyzji Komisji zatwierdzającej duży projekt nie powinien wykraczać poza zakres powiadomienia o dużym projekcie, o którym mowa w **art. 102 akapit pierwszy lit. a) ppkt (i)-(iv)**, ponieważ innymi informacjami Komisja w przypadku wyboru procedury oceny jakości przez niezależnych ekspertów nie będzie dysponować. Jednakże nie wszystkie z tych informacji muszą się znaleźć w decyzji (np. rozbieżności planowanych wydatków kwalifikowalnych na lata musiałoby mieć charakter indykatywny, gdyż inaczej wymagałoby praktycznie corocznej zmiany decyzji). Ponadto nie można wykluczyć, że podobnie jak w przypadku projektów finansowanych z perspektywy 2007-2013, pojawią się w decyzjach dodatkowe warunki dotyczące efektywności czy zasad finansowania.

Decyzja Komisji zatwierdzająca duży projekt nie jest decyzją o przyznaniu wsparcia w rozumieniu przepisów pomocy publicznej. Zarówno w **ust. 1** jak i **ust. 2** mowa jest o zatwierdzaniu przez Komisję „wybranych projektów”, tak więc niezależnie od wybranej procedury oceny, w każdym przypadku Komisja dokonuje zatwierdzenia projektu uprzednio „wybranego” przez instytucję zarządzającą lub działającą w jej imieniu instytucję pośredniczącą – co należy rozumieć, że projektowi zobowiązano się przyznać już wsparcie przed przekazaniem wniosku Komisji. Przepisy nie przewidują możliwości przekazania Komisji do zatwierdzenia projektów, gdzie decyzja o ich wyborze ma zapaść dopiero po tym, jak Ko-

misja wyda decyzję. Analogiczne rozwiązanie stosowano w perspektywie finansowej 2007-2013, kiedy dla podkreślenia, że dofinansowanie przyznawane jest przez państwo członkowskie, a nie Komisję, załączniki XXI i XXII do rozporządzenia nr 1828/2006 określające format wniosku w sprawie dużego projektu kierowanego do Komisji posługiwały się pojęciem wniosku o potwierdzenie dofinansowania. Nie wyklucza to, że jeśli państwo członkowskie tak zdecyduje, umowa o dofinansowanie uzależni rozpoczęcie płatności od uprzedniej pozytywnej decyzji Komisji w sprawie danego dużego projektu. Nie powinno być jednak tak, że przyznanie wsparcia jest uzależnione jest od innych czynników (np. instytucja zarządzająca przekazuje Komisji więcej projektów, a następnie po ocenie Komisji według dodatkowych kryteriów dokonuje wyboru między tymi, które zostały przez Komisję zatwierdzone). Takie rozwiązanie ma dwa cele: zapewnienie, że w pełni do dużych projektów stosują się traktatowe zasady dotyczące pomocy publicznej (gdyby Komisja udzielała wsparcie, art. 107 TFUE nie stosowałby się, gdyż mówi on tylko o pomocy przyznawanej przez państwo członkowskie) oraz uniknięcie sytuacji, w których Komisja otrzymywałaby wnioski niedojrzałe i bez właściwej uprzedniej weryfikacji przez państwo członkowskie, które w ten sposób przerzucaloby na nią znaczną część obowiązków związanych z ich weryfikacją.

Decyzja Komisji w przypadku stosowania oceny jakości

Artykuł 102 ust. 1 określa procedurę oceny i zatwierdzania projektu w przypadku, w którym państwo członkowskie decyduje się dla danego projektu skorzystać z oceny jakości dokonywanej przez niezależnych ekspertów wspieranych przez pomoc techniczną będącą w dyspozycji Komisji (zgodnie z zapowiedzią Komisji, będzie to inicjatywa JASPERS) lub, jeśli państwo członkowskie z takim wnioskiem wystąpiło i Komisja się na to zgodziła, innych niezależnych ekspertów.

Pierwszym etapem w takiej procedurze jest **ocena jakości**. Jej zakres jest bardzo szczegółowo określony: zakres informacji podlegających ocenie określony jest w art. 101 akapit pierwszy lit. a)-i) i doprecyzowany w załączniku II do rozporządzenia wykonawczego nr 207/2015, a kryteria oceny ustanowione są w załączniku II do rozporządzenia nr 480/2014.

Ocenie takiej podlegają informacje dotyczące projektu przed jego zatwierdzeniem przez instytucję zarządzającą, przepisy rozporządzeń nie precyzują jednak, jakie są minimalne wymagania odnośnie wcześniejszych czynności dokonanych przez instytucje krajowe przed przekazaniem informacji do oceny. Projekt taki może, ale nie musi być wcześniej przedmiotem wsparcia doradczego w ramach JASPERS również finansowanego ze środków pomocy technicznej będących do dyspozycji Komisji Europejskiej, jednak jednostka JASPERS odpowiedzialna za ocenę jakości jest funkcjonalnie niezależna i nie wpływa w formalny sposób na zakres i kryteria oceny.

Przepisy bardzo ogólnie regulują zasady funkcjonowania oceny jakości. Zgodnie z **art. 23 ust. 1 rozporządzenia nr 480/2013** eksperci dokonujący oceny jakości będą mogli występować o dodatkowe informacje i zadawać pytania w celu rozstrzygnięcia wątpliwości. Mogą też, jeśli państwo członkowskie się zgodzi, dokonać wizyty na miejscu, ale nie jest już jasne na jakich zasadach będzie można informacje już przekazane poprawić w przypadku zidentyfikowanych problemów. Rozporządzenie nie określa także terminów ile taka ocena jakości ma trwać. Kryteria wymaganej weryfikacji są bardzo szerokie i wymagające dogłębnej analizy projektu, aby zapewnić, że informacje są „spójne, kompletne i rzetelne”. Jest to wymóg szerszy i bardziej precyzyjnie zdefiniowany niż weryfikowany dla projektów wspieranych z perspektywy 2007-2013 przez Komisję. Jeśli ocena jakości będzie więc odbywała się od samego początku, nie wykorzystując i nie przyjmując za podstawę ustaleń np. wcześniejszego wsparcia doradczego JASPERS, rzeczywisty okres oceny nie będzie znacząco krótszy niż miało to miejsce dla projektów wspieranych ze środków perspektywy 2007-2013 w przypadku zatwierdzania przez Komisję, tj. w praktyce minimum kilka miesięcy. Komisja widzi możliwość skrócenia tego terminu nawet do 4 tygodni, jeśli projekt jest dojrzały i skorzystał wcześniej ze wsparcia JASPERS, ale nie jest to wiążący termin i dopiero praktyka pokaże, na ile jest to realistyczne oczekiwanie. Ze względu na brak rozstrzygnięć legislacyjnych, bardzo dużo zależy tutaj od rozwiązań organizacyjnych dotyczących funkcjonowania inicjatywy JASPERS, ustalonych w pierwszej kolejności pomiędzy EBI, wprowadzonych wewnętrznymi procedurami EBI i ustalonych bilateralnie między państwami członkowskimi a JASPERS. Eliminacja ryzyka opóźnień potencjalnie jest możliwa jeśli Komisja i państwo członkowskie zapewnią, że:

- **będzie przepływ informacji między ekspertami** zapewniającymi wsparcie doradcze w ramach JASPERS a ekspertami, którzy będą w przyszłości dokonywać oceny jakości. Jeśli to zostanie zapewnione, eksperci dokonujący oceny jakości nie będą rozpoznawać projektu od nowa, ale będą w pełni przygotowani do identyfikacji ewentualnych kwestii problematycznych,
- **będzie możliwe dokonywanie oceny jakości w etapach**, równoległe z procesem przygotowania projektu, nie czekając na gotowość pozostałych informacji. Analiza kosztów i korzyści czy dokumentacja środowiskowa nie będą co do zasady gotowe w tym samym momencie i wiele elementów oceny nie jest uzależnione od dostępności innych elementów. Takie rozwiązanie sprawiłoby, że w momencie skompletowania dokumentacji pozostawałoby do weryfikacji niewiele elementów i tylko szybkie sprawdzenie, czy poszczególne cząstkowe decyzje są spójne ze sobą,

1303/2013

- **będzie możliwa integracja procesu oceny projektu przez instytucję zarządzającą i oceny jakości**, tj. że ocena jakości nie będzie następować po pełnej ocenie przez instytucję zarządzającą lub działającą w jej imieniu instytucję pośredniczącą, ale że będzie częścią jednego wspólnego procesu (innymi słowy: tę ocenę w całości lub w istotnej części zastąpi). Ponieważ w odróżnieniu od oceny przez Komisję zgodnie z art. 102 ust. 1 po przekazaniu projektu bezpośrednio Komisji, ocenie jakości podlega projekt, który nie jest jeszcze wybrany przez Komisję, wydaje się, że taka możliwość potencjalnie istnieje.

Ocena przez niezależnych ekspertów może zastąpić ocenę przez instytucję zarządzającą wymaganą do zatwierdzenia projektu. Zgodnie z art. 102 ust. 1 „w przypadku pozytywnej oceny instytucja zarządzająca może przystąpić do wyboru dużego projektu”, co oznacza, że taka pozytywna ocena stanowi wystarczającą podstawę do zatwierdzenia projektu zgodnie z art. 125 ust. 3.

W ramach oceny jakości niezależni eksperci mogą konsultować się z Komisją. Zgodnie z art. 23 ust. 1 akapit 3 rozporządzenia nr 480/2014 konsultacje mogą dotyczyć istotnych, tj. mających znaczenie dla oceny pozytywnej projektu, kwestii w zakresie pomocy publicznej. Takie konsultacje mogą mieć miejsce wyłącznie w przypadku gdy zgodzi się na to państwo członkowskie, jednak ten wymóg uzyskania zgody w praktyce będzie formalnością: jeśli niezależny ekspert uzna, że do rozstrzygnięcia potrzebuje konsultacji z Komisją Europejską w tej kwestii, ewentualne nieprzeprowadzenie tych konsultacji prawdopodobnie oznaczałoby, że niezależny ekspert nie byłby w stanie wydać pozytywnej opinii. Możliwość takich konsultacji jest też korzystna dla państwa członkowskiego, gdyż dzięki konsultacji z organem odpowiedzialnym można zmniejszyć ryzyko naruszenia przepisów dotyczących pomocy publicznej. Nie oznacza to jednak gwarancji, że w przyszłości pomoc publiczna nie zostanie zakwestionowana. Procedury dotyczące uzyskania zgody na udzielenie pomocy publicznej są niezależne od procedur zatwierdzenia dużego projektu. Tam, gdzie występuje pomoc publiczna wymagająca zatwierdzenia, **zatwierdzenie dużego projektu nie oznacza automatycznie zatwierdzenia pomocy publicznej** w rozumieniu mających zastosowanie przepisów dotyczących pomocy publicznej. **Wcześniejsze zatwierdzenie pomocy publicznej nie oznacza również, że projekt zostanie zatwierdzony w oparciu o przepisy rozporządzenia ogólnego**: inne są kryteria oceny w ramach obu procesów i nawet dozwolona pomoc publiczna może być niekwalifikowalna, gdyż np. nie spełnia wymogów dotyczących efektywności wsparcia. Konsultacje mogą dotyczyć także pomocy publicznej, która nie wymaga zgłoszenia Komisji ani zatwierdzenia przez nią, np. przyznawanej zgodnie z decyzją Komisji 2012/21/UE dotyczącej pomocy stanowiącej rekompensatę z tytułu świadczenia usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.

Artykuł 102 ust. 1 odnosi się wyłącznie do sytuacji, w której duży projekt uzyska ocenę pozytywną. Zgodnie z art. 23 ust. 3 rozporządzenia nr 480/2014 ocena pozytywna jest możliwa tylko „jeśli niezależni eksperci stwierdzają, że spełnione zostały wszystkie kryteria wymienione w załączniku II do niniejszego rozporządzenia”. Jak podkreślono w art. 23 ust. 2 lit. d) rozporządzenia nr 480/2014 ocena jakości niezależnego eksperta musi więc jednoznacznie określić, nawet jeśli zawiera pewne sugestie lub zastrzeżenia, czy te sugestie lub zastrzeżenia wpływają na pozytywność tej oceny.

Jeśli opinia w ramach oceny jakości nie jest pozytywna, a instytucja zarządzająca pomimo tego zatwierdziła duży projekt, możliwe jest skorzystanie z procedury określonej w **art. 102 ust. 2**, tj. bezpośrednie skierowanie projektu do Komisji. Ustęp 2 dotyczy „innych przypadków, niż określone w ust. 1 niniejszego artykułu”, a ponieważ ustęp 1 dotyczy wyłącznie przypadku, w którym ocena jest pozytywna, inne oceny niż pozytywne także objęte są ustępem 2, na takich samych zasadach jak w sytuacji, gdyby ocena jakości nie została wcale dokonana. Należy mieć jednak na uwadze, że o ile przyczyny będące powodem braku pozytywnej decyzji nie zostaną wyeliminowane lub wątpliwości wyjaśnione, z dużym prawdopodobieństwem Komisja, która może przesłać dokumentację do tych samych ekspertów, którzy zadecydowali o wydaniu negatywnej opinii, podtrzyma te zastrzeżenia i wyda decyzję odmawiającą wkładu finansowego podając zgodnie z **art. 102 ust. 4** powody odmowy. Taka decyzja może być zaskarżona do sądu.

Jeśli projekt w ramach oceny jakości uzyskał jednoznaczną opinie pozytywną a następnie instytucja zarządzająca lub działająca w jej imieniu instytucja pośrednicząca wybrała projekt, nie przekazuje Komisji całości dokumentacji, a jedynie powiadomienie, które składa się z 2 podstawowych części:

1. dokumentu, który otrzymał beneficjent, a który zgodnie z art. 125 ust. 3 lit. c) określa warunki wsparcia dla dużego projektu, w tym szczegółowe wymagania dotyczące produktów lub usług, które mają być dostarczone w ramach projektu, plan finansowy oraz termin realizacji, oraz
2. sprawozdania z niezależnej oceny jakości, o którym mowa w art. 23 ust. 2 lit. d) rozporządzenia nr 480/2014.

Dodatkowo oprócz elementów merytorycznych wskazanych powyżej wymagane jest oświadczenie potwierdzające, że projekt, który uzyskał pozytywną ocenę jakości nie zmienił się od czasu uzyskania takiej oceny w taki sposób, aby wpłynąć na ocenę jakości.

Zgodnie z **art. 102 ust. 1 akapit drugi** Komisja wydaje decyzję negatywną, odmawiając wkładu finansowego dla dużego projektu „**wyłącznie wtedy, gdy stwierdzi istotne słabe punkty**” w ocenie niezależnych ekspertów. W przypadku zastosowania oceny jakości, ocenie Komisji nie podlega więc dokumentacja projektu, o której mowa w art. 102 ust. 1

lit. a), ale jakość pracy wykonanej przez niezależnych ekspertów, czyli dokument „ocena jakości przeprowadzona przez niezależnych ekspertów, obejmująca wyraźne stanowisko nt. wykonalności inwestycji i trwałości ekonomicznej projektu” przedkładany wraz z dokumentacją projektową zgodnie z art. 102 ust. 1 lit. b). Podmiotem podpisanym pod tym dokumentem jest JASPERS lub inny niezależny ekspert i to ten podmiot powinien być adresatem ewentualnych uwag Komisji. Należy zwrócić uwagę, że Komisja nie dysponuje całością dokumentacji projektu, co determinuje w praktyce dodatkowo bardzo ograniczony zakres czynności po stronie Komisji i oznacza, że nie dokonuje ona ponownej oceny projektu, a jedynie sprawdza, czy w zawartym w powiadomieniu uzasadnieniu oceny jakości sporządzonym przez niezależnego eksperta nie ma sprzeczności i czy to uzasadnienie jest wystarczające. Co więcej, nie każda niedoskonałość powiadomienia stanowi przesłankę do negatywnej decyzji: musi to być słaby punkt o charakterze istotnym. Komisja zapowiada, że **w przypadku pozytywnej oceny jakości dużego projektu przez JASPERS w praktyce odmowa udzielenia wkładu finansowego jest bardzo mało prawdopodobna** i w świetle ograniczonego zakresu danych przekazywanych Komisji i ograniczonego zakresu czynności wykonywanych przez Komisję wydaje się, że proces zatwierdzenia dużego projektu będzie formalnością.

Dodatkowym zabezpieczeniem ograniczającym ryzyko niezatwierdzenia projektu jest wprowadzenie domniemanej zgody Komisji w przypadku upłynięcia terminu 3 miesięcy, o której mowa w art. 102 ust. 1 akapit drugi. Inaczej niż w przypadku bezpośredniego przekazania wniosku Komisji bez oceny jakości zgodnie z art. 102, termin ten nie jest wymieniony w art. 3, tak więc nie ulega przerwaniu i biegnie również wtedy, kiedy Komisja chce uzyskać dodatkowe wyjaśnienia itp.

Rozporządzenie nie określa, kiedy należy przekazać powiadomienie o dużym projekcie po uzyskaniu pozytywnej oceny w ramach oceny jakości, jednak mając na uwadze, że dopiero przekazanie tego dokumentu umożliwia deklarowanie wydatków dla dużego projektu, państwo członkowskie ma interes w tym, aby to zrobić jak najszybciej. Dodatkowo szybkie przekazanie powiadomienia Komisji zapewni, że bezproblemowo będzie można podpisać wymagane oświadczenie, że w okresie między uzyskaniem pozytywnej opinii niezależnych ekspertów a przekazaniem powiadomienia Komisji projekt się nie zmienił. Zmiany, które nie wpływają na ocenę jakości są możliwe.

Praktyka pokazuje, że duże projekty w trakcie realizacji będą się czasem w toku realizacji zmieniały także w zakresie elementów, które podlegały ocenie jakości. Przepisy rozporządzeń milczą nt. tego, jakie zmiany będą dozwolone bez konieczności ponownej oceny i zmiany decyzji Komisji zatwierdzającej projekt, a jakie będą wymagały ponownej oceny. Kluczowym czynnikiem mogącym zmniejszyć ryzyko konieczności zmian jest dogłębna i szeroka analiza ryzyka, która będzie zawierała zarys sposobu postępowania w przypadku możliwych do przewidzenia problemów i która będzie elementem oceny jakości. Może pozwolić to na ograniczenie liczby sytuacji, w który trzeba będzie dokonać indywidualnego rozpatrzenia konieczności dokonania oceny lub zmian decyzji do sytuacji wystąpienia rzeczywiście nieprzewidywalnych problemów. Istotne znaczenie będzie miała praktyka, którą zastosuje Komisja przy sporządzaniu decyzji dotyczących dużych projektów: im bardziej szczegółowa taka decyzja będzie, tym większe prawdopodobieństwo, że będzie musiała być zmieniana.

Decyzja Komisji w przypadku niestosowania oceny jakości

Procedura określona w **artykułem 102 ust. 2** ma zastosowanie w każdym przypadku nie objętym ust. 1, a więc zarówno wówczas, gdy państwo członkowskie zdecydowało o przekazaniu dużego projektu bez oceny jakości bezpośrednio Komisji, jak i wówczas, gdy projekt w ramach oceny jakości nie uzyskał oceny pozytywnej, a państwo członkowskie pomimo tego zdecydowało się zatwierdzić projekt i przekazać do zatwierdzenia Komisji. W takim przypadku Komisji przekazuje się całość dokumentacji dotyczącej projektu, a nie tylko powiadomienie.

Kryterium oceny dokumentacji sformułowane jest dużo bardziej ogólnie niż w przypadku przekazania pozytywnej oceny jakości. W art. 102 ust. 2 czytamy tylko, że wkład musi być „uzasadniony”. Wprawdzie pojęcie to nie jest doprecyzowane w innych przepisach, a załącznik II do rozporządzenia nr 480/2014 zawierający szczegółowe kryteria oceny jakości odnosi się formalnie wyłącznie do procedury oceny z udziałem niezależnych ekspertów, nieuzasadnione byłoby przyjęcie różnych standardów mających zastosowanie w zależności od procedury. Można więc domniemywać, że Komisja stosować będzie te same kryteria, jak te określone w załączniku II do rozporządzenia nr 480/2014, zwłaszcza że Komisja zapowiada, że dokumenty będą dla niej oceniać i tak ci sami eksperci z JASPERS. Kryteria są te same jak w przypadku oceny przez niezależnych ekspertów, ale status projektu jest inny i konsekwencja niespełnienia kryterium inna. Przekazanie dużego projektu Komisji po weryfikacji przez państwo członkowskie oznacza, że projekt jest już zatwierdzony przez instytucję zarządzającą i że za jego ocenę i zgodność z kryteriami instytucja zarządzająca bierze pełną odpowiedzialność. Komisja powtarza więc w praktyce ocenę dokonaną przez instytucję zarządzającą lub działającą w jej imieniu instytucję pośredniczącą, oceniając przy tej okazji, czy ta instytucja zarządzająca wykonała swoje wynikające z art. 125 ust. 3 obowiązki właściwie, czy nie.

1303/2013

Termin na ocenę dużego projektu przez Komisję jest pozornie taki sam, jak w przypadku pozytywnej oceny w ramach oceny jakości zgodnie z art. 102 ust. 1 i wynosi 3 miesiące. Są jednak 2 bardzo istotne różnice w sposobie stosowania tego trzymiesięcznego terminu. Po pierwsze, inaczej niż w przypadku pozytywnej oceny jakości, termin ten zgodnie z art. 3 nie biegnie ilekroć Komisja wyśle swoje uwagi do państwa członkowskiego do czasu, dopóki państwo członkowskie na te uwagi odpowie (po odpowiedzi państwa członkowskiego kontynuuje się liczenie terminu, a nie rozpoczyna liczenia okresu trzymiesięcznego od początku). Po drugie, nie ma sankcji związanej z niedotrzymaniem terminu ani domniemania zgody w takim przypadku, a jak praktyka pokazuje w przypadku stosowanej dotychczas procedury zatwierdzania dużych projektów, takie niedotrzymanie terminu jest częste.

Nie jest to sprecyzowane w rozporządzeniu, ale należy się spodziewać, że podobnie jak to miało miejsce dotychczas, **ocena dużego projektu będzie miała charakter dwustopniowy**: w pierwszej kolejności, zazwyczaj w ciągu kilkunastu dni Komisja zweryfikuje w bardzo podstawowy sposób, bez wnikania w treść załączonych dokumentów, czy wszystkie wymagane dokumenty są przekazane i poinformuje państwo członkowskie o przyjęciu projektu do oceny (tzw. *admissibility*).

Sygnaty płynące z Komisji Europejskiej wskazują natomiast na inną istotną różnicę w podejściu do przekazywanych dużych projektów, która może być wdrożona przez Komisję, polegającą na **dużo bardziej restrykcyjnym podejściu do możliwości uzupełniania informacji i poprawiania projektów po ich przekazaniu Komisji** w ramach procedury określonej w art. 102 ust. 2. Dotychczas Komisja prawie bez ograniczeń pozwalała na takie zmiany, natomiast teraz zapowiada, że jeśli w toku oceny zwróci uwagę na niespełnienie jakiegokolwiek istotnego elementu oceny, będzie wzywała państwo członkowskie nie do poprawienia dokumentacji, ale do dobrowolnego wycofania projektu, a w przypadku gdy państwo członkowskie tego nie robi, będzie wydawać decyzje negatywne odmawiając wkładu finansowego dla danego dużego projektu. W przypadku wycofania projektu lub decyzji negatywnej wcześniej zadeklarowane i uwzględnione we wnioskach o płatność wydatki dotyczące dużego projektu będą musiały zostać wycofane. Takie podejście uzasadniane jest zapobieganiem sytuacji, w którym przekazywany jest niedojrzały projekt tylko po to, aby móc wcześniej rozpocząć deklarować wydatki. W opinii Komisji dotychczasowe, bardziej liberalne podejście mogłoby w efekcie prowadzić do sytuacji obchodzenia przepisu określonego w art. 101 ust. 6 – pomimo stwierdzonej przez Komisję sytuacji braku lub niewłaściwej jakości informacji określonej w art. 101 ust. 1, co jest warunkiem koniecznym zatwierdzenia projektu, projekt deklarowałby wydatki. W przypadku projektów realizowanych ze środków perspektywy 2007-2013 nie było to problemem, gdyż wydatki można było deklarować także dla projektów niezatwierdzonych, a więc możliwość uzupełniania nie miała bezpośrednich konsekwencji finansowych. Rozporządzenie nie regulując kwestii uzupełniania dokumentacji i wyjaśnień państw członkowskich w praktyce pozostawia dużą swobodę, jeśli chodzi o podejście Komisji i nie daje państwu członkowskiemu prawnych środków umożliwiających zmianę podejścia Komisji w tym zakresie. Jeśli zapowiadane podejście Komisja zastosuje w praktyce, zmniejszy to korzyści związane z innym momentem, od którego można rozpocząć deklarowanie wydatków, niż w przypadku niekorzystania z oceny jakości.

Rozpoczęcie prac

Artykuł 102 ust. 3, zgodnie z którym w ciągu 3 lat od decyzji Komisji muszą zająć konkretne postępy w realizacji dużego projektu, ma zapobiegać sytuacji, w której po zatwierdzeniu projektu nie jest on realizowany, a w międzyczasie dokumentacja dezaktualizuje się (np. konieczne jest powtórzenie procedur środowiskowych) i zakładane korzyści społeczno-gospodarcze nie mają miejsca.

Tekst w języku polskim odnoszący się do „umowy na wykonanie prac” nie jest precyzyjny. Zgodnie z tekstem angielskim wymagane do wypełnienia warunku jest co do zasady podpisanie pierwszego kontraktu na roboty (*works contract*), nie wystarczy więc np. podpisanie umowy dotyczącej inżyniera kontraktu, czy umowy dotyczącej wykonania prac związanych z przygotowaniem danego dużego projektu. W przepisie zawarto przepis szczególnie określający, że w przypadku w którym projekt jest realizowany w ramach PPP decydującym o wypełnieniu warunku zdarzeniem jest podpisanie umowy pomiędzy podmiotem publicznym a wykonawcą prywatnym realizującym projekt w ramach PPP. Ten przepis szczególnie ma zastosowanie niezależnie od tego, czy do projektu PPP stosuje się przepisy szczególne określone w art. 63-64, tj. w szczególności niezależnie od tego, który podmiot (publiczny czy prywatny) jest beneficjentem w rozumieniu rozporządzenia ogólnego. Uzasadnieniem dla przepisu szczególnego jest przede wszystkim natura umowy PPP, która zazwyczaj zawiera zarówno etap robót jak i wcześniejsze przygotowanie inwestycji (umowa dotycząca samych robót nie wymaga przepisu szczególnego).

Choć w przepisie brak wyraźnej derogacji, wydaje się, że nie ma innej możliwości, niż stosowanie analogicznego do PPP podejścia w przypadku kontraktów w formule zaprojektuj i wybuduj, np. realizowanych zgodnie ze standardowymi warunkami kontraktowymi FIDIC (*Fédération Internationale des Ingénieurs-Conseils* – Międzynarodowa Federacja Inżynierów Konsultantów), tzw. żółty FIDIC. Należy domniemywać, że podpisanie umowy z wykonawcą, gdy częścią umowy są roboty budowlane, jest wystarczające – trudno bowiem w takim przypadku znaleźć innym jednoznacznie określony

moment, który można by przyjąć za punkt odniesienia. W przypadku dużego projektu, w ramach którego nie przewiduje się kontraktów na roboty, a jedynie kontrakty na dostawy, należy przyjąć, że warunek ten jest automatycznie wypełniony, gdyż w przeciwnym razie nigdy nie można by go wypełnić – chociaż nawet bez wymogu prawnego w tym przypadku należy unikać sytuacji, w której projekt pomimo zatwierdzenia nie będzie realizowany przez długi okres (ryzyka związanego z koniecznością powtórzenia procedur środowiskowych wprawdzie nie będzie, ale mogą się w międzyczasie zmienić inne założenia odnośnie projektu).

Artykuł 102 ust. 3 przewiduje możliwość przedłużenia ww. terminu trzyletniego w uzasadnionych przypadkach. Wymienione są przykładowe przesłanki (opóźnienia wynikające z postępowań administracyjnych i prawnych), jednak inne uzasadnienie również jest dopuszczalne. Komisja może, ale nie ma obowiązku zgodzić się na przedłużenie. Rozporządzenie zostawia w tym zakresie dużą dyskrejonalność, ale jak w przypadku każdej decyzji wykonawczej Komisja będzie musiała ewentualną odmowę uzasadnić i taka decyzja będzie mogła być zaskarżona do sądu. Nie ma także przeszkód prawnych, aby nawet w przypadku upływu trzyletniego terminu i nieprzedłużenia go przez Komisję ponownie nie wystąpić o zatwierdzenie projektu, zgodnie z procedurą określoną w art. 102 ust. 1 lub ust. 2, oczywiście weryfikując i aktualizując w razie potrzeby dokumentację. Konieczność wycofania do czasu ponownego zatwierdzenia wydatków już zadeklarowanych dla projektu nie powinna być co do zasady w takim przypadku zbyt uciążliwa, gdyż albo takich wydatków i tak nie będzie, albo będą stosunkowo niewielkie, gdyż to wydatki związane z robotami zazwyczaj stanowią zdecydowaną większość kosztów całkowitych.

Przepis nie określa wyraźnie, kiedy należy złożyć wniosek o wydłużenie terminu. Ponieważ jednak, jeśli trzyletni termin upłynie decyzja utraci moc, w takiej sytuacji nie byłoby już możliwości wydłużenia okresu, gdyż nie byłoby już prawomocnej decyzji, na podstawie której ten okres byłby określony. Należy więc przyjąć, że wniosek w tej sprawie należy złożyć przed upływem ważności już wydanej decyzji i to z odpowiednim wyprzedzeniem. Biorąc pod uwagę, że Komisja podejmuje decyzję w dużo węższym zakresie i na podstawie dużo bardziej ograniczonych przesłanek niż w przypadku zwykłej decyzji zatwierdzającej duży projekt, oraz fakt, że uznano za konieczne uregulowanie oddzielnie w ust. 3 tej sytuacji,³⁹⁾ racjonalnym wydaje się przyjęcie, że nie ma w tym przypadku mowa o okresie trzymiesięcznym i jeśli informacje i uzasadnienie przez państwo członkowskie jest wystarczające, Komisja powinna podjąć decyzję dużo szybciej i bez zbędnej zwłoki. Nie oznacza to jednak, że wystarczy przekazać taki wniosek na dzień lub dwa przed upływem terminu.

Odmowa wkładu finansowego dla dużego projektu

Zgodnie z **artykułem 102 ust. 4** Komisja odmawiając wkładu finansowego dla dużego projektu musi przedstawić uzasadnienie tej decyzji. Uzasadnienie musi wskazać, których wymaganych zgodnie z przepisami kryteriów weryfikowanych przez Komisję zgodnie z art. 102 ust. 1 lub ust. 2 projekt nie spełnił. Ponieważ inny jest zakres weryfikacji, w zależności od zastosowanej procedury uzasadnienie powinno być inne w przypadku każdej z opcji.

W przypadku odmowy wsparcia dla dużego projektu, który otrzymał pozytywną ocenę jakości, Komisja powinna wskazać wyraźnie istotne słabe punkty w ocenie jakości. Inne elementy, w szczególności sama dokumentacja projektu, nie podlegają ocenie Komisji, nie stanowiłyby więc prawidłowego uzasadnienia. Inaczej będzie w przypadku oceny w oparciu o procedurę określoną w art. 102 ust. 2 – każdy element dokumentacji dużego projektu, który według Komisji podważa uzasadnienie wyboru projektu przez instytucję zarządzającą, także w sytuacji, kiedy informacje przedstawione przez państwo członkowskie są niewystarczające, może być podstawą do negatywnej decyzji. Uzasadnienie powinno wskazywać konkretnie, której informacji brakowało lub, który wymagany element lub elementy projektu spowodowały, że Komisja podjęła decyzję odmowną. Musi być to element wymagany zgodnie z rozporządzeniami bądź przepisami krajowymi. Komisja nie ma upoważnienia do odrzucenia projektu tylko dlatego, że wolałaby inny projekt lub inny jego zakres, niewystarczające jest też powołanie się przez Komisję na własne wytyczne lub inny dokument nie mający wiążącej mocy prawnej. Jednak jako pierwszy obowiązek instytucji zarządzającej w art. 125 ust. 1 określono postępowanie zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami (który ma i bez tego odniesienia powszechne zastosowanie do wszystkich środków UE zgodnie z art. 30 rozporządzenia finansowego), który obejmuje oszczędność, wydajność i skuteczność, co pozostawia niestety znaczne pole dla interpretacji i nie można wykluczyć, że zostanie to wykorzystane dla uzasadnienia ewentualnej negatywnej decyzji.

Bezpośrednie konsekwencje niezatwierdzenia dużego projektu określone są w **artykule 102 ust. 6**. Jeśli w ramach wniosków o płatność pośrednią umieszczono przed datą decyzji wydatki dotyczące danego dużego projektu, należy te wydatki skorygować, tj. w praktyce wycofać z kolejnej deklaracji wydatków. Wycofanie wydatków w związku z zastosowaniem tego artykułu nie oznacza, że wydatki zadeklarowane wcześniej były wydatkami nieprawidłowymi. Może

³⁹⁾ ponieważ nie ogranicza tego żaden przepis, niezależnie od ust. 3 państwo członkowskie zawsze może ponownie przedstawić zmieniony wniosek dotyczący dużego projektu zgodnie z procedurą określoną w ust. 1 lub ust. 2, który wymagałby pełnej oceny, ale który skutkowałby efektywnym ponownym rozpoczęciem biegu trzyletniego terminu.

1303/2013

się jednak zdarzyć, że przyczyną dla którego projekt nie został zatwierdzony jest stwierdzona w trakcie oceny przekazanej dokumentacji nieprawidłowość – w takim przypadku może mieć zastosowanie procedura korekt finansowych przez Komisję zgodnie z art. 144. Komisja wyda w takiej sytuacji oddzielną decyzję wykonawczą na podstawie art. 144 i ma obowiązek zastosować oddzielną procedurę zgodnie z art. 145. Jeśli w toku oceny dużego projektu Komisja ustali, że instytucja zarządzająca nie ma procedur zapewniających weryfikację dużych projektów przed zatwierdzeniem może uznać to za przesłankę wskazującą, że problem nie jest odosobniony i nie dotyczy tylko projektu objętego procedurą zatwierdzania, ale stanowi potencjalnie defekt w skutecznym funkcjonowaniu systemu zarządzania i kontroli (mającym zastosowanie do dużych projektów lub nawet do wszystkich projektów), co stwarza ryzyko **korekty finansowej na większą kwotę**. Dlatego, w szczególności w przypadku stosowania procedury określonej w art. 102 ust. 2, procedury krajowe dotyczące zatwierdzania dużych projektów powinny zapewniać, że dopiero dojrzały i w pełni zweryfikowany we wszystkich aspektach projekt jest zatwierdzany i trafia do Komisji. Nie można liczyć, że słabości projektu zostaną dopiero skorygowane po ich identyfikacji przez Komisję. Taka możliwość istnieje w przypadku oceny jakości, natomiast w przypadku dużego projektu już zatwierdzonego każdy słaby punkt zidentyfikowany dopiero przez Komisję stwarza ryzyko korekty.

Decyzja o odmowie wkładu finansowego może być zaskarżona do sądu. Nie ma też, co do zasady, przeszkód prawnych, aby dokumentację dużego projektu poprawić i ponownie rozpocząć wymaganą procedurę zatwierdzania projektu przez Komisję. Możliwe jest także ograniczenie wysokości kosztów kwalifikowalnych dla projektu w taki sposób, aby nie stanowił dużego projektu, jednak w takiej sytuacji należy mieć pewność, że przyczyną negatywnej decyzji Komisji nie były elementy mające zastosowania do wszystkich projektów, a jedynie szczególne, dodatkowe kryteria mające zastosowanie tylko dla projektów dużych (np. o ile państwo członkowskie nie zdecyduje inaczej, jakość analizy kosztów i korzyści nie ma znaczenia dla projektów nie będących dużymi projektami, gdyż taka analiza dla projektów poniżej progu dużego projektu nie jest wymagana).

Wymóg, zgodnie z **artykułem 102 ust. 5**, aby duży projekt przed jego skierowaniem do Komisji był w wykazie dużych projektów stanowiącym część programu operacyjnego nie jest trudny do spełnienia. Wykaz stanowi ten element programu operacyjnego, który zgodnie z **art. 96 ust. 10** nie podlega zatwierdzeniu przez Komisję, a jego zmiana wymaga wyłącznie zatwierdzenia przez komitet monitorujący właściwego programu lub właściwych programów (jeśli projekt jest wdrażany w ramach więcej niż jednego programu operacyjnego), zgodnie z art. 110 ust. 2 lit. e) oraz poinformowania Komisji o przyjęciu zmian w wykazie w ciągu miesiąca od podjęcia takiej decyzji zgodnie z **art. 96 ust. 11**. Przepis dopuszcza sytuację, w której zmiana w wykazie dużych projektów może być dokonana już po, jeśli ma zastosowanie, ocenie jakości i zatwierdzeniu projektu, ale przed skierowaniem dużego projektu do zatwierdzenia Komisji, jednak należy mieć na uwadze m.in. czas niezbędny dla właściwego przeprowadzenia procedur w ramach komitetu monitorującego oraz fakt, że opóźni to moment, od którego można deklarować wydatki dotyczące dużego projektu we wnioskach o płatność pośrednią kierowanych do Komisji.

Fazowanie projektów

Artykuł 103 dotyczy specyficznej sytuacji **dużych projektów, które były zatwierdzone jeszcze w oparciu o przepisy mające zastosowanie do perspektywy 2007-2013, a w przypadku których przynajmniej część kosztów państwo członkowskie chciałoby sfinansować ze środków przyznawanych w oparciu o przepisy mające zastosowanie do okresu 2014-2020**. Przepisy przewidują uproszczoną procedurę zatwierdzania takich projektów przez Komisję pod warunkiem spełnienia warunków określonych w art. 103 ust. 1. Dla takich projektów nie ma konieczności przekazywania Komisji informacji, o których mowa w art. 101 akapit pierwszy lit. a)-i) (derogacja od stosowania art. 101 akapit 3). Derogacja ta w żadnym stopniu nie dotyczy przepisów, które dotyczą wszystkich projektów, nie tylko dużych i obowiązków instytucji zarządzającej, beneficjenta i innych podmiotów wynikających z przepisów rozporządzenia ogólnego. Derogacja ta nie dotyczy też konieczności zgromadzenia i oceny informacji wymaganych zgodnie z art. 101 akapit pierwszy przez instytucję zarządzającą lub działającą w jej imieniu instytucję pośredniczącą – ten wymóg nadal obowiązuje. Przepis nie deroguje także od obowiązku stosowania metodyki przeprowadzania analizy kosztów i korzyści, określonej w załączniku III do rozporządzenia wykonawczego nr 207/2015. Oznacza to konieczność dostosowania metodyki jeśli różni się ona od zastosowanej w trakcie oceny w oparciu o przepisy dotyczące okresu 2007-2013. Pewną elastyczność zapewnić może wykorzystanie przepisu przejściowego zawartego w art. 152 ust. 2, zgodnie z którym wnioski o pomoc złożone lub zatwierdzone na podstawie rozporządzenia nr 1083/2006 zachowują ważność. W okresie 2007-2013 Komisja interpretowała ten przepis jako zwalniający od obowiązku stosowania do projektów w podobnej sytuacji kryteriów wyboru zatwierdzonych przez komitet monitorujący, o ile tylko były one zgodne z nowym programem operacyjnym. Nie można wykluczyć, że Komisja zgodziłaby się na elastyczną interpretację w tym zakresie, biorąc pod uwagę, że przepis nie przewiduje szczegółowej nowej analizy w przypadku stosowania uproszczonej metody, a zastosowanie nowej metodyki może nawet przy nie zmienionym kształcie projektu mieć istotny wpływ na wnioski z tej analizy zwłaszcza, że państwa członkowskie mogły w okresie 2007-2013 stosować własną metodykę i nie były związane wytycznymi Komisji, a w okresie

2014-2020 swoboda działań państw członkowskich będzie ograniczona. Dla zwiększenia pewności prawnej podejście w tym zakresie koniecznie powinno być uprzednio uzgodnione z Komisją.

1303/2013

Warunki uproszczonej procedury fazowania

Aby skorzystać z uproszczonej procedury, muszą być spełnione łącznie następujące warunki, które są określone precyzyjnie i pozwalają bez głębokich analiz ustalić, które duże projekty je spełniają:

1. **przynajmniej jeden z wcześniejszych etapów dużego projektu musiał być dużym projektem w rozumieniu przepisów mających zastosowanie do okresu 2007-2013 i zostać w oparciu o te przepisy zatwierdzony przez Komisję.** Wprawdzie art. 103 ust. 1 lit. a) nie mówi wprost o dużych projektach, ale jedynie duże projekty w przepisach dla okresu 2007-2013 wymagały zatwierdzenia przez Komisję: mniejsze projekty takiego zatwierdzenia nie wymagały i w związku z tym kolejne etapy takich mniejszych projektów nie mogą skorzystać z uproszczonej procedury. Zgodnie z art. 103 ust. 1 lit. a) decyzja dotycząca wcześniejszego etapu dużego projektu musi być wydana przez Komisję najpóźniej do końca 2015 r. a w przypadku Chorwacji – do końca 2016 r., czyli w okresie kwalifikowalności. Art. 41 rozporządzenia nr 1083/2006 nie określa precyzyjnie, kiedy może zapaść decyzja o zatwierdzeniu dużego projektu w oparciu o przepisy dotyczące okresu 2007-2013. Nie przesądzają o tym również przepisy przejściowe zawarte w art. 152. Chociaż na razie Komisja wyklucza taką możliwość, teoretycznie można sobie wyobrazić sytuację, w której Komisja zatwierdza duży projekt na podstawie rozporządzenia nr 1083/2006 także po okresie kwalifikowalności, ale nawet jeśli taka potencjalna późna decyzja będzie miała miejsce, nie pozwoli już na skorzystanie z uproszczonej procedury w okresie 2014-2020 gdyż termin 31 grudnia 2015 r. jest w tym zakresie dla Polski wiążący,
2. suma kwalifikowalnych kosztów wszystkich etapów (a więc zarówno tych realizowanych ze środków w ramach perspektywy finansowej 2007-2013, jak i tych przewidzianych do finansowania ze zobowiązań w okresie 2014-2020) wynosi **ponad 50 mln euro lub w przypadku celu tematycznego 7 przekracza 75 mln euro.** Odniesienie do sumy wydatków kwalifikowalnych można rozumieć jako wyraźne wskazanie, że decyzja Komisji dla dużego projektu może być konieczna także w sytuacji, w której kolejny etap projektu finansowany ze środków na lata 2014-2020 nie przekracza samodzielnie tego progu. Konsekwencje takiej interpretacji wykraczają poza fazowanie projektów: także w sytuacji, w której etapy wcześniejsze finansowane ze środków perspektywy finansowej 2007-2013 nie były dużymi projektami (artykuł 103 wówczas nie ma zastosowania), punktem odniesienia do określenia, czy projekt jest duży i w związku z tym wymaga decyzji Komisji są koszty kwalifikowalne w ramach wszystkich perspektyw finansowych. Jak wyjaśniono szczegółowo przy omawianiu art. 100, koszty niekwalifikowalne, w tym także koszty, które zgodnie z decyzją beneficjenta lub państwa członkowskiego nie mają być deklarowane Komisji, nie są brane pod uwagę przy określaniu, czy projekt przekracza ww. próg, czy nie,
3. wniosek dotyczący dużego projektu i jego ocena dokonana przez Komisję w ramach poprzedniego okresu programowania obejmowały wszystkie planowane etapy. Oznacza to, że **nie jest możliwe skorzystanie z art. 103, jeśli we wniosku o potwierdzenie dofinansowania** (zgodnie z formatem określonym w załącznikach XXI lub XXII do rozporządzenia nr 1828/2006), **znajdowały się tylko informacje dotyczące etapu projektu finansowanego ze środków okresu 2007-2013, a nie było wszystkich** wymaganych zgodnie z art. 40 rozporządzenia nr 1083/2006 **informacji dotyczących etapu projektu finansowanego w ramach okresu 2014-2020.** W takim przypadku, jeśli suma kosztów kwalifikowalnych dla wszystkich etapów przekracza mający zastosowanie próg, konieczne jest stosowanie normalnej procedury. Możliwe są jednak dwie inne sytuacje, w których art. 103 można wykorzystać:
 - we wniosku o dofinansowanie mogły być pełne informacje dotyczące wszystkich etapów, ale decyzja przyjęta zgodnie z art. 41 ust. 2 rozporządzenia nr 1083/2006 dotyczyła tylko etapu finansowanego w ramach okresu 2007-2013, lub też
 - Komisja przyjęła decyzję dotyczącą dużego projektu obejmującą pierwotnie szerszy zakres, ale następnie ze względu na opóźnienia w realizacji projektu decyzja ta została zmieniona i wyłączony z tak zmodyfikowanej decyzji zakres stanowi teraz kolejny etap do finansowania w okresie 2014-2020.

Zastosowanie art. 103 w pierwszym przypadku jest możliwe, ponieważ art. 103 odnosi się wyłącznie do wniosku i jego oceny przez Komisję, objęcie wszystkich etapów decyzją nie jest natomiast warunkiem koniecznym. W drugim przypadku decyzja dla etapu z okresu 2014-2020 możliwa jest dopiero po modyfikacji decyzji na podstawie art. 41 rozporządzenia nr 1083/2006: zakres obu decyzji w żadnym momencie nie może się pokrywać w żadnej części. Doświadczenie pokazuje, że uzyskanie wymaganej zgody Komisji na modyfikację zakresu i jego ograniczenie nie było proste. Uregulowanie tej kwestii bezpośrednio w rozporządzeniu powinno ułatwić ten proces. Dodatkowym zabezpieczeniem jest oświadczenie Komisji dotyczące zakończenia w okresie programowania 2014-2020 operacji w ramach programów operacyjnych polityki spójności przewidzianych na okres programowania 2007-2013, opublikowane w Dzienniku Urzędowym UE, w którym Komisja przewiduje, że w „wyjątkowych i należycie uzasadnionych sytuacjach państwo członkowskie może być zmuszone do dostosowania wybranej operacji, która nie może zostać

1303/2013

ukończona do końca okresu programowania, poprzez rozłożenie zakończenia jej realizacji na dwa okresy programowania". Wskazanie w akapicie drugim tego oświadczenia na fakt, że państwo członkowskie ma elastyczność przy definiowaniu, co stanowi operację (w tym przypadku: w jaki sposób podzielić duży projekt na etapy), ułatwić powinno zastosowanie tego przepisu. Jak wskazano w akapicie czwartym tego oświadczenia (błędnie przetłumaczonego na język polski: mowa w nim o tym, że Komisja „może zatwierdzić fazowanie (podział na etapy) dużych projektów”, a nie „zatwierdzić zakończenie głównych projektów”), podstawową przesłanką dla zatwierdzenia podziału na etapy (fazowania) jest okres realizacji wykraczający poza okres programowania (rozumiany w tym przypadku jako okres kwalifikowalności, tj. o ile nie będzie zmian legislacyjnych, w przypadku okresu 2007-2013 i wszystkich krajów z wyjątkiem Chorwacji okres do 31 grudnia 2015 r.). Elastyczność w zakresie podziału na etapy jest ograniczona wymogami wynikającymi z zamknięcia programów realizowanych w oparciu o rozporządzenie nr 1083/2006, które szczegółowo określone są w wytycznych Komisji w tym zakresie,

4. **w dużym projekcie nie zaszły istotne zmiany, w szczególności w zakresie wysokości wydatków kwalifikowalnych.** Potwierdzenie spełnienia tego warunku zgodnie z art. 103 ust. 2 przekazuje Komisji instytucja zarządzająca jako dokument dodatkowy dołączony do powiadomienia o wybranym dużym projekcie przygotowanego według wzoru określonego w załączniku I do rozporządzenia nr 1011/2014. Mowa jest wyłącznie o zmianach istotnych, np. znacznej zmianie zakresu projektu lub zwiększeniu kwoty kosztów kwalifikowalnych objętych dofinansowaniem. Rozporządzenie nie precyzuje, jakie zmiany można uznać za istotne, ale można przyjąć, że ocena dokonywana przez Komisję będzie dotyczyła szczegółowych celów rzeczowych i finansowych całego projektu, które Komisja może porównać z przekazanymi jej przy pierwotnej ocenie informacjami na ten temat. Na pewno nie można uznać za znaczną zmianę opóźnienia w realizacji, bo wówczas art. 103 byłby bezprzedmiotowy. Co do zasady nie stosowałby się do żadnego projektu (Komisja nie zatwierdzała projektów, które miałyby harmonogram wykraczający poza okres kwalifikowalności dla perspektywy 2007-2013). Ponieważ np. w przypadku projektów generujących dochód, ze względu na dyskontowanie, zmiana harmonogramu wpływa w niewielkim stopniu na koszt kwalifikowalny wieloletnich projektów wydaje się zasadnym przyjęcie, że odchylenia o podobnej skali wynikające z innych niż zmiana harmonogramu czynników można uznać za na tyle nieistotne, aby nadal można było stosować art. 103. Odniesienie do wydatków kwalifikowalnych w treści przepisu i jednocześnie brak odniesienia do kosztów całkowitych można również interpretować jako dopuszczenie do stosowania art. 103 w sytuacji, w której wprawdzie nawet znacznie wzrosły koszty całkowite, ale państwo członkowskie decyduje się zachować pierwotny zakres projektu i pierwotnie określoną wysokość kosztów kwalifikowalnych, pokrywając pozostałe koszty ze środków innych niż współfinansowanie UE. Jeśli jednak zmiany w projekcie są istotne, w szczególności, jeśli proponowane jest ograniczenie zakresu w stosunku do projektu wcześniej podlegającego ocenie lub zatwierdzonego przez Komisję lub w przypadku, gdy w stosunku do pierwotnej decyzji wniosek dotyczy wyższych kosztów kwalifikowalnych (tj. w szczególności w przypadku, w którym decyzja Komisji obejmowała pierwotnie całość projektu, a następnie zmniejszono jej zakres i wyodrębniono nowy etap do finansowania w okresie 2014-2020 i suma ostatecznych wydatków kwalifikowalnych pierwszego etapu oraz kosztów kwalifikowalnych drugiego etapu jest większa niż pierwotna kwota decyzji skorygowana o nieprzewidzianą inflację), nie ma możliwości skorzystania z uproszczonej procedury w oparciu o art. 103. Brak możliwości zastosowania art. 103 nie wyklucza jednak przedłożenia etapu dużego projektu przewidzianego do finansowania w ramach perspektywy 2014-2020 w oparciu o normalną procedurę, czy to z wykorzystaniem oceny jakości dokonanej przez niezależnych ekspertów, czy bezpośrednio Komisji,
5. **etap finansowany w ramach perspektywy 2007-2013 będzie funkcjonalny (gotowy do wykorzystania) przed terminem złożenia dokumentów zamknięcia dla programu, w którym był wcześniej finansowany,** tj. zgodnie z art. 89 ust. 1 lit. a) do dnia 31 marca 2017 r. Definicja gotowości do wykorzystania projektu znajduje się w komisyjnych wytycznych w sprawie zamknięcia programów operacyjnych przyjętych do celów pomocy z EFRR, EFS i Funduszu Spójności (2007-2013) przywołanych w ww. oświadczeniu Komisji. Zgodnie z tymi wytycznymi, co do zasady wszystkie projekty, nie tylko duże i nie tylko podlegające podziałowi na etapy, powinny być gotowe do funkcjonowania najpóźniej w tym dniu. Wytyczne te przewidują jednak również możliwość, że dla części projektów wymóg ten może być spełniony przez kolejne 2 lata: w przypadku projektów korzystających z tej możliwości odroczenia nie będzie można zastosować przepisów art. 103. Określenie warunku odnoszącego się do daty w 2017 r. nie oznacza, że trzeba będzie czekać z zastosowaniem art. 103 aż do kwietnia 2013 r. lub nawet do daty wcześniejszej, jeśli pierwszy etap finansowany z okresu 2007-2013 będzie gotowy do wykorzystania wcześniej. Artykuł 103 akapit pierwszy lit. e) wyraźnie odnosi się do dwóch sytuacji: zarówno wtedy, kiedy pierwszy etap jest już gotowy, jak i do sytuacji gdy „będzie gotowy” – i sama deklaracja, że pierwszy etap projektu będzie gotowy do wykorzystania w określonym celu powinna być wystarczająca do podjęcia decyzji przez Komisję. Nie ma również przepisu, który uniemożliwiałby w latach 2014-2015 równoległego finansowania pierwszego etapu ze środków perspektywy 2007-2013, a drugiego etapu ze środków perspektywy 2014-2020, choć oczywiście wydatki muszą być rozdzielne i wchodzić w zakres poszczególnych etapów zatwierdzonych przez Komisję,

Procedura zatwierdzenia przez Komisję projektu fazowanego określona jest w art. 103 ust. 3 i jest analogiczna jak w przypadku określonej w art. 102 akapit drugi procedury dla projektów korzystających z oceny przez niezależnych ekspertów, choć przesłanki decyzji odmownej są inne. Także w tym przypadku obowiązuje zasada domniemanej zgody i jeśli w ciągu 3 miesięcy Komisja nie przyjmie formalnej decyzji o odmowie wkładu finansowego lub projekt nie zostanie wycofany przez instytucję zarządzającą, projekt będzie zatwierdzony. Ponieważ art. 103 nie jest wymieniony w art. 3 określającym zasady obliczania terminów, jego biegu nie przerywa ewentualne wystanie przez Komisję uwag lub pytań do instytucji zarządzającej. Ewentualna decyzja odmawiająca wkładu może być oparta wyłącznie na jednej z dwóch przesłanek:

- na podstawie informacji zawartych w powiadomieniu o wybranym dużym projekcie oraz dokumentów przekazanych Komisji w trakcie oceny i realizacji pierwszego etapu projektu na podstawie rozporządzenia nr 1083/2006 ze środków okresu 2007-2013, albo
- w przypadku niezgodności z odpowiednią osią priorytetową lub osiami priorytetowymi programu operacyjnego.

Jest to zakres przesłanek węższy niż w przypadku innych dużych projektów. Potencjalnie największe ryzyko wynika z braku definicji, co oznacza istotną zmianę w projekcie. Analizę tego, co może oznaczać istotność w tym kontekście, przedstawiono przy omawianiu art. 103 ust. 1 lit. d) powyżej. Ewentualna decyzja odmowna będzie musiała zawierać powody odmowy i będzie można ją zaskarżyć do sądu.

Artykuł 102 ust. 4 wskazuje również, że do projektów fazowanych mają zastosowanie inne wymogi odnoszące się do wszystkich dużych projektów: decyzja dla takiego projektu jest warunkowa i nie przestaje być ważna w przypadku niezawarcia w ciągu 3 lat umowy na roboty budowlane (☞ art. 102 ust. 3), etapy projektów fazowanych muszą być umieszczone w wykazie dużych projektów (☞ art. 102 ust. 5) a wydatki ich dotyczące nie mogą być złożone przed przekazaniem Komisji powiadomienia o wyborze dużego projektu (☞ art. 102 ust. 6) z tym, że w tym przypadku powiadomienie nie zawiera sprawozdania z niezależnej oceny jakości.

INFORMACJA I KOMUNIKACJA

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, EFS i Fundusz Spójności

Omawiane przepisy:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) artykuł 115 Informacja i komunikacja
 - b) artykuł 116 Strategia komunikacji
 - c) artykuł 117 Osoby odpowiedzialne za informację i komunikację oraz sieci łączące te osoby
 - d) załącznik XII Informacja i komunikacja nt. wsparcia z funduszy polityki spójności
2. Rozporządzenie wykonawcze KE nr 821/2014:
 - a) artykuł 3 Wytyczne dotyczące symbolu Unii oraz określenie standardowej kolorystyki
 - b) artykuł 4 Warunki techniczne umieszczania symbolu Unii oraz odniesienia do funduszu lub funduszy wspierających operację
 - c) artykuł 5 Charakterystyka techniczna stałych tablic i tymczasowych lub stałych billboardów
 - d) załącznik II Standardy graficzne dotyczące symbolu Unii oraz określenie standardowej kolorystyki

Powiązania z innymi artykułami:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) motyw 2 preambuły
 - b) art. 110 ust. 1 lit. c) – Odniesienie do kwestii rozpatrywania realizacji strategii komunikacji przez komitet monitorujący
 - c) art. 110 ust. 2 lit. d) – Odniesienie do kwestii rozpatrywania i zatwierdzania strategii komunikacji i jej zmian przez komitet monitorujący
 - d) art. 111 ust. 4 lit. b) – Odniesienie do kwestii wyników działań informacyjno-promocyjnych zawieranych w sprawozdaniach z wdrażania składane w latach 201-2019
 - e) art. 125 ust. 2 lit. c) – Odniesienie do obowiązku udostępniania beneficjentom informacji istotnych dla wdrażania operacji
2. Rozporządzenie nr 1304/2013 ws. EFS:
 - a) art. 20 ust. 1 i 2 – Odniesienie do obowiązku informowania przez beneficjentów, że dana operacja była wspierana w ramach YEI
3. Rozporządzenie wykonawcze KE nr 207/2015:
 - a) załącznik V część B pkt 12.2 Wyniki działań informacyjnych i komunikacyjnych nt. funduszy prowadzonych w ramach strategii komunikacji
 - b) załącznik X część B pkt 10.2 Wyniki działań informacyjnych i komunikacyjnych nt. funduszy prowadzonych w ramach strategii komunikacji
4. Rozporządzenie delegowane KE nr 480/2014:
 - a) art. 6 ust. 1 lit. b Obowiązek informowania przez podmioty wdrażające instrumenty finansowe odbiorców ostatecznych, że finansowanie pochodzi z programów współfinansowanych z EFSI

Podstawą działań komunikacyjnych jest prawo obywateli do wiedzy, w jaki sposób są inwestowane zasoby finansowe Unii. W informowanie opinii publicznej powinni być zaangażowani: państwo członkowskie, instytucje zarządzające⁴⁰⁾ oraz beneficjenci. Działania **informacyjne i komunikacyjne** mają na celu:

⁴⁰⁾ Dotyczy to także podmiotów, którym instytucje zarządzające powierzyły część swoich zadań tj. instytucji pośredniczących i wdrażających.

- dotarcie do potencjalnych beneficjentów z informacją nt. możliwości finansowania,
- rozpowszechnienie informacji o celach i efektach wsparcia z funduszy polityki spójności i roli UE.

Kluczowe narzędzie, mające służyć zwiększeniu dostępności informacji stanowi **portal** lub **strona internetowa** zapewniające dostęp do wszystkich programów operacyjnych. Za stworzenie portalu/strony odpowiada państwo członkowskie i instytucje zarządzające. Dla zapewnienia przejrzystości wsparcia z funduszy UE państwa członkowskie lub instytucje zarządzające prowadzą także wykaz operacji, dostępny za pośrednictwem wspomnianej strony internetowej/portalu, który jest aktualizowany co najmniej raz na sześć miesięcy.

Spójnej i ciągłej komunikacji w całym okresie 2014-2020 służy **strategia komunikacji** danego programu lub obejmująca kilka programów. W celu koordynacji działań informacyjnych i komunikacyjnych wyznacza się także osoby odpowiedzialne za koordynację na poziomie danego państwa dla funduszu lub funduszy oraz na poziomie każdego programu operacyjnego. Komisja organizuje sieci przedstawicieli państw członkowskich w celu wymiany informacji, doświadczeń i dobrych praktyk.

Grupy docelowe działań komunikacyjnych

Zgodnie z **artykułem 115 ust. 3 rozporządzenia ogólnego** szczegółowe zasady dotyczące działań informacyjnych i komunikacyjnych wobec wnioskodawców (potencjalnych beneficjentów) oraz beneficjentów określono w załączniku XII.

Działania informacyjno-komunikacyjne muszą być prowadzone do trzech grup docelowych:

- ogółu społeczeństwa (opinii publicznej),
- potencjalnych beneficjentów,
- beneficjentów.

Do prowadzenia niezbędnych działań wobec ogółu społeczeństwa zobowiązane jest zarówno państwo członkowskie, jak i instytucje zarządzające oraz beneficjenci.

Szczególną grupą są podmioty wdrażające instrumenty finansowe w ramach programów polityki spójności. Nawet jeśli nie posiadają statusu beneficjenta zobowiązane są do informowania odbiorców ostatecznych, że finansowanie pochodzi z programów współfinansowanych z EFSI, zgodnie z wymogami ustanowionymi w art. 115 rozporządzenia ogólnego (☞ art. 6 ust. 1 lit. b rozporządzenia delegowanego nr 480/2014).

Działania informacyjne i komunikacyjne wobec ogółu społeczeństwa

Działania te są podejmowane przez państwo członkowskie, instytucje zarządzające oraz beneficjentów i dotyczą operacji wspieranych w ramach programu operacyjnego.

W latach 2014-2020, biorąc pod uwagę polskie doświadczenia z lat 2007-2013 oraz skuteczność i efektywność kosztową, działania skierowane do opinii publicznej mają charakter horyzontalny, natomiast z poziomu programów są realizowane przede wszystkim działania dla potencjalnych beneficjentów i beneficjentów.

Obowiązki państwa członkowskiego i instytucji zarządzającej

Państwo członkowskie i instytucje zarządzające są zobowiązane do podejmowania działań zgodnie ze strategią komunikacji. Do obowiązków państwa członkowskiego lub instytucji zarządzającej należą przynajmniej:

- szeroko zakrojone działania informacyjne promujące uruchomienie programów,
- jedno szeroko zakrojone działanie informacyjne rocznie, promujące możliwości finansowania, realizowane strategię i przedstawiające osiągnięcia programu,
- wywieszanie symbolu Unii w siedzibie każdej instytucji zarządzającej,
- publikowanie elektronicznego wykazu operacji,
- podawanie na stronie internetowej przykładów operacji, w podziale na programy operacyjne,
- aktualizowanie informacji nt. realizacji programu operacyjnego.

1303/2013

Wywieszenie flagi Unii Europejskiej, które w latach 2007-2013 obowiązywało każdą instytucję zarządzającą na okres jednego tygodnia od dnia 9 maja, rozszerzono teraz na cały okres wdrażania programu (☞ załącznik XII, 2.1.2.c), a flagę zastąpiono symbolem UE, co wskazuje na możliwość przyjęcia różnych technicznych rozwiązań w tym zakresie. Obowiązek umieszczania symbolu UE dotyczy także instytucji pośredniczących i wdrażających, to jest podmiotów, które pełnią w systemie wdrażania funkcje powierzone im przez instytucję zarządzającą.

Obowiązki beneficjentów

Do działań komunikacyjnych wobec społeczeństwa są zobowiązane nie tylko instytucje zarządzające i państwo członkowskie, ale też beneficjenci. Czynią oni to głównie przez zawarcie w swoich działaniach komunikacyjnych oraz dokumentach związanych z realizacją operacji podawanych do wiadomości publicznej lub przeznaczonych dla uczestników projektów **informacji o otrzymanym wsparciu z funduszy unijnych** (☞ załącznik XII, 2.2.1 i 3). Informacja ta powinna składać się z symbolu Unii wraz z odniesieniem do Unii oraz odniesieniem do funduszu wspierającego daną operację.⁴¹⁾

Informacja o dofinansowaniu musi być przekazana przez beneficjentów także osobom i podmiotom uczestniczącym w projekcie.

Nowością w obecnej perspektywie jest możliwość stosowania jednego wspólnego odniesienia do funduszy, w przypadku gdy działanie dotyczy więcej niż jednego funduszu polityki spójności: EFSI. Zgodnie z przepisami dla lat 2007-2013, w przypadku gdy działania informacyjne lub promocyjne dotyczyły więcej niż jednego funduszu, słowne odniesienie do nazw funduszy nie było wymagane. KE interpretuje zapisy **załącznika XII, 2.2.1. ostatni akapit** w taki sposób, że informacja o dofinansowaniu na materiałach informacyjnych i promocyjnych powinna dotyczyć opisywanej operacji lub działania.

Inne nowe wymagania, które dotyczą wszystkich beneficjentów obejmują:

- umieszczanie informacji o dofinansowaniu oraz opisu operacji (projektu) na swojej stronie internetowej,
- umieszczanie plakatu z informacjami o operacji w miejscu widocznym i dostępnym publicznie.

Rozporządzenie nie precyzuje lokalizacji plakatu. Interpretacje przepisu wskazują, że ma być to przynajmniej miejsce realizacji projektu. W przypadku kilku operacji realizowanych w jednym miejscu możliwe jest umieszczenie jednego plakatu z informacją o tych projektach, i odwrotnie – jeśli operacja odbywa się w kilku miejscach, wymagane jest umieszczenie plakatów w tych lokalizacjach. Załącznik XII podaje minimalny rozmiar plakatu – A3. Nie precyzuje natomiast jego treści – oprócz wskazania wkładu finansowego z UE.

Pozostawiono wymóg dotyczący umieszczania tymczasowych billboardów informacyjnych oraz stałych billboardów lub tablic pamiątkowych (wtedy nie jest obowiązkowe stosowanie wspomnianych wyżej plakatów) (☞ załącznik XII, 2.2.4 i 5). Nowością jest obowiązek zamieszczania na tablicach lub billboardach, oprócz nazwy projektu, także jego celu.

Inna jest też zasada określania kwoty, od wysokości której uzależniony jest obowiązek wystawiania tablic/billboardów. W okresie 2007-2013 obowiązek umieszczania tablic/billboardów dotyczył projektów, których wkład publiczny (*public contribution*) wynosił powyżej 500 tys. euro. Obecne rozporządzenie stosuje termin „całkowite wsparcie publiczne” (*total public support*), co jest równoznaczne z dofinansowaniem uzyskanym przez projekt.

Obowiązek wystawienia tablic pamiątkowych może także dotyczyć niektórych projektów współfinansowanych z EFS, jeśli (zgodnie z interpretacją KE) głównym elementem projektu będzie: zakup środków trwałych lub finansowanie działań w zakresie infrastruktury lub prac budowlanych.

⁴¹⁾ Dodatkowo w przypadku „Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych” na materiałach informacyjnych i promocyjnych, dokumentach dotyczących realizacji projektu, podawanych do publicznej wiadomości lub wydawanych uczestnikom projektów powinna się znaleźć informacja, że operacja jest dofinansowana w ramach tej Inicjatywy.

Szczegółowe zasady stosowania symbolu UE i słownego odwołania do UE oraz właściwego funduszu precyzuje w rozdziale II oraz załączniku II **rozporządzenie wykonawcze KE nr 821/2014** z dnia 28 lipca 2014 r.

Podstawową zasadę wizualizacji wyraża artykuł 4 ust. 2: symbol UE musi być zawsze wyraźnie widoczny, a jego rozmiar i lokalizacja adekwatne do wielkości materiału. Jeśli umieszczone są inne logo, symbol UE nie może być od nich mniejszy (mierzony wysokością lub szerokością) (☞ art. 4 ust. 5).

Rozporządzenie wykonawcze wprowadza użyteczny w praktyce wyjątek, że w przypadku niewielkich przedmiotów promocyjnych nie ma obowiązku podawania nazwy funduszu (☞ art. 4 ust. 2).

Wzorem poprzedniego okresu programowania pojawia się także zapis dotyczący stałych tablic i tymczasowych lub stałych billboardów: minimum 25% powierzchni należy przeznaczyć na nazwę operacji oraz jej główny cel, a także obowiązkową wizualizację (na którą składa się symbol UE wraz z odniesieniem do UE oraz odniesieniem do funduszu/funduszy) (☞ art. 5 ust. 1 i 2).

W rozporządzeniu przyjęto też regułę, że symbol Unii i odniesienie do UE muszą być widoczne w momencie wejścia użytkownika na stronę internetową. Natomiast nazwa funduszu na tej samej stronie może być umieszczona w innym miejscu. Jest to istotne w przypadku małych ekranów urządzeń mobilnych (☞ art. 4 ust. 3).

Standardy graficzne symbolu UE nie różnią się od dotychczasowych. Opisuje je **załącznik II** do rozporządzenia wykonawczego. Nowością jest określenie zestawu dopuszczalnych czcionek dla napisu Unia Europejska, przy czym nie wolno stosować kursywy, podkreśleń ani efektów czcionki (☞ art. 4 ust. 4). Preferowane jest logo w kolorze (na stronach internetowych kolor jest obowiązkowy). Zastosowanie wersji jednobarwnej musi być uzasadnione (☞ art. 4 ust. 1).

Nowość stanowi wprowadzony w rozporządzeniu wykonawczym wymóg, aby nazwa instrumentu finansowego zawierała odniesienie, że dany instrument jest dofinansowany z EFSI (☞ art. 4 ust. 4).

Podobnie jak miało to miejsce w latach 2007-2013, także i w tym okresie w Polsce **obowiązuje wspólna wizualizacja dla wszystkich programów polityki spójności**. Uwzględnia ona, oprócz oznaczeń wskazanych w rozporządzeniu, obowiązek stosowania znaku marki Funduszy Europejskich i znaków programów, a w przypadku RPO również herbu województwa lub oficjalnego logo promocyjnego województwa. Wprowadzono również obowiązkowy dla wszystkich programów wzór tablicy informacyjnej i pamiątkowej.

Ponadto w Polsce opracowano, we współpracy z wszystkimi instytucjami zarządzającymi, wspólny *Podręcznik wnioskodawcy i beneficjenta programów polityki spójności 2014-2020 w zakresie informacji i promocji*. Stanowi on nowość w stosunku do okresu programowania 2007-2013, kiedy każda instytucja zarządzająca opracowywała własne wskazówki, podręczniki lub wytyczne. Opracowanie to zawiera informacje nt. obowiązków beneficjentów wynikających z rozporządzeń unijnych oraz wskazówki, jak obowiązki te należy realizować, a także opisuje możliwości podejmowania dodatkowych działań promocyjnych.

Działania informacyjne skierowane do potencjalnych beneficjentów i do beneficjentów

Potencjalni beneficjenci, ale także inne zainteresowane strony, powinni uzyskać informacje nt. celów programu i możliwości finansowania oraz funduszy, z których to finansowanie pochodzi (☞ załącznik XII, 3.1.1). Instytucja zarządzająca jest zobowiązana do podania kontaktów do osób, które są w stanie dostarczyć informacji nt. programów operacyjnych (☞ załącznik XII, 3.1.2.e).

Już na etapie aplikowania potencjalni beneficjenci powinni zostać poinformowani o obowiązkach informacyjnych wobec opinii publicznej, jakie na nich spoczywają, związanych z realizacją projektów (☞ załącznik XII, 3.1.2.f).

W tym samym punkcie załącznika XII pojawia się nowa możliwość: instytucja zarządzająca może wymagać, aby we wnioskach o dofinansowanie została przedstawiona orientacyjna propozycja działań komunikacyjnych. Działania powinny być odpowiednie do wielkości operacji.

Obowiązki instytucji zarządzającej wobec potencjalnych beneficjentów w Polsce, także w zakresie informacji, wskazuje także ustawa wdrożeniowa oraz wydane na jej podstawie wytyczne, w szczególności **Wytyczne w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014-2020** oraz **Wytyczne w zakresie informacji i promocji programów operacyjnych polityki spójności na lata 2014-2020**.

1303/2013

Podobnie jak w poprzednim okresie programowania należy poinformować beneficjentów, że podpisanie umowy o dofinansowanie oznacza upublicznienie informacji na ich temat w wykazie operacji. Nowością jest obowiązek dostarczenia w stosownych przypadkach narzędzi komunikacyjnych, w tym wzorów w wersji elektronicznej, które pomogą dotacjobiorcom w prawidłowym wypełnianiu obowiązków informacyjnych i promocyjnych (☛ załącznik XII, 3.2.1 i 2). A więc wchodzi tu w grę przede wszystkim wzory wizualizacji (symbol UE, słowne odniesienie do UE oraz funduszu/funduszy), wzory do umieszczania na stronach internetowych, wzory plakatów, billboardów informacyjnych i pamiątkowych lub tablic, ewentualnie wzory informacji dla uczestników projektów, np. dyplomów itd.

W Strategii komunikacji polityki spójności na lata 2014-2020 zapisano, że w trakcie realizacji projektu beneficjenci otrzymują od instytucji zarządzających (i odpowiednio instytucji im podległych w procesie wdrażania funduszy) kompleksową informację pozwalającą na sprostanie wymaganiom realizacji projektów oraz informację nt. ewentualnych zmian, jeśli takie zmiany mają miejsce.

W stosownych przypadkach w działania informacyjne i komunikacyjne angażowani są partnerzy (definiowani zgodnie z ☛ art. 5). W przypadku tych działań grupa ta jest poszerzona o centra informacji europejskiej, przedstawicielstwo Komisji, biuro informacyjne Parlamentu Europejskiego oraz instytucje edukacyjne i badawcze (☛ załącznik XII, 2.1.3), a także media i osoby opiniotwórcze (*multipliers*). Podmioty te powinny brać udział w rozpowszechnianiu informacji o możliwościach dofinansowania oraz o roli i osiągnięciach polityki spójności (☛ art. 115 ust. 1 lit. c)-d)).

Strategie komunikacji

Zgodnie z **artykułem 115 ust. 1 lit. a)** oraz **artykułem 116 ust. 1 i 2** państwa członkowskie i instytucje zarządzające są odpowiedzialne za opracowanie strategii komunikacji dla programu operacyjnego lub strategii obejmującej kilka programów. Zmiana w stosunku do poprzedniego okresu programowania polega m.in. na tym, że nie jest wymagane przedłożenie tych dokumentów KE do akceptacji. Strategia jest zatwierdzana na poziomie krajowym przez komitet monitorujący dany program (☛ art. 110 ust. 2 lit. d)). Natomiast w przypadku, gdy obejmuje kilka programów, można wyznaczyć jeden komitet monitorujący, który jest odpowiedzialny – w porozumieniu z pozostałymi właściwymi komitetami monitorującymi – za zatwierdzenie wspólnej strategii komunikacji.

Artykuł 116 ust. 2 dopuszcza także wprowadzanie zmian w strategiach komunikacji, przy czym zgodnie z art. 110 ust. 2 lit. d) modyfikacje te wymagają zatwierdzenia przez właściwy komitet monitorujący.

*W Umowie Partnerstwa (rozdz. 5.6 Informacja i promocja) przyjęto, że powstanie horyzontalna strategia komunikacji polityki spójności, służąca koordynacji kierunków całości działań informacyjno-promocyjnych związanych z polityką spójności i obejmująca wszystkie programy operacyjne (programy EWT w ograniczonym zakresie). Na podstawie strategii horyzontalnej powstają strategie komunikacji dedykowane poszczególnym PO zawierające rozwiązania wynikające ze specyfiki programu i jego beneficjentów. Tryb opracowywania strategii horyzontalnej i strategii programowych szczegółowo opisują **Wytyczne w zakresie informacji i promocji programów operacyjnych polityki spójności na lata 2014-2020**.*

Zawartość strategii komunikacji

Załącznik XII rozporządzenia ogólnego w sekcji 4 zawiera wykaz minimum informacji, jakie muszą się znaleźć w strategii komunikacji. Nowością w stosunku do poprzedniego okresu programowania jest obowiązek umieszczenia w dokumencie opisu materiałów, które zostaną udostępnione w formatach umożliwiających korzystanie z nich przez osoby z niepełnosprawnościami (☛ załącznik XII sekcja 4 lit. b).

W okresie 2014-2020 ważne jest zaangażowanie beneficjentów w promocję funduszy m.in. przez promocję projektów. Dlatego też w strategii komunikacji należy zawrzeć opis, jak beneficjenci będą wspierani w swoich działaniach komunikacyjnych (☛ załącznik XII sekcja 4 lit. c).

Coroczna aktualizacja strategii

Trzecim elementem, stanowiącym *novum* w stosunku do lat 2007-2013, jest obowiązek sporządzania rocznej aktualizacji strategii obejmującej działania informacyjne i komunikacyjne, które są planowane na kolejny rok (☞ załącznik XII sekcja 4 lit. i) oraz (☞ artykuł 116 ust. 3). Roczna aktualizacja, choć stanowi część strategii, została wyjęta spod rygoru jej akceptacji przez komitet monitorujący lub komitety monitorujące.⁴²⁾ Komitet monitorujący może jednak wydać opinię nt. planowanych działań.

Informowanie komitetu monitorującego o działaniach informacyjnych i promocyjnych

Artykuł 116 ust. 3 mówi także o tym, że do obowiązków instytucji zarządzającej należy coroczne informowanie komitetu monitorującego o postępach w realizacji strategii komunikacji (☞ art. 110 ust. 2 lit. c) oraz nt. przeprowadzonych analiz efektów jej wdrażania. Wskazuje to, że KE również w sferze informacji i promocji oczekuje, że podejmowane działania będą wynikać ze zgromadzonych danych oraz wyników badań i ich analizy.

Sprawozdania z realizacji strategii komunikacji przedkładane KE

Odrębnym obowiązkiem jest przedstawienie Komisji wyników działań informacyjnych i promocyjnych realizowanych w ramach strategii komunikacji w rocznych sprawozdaniach z wdrażania programów składanych w latach 2017 i 2019 (☞ art. 111 ust. 4, akapit pierwszy lit. b), a także w sprawozdaniu końcowym (☞ załącznik V rozporządzenia wykonawczego KE nr 207/2015),⁴³⁾ więcej w rozdziale: **Sprawozdania z wdrażania programów**.

Należy zwrócić uwagę, że w sprawozdaniach przedkładanych KE dotyczących innych kwestii mogą pojawiać się elementy związane z realizacją działań informacyjnych i komunikacyjnych:

- a) w sprawozdaniach z wdrażania programów składanych w latach 2017 i 2019 odnośnie:
- przedsięwzięć mających na celu zwiększenie zdolności instytucji i beneficjentów w zakresie zarządzania funduszami i korzystania z nich (☞ art. 111 ust. 4 akapit drugi lit. b), np. przez akcje edukacyjne, szkolenia, organizację sieci wymiany doświadczeń etc.,
 - zaangażowania partnerów we wdrażanie programu operacyjnego (☞ art. 111 ust. 4, akapit pierwszy lit. c), np. przez udział partnerów w działaniach informacyjno-edukacyjnych, wspólnych przedsięwzięciach typu konferencje, szkolenia etc.,
 - przedsięwzięć mających na celu zapewnienie dostępności dla osób z niepełnosprawnościami (☞ art. 111 ust. 4 akapit drugi lit. e).

Na podstawie załącznika V do rozporządzenia wykonawczego KE nr 207/2015⁴⁴⁾ informacje te są także zaprezentowane w sprawozdaniach końcowych z wdrażania.

- b) w sprawozdawczości z postępów we wdrażaniu umowy partnerstwa w latach 2017 i 2019 odnośnie:
- przedsięwzięć podjętych w celu wzmocnienia potencjału instytucji i beneficjentów (☞ art. 52 ust. 2 lit. f),
 - przedsięwzięć i postępów dotyczących zmniejszania obciążeń administracyjnych (☞ art. 52 ust. 2 lit. g), np. przez uproszczenie języka dokumentów i informacji,
 - roli partnerów (☞ art. 52 ust. 2 lit. h),
 - niedyskryminacji (☞ art. 52 ust. 2 lit. i).

Zasady i wzory sprawozdań z przeprowadzonych działań informacyjnych i promocyjnych znajdują się w **Wytycznych w zakresie sprawozdawczości na lata 2014-2020**.

⁴²⁾ w art. 116 ust. 3 użyto tutaj sformułowania "w drodze odstępstwa" (*by way of derogation*).

⁴³⁾ dla programów EWT kwestie te zawarto w załączniku X

⁴⁴⁾ jak wyżej

1303/2013

Portal

Artykuł 115 ust. 1 lit. b) przewiduje utworzenie jednej strony internetowej lub jednego portalu zawierającego kompendium informacji nt. wszystkich programów operacyjnych realizowanych w państwie członkowskim lub zapewniającego dostęp do tych informacji. Obowiązek stworzenia portalu i aktualizacji informacji spoczywa na państwie członkowskim i instytucjach zarządzających (➔ załącznik XII, 2.1.2.f). W Polsce jest to portal funduszy europejskich (www.funduszeuropejskie.gov.pl) oraz strony instytucji zarządzających programami krajowymi stanowiące osobne serwisy w ramach portalu funduszy europejskich. Portal zawiera linki do serwisów regionalnych programów operacyjnych, a także bezpośrednio gromadzi informacje ich dotyczące (podstawowe dokumenty, nabory wniosków i rezultaty konkursów).

Komisja Europejska w okresie programowania 2014-2020 kładzie duży nacisk na zwiększenie dostępności informacji dla opinii publicznej oraz przejrzystości wsparcia z funduszy polityki spójności. Głównym medium służącym temu celowi jest internet. W **artykule 115 ust. 2** wskazano, że obowiązkiem państwa członkowskiego lub instytucji zarządzającej jest, aby portal lub strona internetowa, o których mowa powyżej, zapewniała dostęp do wykazu operacji (w okresie programowania 2007-2013 – listy beneficjentów). Istotną cechą wykazu jest możliwość poddawania zawartych w nim danych obróbce (sortowanie, przeszukiwanie, porównywanie, sporządzanie wyciągów, publikowanie). Ma to zachęcić do szerokiego korzystania z wykazu wszystkich zainteresowanych. Dodatkowo w akapicie 2 tego artykułu wskazano, że na stronie można umieścić informację, jakie są warunki ponownego wykorzystania prezentowanych danych. W **załączniku XII** w sekcji 1 znajduje się lista pól danych, które muszą zostać uwzględnione w wykazie operacji. Państwa i instytucje zarządzające zostały zobowiązane także do podawania przykładów operacji dodatkowo w jednym z języków urzędowych UE na portalu internetowym i/lub swoich stronach internetowych (➔ załącznik XII, 2.1.2.e).

Sieci współpracy w obszarze informacji i komunikacji

Artykuł 117 daje podstawy do tworzenia sieci współpracy na szczeblu krajowym oraz na szczeblu UE między osobami odpowiedzialnymi za informację i promocję. Zgodnie z **art. 117 ust. 1-2** państwo członkowskie wyznacza osobę do koordynowania komunikacji w ramach jednego funduszu lub kilku funduszy, która także odpowiada za stworzenie portalu (➔ art. 115 ust. 1 lit. b). Osoba ta koordynuje równocześnie działania sieci specjalistów ds. komunikacji funduszy polityki spójności (*Fund communicators*) i reprezentuje państwo przed KE, przedstawiając podejmowane działania komunikacyjne. Z kolei **art. 117 ust. 4** pozwala KE na tworzenie sieci osób wskazanych przez państwa członkowskie w celu prezentacji efektów strategii komunikacji, wymiany doświadczeń i dobrych praktyk na szczeblu unijnym. Jedną z takich sieci jest INFORM (*Network of communication officers responsible for communicating ERDF*), działający już w poprzednim okresie programowania, a skupiający osoby odpowiedzialne za komunikację EFRR. Drugą siecią, działającą w ramach EFS i także kontynuującą swoją działalność z lat 2007-2013, jest INIO (*Informal Network of ESF Information Officers*).

ROZPORZĄDZENIA SZCZEGÓŁOWE

Rozporządzenia szczegółowe doprecyzowują przepisy zawarte w rozporządzeniu ogólnym w odniesieniu do poszczególnych funduszy. Jak zostało opisane w rozdziale dotyczącym struktury pakietu rozporządzeń, przepisy tych rozporządzeń mogą mieć charakter uzupełniający w stosunku do mających zastosowanie nadrzędnych przepisów rozporządzenia ogólnego.

Rozdziały poświęcone poszczególnym rozporządzeniom zawierają informacje dotyczące zakresu wsparcia w ramach danego funduszu oraz konkretnych rozwiązaniach związanych z procesem wdrażania i/lub monitorowania środków z funduszu. Bardziej szczegółowy opis interwencji środków z polityki spójności w Polsce znajduje się w umowie partnerstwa oraz poszczególnych programach operacyjnych, zarówno krajowych, jak i regionalnych, wymienionych w treści poniższych rozdziałów.

Rozporządzenia szczegółowe, tak jak rozporządzenie ogólne, zostały przyjęte w dniu 17 grudnia 2013 r. i weszły w życie następnego dnia po ich opublikowaniu (nieliczne wyjątki od tej zasady zostały zawarte w poszczególnych rozporządzeniach).⁴⁵⁾ Rozporządzenia te uchylają odpowiadające im rozporządzenia funkcjonujące w okresie 2007-2013. Rozporządzenia szczegółowe zawierają w załącznikach odpowiednie tabele korelacji z przepisami obowiązującymi w poprzednim okresie.⁴⁶⁾

⁴⁵⁾ Rozporządzenie nr 1301/2013 w spr. EFRR – zgodnie z art. 17 – art. 12 ust. stosuje się od dnia 1 stycznia 2014 r. Rozporządzenie nr 1299/2013 w spr. EWT – zgodnie z art. 32 – art. 4, 27 i 28 stosuje się od 1 stycznia 2014 r.

⁴⁶⁾ Kwestie te są regulowane w przepisach końcowych w poszczególnych rozporządzeniach: rozporządzenie w spr. EFRR: art. 13-17, rozporządzenie w spr. EFS: art. 26-29, rozporządzenie w spr. FS: art. 8-10, rozporządzenie w spr. EWT: art. 30-32.

ROZPORZĄDZENIE W SPRAWIE EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU ROZWOJU REGIONALNEGO

1301/2013

Zadania i zakres wsparcia Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego

Zakres obowiązywania przepisów: zadania EFRR w zakresie wsparcia w odniesieniu do celu *Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia* i celu EWT oraz przepisy szczegółowe dotyczące wsparcia EFRR w ramach celu *Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia*

Omawiane przepisy:

1. Rozporządzenie nr 1301/2013 ws. EFRR:

- a) artykuł 2 Zadania EFRR
- b) artykuł 3 Zakres wsparcia z EFRR
- c) artykuł 5 Priorytety inwestycyjne

Powiązania z innymi artykułami:

1. Rozporządzenie ogólne:

- a) art. 9 – Przełożenie celów tematycznych na priorytety inwestycyjne
- b) art. 15 ust. 1 lit. a) ppkt (i), (iii) i (iv) – Szczegółowy opis celów tematycznych w UP

2. Rozporządzenie nr 1301/2013 ws. EFRR:

- a) art. 4 – Opis koncentracji tematycznej dla poszczególnych celów tematycznych

Rozporządzenie nr 1301/2013 ws. EFRR określa zakres kwalifikowalności dla operacji współfinansowanych z EFRR oraz tych części operacji, które spełniają warunki kwalifikowalności dla EFRR, ale finansowane są z EFS zgodnie z art. 98 ust. 2 (tzw. finansowanie krzyżowe, *cross-financing*). Aby projekt kwalifikował się do wsparcia z EFRR, muszą być co do zasady spełnione w szczególności łącznie następujące warunki:

1. zakres wsparcia musi się wpisywać w jeden z typów inwestycji określonych w art. 3 ust. 1 lit. a)-e) lub przedsięwzięć wymienionych w lit. f) tego ustępu; w przypadku celu EWT ten warunek jest spełniony także wówczas, gdy nie wpisuje się w żadną z liter a)-f), ale dotyczy zgodnie z ust. 2 wspólnego wykorzystywania obiektów i zasobów ludzkich oraz wszystkich rodzajów infrastruktury transgranicznej we wszystkich regionach,
2. zakres wsparcia, który stanowi wydatki kwalifikowalne, nie może znajdować się na negatywnej liście określonej w art. 3 ust. 3,
3. zakres wsparcia musi służyć celom określonym w priorytetach inwestycyjnych opisanych w art. 5,
4. zakres wsparcia musi być określony w osi priorytetowej lub osiach priorytetowych programu operacyjnego, z której lub z których uzyskuje wsparcie oraz innymi warunkami ustanowionymi w programie,
5. zakres wsparcia musi być zgodny z przepisami dotyczącymi kwalifikowalności, które zostały ustanowione na poziomie krajowym.

Powyższe warunki nie mają zastosowania do szczególnych rodzajów wsparcia takich jak pomoc techniczna, tak z inicjatywy Komisji jak i państwa członkowskiego.

Warunek 1. jest rozbudowanym odpowiednikiem zasad określonych dla okresu 2007-2013 w art. 3 ust. 2 rozporządzenia nr 1080/2006. Podobnie jak wówczas zawiera on wiele nie zdefiniowanych pojęć. Do ich zrozumienia i zastosowania niezbędna jest znajomość praktyki interpretacyjnej Komisji. Najważniejsze w tym kontekście są:

- definicja „inwestycji” (→ art. 3 ust. 1 lit. a)-e)),

- rozróżnienie między inwestycją produkcyjną (☞ art. 3 ust. 1 lit. a)-b)) a inwestycją w infrastrukturę (lit. c)-d)),
- definicja inwestycji w rozwój potencjału endogenicznego.

Z dotychczasowej praktyki Komisji wynika, że aby daną formę wsparcia można było uznać za **inwestycję**, to powinna mieć ona długotrwały oraz „rzeczowy” charakter. Pierwszy warunek używany jest np. jako uzasadnienie dla minimalnych wymogów dotyczących wsparcia kapitału obrotowego w przedsiębiorstwie, które na ogół powinno trwać przynajmniej dwa lata (zakaz wsparcia o charakterze bieżącym, dotyczącym krótszego okresu). Drugi warunkiem jest odmowa wsparcia z EFRR działań „miękkich”, które są wspierane z EFS, co może powodować potencjalne problemy przy wsparciu dla inwestycji o charakterze usługowym, gdzie inwestycje rzeczowe są stosunkowo niewielkie a które dla osiągnięcia celów wymagają głównie inwestycji w kapitał ludzki. Interpretacja ta wydaje się być luźno oparta na zasadach zaczerpniętych z rachunkowości i abstrahować od innych przepisów prawa UE, np. w zakresie pomocy publicznej, które inwestycje definiują obszerniej, np. w zakresie wyłączeń blokowych, gdzie zgodnie z art. 14 ust. 4 lit. b) rozporządzenia nr 651/2014 (analogiczne rozwiązania obowiązywały w okresie 2007-2013 na podstawie rozporządzenia nr 800/2008) za dopuszczalną formę regionalnego wsparcia inwestycyjnego uznaje się a koszty kwalifikowane określone na podstawie szacowanych dwuletnich kosztów miejsc pracy utworzonych w wyniku inwestycji. Ponieważ zasady w tym zakresie nigdzie nie są spisane, niewykluczone, że praktyka Komisji się zmieni, np. w wyniku zaskarżenia ewentualnej decyzji odmownej do sądu. Jednak w związku z tym podejściem należy zdawać sobie sprawę z ryzyka związanego z potencjalnych zastrzeżeń w odniesieniu do projektów, w których inwestycje odbiegają od typowych rzeczowych inwestycji zwykle wspieranych z EFRR. Można mieć jednocześnie nadzieję, że ze względu na rosnące znaczenie gospodarki cyfrowej i opartej na wiedzy oraz potencjalnie dużą wartość dodaną takich projektów Komisja zrewiduje swoje podejście. W niektórych przypadkach część takich projektów kwalifikowałaby się do wsparcia z EFS, ale w większości ze względu na inne niż konkurencyjność priorytety wsparcia w EFS, nie ma takiej możliwości. Czynnikiem decydującym o wsparciu powinien być cel programu, a nie forma działalności przedsiębiorstwa.

Rozróżnienie pomiędzy inwestycją produkcyjną a wsparciem infrastruktury ma znaczenie głównie w odniesieniu do wsparcia dużych przedsiębiorstw poza celami tematycznymi 1 i 4. Zgodnie z art. 3 ust. 1 lit. b) wsparcie inwestycji produkcyjnych w dużych przedsiębiorstwach w ramach celu tematycznego 2 jest możliwe tylko wtedy, jeśli inwestycja wiąże się ze współpracą z MŚP (rozporządzenie nie precyzuje formy tej współpracy, więc pozostawia dużą swobodę państwu członkowskiemu w tym zakresie), a pozostałe cele tematyczne nie wchodzą w zakres określony w lit. b). Jeśli jednak inwestycja dotyczy infrastruktury, która wchodzi w zakres lit. c), lit. d) lub lit. e) kwalifikuje się do wsparcia nawet wówczas, jeśli beneficjentem jest duże przedsiębiorstwo i nawet jeśli inwestycja generuje dochód, objęta jest zasadami pomocy publicznej lub dotyczy zdolności produkcyjnych takiego przedsiębiorstwa. Zakres poszczególnych typów określonych w lit. a)-e) nie jest rozłączny i jeśli np. dana inwestycja dotyczy infrastruktury zapewniającej podstawowe usługi w dziedzinie energetyki czy środowiska, czy TIK, kwalifikuje się do wsparcia, bo jest objęta zakresem określonym w lit. c), niezależnie od tego, czy stanowi inwestycję produkcyjną czy nie i niezależnie od wielkości przedsiębiorstwa, bo w lit. c) ani wielkość przedsiębiorstwa, ani produkcyjny charakter inwestycji nie ma znaczenia.

Warto przypomnieć w tym kontekście, że do kategorii dużych przedsiębiorstw ze względu na kryterium właścicielskie zalicza się także, niezależnie od ich wielkości, przedsiębiorstwa komunalne, lub w których samorządy mają znaczące udziały. W związku z tym powyższe rozróżnienie ma szersze znaczenie, niż na pierwszy rzut oka mogłoby się wydawać.

W kontekście inwestycji produkcyjnych warto też zwrócić uwagę na różnicę w art. 3 ust. 1 między literą a) a literą b). Wsparcie w ramach litery a) ma dodatkowy warunek kwalifikowalności polegający na tworzeniu i ochronie trwałych miejsc pracy, którego nie ma ani w literze b) w odniesieniu do innych inwestycji produkcyjnych, ani w literach c)-e) dotyczących inwestycji w infrastrukturę. Nie każda inwestycja produkcyjna zwiększająca konkurencyjność jest związana z tworzeniem lub ochroną miejsc pracy, czasem najlepsza inwestycja może być neutralna z punktu widzenia miejsc pracy, lub może nawet (np. dzięki informatyzacji i automatyzacji pewnych rozwiązań) powodować zmniejszenie liczby miejsc pracy w danym przedsiębiorstwie. W przypadku takich inwestycji zarówno dla MŚP jak i dużych przedsiębiorstw lepiej jest, jeśli są objęte zakresem lit. b)-e), a nie lit. a). Warunek trwałości utworzonych miejsc pracy zgodnie z lit. a) wiąże się z konkretnym, długoterminowym zobowiązaniem MŚP do utrzymywania tego miejsca pracy nawet w sytuacji zmiany otoczenia biznesowego, co może mieć negatywny wpływ na konkurencyjność takiego przedsiębiorcy. W związku z tym także w przypadku inwestycji MŚP, które tworzą miejsca pracy, może być dla nich korzystniejsze objęcie innym zakresem, niż określony w lit. a), bo dzięki temu można potencjalnie im zaoferować bardziej elastyczne zasady dotyczące utrzymania tych miejsc.

Możliwość wsparcia inwestycji, które służą rozwojowi potencjału endogenicznego regionów, którą zapewnia art. 3 ust. 1 lit. e) może być wykorzystane do wsparcia tych inwestycji, które nie są objęte zakresem określonym w lit. a)-d) lub w ramach tam określonych zakresów objęte są pewnymi dodatkowymi ograniczeniami, w szczególności:

- inwestycje trwałe w wyposażenie i małą infrastrukturę, w tym małą infrastrukturę kulturalną i małą infrastrukturę turystyki, usługi dla przedsiębiorstw, wsparcie podmiotów zajmujących się badaniami i innowacjami oraz inwestycje

w technologii i badania stosowane w przedsiębiorstwach. Istotnie zawężającym warunkiem w tym przypadku jest wymóg, aby infrastruktura była mała, co Komisja, pomimo braku podstawy prawnej do wydawania jakichś dodatkowych przepisów w tym względzie, zinterpretowała jako wymóg, aby koszty całkowite wspieranej infrastruktury nie przekraczały 5 mln euro, a w przypadku list światowego dziedzictwa UNESCO 10 mln euro. Próg dotyczy kosztów całkowitych, a nie kwalifikowanych czy wysokości wsparcia, wyklucza więc z dofinansowania infrastrukturę nawet wówczas, gdy wysokość wsparcia ze środków UE jest bardzo niewielka. Komisja wymusiła od państw członkowskich, aby zapisy z takim ograniczeniem znalazły się w programach operacyjnych obejmujących projekty z sektora kultury i turystyki – w przypadku zmiany interpretacji, o co Polska zabiega, konieczna będzie zmiana treści odpowiednich programów,

- usługi dla przedsiębiorstw, wsparcie podmiotów zajmujących się badaniami i innowacjami oraz inwestycje w technologii i badania stosowane w przedsiębiorstwach; w tym przypadku skala inwestycji nie ma znaczenia i teoretycznie nie ma mowy o konieczności tworzenia miejsc pracy, jednak Komisja ze względu na podobne sformułowania w opisie priorytetu inwestycyjnego w art. 5 pkt 8 lit. c) na etapie negocjacji programów starała się ograniczać możliwość wsparcia w tym zakresie do celu tematycznego 8, który dotyczy zatrudnienia i w związku z tym powinien łączyć się z wykazaniem tworzenia miejsc pracy. Dodatkowym wymogiem jest w związku z treścią tego priorytetu inwestycyjnego także, że projekt stanowi element (co nie jest równoważne z wymienieniem z nazwy) strategii terytorialnej dla określonego obszaru. Jeśli by przyjąć taką interpretację, w przypadku kultury wymóg tworzenia lub zachowania miejsc pracy oraz objęcia strategią terytorialną dotyczyłby sytuacji, w której inwestycja jest realizowana w ramach celu tematycznego 8 jednak nie ma uzasadnienia dla takiego wymogu w ramach celu tematycznego 6, który obejmuje priorytet inwestycyjny c) zachowanie, ochrona, promowanie i rozwój dziedzictwa naturalnego i kulturowego.

Jeśli dany projekt kwalifikuje się do wsparcia w ramach lit. a)-d), np. można go uznać za infrastrukturę społeczną lub edukacyjną, ograniczenia wynikające z lit. e) oczywiście nie powinny mieć zastosowania.

Wszystkie powyższe interpretacje mają wątpliwą podstawę prawną i w związku z tym Komisja w wielu przypadkach (np. w przypadku określania, kiedy infrastruktura turystyczna lub kulturowa jest mała) starała się w trakcie negocjacji programów operacyjnych wymóc umieszczenie tych zasad w programach.

Artykuł 3 ust. 3 określa krótką listę obszarów wsparcia, które w żadnej sytuacji nie kwalifikują się do dofinansowania ze środków EFRR:

- warunek dotyczący elektrowni jądrowych był także w 2007-2013 (☞ art. 7 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 1080/2006), ale dotyczył tylko likwidacji takich elektrowni. UE wspiera likwidację elektrowni jądrowych, ale z innych, dodatkowych środków – oryginalnie przyczyną umieszczenia tego przepisu była obawa części państw członkowskich, że zamiast przeznaczyć dodatkowe środki, Komisja mogłaby chcieć sfinansować te kosztowne i konieczne działania z polityki spójności,
- uzasadnieniem dla wykluczenia z finansowania inwestycji na rzecz redukcji gazów cieplarnianych objętych dyrektywą 2003/87/WE jest fakt, że inwestycje już korzystają finansowo z tej dyrektywy (dokonując inwestycji ograniczającej emisję CO₂, przedsiębiorstwo korzysta finansowo, bo redukuje koszty związane z zakupem uprawnień do emisji lub może takie uprawnienia zbyć). Jak wskazano w motywie 3 preambuły wyłączenie to nie powinno ograniczać możliwości wykorzystania EFRR do wspierania działań nieuwzględnionych w załączniku I do dyrektywy 2003/87/WE, nawet jeżeli są one realizowane przez te same podmioty gospodarcze, takich jak inwestycje w zakresie efektywności energetycznej w lokalnych sieciach ciepłowniczych, inteligentne systemy dystrybucji, magazynowania i przesyłu energii oraz środki mające na celu redukcję zanieczyszczenia powietrza, nawet jeśli jednym z pośrednich skutków takich inwestycji jest ograniczenie emisji gazów cieplarnianych lub jeśli są one wymienione w krajowym planie, o którym mowa w dyrektywie 2003/87/WE,
- ograniczenie dotyczące przemysłu tytoniowego w art. 3 ust. 3 lit. c) jest nowe, takiego ograniczenia nie było w okresie 2007-2013,
- wyłączenie dotyczące przedsiębiorstw w trudnej sytuacji – czyli przedsiębiorstw zdefiniowanych w Wytocznych dotyczących pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw niefinansowych znajdujących się w trudnej sytuacji (komunikat Komisji 2014/C 249/01). W okresie 2007-2013 analogiczne wyłączenie było wpisane *explicite* tylko w odniesieniu do instrumentów finansowych (nazywanych wówczas instrumentami inżynierii finansowych) w oparciu o art. 45 rozporządzenia nr 1828/2006. Jednak w praktyce brak możliwości finansowania wynikał i nadal wynika z mających zastosowanie niezależnie od przepisów dotyczących polityki spójności przepisów dotyczących pomocy publicznej, tak więc także w przypadku dotacji nie ma w tym zakresie istotnej zmiany zasad (z wyjątkiem pomocy *de minimis*),
- ograniczenie wsparcia dla portów lotniczych jest nowe w porównaniu z okresem 2007-2013. Należy zwrócić uwagę, że ma ono bardzo wąski zakres – w praktyce można wspierać każdą inwestycję, pojawia się jedynie wymóg, aby ta-

kiej inwestycji towarzyszyły inwestycje niezbędne do łagodzenia lub ograniczania negatywnego wpływu na środowisko, co zazwyczaj i tak by było wymagane w następstwie dokonanej oceny oddziaływania na środowisko. Wymóg ten ma zastosowanie do wszystkich celów tematycznych, jeśli dotycząc infrastruktury portów lotniczych, także np. w sytuacji kiedy jest to element inwestycji produkcyjnej na rzecz MŚP w celu tworzenia miejsc pracy. Istotniejsze od tego bardzo miękkiego ograniczenia prawnego są zasady pomocy publicznej (z widocznym wyraźnym zaostreżeniem warunków przez Komisję) oraz ograniczenia polityczne, wynikające z widocznych przypadków nietrafiionych inwestycji ze środków UE w regionalne porty lotnicze, głównie w krajach takich jak Hiszpania.

1301/2013

Dodatkowe warunki, określone jako priorytety inwestycyjne w art. 5, nie miały swojego odpowiednika w okresie 2007-2013. Wymóg wpisania się w jeden z określonych w art. 5 priorytetów inwestycyjnych stanowi dodatkowy warunek ograniczający możliwy zakres wsparcia. Założeniem było, że nie powinny określać zakresu wsparcia, ale opisywać cele inwestycji, jednak w praktyce ich treść często zawiera elementy ograniczające zakres przedmiotowy lub podmiotowy a nie tylko określające cele, zostawiając państwu członkowskiemu swobodę w wyborze optymalnej ścieżki do ich osiągnięcia. Wybór priorytetu inwestycyjnego ma znaczenie m.in. dla decyzji, które warunki wstępne (☞ artykuł 19) mają zastosowanie.

Zgodnie z przyjętym systemem realizacji polityki spójności, w Polsce w latach 2014-2020 będą wdrażane wszystkie cele tematyczne zawarte w rozporządzeniu ogólnym na terenie całego kraju. Ze środków EFRR korzystać będą następujące programy operacyjne: PO IR, PO PC, PO PW, PO LiŚ i RPO. Poszczególne cele tematyczne oraz zakres priorytetów inwestycyjnych zostały opisane w umowie partnerstwa oraz krajowych i regionalnych programach operacyjnych. Poniżej zawarta natomiast została tabela 8 ukazująca, w których programach operacyjnych realizowane są poszczególne priorytety inwestycyjne.

1301/2013

Tabela 8. Realizacja priorytetów inwestycyjnych Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach programów operacyjnych w latach 2014-2020

Cel tematyczny	Priorytety inwestycyjne (art. 5 rozporządzenia nr 1301/2013 ws. EFRR)	PO IR	PO WER	PO IiŚ	PO PC	PO PW	16 RPO ⁴⁷⁾	PO PT
1. Wzmacnianie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji	1.a. Udoskonalanie infrastruktury B + I i zwiększanie zdolności do osiągnięcia doskonałości w zakresie B + I oraz wspieranie ośrodków kompetencji, w szczególności tych, które leżą w interesie Europy						RPO WD RPO WKP RPO WL RPO WŁ RPO WM RPO WMaz RPO WO RPO WP RPO WPodl RPO WPom RPO WŚ RPO WŚw RPO WWM RPO WWP RPO WZP	
2. Zwiększanie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości TIK	1.b. Promowanie inwestycji przedsiębiorstw w B+I, rozwijanie powiązań i synergii między przedsiębiorstwami, ośrodkami B+R i sektorem szkolnictwa wyższego (...) oraz wspieranie badań technologicznych i stosowanych, linii pilotażowych, działań w zakresie wczesnej walidacji produktów i zaawansowanych zdolności produkcyjnych i pierwszej produkcji w dziedzinie kluczowych technologii (...) wspomagających, oraz rozpowszechnianie technologii o ogólnym przeznaczeniu 2. a. Poszerzanie zakresu dostępności łączy szerokopasmowych oraz wprowadzanie szybkich sieci internetowych oraz wspieranie wprowadzania nowych technologii i sieci dla gospodarki cyfrowej 2.b. Rozwój produktów i usług opartych na TIK, handlu elektronicznego oraz zwiększenie zapotrzebowania na TIK 2.c. Wzmocnienie zastosowań TIK dla e-administracji, e-uczenia się, e-wiązania społecznego, e-kultury i e-zdrowia 3.a. Promowanie przedsiębiorczości, w szczególności poprzez ułatwianie gospodarczego wykorzystywania nowych pomysłów oraz sprzyjanie tworzeniu nowych firm, w tym również poprzez inkubatory przedsiębiorczości							
3. Wzmacnianie konkurencyjności MŚP								

⁴⁷⁾ Ciemniejszym kolorem zostały zaznaczone te PI, które są realizowane przez wszystkie 16 województw.

Cel tematyczny	Priorytety inwestycyjne (art. 5 rozporządzenia nr 1301/2013 ws. EFRR)	PO IR	PO WER	PO IiŚ	PO PC	PO PW	16 RPO ⁴⁷⁾	PO PT
	3.b. Opracowywanie i wdrażanie nowych modeli biznesowych dla MŚP, w szczególności w celu umiędzynarodowienia						RPO WD RPO WKP RPO WL LRPO RPO WŁ RPO WM RPO WMaz RPO WO RPO WPom RPO WŚw RPO WMM RPO WWP	
	3.c. Wspieranie tworzenia i poszerzania zaawansowanych zdolności w zakresie rozwoju produktów i usług							
	3.d. Wspieranie zdolności MŚP do wzrostu na rynkach regionalnych, krajowych i międzynarodowych oraz do angażowania się w procesy innowacji							
	4. Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach	4.a. Wspieranie wytwarzania i dystrybucji energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych						
		4.b. Promowanie efektywności energetycznej i korzystania z OZE w przedsiębiorstwach					RPO WD RPO WKP RPO WL RPO WM RPO WO RPO WPodl RPO WŚ RPO WŚw RPO WMM	
		4.c. Wspieranie efektywności energetycznej, inteligentnego zarządzania energią i wykorzystywania OZE w budynkach publicznych i w sektorze mieszkaniowym						
		4.d. Rozwijanie i wdrażanie inteligentnych systemów dystrybucji działających na niskich i średnich poziomach napięcia						
		4.e. Promowanie strategii niskoemisyjnych dla wszystkich rodzajów terytoriów, w szczególności dla obszarów miejskich, w tym wspieranie zrównoważonej multimodalnej mobilności miejskiej i działań adaptacyjnych mających oddziaływanie łagodzące na zmiany klimatu						

1301/2013

Cel tematyczny	Priorytety inwestycyjne (art. 5 rozporządzenia nr 1301/2013 ws. EFRR)	PO IR	PO WER	PO IiŚ	PO PC	PO PW	16 RPO ⁴⁷⁾	PO PT
5. Promowanie dostosowania do zmian klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem	4.f. Promowanie badań i innowacji w zakresie technologii niskoemisyjnych oraz wprowadzania tych technologii							
	4.g. Promowanie wykorzystywania wysokosprawnej kogeneracji ciepła i energii elektrycznej w oparciu o zapotrzebowanie na ciepło użytkowe						RPO WD LRPO RPO WŚ RPO WWM RPO WZP	
	5.a. wspieranie inwestycji służących dostosowaniu do zmian klimatu, z uwzględnieniem podejścia ekosystemowego							
6. Zachowanie i ochrona środowiska oraz promowanie efektywnego gospodarowania zasobami	5.b. wspieranie inwestycji ukierunkowanych na konkretne rodzaje zagrożeń, przy jednoczesnym zwiększeniu odporności na klęski i katastrofy i rozwijaniu systemów zarządzania klęskami i katastrofami						RPO WD RPO WKP RPO WL LRPO RPO WŁ RPO WM RPO WMaz RPO WO RPO WP RPO WPom RPO WŚ RPO WŚw RPO WWM RPO WWP RPO WZP	
	6.a. Inwestowanie w sektor gospodarki odpadami celem wypełnienia zobowiązań określonych w dorobku prawnym Unii w zakresie środowiska oraz zaspokojenia wykraczających poza te zobowiązania potrzeb inwestycyjnych określonych przez państwa członkowskie b) inwestowanie w sektor gospodarki wodnej celem wypełnienia zobowiązań określonych w dorobku prawnym Unii w zakresie środowiska oraz zaspokojenia wykraczających poza te zobowiązania potrzeb inwestycyjnych, określonych przez państwa członkowskie c) zachowanie, ochrona, promowanie i rozwój dziedzictwa naturalnego i kulturowego d) ochrona i przywrócenie różnorodności biologicznej, ochrona i rekultywacja gleby oraz wspieranie usług ekosystemowych, także poprzez program Natura 2000 i zieloną infrastrukturę							

Cel tematyczny	Priorytety inwestycyjne (art. 5 rozporządzenia nr 1301/2013 ws. EFRR)	PO IR	PO WER	PO IiŚ	PO PC	PO PW	16 RPO ⁴⁷⁾	PO PT
	e) podejmowanie przedsięwzięć mających na celu poprawę stanu jakości środowiska miejskiego, rewitalizację miast, rekultywację i dekontaminację terenów przemysłowych (w tym terenów powojennych), zmniejszenie zanieczyszczenia powietrza oraz propagowanie działań służących zmniejszaniu hałasu						RPO WM RPO WP	
	f) promowanie innowacyjnych technologii mających na celu poprawę ochrony środowiska i efektywnego gospodarowania zasobami w sektorze odpadów, sektorze wodnym oraz w odniesieniu do głęby lub zmniejszenia zanieczyszczenia powietrza							
	g) wspieranie przekształcenia przemysłu w kierunku gospodarki zasoboszczędnej, promowanie ekologicznego wzrostu gospodarczego, eko-innowacji i zarządzania efektywnością środowiskową w sektorach publicznym i prywatnym							
7. Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej	7.a. Wspieranie multimodalnego jednolitego europejskiego obszaru transportu poprzez inwestycje w TEN-T							
	7.b. Zwiększanie mobilności regionalnej poprzez łączenie węzłów drugorzędnych i trzeciorzędnych z infrastrukturą TEN-T, w tym z węzłami multimodalnymi							
	7.c. Rozwój i usprawnianie przyjaznych środowisku (w tym o obniżonej emisji hałasu) i niskoemisyjnych systemów transportu, w tym śródlądowych dróg wodnych i transportu morskiego, portów, połączeń multimodalnych oraz infrastruktury portów lotniczych, w celu promowania zrównoważonej mobilności regionalnej i lokalnej						RPO WKP RPO WŁ RPO WP RPO WZP	
	7.d. Rozwój i rehabilitacja kompleksowych, wysokiej jakości i interoperacyjnych systemów transportu kolejowego oraz propagowanie działań służących zmniejszaniu hałasu							
	7.e. Zwiększenie efektywności energetycznej i bezpieczeństwa dostaw poprzez rozwój inteligentnych systemów dystrybucji, magazynowania i przesyłu energii oraz poprzez integrację rozproszonego wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych							
8. Promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników	8.a. Wspieranie rozwoju inkubatorów przedsiębiorczości oraz wsparcie inwestycyjne pracy na własny rachunek, mikroprzedsiębiorstw i tworzenia przedsiębiorstw							

1301/2013

Cel tematyczny	Priorytety inwestycyjne (art. 5 rozporządzenia nr 1301/2013 ws. EFRR)	PO IR	PO WER	PO IiŚ	PO PC	PO PW	16 RPO ⁴⁷⁾	PO PT
9. Wspieranie włączenia społecznego i walka z ubóstwem	8.b. Wspieranie rozwoju przyjaznego dla zatrudnienia poprzez rozwój potencjałów endogenicznych jako elementu strategii terytorialnej dla obszarów ze specyficznymi potrzebami, łącznie z przekształcaniem upadających regionów przemysłowych oraz działaniami na rzecz zwiększenia dostępności i rozwoju zasobów naturalnych i kulturowych						RPO WŁ RPO WM RPO WP RPO WPodl RPO WŚw RPO WZP	
	8.c. Wspieranie inicjatyw w zakresie rozwoju lokalnego oraz pomoc dla struktur świadczących usługi lokalne w tworzeniu nowych miejsc pracy, o ile takie działania są poza zakresem rozporządzenia dot. EFS							
	8.d. Inwestowanie w rozwój infrastruktury dla publicznych służb zatrudnienia							
	9.a. Inwestycje w infrastrukturę zdrowotną i społeczną, które przyczyniają się do rozwoju krajowego, regionalnego i lokalnego, zmniejszania nierówności w zakresie stanu zdrowia, promowanie włączenia społecznego poprzez lepszy dostęp do usług społecznych, kulturalnych i rekreacyjnych oraz przejścia z usług instytucjonalnych do usług na poziomie społeczności lokalnych							
10. Inwestowanie w edukację, umiejętności i uczenie się przez całe życie	9.b. Wspieranie rewitalizacji fizycznej, gospodarczej i społecznej ubogich społeczności i obszarów miejskich i wiejskich							
	9.c. Wspieranie przedsiębiorstw społecznych							
	9.d. Inwestycje dokonywane w kontekście strategii na rzecz RLKS						RPO WKP RPO WPodl	
	10.a. Inwestycje w edukację, umiejętności i uczenie się przez całe życie poprzez rozwój infrastruktury edukacyjnej i szkoleniowej						RPO WD RPO WKP RPO WL LRPO RPO WŁ RPO WM RPO WO RPO WP RPO WPodl RPO WPom RPO WŚ RPO WŚw RPO WWM RPO WWP RPO WZP	

Źródło: Opracowanie własne MIIiP

Monitorowanie i wskaźniki

Zastosowanie wskaźników EFRR w odniesieniu do celu *Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia*, o czym mówi **artykuł 6**, zostało omówione w części poświęconej rozporządzeniu ogólnemu, w rozdziale **Wskaźniki**. Rozporządzenie nr 1301/2013 ws. EFRR doprecyzowuje kwestie dotyczące wskaźników dla tego funduszu. W załączniku I do rozporządzenia zawarta została lista wspólnych wskaźników produktu. Dotyczą one inwestycji produkcyjnych, transportu, środowiska, badań i innowacji, energii i zmian klimatu oraz rozwoju obszarów miejskich.

Zgodnie z treścią ust. 2 w przypadku wspólnych wskaźników produktu i wskaźników produktu specyficznych dla programu wartości bazowe wynoszą zero. Skwantyfikowane wartości docelowe wyznacza się dla roku 2023. Natomiast inaczej wygląda sprawa w przypadku wskaźników rezultatu specyficznych dla danego programu odnoszących się do poszczególnych priorytetów inwestycyjnych. Wartości bazowe tych wskaźników określa się w oparciu o najnowsze dostępne dane, a wartości docelowe ujęte ilościowo lub jakościowo wyznacza się dla roku 2023.

Zrównoważony rozwój obszarów miejskich

Artykuł 7 w zakresie ZIT został omówiony w części poświęconej rozporządzeniu ogólnemu, w rozdziale **Instrumenty rozwoju terytorialnego**.

Innowacyjne działania na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR

Omawiane przepisy:

1. Rozporządzenie nr 1301/2013 ws. EFRR:
 - a) artykuł 8 Innowacyjne działania na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich

Powiązania z innymi artykułami:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) art. 5 ust. 1 – Wskazanie podmiotów wchodzących w skład partnerstwa
 - b) art. 9 Cele tematyczne
 - c) art. 92 ust. 8 – Odniesienie do kwestii przeznaczenia 330 000 000 euro na działania innowacyjne zarządzanych bezpośrednio lub pośrednio przez Komisję na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich
2. Rozporządzenie nr 1301/2013 ws. EFRR:
 - a) art. 4 Koncentracja tematyczna
 - b) art. 5 Priorytety inwestycyjne
 - c) art. 14 – Wskazanie możliwości wydania przez Komisję aktów delegowanych

Zgodnie z **artykułem 8** – innowacyjne działania na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich stanowią specjalne narzędzie zarządzane bezpośrednio bądź pośrednio przez Komisję, obejmujące badania i pilotażowe projekty mające na celu zidentyfikowanie lub przetestowanie innowacyjnych rozwiązań w miastach, które później mogą zostać zastosowane w innych miastach. Ważne, że innowacyjne działania należy traktować jako wiązkę projektów, nie zaś pojedynczy projekt. Komisja zamierza przeznaczyć na ten cel 330 mln euro ze środków EFRR. Wśród podmiotów mogących ubiegać się o wsparcie znajdują się władze miejskie, partnerzy gospodarczy i społeczni czy jednostki reprezentujące społeczeństwo obywatelskie (☞ art. 92 ust. 8 rozporządzenia ogólnego). Ważne jest, że innowacyjne działania stanowią

odstępstwo od koncentracji tematycznej w EFRR, a ich zakres może obejmować wszelkie cele tematyczne i priorytety inwestycyjne. Ogłaszając konkursy Komisja dokładnie określi, jakie podmioty będą mogły się ubiegać o wsparcie. Władze miejskie mają pełnić rolę koordynatorów innowacyjnych działań. Kwestie dotyczące roli władz miejskich, podmiotów, które mogą ubiegać się o wsparcie oraz kryteriów wyboru innowacyjnych działań powinny zostać przyjęte w akcie delegowanym Komisji, przy czym głównym kryterium wyboru projektów do tego instrumentu będzie ich innowacyjność.

1301/2013

Sieć na rzecz rozwoju obszarów miejskich

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR

Omawiane przepisy:

1. Rozporządzenie nr 1301/2013 ws. EFRR:
 - a) artykuł 9 Sieć na rzecz rozwoju obszarów miejskich

Powiązania z innymi artykułami:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) art. 58 – Wskazanie, że środki finansowe na realizację sieci będą pochodziły z pomocy technicznej Komisji
2. Rozporządzenie nr 1301/2013 ws. EFRR:
 - a) art. 7 ust. 4 i 5 – Wskazanie, że w skład sieci będą wchodziły miasta realizujące art. 7
 - b) art. 8 Innowacyjne działania na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich
3. Rozporządzenie nr 1299/2013 ws. EWT:
 - a) art. 2 pkt 3 lit. b) – Wskazanie, że sieć może stanowić uzupełnienie działań współpracy międzyregionalnej w postaci wymiany doświadczeń czy dobrych praktyk

Zgodnie z **artykułem 9**, Komisja (ze środków pochodzących z pomocy technicznej Komisji) tworzy sieć na rzecz rozwoju obszarów miejskich, w skład której mają wchodzić władze miejskie realizujące zrównoważony rozwój obszarów miejskich (w przypadku Polski poprzez miasta realizujące ZIT) oraz innowacyjne działania na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich. Instrument ma stanowić platformę wymiany wiedzy i doświadczeń między miastami UE, w szczególności poprzez organizację cyklicznych spotkań/konferencji. W prace sieci, w ramach których realizowane będą elementy zrównoważonego rozwoju miejskiego, są włączone także instytucje zarządzające oraz państwa członkowskie. Należy wskazać, że oprócz sieci na rzecz rozwoju obszarów miejskich istnieją inne inicjatywy sieciujące miasta, takie jak URBACT, który bardziej koncentruje się na realizacji projektów współpracy. Dlatego też sieć na rzecz rozwoju obszarów miejskich oraz URBACT dążą do zachowania komplementarności.

Obszary o szczególnych warunkach przyrodniczych lub demograficznych

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR

Omawiane przepisy:

1. Rozporządzenie nr 1301/2013 ws. EFRR:
 - a) artykuł 10 Obszary o niekorzystnych warunkach przyrodniczych lub demograficznych
 - b) artykuł 11 Regiony najbardziej wysunięte na północ o bardzo niskiej gęstości zaludnienia
 - c) artykuł 12 Regiony najbardziej oddalone

Powiązania z innymi artykułami:

1. Rozporządzenie ogólne:

- a) art. 121 ust. 4 – Odniesienie do kwestii różnicowania stopy dofinansowania dla obszarów o poważnych i trwałych niekorzystnych warunkach przyrodniczych lub demograficznych

2. Traktat TFUE

- a) art. 174 Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna
- b) art. 349 Definicja regionów najbardziej oddalonych

1301/2013

Obszary o niekorzystnych warunkach przyrodniczych lub demograficznych, jako przykład regionów najmniej uprzywilejowanych, zostały wskazane jako przedmiot działań Unii Europejskiej w obszarze spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej (☞ art. 174 TFUE). W tym kontekście szczególną rolę poświęca się obszarom wiejskim, obszarom podlegającym przemianom przemysłowym i regionom, które cierpią na skutek **poważnych i trwałych niekorzystnych warunków przyrodniczych lub demograficznych**, takim jak najbardziej na północ wysunięte regiony o bardzo niskiej gęstości zaludnienia oraz regiony wyspiarskie, transgraniczne i górskie.

Obszary o poważnych i trwałych niekorzystnych warunkach przyrodniczych lub demograficznych mogą, zgodnie z art. 121 rozporządzenia ogólnego korzystać ze zróżnicowanej stopy dofinansowania z funduszy polityki spójności dla osi priorytetowej. Do tych obszarów, zgodnie z art. 121, zalicza się:

- wyspiarskie państwa członkowskie, kwalifikujące się do wsparcia z Funduszu Spójności, oraz inne wyspy, w wyjątkiem wysp, na których znajduje się stolica państwa członkowskiego, lub które posiadają stałe połączenie z lądem stałym,
- obszary górskie w rozumieniu prawodawstwa krajowego danego państwa członkowskiego,
- obszary o niskiej (tj. poniżej 50 osób na kilometr kwadratowy) i bardzo niskiej (poniżej 8 osób na kilometr kwadratowy) gęstości zaludnienia,
- regiony najbardziej oddalone zdefiniowane w art. 349 TFUE.

Zgodnie z **art. 10 rozporządzenia nr 1301/2013 ws. EFRR** specyficzne trudności ww. obszarów powinny zostać odzwierciedlone w programach operacyjnych współfinansowanych przez EFRR, obejmujących te obszary.

Regionom najbardziej wysuniętym na północ o bardzo niskiej gęstości zaludnienia (poniżej 8 osób na kilometr kwadratowy) poświęcony został **artykuł 11**, zgodnie z którym wymagania dotyczące koncentracji tematycznej, zdefiniowane w art. 4 rozporządzenia ws. EFRR, nie mają zastosowania w stosunku do dodatkowej alokacji środków o specjalnym przeznaczeniu na rzecz tych regionów. Alokacja ta jest przeznaczona na cele tematyczne 1-4 oraz 7.

Artykuł 12 dotyczy specyficznych rozwiązań dla regionów najbardziej oddalonych, zdefiniowanych w art. 349 TFUE.

W Unii Europejskiej obowiązują środki specjalne ukierunkowane na wspieranie regionów oddalonych, do których zalicza się: Gwadelupę, Gujanę Francuską, Reunion, Martynikę, Majotę, Saint-Martin (Francja), Azory i Maderę (Portugalia) oraz Wyspy Kanaryjskie (Hiszpania). Specyficzne uwarunkowania geograficzne, które ograniczają potencjał rozwoju tych regionów, wiążą się z ich oddaleniem, wyspiarskim charakterem, niewielkimi rozmiarami, trudną topografią i klimatem oraz oparciem gospodarki na niewielu produktach (często produktach rolnych lub surowcach naturalnych).

Aby skompensować wysokie koszty związane z ich trudnymi uwarunkowaniami geograficznymi, regiony najbardziej oddalone mają w ramach polityki spójności UE możliwość uzyskania dostępu do **dodatkowych funduszy** w wysokości 30 euro na osobę na rok. Wsparcie to wchodzi w zakres finansowanych z EFRR programów operacyjnych regionów najbardziej oddalonych. W okresie programowania 2014-2020 kwota tych dodatkowych środków wyniesie 1 387 mln euro, zgodnie z WRF 2014-2020, jako element alokacji przeznaczonych na cel „Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”.

Szczególny sposób traktowania regionów o niekorzystnych uwarunkowaniach geograficznych, w tym państw członkowskich będących wyspami i obszarów oddalonych, znalazł także odzwierciedlenie w specjalnych alokacjach polityki spójności na lata 2014-2020. Malta i Cypr otrzymały dodatkową pulę środków finansowych w wysokości odpowiednio 200 mln euro i 150 mln euro, w ramach celu „Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”. Dodatkowa pula środków finansowych w wysokości 50 mln euro z funduszy strukturalnych przydzielona została Ceucie i Melilli, a najbardziej oddalony region Majotta otrzymał ogólną pulę środków finansowych w wysokości 200 mln euro z funduszy strukturalnych.

Zgodnie z art. 12 wymagania dotyczące koncentracji tematycznej wynikające z art. 4 nie mają zastosowania do dodatkowej alokacji środków o specjalnym przeznaczeniu dla regionów najbardziej oddalonych (1 387 mln euro). Alokacja ta jest wykorzystywana do wyrównywania dodatkowych kosztów związanych ze specyficznymi cechami i ograniczeniami geograficznymi tych regionów.

Szczególnym rozwiązaniem dla regionów oddalonych jest także możliwość wsparcia z EFRR inwestycji produkcyjnych w przedsiębiorstwach, niezależnie od wielkości tych przedsiębiorstw, na mocy odstępstwa od art. 3 ust 1 lit. a)-b).

Artykuł 12 ust. 6 definiuje także ramy koncentracji tematycznej dla środków EFRR na rzecz najbardziej oddalonego regionu Majotty. Do tych środków nie mają zastosowania przepisy art. 4 rozporządzenia nr 1301/2013 ws. EFRR. Ponadto, co najmniej 50% środków EFRR w ramach alokacji dla Majotty musi zostać przeznaczone na cele tematyczne 1-4 oraz 6.

Obok regionów najbardziej oddalonych w prawodawstwie europejskim występuje kategoria tzw. **krajów i terytoriów zamorskich**, obejmujących niewielkie wyspy położone poza Europą kontynentalną, które mają powiązania konstytucyjne z jednym z następujących państw: Danią, Francją, Holandią lub Zjednoczonym Królestwem. Do końca 2011 r. francuska wspólnota zamorska Saint-Barthélemy była również zaliczana do regionów najbardziej oddalonych Unii Europejskiej, a Majotta, która obecnie jest regionem najbardziej oddalonym, do końca 2013 r. należała do kategorii krajów i terytoriów zamorskich.

Artykuł 355 Traktatu z Lizbony zezwala Radzie Europejskiej na zmianę statusu francuskich, duńskich i niderlandzkich krajów i terytoriów zamorskich na regiony najbardziej oddalone bez konieczności zmiany Traktatu.

W 2012 r. Parlament przyjął rezolucję w sprawie roli polityki spójności w najbardziej oddalonych regionach Unii Europejskiej w kontekście strategii *Europa 2020*. W rezolucji tej Parlament uznał, że polityka spójności powinna pozostać jednym z głównych instrumentów działań w zakresie zmniejszania nierówności między regionami europejskimi ogólnie i regionami najbardziej oddalonymi w szczególności oraz podkreślił, że celem jest umożliwienie **integracji tych regionów w ramach rynku wewnętrznego UE i na ich obszarach geograficznych**. W rezolucji podkreślono również konieczność elastycznego odnoszenia się do regionów najbardziej oddalonych w kontekście skoncentrowania się na trzech pierwszych celach tematycznych przewidzianych pakiecie legislacyjnym 2014-2020. Parlament uznał, że regiony najbardziej oddalone należy klasyfikować jako regiony najstabilniej rozwinięte bez względu na ich PKB oraz, że poziom współfinansowania w ramach funduszy strukturalnych powinien wynosić 85% w ramach wszystkich instrumentów wsparcia dla regionów najbardziej oddalonych.

ROZPORZĄDZENIE W SPRAWIE EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU SPOŁECZNEGO

Zakres i koncentracja wsparcia z Europejskiego Funduszu Społecznego

Zakres obowiązywania przepisów: EFS

Omawiane przepisy:

1. Rozporządzenie nr 1304/2013 ws. EFS:
 - a) artykuł 1 Przedmiot
 - b) artykuł 2 Zadania
 - c) artykuł 3 Zakres wsparcia
 - d) artykuł 4 Spójność i koncentracja tematyczna

Powiązania z innymi artykułami:

1. Rozporządzenie nr 1304/2013 ws. EFS:
 - a) art. 7 – Wskazanie konieczności realizacji zasady równości szans kobiet i mężczyzn na każdym etapie przygotowania i wdrażania programów operacyjnych
 - b) art. 8 – Wskazanie konieczności realizacji zasady niedyskryminacji na każdym etapie przygotowania i realizacji programów operacyjnych
 - c) art. 11 – Wskazanie możliwości ustanawiania odrębnej osi priorytetowej dotyczącej innowacji społecznych i współpracy ponadnarodowej
 - d) art. 16 YEI
2. Rozporządzenie ogólne:
 - a) art. 9 Cele tematyczne
 - b) art. 18 Koncentracja tematyczna
 - c) art. 96 Treść, przyjęcie i zmiana programów operacyjnych w ramach celu *Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia*

1304/2013

EFS został utworzony na mocy TFUE. Tam też zostały określone jego podstawowe cele i zadania, będące ramami, w ramach których Parlament Europejski i Rada UE może się poruszać tworząc bardziej szczegółowe przepisy rozporządzeń na kolejne perspektywy finansowe. Zgodnie z TFUE, EFS został powołany w celu *poprawy możliwości zatrudniania pracowników w ramach rynku wewnętrznego i przyczyniania się w ten sposób do podniesienia poziomu życia, (...) dąży on do ułatwienia zatrudniania pracowników i zwiększania ich mobilności geograficznej i zawodowej wewnątrz Unii, jak również do ułatwienia im dostosowania się do zmian w przemyśle i systemach produkcyjnych, zwłaszcza przez kształcenie zawodowe i przekwalifikowanie*. Poprawa sytuacji na uniijnym rynku pracy jest zatem podstawowym wyznacznikiem konstruowania zakresu wsparcia w rozporządzeniach EFS. Z uwagi na konstytutywny charakter przepisów TFUE dotyczących zatrudnieniowego charakteru EFS, rozporządzenie EFS na lata 2014-2020 odnosi się do tych kwestii w **artykule 2 ust. 1**.

Ważnym wyznacznikiem dla konstruowania zakresu wsparcia EFS są dokumenty strategiczne i zawarte w nich założenia. W dyskusji nad zakresem wsparcia okresie 2014-2020 znaczącą rolę odegrała strategia *Europa 2020* (artykuł 2 ust. 2). Strategia wpłynęła w szczególności na kształt obszaru dotyczącego włączenia społecznego i walki z ubóstwem. Warto zauważyć, że dotychczasowe podejście do wspierania przedsięwzięć z tego obszaru ograniczało się do włączenia społecznego w kontekście rynku pracy i zatrudnienia. Cel dotyczący redukcji ubóstwa wskazany w strategii *Europa 2020* i zobowiązanie państw członkowskich do osiągnięcia celów krajowych w powyższym zakresie pozwoliło na szersze

spojrzenie nt. włączenia społecznego i ubóstwa przyjmujące, że pauperyzacja jest zjawiskiem wielopłaszczyznowym i należy z nią walczyć różnorodnymi instrumentami i narzędziami.

Innym, nie mniej ważnym elementem wskazującym kierunki wsparcia EFS, ale już w poszczególnych państwach członkowskich, są zalecenia dla poszczególnych państw członkowskich, które są formułowane przez Komisję Europejską i akceptowane przez Radę Europejską. Zalecenia zawierają analizę sytuacji gospodarczej kraju, którego dotyczą, oraz opis środków, które powinien on podjąć w ciągu kolejnych osiemnastu miesięcy. Środki te są dostosowane do problemów, z jakimi zmagają się państwa członkowskie i obejmują szereg zagadnień: stan finansów publicznych, reformy systemów emerytalnych, działania na rzecz tworzenia miejsc pracy i walki z bezrobociem, edukację, wyzwania związane z innowacyjnością itp. Zalecenia mają ścisły związek z KPR i innymi dokumentami strategicznymi na poziomie krajowym. Rozporządzenie EFS w **artykule 2 ust. 2** podkreśla rolę EFS w realizacji reform wskazanych w ww. dokumentach.

Zakres wsparcia EFS został ujęty w czterech z jedenastu wskazanych w rozporządzeniu ogólnym celów tematycznych (☛ art. 9 rozporządzenia ogólnego). Cele te dotyczą zatrudnienia, włączenia społecznego, edukacji oraz tzw. dobrego rządzenia i zostały rozbite na 18 priorytetów inwestycyjnych (☛ art. 3 rozporządzenia nr 1304/2013 ws. EFS). Należy zauważyć, że priorytety inwestycyjne nie mają jasnej linii demarkacyjnej. Są one raczej wskazaniem kierunków wsparcia ze względu na podmiot (grupy docelowe, np. osoby młode, społeczności marginalizowane itp.) lub przedmiot (np. tworzenie przedsiębiorstw, aktywne i zdrowe starzenie się itp.). Priorytety inwestycyjne w rozporządzeniu EFS są jednocześnie nierówne, niejednokrotnie wąskie priorytety mieszczą się w priorytetach o bardziej ogólnym charakterze (np. wsparcie osób młodych mogłoby być realizowane w priorytecie dotyczącym dostępu do zatrudnienia dla osób poszukujących pracy, integracja społeczności marginalizowanych mogłaby być realizowana w priorytecie dotyczącym aktywnej integracji itp.). Wyszczególnienie tych węższych priorytetów inwestycyjnych, które mogłyby być realizowane w szerszych ramach ma jednak znaczenie kluczowe we wskazywaniu przez Parlament i Radę zagadnień, które w ich opinii zasługują na wyszczególnienie.

Poszczególne cele tematyczne oraz zakres priorytetów inwestycyjnych zostały opisane w umowie partnerstwa oraz krajowych i regionalnych programach operacyjnych. Poniżej zawarta natomiast została tabela 9 ukazująca, w których programach operacyjnych realizowane są poszczególne priorytety inwestycyjne.

Tabela 9. Realizacja priorytetów inwestycyjnych Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach programów operacyjnych w latach 2014-2020

Cel tematyczny	Priorytety inwestycyjne (art. 3 rozporządzenia nr 1304/2013 ws. EFS)	PO IR	PO WER	PO IiŚ	PO PC	PO PW	16 RP048)	PO PT
8. Promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników	8.i. Dostęp do zatrudnienia dla osób poszukujących pracy i osób biernych zawodowo, w tym długotrwale bezrobotnych oraz oddalonych od rynku pracy, także poprzez lokalne inicjatywy na rzecz zatrudnienia oraz wspieranie mobilności pracowników							
	8.ii. Trwała integracja na rynku pracy ludzi młodych, w szczególności tych, którzy nie pracują, nie kształcą się ani nie szkolą, w tym ludzi młodych zagrożonych wykluczeniem społecznym i ludzi młodych wywodzących się ze środowisk marginalizowanych także poprzez wdrażanie gwarancji dla młodzieży							
	8.iii. Praca na własny rachunek, przedsiębiorczość i tworzenie przedsiębiorstw, w tym innowacyjnych mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw						RPO WD RPO WKP RPO WL LRPO RPO WŁ RPO WM RPO WO RPO WP RPO WPodl RPO Pom RPO WŚ RPO WŚw RPO WWM RPO WWP RPO WZ	
	8.iv. Równość mężczyzn i kobiet we wszystkich dziedzinach, w tym dostęp do zatrudnienia, rozwój kariery, godzenie życia zawodowego i prywatnego oraz promowanie równości wynagrodzeń za taką samą pracę							

48) Ciemniejszym kolorem zostały zaznaczone te PI, które są realizowane przez wszystkie 16 województw.

1304/2013

Cel tematyczny	Priorytety inwestycyjne (art. 3 rozporządzenia nr 1304/2013 ws. EFS)	PO IR	PO WER	PO IiŚ	PO PC	PO PW	16 RP(48)	PO PT
	8.v. Przystosowanie pracowników, przedsiębiorstw i przedsiębiorców do zmian						RPO WD RPO WKP RPO WL LRPO RPO WŁ RPO WM RPO WO RPO WP RPO WPodl RPO Pom RPO WŚ RPO WŚw RPO WWM RPO WWP RPO WZ	
	8.vi. Aktywne i zdrowe starzenie się						RPO WD RPO WKP RPO WL LRPO RPO WŁ RPO WM RPO WO RPO WP RPO WPodl RPO Pom RPO WŚ RPO WŚw RPO WWM RPO WWP RPO WZ	
	8.vii. Modernizacja instytucji działających na rynku pracy, tj. publiczne i prywatne służby zatrudnienia oraz lepsze dostosowanie do potrzeb rynku pracy, w tym poprzez przedsięwzięcia służące zwiększaniu ponadnarodowej mobilności pracowników oraz systemy mobilności oraz lepszej współpracy instytucji i właściwych zaangażowanych podmiotów							
9. Promowanie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją	9.i. Aktywne włączenie, w tym z myślą o promowaniu równych szans oraz aktywnego uczestnictwa i zwiększaniu szans na zatrudnienie							
	9.ii. Integracja społeczno-gospodarcza społeczności marginalizowanych, tj. Romowie							

Cel tematyczny	Priorytety inwestycyjne (art. 3 rozporządzenia nr 1304/2013 ws. EFS)	PO IR	PO WER	PO IiŚ	PO PC	PO PW	16 RP048)	PO PT
10. Inwestowanie w kształcenie, szkolenie oraz szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie	9.iii. Zwalczanie wszelkich form dyskryminacji oraz promowanie równych szans							
	9.iv. Ułatwianie dostępu do przystępnych cenowo, trwałych oraz wysokiej jakości usług, w tym opieki zdrowotnej i usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym							
	9.v. Wspieranie przedsiębiorczości społecznej i integracji zawodowej w przedsiębiorstwach społecznych oraz ekonomii społecznej i solidarnej w celu ułatwiania dostępu do zatrudnienia							
	9.vi. Strategie RLKS						RPO WKP RPO WPodl	
	10.i. Ograniczenie i zapobieganie przedwczesnemu kończeniu nauki szkolnej oraz zapewnianie równego dostępu do dobrej jakości wczesniej edukacji elementarnej oraz kształcenia podstawowego, gimnazjalnego i ponadgimnazjalnego, z uwzględnieniem formalnych, nieformalnych i pozaformalnych ścieżek kształcenia umożliwiających ponowne podjęcie kształcenia i szkolenia.							
	10.ii. Poprawa jakości, skuteczności i dostępności szkolnictwa wyższego oraz kształcenia na poziomie równoważnym w celu zwiększenia udziału i poziomu osiągnięć, zwłaszcza w przypadku grup w niekorzystnej sytuacji							
	10.iii. Wyrównywanie dostępu do uczenia się przez całe życie o charakterze formalnym, nieformalnym i pozaformalnym wszystkich grup wiekowych, poszerzanie wiedzy, podnoszenie umiejętności i kompetencji siły roboczej oraz promowanie elastycznych ścieżek kształcenia, w tym poprzez doradztwo zawodowe i potwierdzanie nabytych kompetencji							
	10.iv. Lepsze dopasowywanie systemów kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy, ułatwianie przechodzenia z etapu kształcenia do etapu zatrudnienia oraz wzmocnienie systemów kształcenia i szkolenia zawodowego i ich jakości, w tym poprzez mechanizmy prognozowania umiejętności, dostosowania programów nauczania oraz tworzenia i rozwoju systemów uczenia się poprzez praktyczną naukę zawodu realizowaną w ścisłej współpracy z pracodawcami							

1304/2013

Cel tematyczny	Priorytety inwestycyjne (art. 3 rozporządzenia nr 1304/2013 ws. EFS)	PO IR	PO WER	PO IiŚ	PO PC	PO PW	16 RPO48)	PO PT
11. Wzmocnianie potencjału instytucjonalnego i skuteczności administracji publicznej	11.i. Inwestycje w zdolności instytucjonalne i w sprawność administracji publicznej oraz efektywność usług publicznych na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym w celu przeprowadzenia reform, z uwzględnieniem lepszego stanowienia prawa i dobrego rządzenia							
	11.ii. Budowanie potencjału wszystkich zainteresowanych podmiotów kształtujących politykę w zakresie kształcenia, uczenia się przez całe życie, szkolenia i zatrudnienia oraz polityki społecznej, w tym poprzez pakiety sektorowe i terytorialne na rze cz wdrażania reform na szczeblu krajowym regionalnym i lokalnym							

Źródło: Opracowanie własne MIIR

Koncentracja tematyczna EFS

Koncepcja koncentracji tematycznej w EFS różni się od tej zastosowanej w EFRR. Zgodnie z **artykułem 4**, koncentracja tematyczna w EFS odbywa się na dwóch poziomach: 1) koncentracji tematycznej na poziomie państwa członkowskiego oraz 2) koncentracji tematycznej na poziomie programu operacyjnego.

Pierwszy rodzaj koncentracji jest zbliżony do tej, z którą mamy do czynienia w EFRR. Polega ona na konieczności alokowania określonej kwoty na dany obszar (tzw. *ringfencing*). W przypadku EFS każde państwo członkowskie musi alokować przynajmniej 20% środków EFS na realizację celu tematycznego 9, dotyczącego włączenia społecznego i walki z ubóstwem. Koncentracja odbywa się na poziomie krajowym, dlatego ważna jest suma alokacji ze wszystkich programów operacyjnych, które będą realizowane w kraju.

Koncentracja tematyczna na poziomie programu operacyjnego nie ma swojego odzwierciedlenia w zasadach dotyczących EFRR i dotyczy przeznaczenia 80%, 70% lub 60% alokacji programu operacyjnego na 5 wybranych priorytetów inwestycyjnych. Limit procentowy odnosi się odpowiednio do programów obejmujących regiony bardziej rozwinięte, przejściowe i mniej rozwinięte. Celem tego rodzaju koncentracji było tworzenie spójnych i nierozdrobnionych tematycznie programów operacyjnych. Łatwo jednak zauważyć, co zresztą było podnoszone podczas negocjacji rozporządzenia, że takie rozumienie koncentracji może prowadzić do multiplikacji programów operacyjnych skoncentrowanych na wybranym obszarze. Biorąc jednak pod uwagę z jednej strony obciążenia administracyjne, z drugiej zaś konieczność zapewnienia kompleksowych rozwiązań problemów społecznych, powyższe rozwiązanie nie powinno być brane pod uwagę w procesie programowania.

Warto podkreślić, że w przypadku wydzielenia w programie osi priorytetowej dotyczącej innowacji społecznych i współpracy ponadnarodowej, żadna z powyższych zasad nie ma zastosowania. Oznacza to, że środki alokowane na oś dotyczącą innowacji i współpracy ponadnarodowej nie są wliczane do koncentracji tematycznej.

1304/2013

Monitorowanie

Zakres obowiązywania przepisów: EFS, z zastrzeżeniem, że art. 5 ust. 2 obowiązuje w odniesieniu do celów wdrożenia YEI, o której mowa w art. 3 ust. 1 lit. a) ppkt (ii)

Omawiane przepisy:

1. Rozporządzenie nr 1304/2013 ws. EFS:
 - a) artykuł 5 Wskaźniki
 - b) załącznik I Wspólne wskaźniki produktu i rezultatu dotyczące inwestycji z EFS
 - c) załącznik II Wskaźniki rezultatu dotyczące YEI

Powiązania z innymi artykułami:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) art. 21 – Odniesienie do kwestii analizy wykonania celów pośrednich w ramach przeglądu wyników
 - b) art. 22 – Odniesienie do kwestii ustanowienia ram wykonania i konsekwencji nieosiągnięcia celów
 - c) art. 27 – Odniesienie do kwestii zastosowania wskaźników w programach operacyjnych
 - d) art. 50 – Odniesienie do informacji nt. wdrażania osi priorytetowych, w tym realizacji wskaźników wspólnych i specyficznych dla programu operacyjnego
 - e) art. 51 – Odniesienie do kwestii analizy stanu wdrażania programu operacyjnego
 - f) art. 52 – Odniesienie do kwestii ram wykonania w sprawozdaniu z postępów
 - g) art. 96 – Odniesienie do kwestii zastosowania wskaźników w programach operacyjnych
 - h) art. 110 – Odniesienie do kwestii rozpatrywania zagadnień mających wpływ na realizację programu operacyjnego
 - i) art. 142 – Odniesienie do kwestii jakości i wiarygodności systemu monitorowania oraz danych dot. wskaźników, zawieszenia płatności przy poważnym niepowodzeniu wykonania celów pośrednich
2. Rozporządzenie nr 1304/2013 ws. EFS:
 - a) art. 16-19 – Odniesienie do kwestii zasad dotyczące YEI

Monitorowanie i powiązany z nim system sprawozdawczości EFS będą wykorzystywane nie tylko na potrzeby prawidłowego zarządzania programami operacyjnymi współfinansowanymi z funduszu, ale także w celu skoncentrowania jego interwencji na osiąganiu najważniejszych efektów, wynikających ze strategii *Europa 2020* oraz krajowych dokumentów strategicznych. Wskaźniki – wspólne i specyficzne – są głównym instrumentem służącym zarządzaniu przez rezultaty i monitorowaniu interwencji, zatem potrzeba ich poprawnego zdefiniowania, skwantyfikowania i wykorzystywania na potrzeby całego procesu wdrażania jest jednym z kluczowych elementów sprawnego systemu realizacji polityki spójności. O wzroście znaczenia zarządzania programem przez rezultaty oraz koncentracji na efektach świadczą również przepisy rozporządzenia ogólnego odnoszące się do ram i oceny wykonania, jak również wskazujące możliwości zawieszenia płatności w przypadku zidentyfikowania poważnego defektu w jakości i wiarygodności systemu monitorowania lub danych dotyczących wspólnych i specyficznych dla programu wskaźników.

Monitorowanie i wskaźniki

1304/2013

Zgodnie z **artykułem 5 ust. 1** monitorowaniu postępów w realizacji założonych działań i celów programu służy zestaw wspólnych wskaźników wymienionych w **załączniku I do rozporządzenia nr 1304/2013 ws. EFS**. Wskaźniki odnoszą się zarówno do produktów, jak i rezultatów. Dodatkowo **załącznik II do tego rozporządzenia** określa wspólne wskaźniki rezultatu dotyczące monitorowania YEI. Monitorowanie realizacji wsparcia na rzecz osób młodych w ramach Inicjatywy zakłada zatem wykorzystanie wspólnych wskaźników produktu i rezultatu wskazanych w załączniku I i dodatkowych wskaźników rezultatu zdefiniowanych w załączniku II (➔ artykuł 5 ust. 2).

Wskaźniki wspólne są monitorowane we wszystkich priorytetach inwestycyjnych programów operacyjnych współfinansowanych ze środków EFS. *De facto* oznacza to obowiązek ich monitorowania również we wszystkich realizowanych projektach. Przepisy wskazują również na możliwość wykorzystania w programie wskaźników specyficznych, które są mierzone zgodnie z definicjami opracowanymi przez instytucje zarządzające. Dane dla wszystkich wskaźników odnoszących się do osób są monitorowane w podziale na płeć.

Wartości docelowe dla wskaźników produktu i rezultatu są określone na koniec 2023 r. Dla wspólnych i specyficznych wskaźników produktu wartości bazowe wynoszą zero. Wartości docelowe wskaźników produktu wyrażone są w wartościach bezwzględnych.

W przypadku wspólnych i specyficznych wskaźników rezultatu, wartości bazowe są szacowane z uwzględnieniem danych dotyczących analogicznych operacji (np. projektów, programów) lub innych właściwych źródeł informacji (np. statystyka publiczna). Skwantyfikowane wartości docelowe wskaźników specyficznych mogą być wyrażone w ujęciu jakościowym, mającym charakter opisowy (np. wzrost) i ilościowym (np. liczba, procent).

Wskaźniki wspólne

Zestaw wskaźników obowiązkowych do monitorowania we wszystkich priorytetach inwestycyjnych EFS, a co za tym idzie – we wszystkich projektach współfinansowanych z EFS, został określony w **załączniku I** do rozporządzenia.

a) Wspólne wskaźniki produktu

Punkt pierwszy załącznika podaje definicję uczestnika, która przekłada się na cały system monitorowania EFS. Uczestnikiem projektu jest osoba (lub podmiot) bezpośrednio korzystająca z inwestycji EFS. Jako uczestników wykazuje się wyłącznie te osoby, które można zidentyfikować i uzyskać od nich dane osobowe niezbędne do określenia wspólnych wskaźników produktu (płeć, status na rynku pracy, wiek, wykształcenie, sytuacja gospodarstwa domowego) i dla których planowane jest poniesienie określonego wydatku. Osób/podmiotów niekorzystających z bezpośredniego wsparcia nie należy wykazywać jako uczestników. Bezpośrednie wsparcie uczestnika to wsparcie, na które zostały przeznaczone określone środki, świadczone na rzecz konkretnej osoby/podmiotu, prowadzące do uzyskania korzyści przez uczestnika (np. nabycia kompetencji, podjęcia zatrudnienia).

Poza definicją uczestnika pierwsza część załącznika określa listę wspólnych wskaźników produktu dotyczących osób, które są monitorowane w odniesieniu do wszystkich uczestników we wszystkich projektach EFS w podziale na płeć. Wyjątek od tej zasady stanowią wskaźniki wspólne dotyczące osób bezdomnych lub dotkniętych wykluczeniem z dostępu do mieszkań oraz osób pochodzących z obszarów wiejskich, dla których dane mogą być gromadzone na podstawie reprezentatywnej próby uczestników w ramach każdego priorytetu inwestycyjnego. Wartości tych wskaźników są wykazywane jedynie w sprawozdaniach rocznych z wdrażania programów przedkładanych w 2017 r. Z uwagi na trudności w doborze odpowiedniej próby badawczej oraz w kontakcie z osobami bezdomnymi, w Polsce podjęto decyzję, aby zbierać te dane bezpośrednio od uczestników projektów.

Poza wspomnianymi wyżej wskaźnikami dotyczącymi osób bezdomnych i pochodzących z obszarów wiejskich, warto zwrócić uwagę na wskaźniki wspólne dotyczące osób z niepełnosprawnościami, migrantów, osób obcego pochodzenia, mniejszości i osób z innych grup w niekorzystnej sytuacji społecznej – które dotyczą danych wrażliwych i należą do szczególnej kategorii danych osobowych zgodnie z art. 8 dyrektywy 95/46/WE. W sytuacji gdy uczestnik będący osobą fizyczną lub jego opiekun prawny nie udzieli informacji nt. danych wrażliwych, istnieje możliwość wprowadzenia do systemu teleinformatycznego niekompletnych w ww. zakresie danych uczestnika. Szczegółowe zasady regulujące tą kwestię zostały określone w *Wytocznych w zakresie monitorowania postępu rzeczowego z realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020*.

Druga część załącznika określa listę wspólnych wskaźników produktu dotyczących podmiotów. Wskaźniki odnoszą się do liczby realizowanych projektów bądź liczby mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw objętych wsparciem.

Co do zasady wszystkie wskaźniki produktu monitorowane są w chwili przystąpienia danej osoby lub podmiotu do projektu. Raportowanie wykonania wskaźników do Komisji odbywa się w cyklu rocznym (z wyłączeniem dwóch wskaźników opisanych powyżej, których wykonanie jest wykazywane jedynie w sprawozdaniu przedkładanym w 2017 r.), wraz ze sprawozdaniem rocznym z wdrażania programu, co określono szczegółowo w art. 5.

1304/2013

b) Wspólne wskaźniki rezultatu bezpośredniego

Podobnie jak wspólne wskaźniki produktu, we wszystkich projektach współfinansowanych z EFS monitorowane są wspólne wskaźniki rezultatu bezpośredniego. Określone w załączniku wskaźniki odnoszą się do sytuacji bezpośrednio po zakończeniu wsparcia i monitorowane są w odniesieniu do wszystkich uczestników projektów po zakończeniu przez nich udziału w projekcie, tj. do 4 tygodni od zakończenia ich uczestnictwa w ostatniej formie wsparcia. Ze względu na fakt, że wszystkie wskaźniki rezultatu bezpośredniego odnoszą się do sytuacji osób po projekcie, są one, podobnie jak wskaźniki produktu dotyczące osób, monitorowane w podziale na płeć.

Raportowanie wykonania wskaźników rezultatu bezpośredniego do Komisji odbywa się w cyklu rocznym wraz ze sprawozdaniem rocznym z wdrażania programu, co określono szczegółowo w art. 5.

c) Wspólne wskaźniki rezultatu długoterminowego

Załącznik I określa również zestaw wskaźników rezultatu długoterminowego, które dotyczą efektów wsparcia osiągniętych w dłuższym okresie od zakończenia udziału osób w projekcie. Wskaźniki te monitorowane są w oparciu o wyniki badań ewaluacyjnych prowadzonych na podstawie reprezentatywnej próby uczestników w ramach każdego priorytetu inwestycyjnego. Ponadto konieczne jest zapewnienie wewnętrznej reprezentatywności próby (w przekrojach określonych we wspólnych wskaźnikach produktu), tak aby uzyskane wyniki badania mogły być uogólnione na poziomie priorytetu inwestycyjnego.

Wskaźniki rezultatu długoterminowego określone w załączniku I są wykazywane w sprawozdaniu z wdrażania programu przedkładanym w 2019 r. oraz sprawozdaniu końcowym.

Wskaźniki monitorowania YEI

Zestaw dodatkowych wskaźników monitorowania YEI został określony w **załączniku II** do rozporządzenia. Określony w załączniku katalog wskaźników jest uzupełnieniem listy wskaźników wspólnych z załącznika I. Oznacza to, że w odniesieniu do projektów realizowanych w ramach YEI konieczne jest monitorowanie wszystkich wskaźników produktu i rezultatu określonych w obu załącznikach. Wskaźniki dotyczące osób monitorowane są w podziale na płeć.

Wszystkie wskaźniki określone w załączniku II (w tym wskaźniki rezultatu długoterminowego) należy wykazywać we wszystkich sprawozdaniach z wdrażania programu oraz w dodatkowym sprawozdaniu dotyczącym wdrażania Inicjatywy, składanym w kwietniu 2015 r.

Podobnie jak w przypadku wskaźników określonych w załączniku I, wspólne wskaźniki rezultatu bezpośredniego odnoszą się do sytuacji bezpośrednio po zakończeniu wsparcia. Monitorowane są po zakończeniu przez daną osobę udziału w projekcie, tj. do 4 tygodni od zakończenia uczestnictwa w ostatniej formie wsparcia. Wskaźniki podlegają corocznemu raportowaniu do Komisji.

W załączniku określono również listę dodatkowych wskaźników rezultatu długoterminowego. Są one monitorowane w oparciu o wyniki badań ewaluacyjnych prowadzonych na podstawie reprezentatywnej próby uczestników w ramach każdego priorytetu inwestycyjnego. Ponadto konieczne jest zapewnienie wewnętrznej reprezentatywności próby (w przekrojach określonych we wspólnych wskaźnikach produktu), tak aby uzyskane wyniki badania mogły być uogólnione na poziomie priorytetu inwestycyjnego. Jak wskazano powyżej, w odróżnieniu od pozostałych wspólnych wskaźników rezultatu długoterminowego (☞ załącznik I), wskaźniki te są monitorowane i raportowane do Komisji każdego roku.

Szczegółowe definicje wskaźników wspólnych (określonych w załącznikach I i II do rozporządzenia nr 1304/2013 ws. EFS) obowiązujące wszystkie państwa członkowskie są zawarte w dokumencie **Programming Period 2014-2020. Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy. European Social Fund. Guidance document**. Są to wytyczne Komisji, które szczegółowo określają zasady monitorowania EFS, w szczególności wskaźników wspólnych określonych w rozporządzeniu. Dokument określa typologię wskaźników (produkt, rezultat bezpośredni, rezultat długoterminowy), definicje pojęć stosowanych w nazwach wskaźników, moment ich pomiaru oraz podstawowe wymogi dotyczące agregowania danych i zapewniania ich jakości. Wytyczne Komisji określają również wymogi w zakresie reprezentatywności próby w zakresie monitorowania wskaźników rezultatu długoterminowego. Zapisy powyższego dokumentu znajdują swoje przełożenie w **Wytycznych MliR w zakresie monitorowania postępu rzeczowego programów operacyjnych 2014-2020**.

1304/2013

Zasady horyzontalne w Europejskim Funduszu Społecznym

Zakres obowiązywania przepisów: EFS, z zastrzeżeniem, że art. 6 ust. 2 i 3 obowiązuje instytucje zarządzające programem operacyjnym w regionach na poziomie NUTS II, o których mowa w art. 90 ust. 2 lit. a) lub lit. b) rozporządzenia ogólnego

Omawiane przepisy:

1. Rozporządzenie nr 1304/2013 ws. EFS:
 - a) artykuł 6 Udział partnerów
 - b) artykuł 7 Promowanie równości między kobietami i mężczyznami
 - c) artykuł 8 Promowanie równych szans i niedyskryminacji

Powiązania z innymi artykułami:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) art. 5 – Wskazanie m.in. kategorii partnerów, których powinno obejmować partnerstwo organizowane przez państwo członkowskie, a także zakresu przedmiotowego europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa
 - b) art. 7 – Zapewnienie uwzględnienia i propagowania zasad promowania równości kobiet i mężczyzn oraz niedyskryminacji na każdym etapie przygotowania i wdrażania programów)
 - c) art. 27 ust. 5 Wskazanie, że każdy program operacyjny poza tym, dotyczącym tylko pomocy technicznej, zawiera opis działań na rzecz równości szans i niedyskryminacji oraz opis działań na rzecz równości szans kobiet i mężczyzn
 - d) art. 55 ust. 3 lit. I) – Odniesienie do kwestii oceny adekwatności działań planowanych w celu równości szans kobiet i mężczyzn i przeciwdziałania dyskryminacji, w szczególności w odniesieniu do dostępności dla osób z niepełnosprawnościami, jako jednego z elementów ewaluacji *ex ante*
 - e) art. 90 ust. 2 – Wskazanie regionów z poziomu NUTS II, do których zastosowanie mają przepisy art. 6 ust. 2 i 3 rozporządzenia EFS
 - f) art. 96 ust. 7 lit. b)-c) – Opis przedsięwzięć na rzecz promowania równości szans i zapobiegania dyskryminacji oraz opis równości szans kobiet i mężczyzn jako elementy programu operacyjnego
 - g) art. 110 ust. 1 lit. f) – Wskazanie, że jedną z funkcji komitetu monitorującego są działania mające na celu promowanie równości szans kobiet i mężczyzn, równych szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami
 - h) art. 111 ust. 4 lit. e) – Wskazanie możliwości uwzględnienia informacji o szczególnych przedsięwzięciach na rzecz równości szans kobiet i mężczyzn a także zapobiegania dyskryminacji w sprawozdaniach rocznych za rok 2017 i 2019

- i) art. 123 ust. 7 – Wskazanie możliwości powierzenia przez państwo członkowskie (lub instytucję zarządzającą) instytucji pośredniczącej zarządzania częścią programu operacyjnego w drodze pisemnej umowy – „grant globalny”
 - j) art. 125 ust. 2 lit. e) – Wskazanie wymogu podziału na płeć dla wskaźników produktu i rezultatu EFS, w tym wskaźników dotyczących YEI
 - k) załącznik I pkt 5 ust. 5.3 WRS – Zakres informacji dotyczących równości szans kobiet i mężczyzn oraz niedyskryminacji
 - l) załącznik XI część II – Warunki ogólne *ex ante* w zakresie niedyskryminacji, równości szans kobiet i mężczyzn oraz dostępności dla osób z niepełnosprawnościami
2. Rozporządzenie nr 1304/2013 ws. EFS:
- a) art. 3 ust. 1 lit. a) ppkt (iv) – Odniesienie do priorytetu inwestycyjnego poświęconego równości mężczyzn i kobiet we wszystkich dziedzinach
 - b) art. 3 ust. 1 lit. b) – Odniesienie do osobnego celu tematycznego i priorytetu inwestycyjnego poświęconego promowaniu włączenia społecznego, walce z ubóstwem i wszelką dyskryminacją
 - c) art. 5 ust. 1 – Odniesienie do danych dotyczących wskaźników rezultatu w podziale na płeć (gdy ma to zastosowanie)
3. Rozporządzenie delegowane KE nr 240/2014 w sprawie europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa w ramach EFSI

1304/2013

Artykuł 6 rozporządzenia nr 1304/2013 ws. EFS jest uzupełnieniem art. 5 rozporządzenia ogólnego oraz europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa i wskazuje możliwe do zastosowania przez właściwą instytucję narzędzia realizacji zasady partnerstwa w ramach programów operacyjnych współfinansowanych ze środków EFS.

Granty globalne

Pierwszym z narzędzi są granty globalne, o których mowa w ust. 1 omawianego artykułu, polegające na powierzeniu partnerom (→ art. 5 rozporządzenia ogólnego), zarządzania częścią programu operacyjnego wraz z określeniem szacunkowej alokacji finansowej dla tej części.

Grant globalny stanowi narzędzie deinstytucjonalizacji/delegowania zarządzania częścią programu operacyjnego i umożliwia wdrażanie – w sposób bardziej elastyczny niż pojedynczego projektu – całej osi priorytetowej, bądź wybranego działania lub poddziałania przez danego partnera, z poszanowaniem danego celu interwencji określonego w programie operacyjnym oraz z dochowaniem wszelkiej staranności w zakresie osiągnięcia założonych wskaźników realizacji. Powierzenie grantu globalnego partnerom nie jest obligatoryjne i zależy od decyzji instytucji zarządzającej danym programem operacyjnym współfinansowanym ze środków EFS.

Sposób i warunki powierzenia środków w ramach grantu globalnego został omówiony w rozporządzeniu ogólnym w kontekście art. 123 ust. 7 (więcej w rozdziale: **Wyznaczanie i desygnacja instytucji**).

Grant globalny nie jest tożsamy z projektem grantowym, o którym mowa w art. 35 ustawy wdrożeniowej.

Alokowanie określonych kwot ze środków EFS

Kolejnym narzędziem realizacji zasady partnerstwa, o którym mowa w ust. 2 i ust. 3 omawianego art. 6 jest alokowanie określonych kwot ze środków EFS z przeznaczeniem odpowiednio na wspieranie przedsięwzięć na rzecz budowania potencjału partnerów społecznych oraz na rzecz budowania zdolności organizacji pozarządowych.

Ust. 2 i ust. 3 odnoszą się do właściwych instytucji zarządzających programem operacyjnym w regionach na poziomie NUTS II, o których mowa w art. 90 ust. 2 lit. a)-b) rozporządzenia ogólnego (regiony słabiej rozwinięte lub regiony przejściowe) lub w państwie członkowskim kwalifikującym się ze wsparcia z Funduszu Spójności.

W związku ze spełnieniem trzeciego warunku, dotyczą one wszystkich polskich programów operacyjnych na lata 2014-2020 współfinansowanych ze środków EFS, także w odniesieniu do województwa mazowieckiego, które należy do kategorii regionów bardziej rozwiniętych.

Należy zauważyć, że partnerom społecznym oraz organizacjom pozarządowym poświęcone zostały odrębne jednostki redakcyjne, co wyróżnia je na tle innych partnerów, o których mowa w art. 5 rozporządzenia ogólnego.

Stosowanie narzędzia w postaci alokowania określonych kwot ze środków EFS ma na celu zachęcenie ww. partnerów do odpowiedniego uczestnictwa w przedsięwzięciach wspieranych przez EFS oraz, w przypadku organizacji pozarządowych, dodatkowo ułatwienie dostępu do tych przedsięwzięć. Ponadto w ust. 3 wyróżnione zostały przedsięwzięcia w dziedzinie włączenia społecznego oraz równości płci i równych szans.

Ust. 2 dotyczy partnerów społecznych i określa formy budowania potencjału partnerów społecznych: szkolenia, działania związane z tworzeniem sieci i pogłębianie dialogu społecznego oraz stanowi, że środki mogą być również przeznaczone na przedsięwzięcia podejmowane wspólnie przez partnerów społecznych. Alokowana przez właściwą instytucję zarządzającą kwota musi być odpowiednia do potrzeb.

W ust. 3, w odróżnieniu od ust. 2, nie ma mowy o alokowaniu określonej kwoty ze środków EFS w sposób odpowiedni do potrzeb, co zakłada, że potrzeby takie istnieją w każdym przypadku. W związku z powyższym właściwe instytucje zarządzające mają obowiązek alokowania zasobów ze środków EFS na działania na rzecz budowania zdolności organizacji pozarządowych.

1304/2013

Zasada równości kobiet i mężczyzn

Zapewnianie równości kobiet i mężczyzn to przede wszystkim stwarzanie takich samych warunków, praw i obowiązków (pomimo pełnienia przez nich różnych ról społecznych) wobec kobiet, jak i wobec mężczyzn, a także promowanie równego dostępu do zasobów (np. środków finansowych, szans rozwoju, udziału w projektach), z których mogliby korzystać. Dążenie do wyrównywania szans kobiet i mężczyzn jest jednym z podstawowych praw Unii Europejskiej i ma swoje odzwierciedlenie w różnych dokumentach UE - traktatach, dyrektywach czy strategiach.

Podejście dualne do stosowania zasady równości płci w EFS

Na gruncie funduszy unijnych równość szans kobiet i mężczyzn jest traktowana jako jedna z naczelných polityk/zasad horyzontalnych, a co za tym idzie promowanie równości pomiędzy kobietami i mężczyznami jest obowiązkiem wszystkich funduszy wchodzących w skład EFSI. Warto tutaj jednocześnie podkreślić, że zasada ta została wydzielona z ogólnej zasady równości szans i niedyskryminacji i każdy program operacyjny powinien posiadać oddzielny opis tych dwóch, podobnych i częściowo pokrywających się ale jednak wyodrębnionych polityk horyzontalnych.

W sposób szczególny zasada równości szans kobiet i mężczyzn jest realizowana w ramach EFS. W **motywie 18 preambuły rozporządzenia nr 1304/2013 ws. EFS** została wskazana potrzeba stosowania dualnego podejścia (*dual approach*) we wdrażaniu niniejszej zasady w projektach współfinansowanych z EFS. Oznacza to, że z jednej strony działania na rzecz zapewnienia równości szans kobiet i mężczyzn powinny być realizowane horyzontalnie w ramach programów operacyjnych – a więc we wszystkich priorytetach inwestycyjnych i na wszystkich etapach wdrażania programu. Z drugiej zaś strony należy podjąć specyficzne, konkretne działania, ukierunkowane na rozwiązywanie konkretnie zdefiniowanych problemów w obszarze równości szans kobiet i mężczyzn (np. trudniejszej sytuacji kobiet na rynku pracy w związku z opieką nad dziećmi, większego narażenia kobiet na zjawisko wykluczenia społecznego z tytułu niższych dochodów, niskiego udziału mężczyzn w obowiązkach rodzicielskich itd.).

Obszary wsparcia w zakresie równości szans kobiet i mężczyzn w EFS

Specjalne działania na rzecz wyrównywania szans kobiet i mężczyzn powinny zostać podjęte przede wszystkim w ramach celu tematycznego dotyczącego zatrudnienia i mobilności pracowników (☞ art. 3 ust. 1. lit. a) ppkt (iv)). W przedmiotowym artykule wskazano na potrzebę wyrównywania szans płci w dostępie do zatrudnienia, rozwoju kariery zawodowej, godzenia życia zawodowego i prywatnego oraz promowanie równości wynagrodzeń za taką samą pracę. W omawianym **artykule 7** zaś rozszerzono ten katalog o takie kwestie jak: zwalczanie zjawiska feminizacji ubóstwa, zwalczanie stereotypów związanych z płcią w dziedzinie kształcenia i szkoleń, jak również równego podziału obowiązków opiekuńczych pomiędzy mężczyznami i kobietami.

W związku z tym, że sytuacja kobiet i mężczyzn w Polsce nadal nie jest równa, zwłaszcza w kontekście istniejących różnic w płacach, większego zagrożenia ryzykiem bezrobocia i wykluczenia społecznego wśród kobiet a także problemami z pogodzeniem obowiązków prywatnych z zawodowymi, zarówno w krajowym programie operacyjnym współfinansowanym z EFS, jak i w większości regionalnych programów operacyjnych został wydzielony specjalny priorytet inwestycyjny w ramach celu tematycznego 8, ukierunkowany na wyrównywanie szans kobiet i mężczyzn. W głównej mierze zaś odpowiadając na zdiagnozowane problemy w kwestii równości szans kobiet i mężczyzn, działania zostały ukierunkowane na promocję rozwiązań z zakresu godzenia życia zawodowego z prywatnym, wdrażania różnych form wsparcia i opieki nad dziećmi do lat 3, czy systemowe wdrażanie modelowych programów na rzecz monitorowania różnic w wynagrodzeniu a także przeciwdziałania dyskryminacji w miejscu pracy i dostępie do zatrudnienia.

System wdrażania równości płci w EFS

We wspomnianym **artykule 7** została zwrócona również uwaga na potrzebę stosowania niniejszej zasady na wszystkich etapach wdrażania programów operacyjnych. Oznacza to, że zarówno na etapie planowania i tworzenia programów operacyjnych (ale także wszystkich innych dokumentów programowych, np. wytycznych, podręczników, strategii) a także ich wdrażania, monitorowania czy ewaluacji, należy zawsze brać pod uwagę i analizować jak powyższe działania (czy też zapisy dokumentów programowych) oddziałują na kobiety i mężczyzn: czy planowanie lub realizowane rozwiązania nie są w jakikolwiek sposób dyskryminujące dla którejś z płci? czy potrzeby kobiet i mężczyzn w danym obszarze są różne? czy można je jakoś lepiej uwzględnić? czy planowane wsparcie stanowi odpowiedź na rzeczywiste potrzeby? Dzięki zaś uwzględnieniu perspektywy płci w monitorowaniu wsparcia z funduszy, np. poprzez zbieranie danych w podziale na płeć (artykuł 5 ust. 1 w odniesieniu do wspólnych wskaźników produktu i rezultatów jako obowiązku, zaś w przypadku pozostałych wskaźników tam gdzie jest to możliwe) czy dokonywaniu oceny wpływu realizowanego wsparcia w odniesieniu do sytuacji danej płci – istnieje możliwość wychwycenia potencjalnych obszarów dyskryminacji lub lepszego dopasowania wsparcia w programach operacyjnych na przestrzeni całego cyklu wdrażania EFS.

1304/2013

Dostrzegając potrzebę odpowiedniego dostosowania systemu wdrażania do realizacji zasady równości szans kobiet i mężczyzn, na gruncie polskim w ramach programów operacyjnych współfinansowanych z EFS zastosowanie będzie mieć tzw. standard minimum. Narzędzie to będzie służyć do weryfikacji czy projektodawca uwzględnił kwestie równościowe w ramach analizy problematyki projektu, zaplanowanych działań, rezultatu i opisu wpływu realizacji projektu na sytuację kobiet i mężczyzn, a także w ramach działań na rzecz zespołu projektowego. Więcej nt. działań prowadzonych na rzecz równości szans płci oraz samego standardu minimum można znaleźć w *Wytycznych w zakresie realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami oraz zasady równości szans kobiet i mężczyzn w funduszach unijnych na lata 2014-2020 i Agendzie działań na rzecz równości szans i niedyskryminacji w ramach funduszy unijnych 2014-2020*.

Zasada równości szans i niedyskryminacji

Artykuł 8 rozporządzenia nr 1304/2013 ws. EFS zobowiązuje państwa członkowskie i Komisję Europejską do wspierania równości szans wszystkich w drodze uwzględniania zasady niedyskryminacji wyrażonej w rozporządzeniu ogólnym (☞ art. 7). Celem tych przepisów jest przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek czy orientację seksualną.

Podejmowane działania mają dążyć do zapewnienia faktycznej równości, tj. stanu, w którym wszystkim osobom, bez względu na posiadane cechy, przypisuje się taką samą wartość społeczną, równe prawa, równy dostęp do zasobów, z których mogą korzystać, a także możliwość wyboru drogi życiowej bez ograniczeń stereotypów. Dodatkowym założeniem podejmowanych przedsięwzięć jest zwiększenie dostępności dla osób z niepełnosprawnościami w celu poprawy integracji tych osób w obszarach takich, jak zatrudnienie czy kształcenie, a także zmniejszanie nierówności w wykształceniu i stanie zdrowia oraz ułatwianie przejścia od opieki instytucjonalnej do środowiskowej.

Szczególna uwaga zostanie zwrócona na osoby narażone lub doświadczające dyskryminacji wielokrotnej, tj. sytuacji gdy dochodzi do niekorzystnego traktowania ze względu na kilka cech szczególnych, które charakteryzują daną osobę (np. kobieta muzułmanka, homoseksualny Rom itd.).

Szczególne przedsięwzięcia na rzecz wyrównywania szans i zwalczania dyskryminacji mają być wspierane we wszystkich priorytetach inwestycyjnych w celach tematycznych 8-11. Dodatkowo należy zwrócić uwagę na cel tematyczny 9 ukierunkowany na włączenie społeczne, walkę z ubóstwem i wszelką dyskryminacją – w ramach tego celu tematycznego znalazł się również priorytet inwestycyjny poświęcony zwalczaniu wszelkich form dyskryminacji oraz promowaniu równych szans (☞ art. 3 ust. 1 lit. b)).

Zakaz dyskryminacji

Zasada niedyskryminacji oznacza zakaz dyskryminacji bezpośredniej i pośredniej. Dyskryminacja bezpośrednia oznacza sytuację, w której dana osoba traktowana jest mniej korzystnie ze względu na określoną cechę niż jest, była lub byłaby traktowana inna osoba w porównywalnej sytuacji. Natomiast dyskryminacja pośrednia to sytuacja, gdy z pozoru neutralne traktowanie jest lub byłoby mniej korzystne dla danej osoby ze względu na określoną cechę, chyba że istnieje obiektywne i racjonalne uzasadnienie takiego traktowania. Warto również podkreślić, że zasada równego traktowania nie stanowi przeszkody dla utrzymywania lub przyjmowania szczególnych środków mających zapobiegać nierównościom lub wyrównywać szanse.

Realizacja zasady równości szans w EFS 2014-2020

Praktyczne zalecenia w zakresie tego, jak wdrażać zasadę równości szans, w szczególności dostępności dla osób z niepełnosprawnościami, można znaleźć w *Wytycznych w zakresie realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami oraz zasady równości szans kobiet i mężczyzn w ramach funduszy unijnych na lata 2014-2020* i w *Agendzie działań na rzecz równości szans i niedyskryminacji w ramach funduszy unijnych 2014-2020*. Celem tych dokumentów jest wskazanie kierunków i zakresu działań, jakie będą podejmowane przez instytucje zaangażowane we wdrażanie funduszy strukturalnych (w tym EFS) na rzecz pełnej realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji osób z niepełnosprawnościami oraz równości szans płci.

1304/2013

Kwestie związane z zasadą równości szans i niedyskryminacji zostały również wskazane w rozporządzeniu ogólnym (☞ art. 5, 7, 27, 110 i 111). Tak jak w przypadku rozporządzenia nr 1304/2013 ws. EFS została w nich zwrócona uwaga przede wszystkim na horyzontalny charakter zasady równości szans i niedyskryminacji i równości szans kobiet i mężczyzn oraz wskazano na potrzebę wdrażania tych zasad na każdym etapie realizacji programów operacyjnych. Ciałem, który ma za zadanie czuwać, ale także inicjować działania na rzecz wyrównywania szans, w tym ze względu na płeć, jest komitet monitorujący, w skład którego powinni wchodzić przedstawiciele podmiotów działających na rzecz wyrównywania szans. Włączanie odpowiednich środowisk do całości działań zarządczo-wdrożeniowych w programach operacyjnych zostało również podkreślone w **rozporządzeniu delegowanym KE nr 240/2014**.

Kwestia równości szans i niedyskryminacji została podjęta w **Karcie praw podstawowych UE**, która uznaje równość wszystkich wobec prawa, a także zakazuje wszelkiej dyskryminacji (☞ art. 21). Równość wobec prawa i prawo do niedyskryminacji stanowią podstawowe prawa jednostki, które nie zależą od pochodzenia czy statusu ekonomicznego. Ponadto gwarancje równości i zakaz dyskryminacji są zawarte w europejskiej **Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności** i stanowią część prawa UE, jako ogólne zasady prawa.

Obowiązki kraju członkowskiego w zakresie wdrażania zasad równości szans i niedyskryminacji zostały również określone w **umowie partnerstwa**, która wskazuje, że każdy program operacyjny zawiera opis przedsięwzięć mających na celu zapobieganie dyskryminacji ze względu na płeć, pochodzenie rasowe lub etniczne, religie lub przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną oraz oddzielny opis poświęcony tylko zasadzie równości szans kobiet i mężczyzn.

W tym obszarze istotna jest również **Europejska strategia w sprawie niepełnosprawności na lata 2010-2020: Odnowione zobowiązanie do budowania Europy bez barier**, której celem jest zwiększenie działań na rzecz zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami możliwości pełnego korzystania ze swoich praw i uczestniczenia w życiu społecznym oraz w europejskiej gospodarce.

Ważnym dokumentem w obszarze równości szans osób z niepełnosprawnościami jest **Konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych** ratyfikowana przez Polskę w 2012 r. Jest to pierwszy międzynarodowy akt prawny, który odnosi się kompleksowo do niedyskryminacji osób z niepełnosprawnościami. Ma przyczynić się do poprawy ich sytuacji poprzez umożliwienie rzeczywistego korzystania ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności na równi z innymi osobami. W rozporządzeniu nr 1304/2013 ws. EFS (☞ preambuła, motyw 19) zawarto zobowiązanie EFS do wspierania wypełniania obowiązków Unii wynikających z tej Konwencji.

Innowacje społeczne i współpraca ponadnarodowa

Zakres obowiązywania przepisów: EFS

Omawiane przepisy:

1. Rozporządzenie nr 1304/2013 ws. EFS:
 - a) artykuł 9 Innowacje społeczne
 - b) artykuł 10 Współpraca ponadnarodowa
 - c) artykuł 11 ust. 1, 2, 3 lit. b) Specyficzne dla funduszu przepisy dotyczące programów operacyjnych

Powiązania z innymi artykułami:

1. Rozporządzenie nr 1304/2013 ws. EFS:
 - a) art. 3 – Wskazanie zakresu tematyki, w ramach której mogą być wdrażane innowacje społeczne
 - b) art. 4 – Wyłączenie z koncentracji tematycznej i limitu środków na realizację celu tematycznego 9 wydzielonej osi priorytetowej poświęconej innowacjom społecznym i współpracy ponadnarodowej
 - c) art. 25 Komitet na mocy art. 163 TFUE – Określenie dodatkowego zadania Komitetu EFS w przypadku współpracy ponadnarodowej
2. Rozporządzenie ogólne:
 - a) art. 96 ust. 1 – Wskazanie na możliwe odstępstwo od realizacji osi priorytetowej obejmującej wyłącznie jeden cel tematyczny, które może się pojawić w przypadku wdrażania osi priorytetowych poświęconych innowacjom społecznym i współpracy ponadnarodowej
 - b) art. 96 ust. 3 – Określenie dodatkowych informacji, które powinny znaleźć się w programie operacyjnym w zakresie wdrażania innowacji społecznych i współpracy ponadnarodowej
 - c) art. 120 ust. 3 – Wskazanie odstępstwa w zakresie maksymalnej stopy dofinansowania w przypadku wdrażania wydzielonej osi priorytetowej poświęconej innowacjom społecznym i współpracy ponadnarodowej
3. Rozporządzenie wykonawcze KE nr 288/2014:
 - a) załącznik I – Wskazanie sposobu uwzględnienia innowacji społecznych i współpracy ponadnarodowej w ramach programu operacyjnego

1304/2013

Artykuły 9-11 rozporządzenia nr 1304/2013 ws. EFS wskazują na sposób wdrażania innowacji społecznych i współpracy ponadnarodowej jako dwóch dodatkowych narzędzi, które powinny być wykorzystane w rozwiązywaniu problemów identyfikowanych w obszarach interwencji funduszu. Położono w ten sposób również nacisk na wykorzystanie niestandardowych sposobów realizacji. Interwencja EFS skupia się w większości przypadków na minimalizowaniu identyfikowanych problemów w szeroko pojętej polityce społecznej poprzez znane i już wcześniej wykorzystywane instrumenty. Innowacje społeczne i współpraca ponadnarodowa są natomiast tymi elementami, które pozwalają na poszukiwanie nowych sposobów rozwiązywania problemów poprzez pracę nad skuteczniejszymi instrumentami, w tym z wykorzystaniem doświadczeń partnerów zagranicznych.

Innowacje społeczne

Artykuł 9, co istotne, wskazuje na obowiązek promowania innowacji społecznych w ramach EFS, przy czym nie wprowadza tego wymogu w stosunku do każdego programu operacyjnego realizowanego w państwie członkowskim. Obowiązek ten został wzmocniony w stosunku do uregulowań wynikających z perspektywy finansowej 2007-2013. W konsekwencji tych doświadczeń i faktu, że poszczególne państwa członkowskie w różny sposób podchodziły do wdrażania innowacji społecznych,⁴⁹⁾ w rozporządzeniu nr 1304/2013 ws. EFS na okres programowania 2014-2020 niejako podpowiada się preferowany sposób realizacji, nie czyniąc jednocześnie z niego wymogu. Odzwierciedla on podejście do wdrażania innowacji społecznych przyjęte w Polsce również w latach 2007-2013 i planowane do wykorzystania w ramach obecnej perspektywy finansowej. Propozycja wynikająca z **art. 9 ust. 1** zakłada, że celem projektów innowacyjnych powinno być wypracowanie nowych rozwiązań w kilku etapach realizacji poprzez ich przetestowanie w małej skali, ocenę skuteczności nowych pomysłów i wdrożenie na szerszą skalę w przypadku, gdy ta ocena wypadnie pomyślnie. Działaniom tym zgodnie z propozycją powinien towarzyszyć aktywny udział partnerów, których rolą jest wsparcie całego procesu realizacji projektu, tak by tworzone rozwiązanie w sposób jak najpełniejszy uwzględniało potrzeby środowisk korzystających z nowego instrumentu bądź decydujących o jego szerokim wykorzystaniu.

Rozporządzenie wskazuje na szeroki zakres wsparcia, w jakim mogą pojawić się innowacje społeczne, nie wprowadzając żadnych ograniczeń co do obszarów interwencji wynikających z rozporządzenia EFS, a określonych poprzez cele tematyczne czy priorytety inwestycyjne. Jednocześnie proponuje dodatkowe do celów i priorytetów pojęcie „obszarów”, w ramach których odbywa się realizacja projektów innowacyjnych. Wynika to po części z dwóch założeń cechują-

⁴⁹⁾ Część państw członkowskich definiowała projekty innowacyjne jako te, które wskazują na pewien element nowości, część preferowała bardziej ustrukturyzowane podejście akcentujące pracę nad nowym rozwiązaniem w podziale na etapy realizacji.

cych i zwiększających skuteczność innowacji społecznych. Po pierwsze, realizacja tego rodzaju przedsięwzięć wymaga precyzyjnego określenia dziedzin/problemów, w których istnieje potrzeba wypracowania nowych rozwiązań. Po drugie, skuteczne rozwiązania często powstają na styku różnych dziedzin, czerpiąc doświadczenia z tej różnorodności lub wymagając współpracy sektorów uznawanych tradycyjnie za odrębne. Istotne jest również, że określenie obszarów może nastąpić w dwojaki sposób: 1) poprzez wskazanie na etapie opracowania programu operacyjnego, a także 2) w fazie późniejszej, tj. wdrażania. Szczególnie cenna jest ta druga możliwość. Pozwala bowiem na elastyczne podejście do definiowania obszarów i ich odpowiednie dostosowanie do pojawiających się potrzeb w toku realizacji całego programu operacyjnego.

Innowacje społeczne, mimo że wdrażane na szerszą skalę od czasu Programu Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL, stanowią wciąż nowy instrument, w którym poszczególne państwa członkowskie dysponują ograniczonym doświadczeniem i w przypadku którego istotne jest wspieranie wszelkich inicjatyw pozwalających na dzielenie się dotychczasową wiedzą i wspólne rozwiązywanie problemów. Taka rola zgodnie z **art. 9 ust. 3** została przypisana Komisji Europejskiej.

1304/2013

Współpraca ponadnarodowa

Podobnie jak w przypadku innowacji społecznych realizacja współpracy ponadnarodowej, zgodnie z **artykułem 10**, jest obowiązkiem państw członkowskich. Jedyne wyjątek od tego wymogu, nie dotyczący Polski, został wskazany dla państw członkowskich, które posiadają tylko jeden program (finansowany z EFS lub wielofundusowy). Rozporządzenie nie narzuca również konieczności realizacji tego rodzaju przedsięwzięć w każdym programie operacyjnym.

Rozporządzenie nie wskazuje szczegółowej definicji tego, jak współpraca ponadnarodowa powinna być realizowana. Określa jedynie jej minimalny zakres, czyli pojawienie się w ramach projektów ponadnarodowych aspektu wymiany doświadczeń pozwalającego na zwiększenie wiedzy i skuteczności tych polityk, które wspierane są z EFS. Stawia jednak jeden zasadniczy wymóg formalny, wskazujący na konieczność pojawienia się w projekcie ponadnarodowym współpracy między co najmniej dwoma państwami członkowskimi Unii Europejskiej, co oznacza, że projekty realizowane, np. wyłącznie pomiędzy Polską a Stanami Zjednoczonymi, nie będą możliwe do realizacji.

Przepisy rozporządzenia odzwierciedlają, zaproponowane na bazie doświadczeń z okresu programowania 2007-2013, trzy możliwe podejścia do współpracy ponadnarodowej, które może przyjąć państwo członkowskie:

1. Podejście skoordynowane na poziomie Unii Europejskiej (tzw. *Common Framework*) – zakłada koordynację współpracy ponadnarodowej przez Komisję Europejską w ramach tematów przez nią zaproponowanych i zatwierdzonych przez Komitet EFS.⁵⁰⁾ W ramach koordynacji, Komisja odpowiada za opracowanie ram wdrażania, w tym wspólnych kryteriów kwalifikowalności, rodzajów działań, harmonogramu, zasad monitorowania i ewaluacji,
2. Podejście elastyczne (tzw. *flexible approach*) – w tej opcji państwa członkowskie nie uczestniczą w schemacie skoordynowanym przez Komisję, ale w sposób samodzielny określają tematy, w ramach których wdrażana będzie współpraca ponadnarodowa, i podejmują działania w zakresie współpracy ponadnarodowej w swoich programach operacyjnych,
3. Podejście mieszane łączące dwie opcje wskazane w punkcie 1 i 2.

Analogicznie do innowacji społecznych rozporządzenie wprowadza również dodatkowe do celów i priorytetów pojęcie „tematów”, w ramach których wdrażane są projekty ponadnarodowe. Zakres tematyki tych przedsięwzięć leży w gestii państw członkowskich – rozporządzenie nie wprowadza ograniczeń w tym zakresie.

Silniej niż w przypadku innowacji społecznych, poprzez wskazanie konkretnych zadań, podkreślona została natomiast rola Komisji Europejskiej. Jej obowiązkiem jest wsparcie współpracy w pierwszym skoordynowanym podejściu i w przypadku pojawienia się takiej potrzeby również w ramach elastycznego podejścia. W tym celu, Komisja utworzy unijną platformę ułatwiającą nawiązanie i realizację współpracy ponadnarodowej.

⁵⁰⁾ Zgodnie z art. 25 rozporządzenie w spr. EFS, Komitet EFS jest ustanawiany na mocy art. 163 TFUE. Każde państwo członkowskie wyznacza jednego przedstawiciela rządu, jednego przedstawiciela organizacji związkowych, jednego przedstawiciela organizacji pracodawców i po jednym zastępcy wszystkich członków na okres siedmiu lat. W skład Komitetu EFS wchodzi po jednym przedstawicielu ze wszystkich organizacji reprezentujących organizacje pracodawców i organizacje pracowników na szczeblu Unii. Do zadań Komitetu EFS należy poza wymienionym w rozdziale zatwierdzaniem tematów konsultowanie projektów decyzji KE odnoszących się do programów operacyjnych wspieranych z EFS, konsultowanie planowanego wyko-
rzystania pomocy technicznej w przypadku wsparcia z EFS oraz innych kwestii istotnych dla EFS.

Sposób uwzględnienia innowacji społecznych i współpracy ponadnarodowej w ramach programów operacyjnych

Państwa członkowskie samodzielnie decydują o sposobie uwzględnienia innowacji społecznych i współpracy ponadnarodowej w swoich programach operacyjnych. Mogą zdecydować się na dwa różne sposoby realizacji, w tym łączyć te podejścia.

Mogą przyjąć horyzontalne podejście do wdrażania, jak to miało miejsce w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013. Oznacza to, że działania te są realizowane w ramach wszystkich lub wybranych osi priorytetowych. Wówczas, **zgodnie z artykułem 11 ust. 3 lit. b)**, są zobowiązane do tego, by wskazać, w jaki sposób działania przewidziane w programie operacyjnym finansowane z EFS uwzględniają innowacje społeczne i współpracę ponadnarodową.

Drugim sposobem ujęcia tych przedsięwzięć na poziomie programu operacyjnego jest tzw. dedykowane podejście, polegające na wyodrębnieniu oddzielnej osi priorytetowej poświęconej innowacjom społecznym lub współpracy ponadnarodowej bądź łączącej te dwa zagadnienia. Konstrukcja takiej osi zakłada możliwość łączenia różnych celów tematycznych i priorytetów inwestycyjnych. Ten sposób wdrażania, jako zapewniający większą koncentrację działań i gwarantujący zabezpieczenie odpowiednich środków finansowych, jest też preferowany w rozporządzeniu. Zgodnie z **artykułem 11 ust. 2** państwo członkowskie, które zdecyduje się na uwzględnienie tych działań w ramach wyodrębnionej osi priorytetowej, może liczyć na zwiększenie stopy dofinansowania o 10 p.p. Dodatkowo tak skonstruowana oś, w myśl **art. 4 ust. 4**, jest wyłączona z koncentracji tematycznej i nie wlicza się do 20% środków EFS, które powinny zostać przeznaczone na realizację celu tematycznego 9 dotyczącego włączenia społecznego.

Artykuł 12 rozporządzenia nr 1304/2013 ws. EFS przewiduje możliwość wspierania z EFS strategii RLKS na obszarach miejskich i wiejskich, paktów terytorialnych i lokalnych inicjatyw na rzecz zatrudnienia ludzi młodych, jak również ZIT (więcej w rozdziale: **Instrumenty rozwoju terytorialnego**).

1304/2013

Zarządzanie finansowe w Europejskim Funduszu Społecznym

Zakres obowiązywania przepisów: EFS**Omawiane przepisy:**

1. Rozporządzenie nr 1304/2013 ws. EFS:
 - a) artykuł 13 Kwalifikowalność wydatków
 - b) artykuł 14 Formy kosztów uproszczonych
 - c) artykuł 15 Instrumenty finansowe

Powiązania z innymi artykułami:

1. Rozporządzenie ogólne:
art. 37-45 – Odniesienia do kwestii instrumentów finansowych
art. 65-70 – Odniesienia do kwestii kwalifikowalności wydatków i trwałości
art. 76-88 i 129-147 – Odniesienia do kwestii zarządzanie finansowe

Rozdział III rozporządzenia EFS, choć nosi tytuł *Przepisy szczególne dotyczące zarządzania finansowego*, to jednak *de facto* zawiera regulacje dotyczące kwalifikowalności wydatków. Oznacza to, że w zakresie zarządzania finansowego programów finansowanych z udziałem EFS należy stosować przepisy rozporządzenia ogólnego, w szczególności jego **art. 76-88 i 129-147**.

Przepisy rozdziału III rozporządzenia EFS stanowią natomiast, z małym wyjątkiem dotyczącym instrumentów finansowych, rozwinięcie przepisów **art. 65-70 rozporządzenia ogólnego** dotyczących kwalifikowania wydatków. Zaznaczyć jednak należy, że przepisy rozporządzenia EFS dotyczące kwalifikowalności nie stanowią kompleksowej regulacji, więc należy zawsze stosować zasady przyjęte w rozporządzeniu ogólnym, a także wytyczne krajowe. Zgodnie bowiem z art. 65 ust. 1 rozporządzenia ogólnego kwalifikowalność wydatków ustala się na poziomie krajowym.⁵¹⁾

⁵¹⁾ Na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 5 ustawy wdrożeniowej minister właściwy ds. rozwoju regionalnego może wydać wytyczne dotyczące m.in. kwalifikowalności wydatków.

Kwalifikowalność wydatków

Rozporządzenie EFS nie określa katalogu wydatków kwalifikowalnych, ponieważ zgodnie z **art. 65 ust. 1 rozporządzenia ogólnego** kwalifikowalność wydatków ustala się na poziomie krajowym.

Zaznaczyć jednak należy, że z EFS na mocy **artykułu 13 ust. 4** nie można finansować wydatków obejmujących zakup infrastruktury, gruntów i nieruchomości. Ten negatywny katalog jest krótszy, niż w okresie 2007-2013 i nie obejmuje wyposażenia, które w związku z brakiem zakazu może być finansowanie z EFS, o ile pozwolą na to przepisy krajowe.

Rozporządzenie EFS w swym **artykule 13 ust. 2** rozszerza kwalifikowalność wydatków w zależności od lokalizacji w stosunku do przyjętej w ramach **art. 70 rozporządzenia ogólnego** zasady, że projekty otrzymujące wsparcie z EFSI, z zastrzeżeniem pewnych wyjątków, są zlokalizowane na obszarze objętym programem.

Rozporządzenie EFS pozwala na ponoszenie wydatków poza obszarem realizacji programu operacyjnego, ale pod pewnymi warunkami, różnymi w zależności od tego czy wsparcie udzielane jest na terytorium Unii, czy też poza Unią.

1304/2013

Warunki te zostały jasno określone w **artykule 13 ust. 2** rozporządzenia EFS i nie zachodzi konieczność przytaczania tu ich treści. Warto jednak odnotować, że rozporządzenie nie ustanawia limitu wydatków w ramach projektu, które mogą być ponoszone poza obszarem programu operacyjnego, ale na terytorium Unii. Limit taki obowiązuje natomiast w stosunku do wydatków ponoszonych poza terytorium Unii i wynosi 3% budżetu programu operacyjnego finansowanego z EFS lub części EFS w ramach wielofundusowego programu operacyjnego. Określenie limitu 3% poprzez odesłanie do budżetu programu operacyjnego oznacza, że wartość tę należy odnieść do wydatków poza Unią we wszystkich projektach w ramach tego programu. Jednocześnie, oznacza to, że na poziomie pojedynczego projektu wydatki poniesione poza Unią mogą stanowić więcej niż 3% jego wartości. Istotne jest, by suma wydatków poza Unią we wszystkich projektach w ramach danego programu nie przekroczyła 3% jego alokacji.

Przepis w **artykule 13 ust. 5** rozporządzenia EFS rozszerza z kolei możliwość kwalifikowania wydatków ponoszonych na wkłady niepieniężne w formie dodatków bądź wynagrodzeń wypłacanych przez stronę trzecią uczestnikom projektu. Przepis warunkuje kwalifikowalność ww. wkładów od wniesienia ich zgodnie z prawem. Choć użyty zwrot „są wnoszone zgodnie z przepisami krajowymi” zdaje się akcentować czynność wniesienia zgodnie z przepisami, to jednak należy go raczej interpretować jako poniesienie wydatku. Trudno bowiem wskazać przepis prawa powszechnie obowiązującego, który regulowałby szczegółowe zasady wnoszenia do projektu wkładu w formie dodatków bądź wynagrodzeń wypłacanych przez stronę trzecią uczestnikom projektu. Zatem zwrot „są wnoszone zgodnie z przepisami krajowymi” odnosić się powinien do poniesienia dodatku lub wynagrodzenia, które jest wypłacane przez stronę trzecią uczestnikom projektu. W przypadku gdy dodatek lub wynagrodzenie uczestnika projektu jest naliczone i wypłacone przez stronę trzecią zgodnie z przepisami krajowymi, w tym przepisami o rachunkowości, może być kwalifikowane w projekcie EFS jako wkład niepieniężny.

Formy kosztów uproszczonych

W związku z narastającą i słuszną tendencją do wprowadzania uproszczeń w rozliczaniu projektów, w rozporządzeniu EFS przewidziano szereg dodatkowych przepisów w tym zakresie w stosunku do tych przewidzianych w art. 68 i 69 rozporządzenia ogólnego.

Wskazać tu należy na możliwość stosowania, nieprzewidzianej w rozporządzeniu ogólnym, stawki ryczałtowej w wysokości 40% bezpośrednich kwalifikowalnych kosztów personelu w celu pokrycia pozostałych kosztów kwalifikowalnych projektu. Rozporządzenie nie precyzuje o jakie pozostałe koszty kwalifikowalne projektu chodzi, w szczególności czy dotyczy to kosztów innych niż personel czy też kosztów pośrednich. Zgodnie jednak z wyjaśnieniami Komisji Europejskiej⁵²⁾ pozostałe koszty kwalifikowalne projektu obejmują pozostałe koszty bezpośrednie (z wyłączeniem kosztów odnoszących się do personelu oraz dodatków i wynagrodzeń wypłacanych przez stronę trzecią) oraz koszty pośrednie.

Rozporządzenie EFS wprowadza także w **artykule 14 ust. 3** ułatwienie polegające na tym, że w stosunku do projektów, których wartość dofinansowania ze środków publicznych nie przekracza 100 000 euro, istnieje możliwość kalkulowania standardowych stawek jednostkowych i kwot ryczałtowych wyłącznie poprzez odniesienie do budżetu projektu uzgodnionego *ex ante* przez instytucję zarządzającą. Oznacza to, że w przypadku takich projektów, standardowe stawki jednostkowe i kwoty ryczałtowe nie muszą być kalkulowane wg jednego ze sposobów wymienionych w **art. 67 ust. 5 rozporządzenia ogólnego**, co często wymaga dużego nakładu czasu i pracy (rzetelna, sprawiedliwa i weryfikowalna metoda obliczeń).

⁵²⁾ Working document on grants and repayable assistance calculated on the basis of Simplified Costs.

Dodatkowo rozporządzenie EFS na mocy **artykułu 14 ust. 4** nakłada obowiązek ryczałtowego rozliczania projektów, których wartość dofinansowania ze środków publicznych nie przekracza 50 000 euro. W takim przypadku wydatki w projekcie powinny przybrać formę standardowych stawek jednostkowych lub kwot ryczałtowych, o których mowa w **art. 67 ust. 1 lit. c)-d) rozporządzenia ogólnego** lub stawek ryczałtowych. Obowiązek ten nie dotyczy projektów, które objęte są zasadami pomocy publicznej; dla takich projektów kosztów uproszczonych stosować nie można.

Instrumenty finansowe

Artykuł 15 rozporządzenia EFS stanowi jedynie, że wsparcie z EFS może być realizowane poprzez instrumenty finansowe. W przypadku realizacji projektów z wykorzystaniem instrumentów finansowych należy stosować zasady przyjęte w **art. 37-45 rozporządzenia ogólnego** oraz **art. 4-14 rozporządzenia delegowanego nr 480/2014**.

Ponieważ zgodnie z **art. 65 ust. 1** rozporządzenia ogólnego kwalifikowalność wydatków ustala się na poziomie krajowym przygotowane zostały krajowe **Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach EFRR, EFS oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020**. Wytyczne obowiązują we wszystkich programach operacyjnych, w tym regionalnych programach operacyjnych finansowanych z udziałem EFS. Zawierają również szczegółowe uregulowania dotyczące kwalifikowalności wydatków, w związku z czym należy każdorazowo odnosić się do tego dokumentu ustalając kwalifikowalność danego wydatku.

1304/2013

Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych

Zakres obowiązywania przepisów: Wsparcie udzielane ze środków YEI w regionach kwalifikujących się do wsparcia na podstawie kryteriów określonych w art. 16 rozporządzenia nr 1304/2013 ws. EFS

Omawiane przepisy:

1. Rozporządzenie nr 1304/2013 ws. EFS:
 - a) artykuł 16 YEI
 - b) artykuł 17 Koncentracja tematyczna
 - c) artykuł 18 Programowanie
 - d) artykuł 19 Monitorowanie i ewaluacja
 - e) artykuł 20 Działania informacyjne i komunikacyjne
 - f) artykuł 22 Wsparcie finansowe
 - g) artykuł 23 Zarządzanie finansowe

Powiązania z innymi artykułami:

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) art. 47 – Odniesienie do zasad dot. powołania komitetu monitorującego
 - b) art. 48 – Odniesienie do zasad dot. składu komitetu monitorującego
 - c) art. 49 i 110 – Odniesienie do zasad dot. funkcji komitetu monitorującego w zakresie analizy postępów wdrażania YEI
 - d) art. 50 – Odniesienie do zasad dot. obowiązków sprawozdawczych państwa członkowskiego z wdrażania programu
 - e) art. 52 – Odniesienie do zasad dot. realizacji ram wykonania w zakresie YEI
 - f) art. 53 – Odniesienie do zasad dot. sporządzania sprawozdań podsumowujących, przygotowywanych przez Komisję Europejską na podstawie rocznych sprawozdań państw członkowskich
 - g) art. 54 – Odniesienie do zasad dot. ewaluacji wsparcia udzielanego w ramach YEI
 - h) art. 56 – Odniesienie do zasad dot. ewaluacji wsparcia udzielanego w ramach YEI

- i) art. 65 – Odniesienie do kwestii kwalifikowalności wydatków poniesionych w ramach wsparcia udzielanego w ramach YEI
- j) art. 96 – Odniesienie do kwestii uwzględnienia YEI w procesie programowania interwencji prowadzonej w ramach EFS
- k) art. 111 – Odniesienie do kwestii obowiązków sprawozdawczych w zakresie oceny skuteczności i trafności wsparcia realizowanego w ramach YEI
- l) art. 114 – Odniesienie do kwestii planu ewaluacji oraz obowiązku uwzględniania w sprawozdaniach podsumowania wyników ewaluacji

2. Rozporządzenie nr 1304/2013 ws. EFS:

- a) art. 5 – Odniesienie do kwestii monitorowania wskaźników produktu i rezultatu
- b) art. 9 – Odniesienie do kwestii innowacji społecznych w EFS odnoszących się także do YEI
- c) art. 10 – Odniesienie do kwestii współpracy międzynarodowej w EFS odnoszących się także do YEI
- d) załącznik I Wspólne wskaźniki produktu i rezultatu dotyczące inwestycji EFS
- e) załącznik II Wskaźniki rezultatu dotyczące YEI

3. Rozporządzenie Rady nr 1311/2013 z dnia 2 grudnia 2013 r. określające WRF na lata 2014-2020:

- a) art. 14 – Odniesienie do zasad, na jakich alokacja YEI może zostać powiększona o 2 mld euro

Wskaźnik stopy bezrobocia osób poniżej 25. roku życia w roku 2013 utrzymywał się na ponad dwukrotnie wyższym poziomie w porównaniu do wartości stopy bezrobocia wszystkich osób aktywnych zawodowo. Zgodnie z danymi opublikowanymi przez Eurostat, we wrześniu 2013 r. w Unii Europejskiej bez pracy pozostawało blisko 5,6 mln osób, które nie ukończyły 25. roku życia. Średnia stopa bezrobocia dla 28 państw UE w tej grupie wiekowej wyniosła 23,5%, wzrastając o 1 p.p. w stosunku do roku 2012. W Polsce bezrobocie wśród młodych Polaków utrzymuje się na wysokim poziomie 26,3%. Sytuacja ta nie ulega poprawie szczególnie w obliczu kryzysu ekonomicznego, który potęguje niekorzystną sytuację na rynkach pracy w Europie.

W odpowiedzi na trudności zidentyfikowane w kontekście sytuacji osób młodych, na szczęblu europejskim podjęto szereg inicjatyw, które mają na celu przeciwdziałanie negatywnym trendom dotyczącym młodzieży. Na szczycie Rady Europejskiej 7-8 lutego 2013 r. podjęto decyzję o realizacji *Inicjatywy na rzecz zatrudnienia osób młodych (Youth Employment Initiative)*, która jest skierowana do regionów, w których poziom bezrobocia osób w wieku od 15 do 24 lat przekracza 25%.

Zaproponowana przez Komisję Inicjatywa stanowi narzędzie finansowe dla realizacji *gwarancji dla młodzieży*, przedstawionej w ramach *Pakietu na Rzecz Zatrudnienia Młodzieży*. W ramach wspomnianej propozycji postuluje się, aby państwa członkowskie zagwarantowały wszystkim osobom w wieku od 15 do 24 lat, którzy nie mają zatrudnienia ani nie uczestniczą w kształceniu lub szkoleniu (tzw. młodzież NEET – *not in employment, education or training*), dobrej jakości oferty zatrudnienia, dalszego kształcenia, przyuczenia do zawodu lub stażu w ciągu czterech miesięcy od zakończenia kształcenia formalnego lub utraty pracy.

Zgodnie z **artykułem 16** YEI stanowi narzędzie przeciwdziałania bezrobociu wśród osób młodych. Zjawisko bezrobocia w tej grupie docelowej stanowi problem występujący w każdym państwie członkowskim i jest związane z szeregiem czynników zarówno o charakterze makro, takich jak kryzys finansowy, jak i mikro, takich jak brak kompetencji dostosowanych do potrzeb rynku pracy, błędny wybór ścieżki zawodowej, trudna sytuacja materialna. Inicjatywa stanowi impuls dla państw członkowskich do intensyfikacji prac nad polityką zatrudnienia prowadzoną na rzecz osób młodych. W tym kontekście szczególnie istotne jest, że Inicjatywa stanowi narzędzie finansowe dla realizacji *Gwarancji dla młodzieży* – europejskiej inicjatywy na rzecz wzrostu zatrudnienia osób młodych, która została ustanowiona na podstawie zalecenia Rady z dnia 22 kwietnia 2013 r.

Grupą docelową wsparcia w ramach Inicjatywy są osoby młode w wieku poniżej 25. roku życia, które nie pracują, nie kształcą się ani nie szkolą. Do grupy mogą należeć osoby bez względu na rejestrację w urzędach pracy, bez względu na fakt czy są bezrobotne czy bierne zawodowo, w tym także długotrwale bezrobotne. Działania koncentrują się zatem na osobach, które ukończyły swoją edukację lub przedwcześnie ją przerwały i pomimo zdobytej wiedzy nie są w stanie wejść i utrzymać się na rynku pracy. Oferowana pomoc ma na celu poprawę ich sytuacji na rynku pracy. Państwa członkowskie miały prawo do rozszerzenia grupy docelowej na młode osoby poniżej 30. roku życia.

Wsparcie przewidziane w ramach Inicjatywy może obejmować instrumenty aktywnej polityki rynku pracy, które w sposób bezpośredni wpływają na poprawę sytuacji osób młodych na rynku pracy. Wsparcie to określone jest w ramach rozwiązań projektowanych w priorytecie inwestycyjnym dotyczącym trwałej integracji na rynku pracy ludzi młodych, w szczególności tych, którzy nie pracują, nie kształcą się ani nie szkolą, w tym ludzi młodych zagrożonych wykluczeniem społecznym i ludzi młodych wywodzących się ze środowisk marginalizowanych, także poprzez wdrażanie gwarancji dla młodzieży.

Zgodnie z założeniami inicjatywa ma oddziaływać na obszary, w których problem bezrobocia jest szczególnie odczuwalny i gdzie może w sposób bezpośredni wpływać na sytuację społeczną i ekonomiczną regionu. W związku z powyższym określono kryterium wskazujące, że środki Inicjatywy zostaną przekazane do regionów na poziomie NUTS II (w Polsce są to województwa), w których poziom bezrobocia osób młodych w wieku 15-24 lat według danych Eurostatu za grudzień 2012 r. wyniósł więcej niż 25%. Dodatkowo w celu uwzględnienia obszarów, w których problem ten narasta w szczególnie dużym tempie (tzn. stopa bezrobocia młodzieży w 2012 r. wzrosła ponad 30%), do wsparcia mogą kwalifikować się takie regiony o poziomie bezrobocia młodzieży powyżej 20%. W Polsce na podstawie wspomnianych kryteriów do wsparcia kwalifikuje się 10 województw: dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, lubelskie, lubuskie, łódzkie, małopolskie, podkarpackie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie i zachodniopomorskie. Dodatkowo państwa członkowskie mają prawo do alokowania do 10% przyznanych środków na podregiony, w których problem bezrobocia młodzieży został zidentyfikowany jako szczególnie istotny, ale cały obszar (region) nie kwalifikuje się do otrzymania środków finansowych.

1304/2013

Na realizację YEI przewidziano 6 mld euro, z czego 3 mld pochodzi z dodatkowej alokacji, która została rozdysponowana pomiędzy 20 państw członkowskich w proporcjach zgodnych z poziomem zidentyfikowanych trudności, a państwo członkowskie ma obowiązek zapewnić przynajmniej równą kwotę. Polska na ten cel otrzymała (dodatkowa alokacja razem z kwotą z EFS) 505 mln euro. Mając na uwadze skalę zjawiska przewidziano jednak, że w latach 2016-2020 środki te mogą być zwiększone jeśli zostanie uznane, że dotychczasowe środki nie są wystarczające, a same działania podejmowane w ramach Inicjatywy przynoszą pozytywny efekt. Jeśli taka decyzja zapadnie, środki te zostaną rozlokowane zgodnie z aktualnymi danymi dotyczącymi poziomu bezrobocia, na podstawie wspomnianych wcześniej kryteriów, w ramach procedury budżetowej określonej w art. 14 rozporządzenia Rady nr 1311/2013 z dnia 2 grudnia 2013 r. określającego WRF na lata 2014-2020.

Koncentracja tematyczna

Zgodnie z **artykułem 17** środki pochodzące ze szczególnej alokacji dla Inicjatywy nie są zaliczane do koncentracji tematycznej. Przyjęcie takiego rozwiązania w sposób szczególny podkreśla priorytetowy charakter tego narzędzia, które jednocześnie nie może zaburzać proporcji pozostałych działań projektowanych przez państwa członkowskie w ramach interwencji EFS.

Programowanie

Zgodnie z **art. 96 rozporządzenia ogólnego** Inicjatywa została włączona w ramy programowania EFS. W związku z powyższym **artykuł 18** wskazuje, że zapisy dotyczące Inicjatywy powinny zostać uwzględnione w ramach umowy partnerstwa oraz programu operacyjnego. Jednocześnie biorąc pod uwagę różną specyfikę poszczególnych państw członkowskich pozostawiono możliwość uwzględnienia odpowiednich zapisów w ramach:

- odrębnego programu operacyjnego,
- odrębnej osi priorytetowej w ramach programu operacyjnego,
- części co najmniej jednej osi priorytetowej.

Ponadto **art. 65 rozporządzenia ogólnego** wskazuje, że kwalifikowalność wydatków ponoszonych w ramach Inicjatywy (bez względu na fakt czy programy są gotowe czy nie) rozpoczęła się 1 września 2013 r., co miało pozwolić na szybsze uruchomienie wsparcia na rzecz osób młodych. Ponadto odrębne programy operacyjne obejmujące YEI podlegają negocjacji w ramach szybkiej ścieżki, co także miało doprowadzić do efektywnego i szybkiego wdrożenia wsparcia na rzecz tej grupy docelowej. Programowanie wspomnianego wsparcia było jednak trudne biorąc pod uwagę fakt, że ostateczne wersje rozporządzenia ogólnego oraz rozporządzenia EFS nie były jeszcze gotowe.

W związku z faktem, że Inicjatywa została włączona do programowania EFS odnoszą się do niej także artykuły szczegółowe, w tym przepisy rozporządzenia dotyczące innowacji społecznych (art. 9) oraz współpracy międzynarodowej (☞ art. 10).

Monitorowanie i ewaluacja

Zgodnie z **artykułem 19**, wdrażanie YEI będzie podlegało ocenie przeprowadzanej przez członków komitetu monitorującego co najmniej raz w roku. Ocenie komitetu monitorującego będzie podlegał m.in. postęp w zakresie realizacji oczekiwanych celów Inicjatywy.

Szczegółowe przepisy dotyczące zadań komitetu monitorującego zostały określone w **art. 110 rozporządzenia ogólnego**. Przy czym warto w tym miejscu zwrócić uwagę na **ust. 2** ww. artykułu, który wprowadza obowiązek rozpatrywania i zatwierdzania przez komitet monitorujący metodyki i kryteriów wyboru operacji/projektów przedkładanych przez instytucję zarządzającą oraz rocznych i końcowych sprawozdań z realizacji programu operacyjnego.

1304/2013

Monitorowanie efektów działań skierowanych do osób młodych w ramach Inicjatywy będzie prowadzone m.in. w ramach rocznych sprawozdań oraz sprawozdań końcowych, w których państwo członkowskie zobowiązane jest do przedstawiania informacji nt. poziomu zaawansowania wdrażania Inicjatywy. Dane dotyczące wdrażania YEI stanowią uzupełnienie informacji nt. realizacji programu przekazywanych Komisji Europejskiej w sprawozdaniach rocznych. Od 2016 r. podsumowanie danych na podstawie sprawozdań państw członkowskich przekazywane jest przez Komisję Europejską do Parlamentu Europejskiego.

Szczegółowe przepisy w zakresie przekazywania do Parlamentu Europejskiego przez Komisję Europejską podsumowania sprawozdań rocznych państw członkowskich z wdrażania programów ze wszystkich funduszy wchodzących w skład EFSI, zostały określone w **art. 53 rozporządzenia ogólnego**. Warto podkreślić, że Komisja Europejska uczestniczy w corocznej debacie Parlamentu Europejskiego w sprawie tych sprawozdań. Ponadto zgodnie z **ust. 2** ww. artykułu w roku 2017 i 2019 Komisja Europejska przygotowuje sprawozdanie strategiczne podsumowujące sprawozdania państw członkowskich z postępów realizacji programów i uczestniczy w debacie Parlamentu Europejskiego nad tymi sprawozdaniami.

Pierwsze **sprawozdanie z realizacji Inicjatywy jest przekazywane do Komisji Europejskiej w kwietniu 2015 r.** Natomiast, w kolejnych latach, sprawozdanie z realizacji Inicjatywy należy przekazywać wraz ze sprawozdaniami rocznymi z realizacji programu. Sprawozdanie powinno zawierać informacje nt. wykonania wspólnych wskaźników produktu i rezultatu wymienionych z załączniku I do rozporządzenia nr 1304/2013 ws. EFS oraz **dodatkowych wskaźników rezultatu dotyczących Inicjatywy wskazanych w załączniku II** do rozporządzenia EFS. Obowiązek monitorowania YEI dotyczy wsparcia realizowanego w tym zakresie w województwach, które zostały objęte inicjatywą.

W sprawozdaniach rocznych, które zostaną przekazane Komisji Europejskiej w maju 2016 r. i w czerwcu 2019 r., należy przedstawić wyniki badań ewaluacyjnych zakończonych do końca grudnia 2015 r. i 2018 r. w sprawozdaniach należy przedstawić ocenę skuteczności i trafności wsparcia realizowanego w ramach Inicjatywy, na podstawie informacji pozyskanych z ewaluacji przeprowadzonych w ww. okresie. Sprawozdania zawierają ocenę jakości miejsc i ofert pracy otrzymywanych przez uczestników dzięki aktywizacji zawodowej osób młodych, wspartych w ramach Inicjatywy, w tym osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy, wywodzących się ze środowisk marginalizowanych oraz zaprzestających kształcenia bez uzyskania kwalifikacji. W sprawozdaniach należy dokonać weryfikacji postępów uczestników Inicjatywy w kształceniu ustawicznym, podejmowania trwałej i właściwej (godnej) pracy, przygotowania zawodowego lub stażu.

Ewaluacja YEI będzie pełniła podwójną rolę. Po pierwsze, zgodnie z **artykułem 19 ust. 6** co najmniej dwukrotnie w ciągu okresu programowania zostanie przeprowadzona ewaluacja wsparcia realizowanego w ramach Inicjatywy, która pozwoli pozyskać informacje w zakresie:

- skuteczności, efektywności oraz wpływu wsparcia udzielanego łącznie z EFS oraz szczególnej alokacji dla YEI (w tym także na wdrażanie gwarancji dla młodzieży),
- jakości otrzymanych ofert zatrudnienia przez uczestników YEI (w tym osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy, wywodzących się ze społeczności marginalizowanych oraz zaprzestających kształcenia bez uzyskania kwalifikacji),
- wskazania oraz oceny postępów osób uczestniczących w Inicjatywie w ustawicznym kształceniu,
- znajdowania trwałych i wartościowych miejsc pracy przez osoby obejmowane wsparciem,
- przechodzenia do przygotowania zawodowego czy dobrej jakości stażu.

Przedmiotowe badania tematyczne muszą zostać zrealizowane odpowiednio w dwóch terminach: do dnia 31 grudnia 2015 r. oraz do dnia 31 grudnia 2018 r.

Po drugie, badania ewaluacyjne będą również źródłem wyliczania wartości dla czterech wskaźników rezultatu, badanych w odroczonej perspektywie czasu, określonych dla Inicjatywy. Wskaźniki te są następujące:

- liczba osób uczestniczących w kształceniu ustawicznym, programach szkoleniowych prowadzących do uzyskania kwalifikacji, przygotowaniu zawodowym lub stażu sześć miesięcy po opuszczeniu programu,
- liczba osób pracujących 6 miesięcy po opuszczeniu programu,
- liczba osób prowadzących działalność na własny rachunek sześć miesięcy po opuszczeniu programu,
- liczba osób, w niekorzystnej sytuacji społecznej, pracujących, łącznie z prowadzącymi działalność na własny rachunek, sześć miesięcy po opuszczeniu programu.

W perspektywie finansowej 2014-2020 Komisja Europejska zwiększyła nacisk położony na zarządzanie interwencją poprzez rezultaty, które w dużej mierze weryfikowane są poprzez realizowane badania ewaluacyjne. Szczególnie znaczący nacisk został położony w tym zakresie na weryfikację skuteczności oraz trwałości wsparcia realizowanego na rzecz osób młodych. W celu zapewnienia porównywalności otrzymanych wyników, Komisja zobowiązała wszystkie kraje członkowskie wdrażające Inicjatywę do corocznego raportowania w zakresie osiągania wartości wspólnych dla wszystkich krajów wartości wskaźników (w tym również tych, dla których źródło stanowią wyniki badań ewaluacyjnych). Kraje członkowskie zobowiązane są do pozyskania, w ramach realizowanych przez siebie badań ewaluacyjnych danych jakościowych, dotyczących całości realizowanej interwencji na rzecz osób młodych, ze szczególnym uwzględnieniem jakości otrzymywanych i podejmowanych ofert pracy, stażu, czy dalszego kształcenia. Informacja ta pozwoli w pełniejszy sposób zaprezentować rezultaty wsparcia realizowanego w ramach YEI.

Należy zaznaczyć, że ze względu na treść **art. 56 ust. 3 rozporządzenia ogólnego**, co najmniej raz podczas okresu programowania ewaluacja obejmuje analizę sposobu, w jaki wsparcie z EFSI przyczyniło się do osiągnięcia celów każdego priorytetu. W związku z powyższym oś priorytetowa i PO WER, która w całości poświęcona jest wspieraniu osób młodych, (a w której skład wchodzi również wsparcie realizowane w ramach YEI), zostanie przeanalizowana także pod kątem wpływu realizowanej interwencji na osiąganie celów programu. Badania zmierzające do oceny, zarówno wartości wskaźników, jak i efektów wsparcia czy wpływu na realizację celów całej osi priorytetowej będą prowadzone na zlecenie instytucji zarządzającej krajowym programem operacyjnym współfinansowanym z EFS we współpracy z instytucjami pośredniczącymi dla tej osi priorytetowej.

Istotną kwestią jest prowadzenie odpowiednich działań w zakresie informacji i komunikacji tak, aby podmioty biorące udział w projektach były w pełni poinformowane o wsparciu w ramach YEI i szczególnej alokacji przyznanej dla tej Inicjatywy. Zgodnie z **artykułem 20** informacje o wsparciu w ramach YEI powinny zostać zawarte także w dokumentach związanych z realizacją danej operacji, np. certyfikatach, zaświadczeniach o uczestnictwie.

Wsparcie finansowe

W Polsce wsparcie na rzecz osób młodych, w tym Inicjatywa jest realizowane w ramach pierwszej osi priorytetowej Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020. Środki na ten cel pochodzą ze szczególnej alokacji dla Inicjatywy, ze środków EFS oraz współfinansowania krajowego. Zgodnie z **artykułem 22**, przyjmując program operacyjny Komisja Europejska ustala maksymalną łączną kwotę wsparcia w ramach Inicjatywy pochodzącą ze środków szczególnej alokacji dla Inicjatywy oraz EFS. W ramach pierwszej osi priorytetowej PO WER wsparcie na rzecz osób młodych udzielane jest dla dwóch kategorii regionów, jednak wsparcie samej Inicjatywy dotyczy jednej kategorii regionów. Ponadto, zgodnie z ww. artykułem, kwota wsparcia ze środków EFS w ramach osi priorytetowej realizującej Inicjatywę nie może być niższa niż kwota wsparcia ze szczególnej alokacji dla Inicjatywy przeznaczonej na ten cel. Jednocześnie środki szczególnej alokacji dla Inicjatywy nie wymagają współfinansowania ze środków krajowych.

W ramach PO WER na realizację inicjatywy w latach 2014-2015 przeznaczono kwotę 550 mln euro, w tym: 252,5 mln euro – szczególna alokacja dla Inicjatywy, 252,5 mln euro – środki EFS, 45 mln euro – współfinansowanie krajowe.

Zarządzanie finansowe

Artykuł 23 reguluje kwestie przekazywania przez Komisję płatności okresowych i płatności salda końcowego, zgodnie z którym refundacja na rzecz państwa członkowskiego dokonywana jest po równo w ciężar szczególnej alokacji dla Inicjatywy oraz EFS.

Rozporządzenie ogólne

Inicjatywa została uwzględniona jako element projektowanej interwencji w ramach EFS. W związku z powyższym zapisy jej dotyczące powinny zostać uwzględnione w ramach umowy partnerstwa oraz programu operacyjnego.

Zalecenie Rady z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie ustanowienia *Gwarancji dla młodzieży*

Inicjatywa stanowi narzędzie finansowe realizacji gwarancji dla młodzieży, które są z kolei dokumentem strategicznym określającym kierunki wsparcia osób młodych w kraju. *Plan realizacji Gwarancji dla młodzieży w Polsce* został opracowany przez MPiPS przy współpracy MliR. Dokument określa zasady wsparcia udzielanego na rzecz poprawy sytuacji osób młodych na rynku pracy, w tym instrumenty i usługi rynku pracy dostępne dla osób młodych, partnerstwo na rzecz osób młodych oraz zasady udzielania, monitorowania oraz ewaluacji wspomnianego wsparcia.

ROZPORZĄDZENIE W SPRAWIE FUNDUSZU SPÓJNOŚCI

Zasady wdrażania Funduszu Spójności już w perspektywie 2007-2013 zostały upodobnione do zasad funduszy strukturalnych. Natomiast zakres możliwych obszarów wsparcia pozostaje nadal mocno ograniczony – zgodnie z artykułem 174 TFUE wsparcie Funduszu mogą uzyskać tylko projekty z dziedziny środowiska i sieci transeuropejskich w zakresie infrastruktury transportu.

Zakres wsparcia z Funduszu Spójności

Zakres obowiązywania przepisów: Fundusz Spójności

Omawiane przepisy:

1. Rozporządzenie nr 1300/2013 ws. Funduszu Spójności:

a) artykuł 2 Zakres wsparcia z Funduszu Spójności

1300/2013

Powiązania z innymi artykułami:

1. Rozporządzenie (UE) nr 1315/2013 ws. unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej

a) Załącznik I do dyrektywy 2003/87/WE ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych

W **artykule 2** ust. 1 lit. a) dosyć szeroko, podobnie jak w okresie 2007-2013, zdefiniowano zakres inwestycji, które będą kwalifikować się do wsparcia jako **inwestycje w zakresie ochrony środowiska**. Dzięki wyraźnemu wymienieniu w rozporządzeniu, wsparcie zwłaszcza w dwóch sektorach można uznać za związane ze zrównoważonym rozwojem, przynoszące wyraźne korzyści dla środowiska, a w związku z tym kwalifikujące się do wsparcia w ramach Funduszu Spójności:

- w sektorze energetyki – w obszarze efektywności energetycznej i energii odnawialnej,
- w sektorze transportowym – inwestycje w obszarze kolei, transportu rzeczno i morskiego, czy też zapewniające lepsze zarządzanie ruchem drogowym, morskim i lotniczym oraz inwestycje w zakresie transportu miejskiego i publicznego (motyw 4).

Należy przy tym zwrócić uwagę, że korzyści środowiskowe są zawsze warunkiem uzyskania wsparcia i zakres inwestycji finansowanych z Funduszu Spójności nie powinien uwzględniać wsparcia towarzyszących elementów inwestycji, które do osiągnięcia efektu środowiskowego nie są konieczne.

W odniesieniu do **transeuropejskich sieci transportowych (TEN-T)**, możliwe do wsparcia projekty zdefiniowane są w **rozporządzeniu nr 1315/2013**. Przepisy wprowadzają podział sieci na 2 poziomy – **sieć kompleksową** (ogólnoeuropejska sieć transportowa, zapewniająca dostępność i łączność wszystkich regionów w Unii, z terminem realizacji do 2050 r.) i **bazową** (podstawa rozwoju zrównoważonej multimodalnej sieci transportowej, stymulująca rozwój całej sieci kompleksowej, zrealizowana do 2030 r.). Z punktu widzenia kwalifikowalności w ramach Funduszu Spójności, z wyjątkiem kwoty przeniesionej do CEF, nie ma znaczenia, czy dany projekt znajduje się w sieci bazowej czy kompleksowej.

Obie sieci przedstawione są na mapach i w wykazach w załącznikach do rozporządzenia nr 1315/2013, natomiast korytarze sieci bazowej będące instrumentem ułatwiającym wdrażanie sieci bazowej znajdują się w **załączniku I do rozporządzenia nr 1316/2013** dot. CEF.

Lista projektów polskich w załączniku I do rozporządzenia nr 1315/2013 wygląda następująco:

- porty lotnicze: Bydgoszcz, Gdańsk (bazowa), Katowice (bazowa), Kraków (bazowa), Łódź (bazowa), Poznań (bazowa), Rzeszów, Szczecin/Świnoujście (bazowa), Warszawa (bazowa), Wrocław (bazowa),
- porty morskie: Gdańsk i Gdynia (bazowa), Police, Szczecin (bazowa),
- porty śródlądowe: Police, Szczecin i Świnoujście (bazowa),

- terminale drogowo-kolejowe: Białystok, Braniewo, Bydgoszcz, Dorohusk, Elk, Gdańsk i Gdynia (bazowa), Katowice (bazowa), Kraków (bazowa), Łódź (bazowa) Małaszewicze/Terespol, Medyka/Żurawice, Poznań (bazowa), Rzepin, Szczecin i Świnoujście (bazowa), Warszawa (bazowa), Wrocław (bazowa).

W ramach przebiegających przez Polskę korytarzy sieci bazowej zidentyfikowanych w załączniku I do rozporządzenia nr 1316/2013: Gdynia-Gdańsk-Katowice/Ślasków, Gdańsk-Warszawa-Katowice, Katowice-Ostrawa-Brno-Wiedeń, Szczecin/Świnoujście-Poznań-Wrocław-Ostrawa, Katowice-Żylin-Bratysława-Wiedeń, Kowno-Warszawa, granica z Białorusią-Warszawa-Poznań-Frankfurt nad Odrą-Berlin-Hamburg, wstępnie zidentyfikowane projekty to:

- odcinki kolejowe: Gdynia-Katowice, Warszawa-Katowice, Wrocław-Poznań-Szczecin/Świnoujście, Katowice-Ostrawa-Brno-Wiedeń oraz Katowice-Żylin-Bratysława-Wiedeń, Tallinn-Ryga-Kowno-Warszawa (tzw. *Rail Baltica*), granica z Białorusią-Warszawa-Poznań-granica z Niemcami,
- odcinki drogowe: Bielsko Białe-Żylin, *via Baltica*,
- porty: Gdańsk, Gdynia, Szczecin, Świnoujście.

Nowością w porównaniu do okresu 2007-2013 jest finansowanie projektów o europejskiej wartości dodanej w dziedzinie infrastruktury transportowej wymienionych w rozporządzeniu nr 1316/2013 poprzez odgórnie ustalony w **artykule 3** wkład Funduszu Spójności do CEF w wysokości 10 mld euro (a dodatkowo przez 13 mld euro w ramach samego CEF). Środki te są zarządzane przez Komisję i nie są częścią programowania w ramach umowy partnerstwa ani programów operacyjnych.

Wsparcie dla inwestycji w obszarze infrastruktury transportowej poza sieciami TEN-T jest możliwe natomiast w ramach polityki spójności ze środków EFRR.

W **artykule 2** wymienione są również grupy działań, które nie będą mogły uzyskać wsparcia z Funduszu Spójności. Podobnie jak w przypadku EFRR, wśród nich są inwestycje służące redukcji emisji gazów cieplarnianych w ramach działań wymienionych w załączniku I do dyrektywy 2003/87/WE. Zgodnie z motywem 7 Fundusz Spójności będzie można wykorzystywać do wsparcia działań niewymienionych w tym załączniku, a realizowanych przez te same podmioty i przyczyniających się pośrednio do ograniczenia zanieczyszczenia powietrza. Chodzi tu m.in. o inwestycje w zakresie kogeneracji ciepła i energii elektrycznej, inteligentnych systemów dystrybucji, magazynowania i przesyłu energii. W rozporządzeniu nie ma już zakazu, który był w okresie 2007-2013, dotyczącego mieszkalnictwa. Ograniczenie możliwości wsparcia inwestycji w mieszkalnictwie tylko do tych, które propagują efektywność energetyczną lub wykorzystanie energii odnawialnej, wynika z faktu, że inne typy inwestycji w tym obszarze trudno byłoby uznać za mające charakter środowiskowy i w związku z przepisami traktatowymi nie kwalifikowałyby się i tak z Funduszu Spójności.

Priorytety inwestycyjne Funduszu Spójności

Zakres obowiązywania przepisów: Fundusz Spójności

Omawiane przepisy:

1. Rozporządzenie nr 1300/2013 ws. Funduszu Spójności:

artykuł 4 Priorytety inwestycyjne

Powiązania z innymi artykułami:

1. Rozporządzenie ogólne:

- a) art. 9 Rozszerzenie celów tematycznych na priorytety inwestycyjne
- b) art. 15 ust. 1 lit. a) ppkt (i) Szczegółowy opis celów tematycznych w UP

Zgodnie z przyjętym systemem realizacji polityki spójności, w Polsce w latach 2014-2020 będą wdrażane wszystkie cele tematyczne zawarte w rozporządzeniu ogólnym na terenie całego kraju. Środki Funduszu Spójności będą stanowiły współfinansowanie w ramach dwóch programów krajowych: PO LiŚ i PO PT. Oprócz pomocy technicznej w związku z ograniczeniem traktatowym, będzie on wspierał inwestycje jedynie w 4 celach tematycznych: 4, 5, 6 i 7. Opisy dotyczące tego, co może być finansowane w poszczególnych celach znajdują się zarówno w umowie partnerstwa, jak i w ww. programach operacyjnych.

PO PT będzie w całości finansowany z Funduszu Spójności. Za wyborem Funduszu Spójności przemawia horyzontalny charakter obszarów wsparcia krajowej pomocy technicznej oraz fakt, że w ramach Programu będą współfinansowane instytucje zaangażowane w realizację polityki spójności na obszarze całego kraju. Powyższe założenia wpisują się w charakter interwencji Funduszu Spójności, którego alokacja przyznawana jest dla kraju, a nie na poszczególne regiony. Ponadto wybór Funduszu Spójności umożliwi skonstruowanie osi priorytetowych opartych o jednolity poziom dofinansowania, co zmniejszy obciążenia administracyjne dla beneficjentów.

Obszarem realizacji PO PT jest terytorium całej Polski. Z uwagi na wybór funduszu, tj. Funduszu Spójności, nie wydziela się alokacji na poszczególne kategorie regionów. Zgodnie z przepisami rozporządzenia ogólnego w odniesieniu do pomocy technicznej nie wydziela się rezerwy wykonania oraz nie ma zastosowania mechanizm koncentracji tematycznej.

Oczywiście oprócz ww. celów tematycznych, w ramach Funduszu Spójności będzie możliwe wsparcie mające na celu wzmacnianie zdolności instytucjonalnych i sprawności administracji publicznej związanych z wdrażaniem Funduszu Spójności (cel tematyczny 11).

Zastosowanie wskaźników w Funduszu Spójności, o czym mówi **artykuł 5**, zostało umówione w części poświęconej rozporządzeniu ogólnemu, w rozdziale **Wskaźniki**. Ponadto, w przypadku szczegółowych uregulowań w sprawie wskaźników zastosowano rozwiązania analogiczne, jak w przypadku EFRR.

ROZPORZĄDZENIE W SPRAWIE EUROPEJSKIEJ WSPÓŁPRACY TERYTORIALNEJ

Zakres obowiązywania przepisów: programy EWT

Omawiane przepisy:

1. Rozporządzenie nr 1299/2013 ws. EWT: wszystkie artykuły rozporządzenia

Powiązania z innymi artykułami:

Przepisy dotyczące programów EWT znalazły się również w rozporządzeniu ogólnym oraz rozporządzeniu nr 1301/2013 ws. EFRR

Co do zasady legislator przyjął, że przepisy rozporządzeń ogólnego i EFRR (artykuły 1-3 i 5) mają zastosowanie dla programów celu EWT, chyba że odpowiednie wyłączenie zostało tamże wprowadzone wprost lub gdy specyfika programów EWT nie pozwala na stosowanie przepisów tych rozporządzeń.

W szczególności powiązane są (ale nie jest to katalog zamknięty):

1. Rozporządzenie ogólne:
 - a) art. 18 Koncentracja tematyczna
 - b) art. 32-35 RLKS
 - c) art. 50 Sprawozdania z wdrażania
 - d) art. 65 Kwalifikowalność
 - e) art. 104 WPD
 - f) art. 123 Wyznaczanie instytucji
2. Rozporządzenie nr 1301/2013 ws. EFRR:
 - a) art. 3 Zakres wsparcia z EFRR
 - b) art. 5 Priorytety inwestycyjne
3. Decyzja wykonawcza KE (2014/388/UE) z dnia 16 czerwca 2014 r. ustanawiająca wykaz regionów i obszarów kwalifikujących się do finansowania ze środków EFRR w ramach transgranicznych i transnarodowych elementów celu „EWT” w latach 2014-2020
4. Decyzja wykonawcza KE (2014/366/UE) z dnia 16 czerwca 2014 r. ustanawiająca wykaz programów EWT i wskazująca całkowitą kwotę wsparcia z EFRR dla każdego programu w ramach celu EWT na okres od 2014 do 2020 r.
5. Rozporządzenie wykonawcze KE nr 288/2014:
 - a) załącznik II Wzór dla programów EWT w ramach celu EWT
6. Rozporządzenie wykonawcze KE nr 207/2015:
 - a) załącznik X Wzór sprawozdań z wdrażania w ramach celu EWT
7. Rozporządzenie delegowane KE nr 481/2014 uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 w odniesieniu do przepisów szczególnych dotyczących kwalifikowalności wydatków w ramach programów EWT

W perspektywie 2014-2020 po raz pierwszy Komisja Europejska przedstawiła projekt oddzielnego rozporządzenia dotyczącego programów EWT. **Rozporządzenie nr 1299/2013 ws. EWT** określa najważniejsze kwestie dotyczące przygotowania i realizacji programów EWT oraz zawiera przepisy dotyczące zasad realizacji celu EWT (np. w zakresie komponentów współpracy, przesunięć alokacji narodowych środków EFRR pomiędzy komponentami transgranicznym i transnarodowym). W niewielkim zakresie rozporządzenie jest również powiązane z programami współpracy transgranicznej realizowanymi na granicy zewnętrznej UE w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa (EIS) i Instrumentu

Pomocy Przedakcesyjnej (IPA), które należą do działań zewnętrznych UE. Rozporządzenie EWT zawiera przepisy dotyczące alokowania środków EFRR na te programy.

Co istotne, rozporządzenie nr 1299/2013 ws. EWT nie zawiera wszystkich przepisów dotyczących programów EWT na lata 2014-2020. Część z nich znajduje się w rozporządzeniu ogólnym i rozporządzeniu nr 1301/2013 ws. EFRR.

Przedmiot i zakres

W **artykule 1** stwierdzono, że rozporządzenie nr 1299/2013 ws. EWT określa kwestie dotyczące wykorzystania środków EFRR w ramach celu EWT oraz realizacji programów EWT. Do celu EWT i jego programów zastosowanie będą miały również przepisy określone w rozporządzeniu ogólnym oraz rozporządzeniu nr 1301/2013 ws. EFRR, chyba że wprowadzono wprost wyłączenia ich zastosowania lub gdy będą one mogły być zastosowane wyłącznie dla programów celu *Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia*.

Elementy celu EWT

Zgodnie z **artykułem 2**, w perspektywie 2014-2020, tak jak w poprzednim okresie programowania, programy EWT będą podzielone na trzy komponenty, tj. współpracę transgraniczną, współpracę transnarodową i współpracę międzyregionalną.

Podstawowym wyróżnikiem komponentów współpracy jest zasięg terytorialny realizowanych w ramach nich programów.

Programy współpracy transgranicznej realizowane są na obszarach przyległych regionów granicznych. Programy mogą być realizowane na granicach lądowych i morskich. Powinny objąć obszary przygraniczne z co najmniej 2 państw członkowskich UE. Możliwa jest również realizacja programów z udziałem obszarów z państw spoza Unii, przy czym chodzi tutaj tylko o ewentualne sytuacje, w których tego typu współpraca nie jest objęta programami EIS i IPA (lub innymi instrumentami współpracy zewnętrznej).

1299/2013

Programy współpracy transnarodowej z reguły obejmują terytorium całych państw bądź ich większych części (terytoria określa się na poziomie jednostek NUTS II). W ramach komponentu transnarodowego możliwe jest również prowadzenie działań transgranicznych, jeśli na obszarach przygranicznych objętych terytorium programu transnarodowego nie realizuje się programów transgranicznych.

Szczegółowe regulacje dotyczące zakresów geograficznych wsparcia programów współpracy transgranicznej i transnarodowej zostały określone w art. 3 rozporządzenia nr 1299/2013 ws. EWT.

Przepisy rozporządzenia w podobny sposób określają cel współpracy prowadzonej w ramach obu komponentów. W przypadku komponentu transgranicznego podkreśla się aspekt wsparcia dla zintegrowanego rozwoju regionalnego, natomiast w przypadku komponentu transnarodowego mowa jest o osiągnięciu wyższego poziomu integracji terytoriów.

Współpraca prowadzona w ramach **komponentu międzyregionalnego**, która jest realizowana poprzez programy obejmujące cały obszar Unii, została określona w sposób odmienny w stosunku do komponentów transgranicznego i transnarodowego. Przepisy rozporządzenia opisują cztery rodzaje współpracy międzyregionalnej biorąc pod uwagę charakter prowadzonych działań. Cztery rodzaje działań odzwierciedlają cztery programy realizowane w ramach komponentu międzyregionalnego w perspektywie 2014-2020 (stanowiące kontynuację programów perspektywy 2007-2013), tj.: programy Europa (dawniej IVC, art. 2 ust. 3 lit. a), URBACT (art. 2 pkt 3 lit. b), INTERACT (art. 2 pkt 3 lit. c) i ESPON (art. 2 ust. 3 lit. d).

Zasięg geograficzny

Zasięg geograficzny programów komponentu transgranicznego został oparty na podregionach NUTS III położonych na granicach.

Zgodnie z przepisami **artykułu 3** rozporządzenia nr 1299/2013 ws. EWT wykaz obszarów objętych programami współpracy transgranicznej ustanowiony jest w załączniku I do decyzji wykonawczej KE (2014/388/UE) z dnia 16 czerwca 2014 r. ustanawiającej wykaz regionów i obszarów kwalifikujących się do finansowania ze środków EFRR w ramach transgranicznych i transnarodowych elementów celu EWT w latach 2014-2020.

W przypadku programów współpracy transgranicznej zasięg programu może dotyczyć obszarów mniejszych niż jednostki NUTS III (lokalne poziomy zgodnie z podziałem jednostek terytorialnych w danym kraju, np. gmina, powiat w Polsce). Ograniczenie takie powinno być określone w danym programie EWT. Zatem powyżej wspomniana decyzja wykonawcza KE powinny wskazywać podregiony NUTS III, które w całości bądź częściowo są objęte danym programem. Dodatko-

wo państwa uczestniczące w danym programie w uzasadnionych przypadkach mogą wystąpić do Komisji o objęcie współpracą również podregionów NUTS III (lub ich części) nie położonych na pograniczu (chodzi o obszary przyległe do podregionów granicznych).

Przepisy rozporządzenia nr 1299/2013 ws. EWT dopuszczają sytuacje, w których dany obszar jest objęty programem współpracy transgranicznej EWT oraz równolegle programem współpracy transgranicznej realizowanym w ramach instrumentu zewnętrznego (np. EIS). Możliwe są również przypadki objęcia danego podregionu NUTS III położonego na granicach zewnętrznych UE jedynie programem transgranicznym w ramach instrumentów zewnętrznych. Wszystkie podregiony NUTS III na granicach wewnętrznych objęte są programami transgranicznymi EWT.

W przypadku programów na granicach morskich, co do zasady obszary objęte programem powinny być od siebie oddalone o nie więcej niż 150 km.

W programach współpracy transgranicznej EWT mogą uczestniczyć państwa trzecie wymienione w treści artykułu w ust. 2 (regiony w Norwegii i Szwajcarii, a także Lichtenstein, Andora, Monako i San Marino oraz państwa trzecie lub terytoria sąsiadujące z najbardziej oddalonymi regionami).

W przypadku programów współpracy transnarodowej EWT obszary programów zostały określone na poziomie regionów NUTS II. Analogicznie do komponentu transgranicznego lista obszarów objętych programami współpracy transnarodowej ujęta została w ww. decyzji wykonawczej KE w załączniku nr III.

W programach transnarodowych możliwe jest uwzględnienie terytoriów z państw spoza UE - w szczególności objętych również programami w ramach EIS (w tym Federacji Rosyjskiej, uczestniczącej tylko w ramach współpracy transgranicznej EIS) i IPA. W takim przypadku programy otrzymują dodatkowe środki finansowe przeznaczone na działania zewnętrzne.

W ramach współpracy międzyregionalnej realizowane programy obejmują całe terytorium UE. Dopuszczono również udział państw spoza UE.

Środki finansowe na cel EWT

W stosunku do perspektywy 2007-2013, zgodnie z **artykułem 4**, nieznacznie wzrósł udział środków przeznaczonych na programy EWT w stosunku do całkowitej wartości środków przeznaczonych na EFRR, EFS i Fundusz Spójności – zmiana z 2,5% na 2,75%.

Największy udział środków finansowych EFRR przypisanych do celu EWT mają programy komponentu transgranicznego – podobnie jak miało to miejsce w perspektywie 2007-2013.

Budżety programów EWT w komponentach transgranicznym i transnarodowym są tworzone na podstawie wkładów środków EFRR przypisanych do danego komponentu, które znajdują się w dyspozycji poszczególnych państw członkowskich. Wysokość tych środków dostępnych dla danego państwa członkowskiego jest obliczana przez Komisję Europejską na podstawie liczby ludności zamieszkującej graniczne podregiony NUTS III (współpraca transgraniczna) lub regiony poziomu NUTS II (współpraca transnarodowa). Z uwagi na fakt, że wszystkie regiony NUTS II są objęte programami transnarodowymi, przy obliczaniu alokacji narodowych bierze się pod uwagę całkowitą liczbę ludności państw członkowskich. Przy obliczaniu alokacji narodowych dostępnych dla współpracy transgranicznej brane są pod uwagę wszystkie graniczne podregiony NUTS III, również te położone na granicach zewnętrznych. Każdy podregion jest liczony jeden raz, nawet jeżeli znajduje się na granicy z więcej niż jednym państwem.

Rozporządzenie nr 1299/2013 ws. EWT pozostawia państwom członkowskim swobodę co do przyjętego podziału środków na programy transgraniczne i transnarodowe. Stąd państwa członkowskie, dysponując powyższą informacją od KE, informują Komisję o podziale dostępnych środków na programy w których uczestniczą. Następnie w oparciu o informacje z państw członkowskich Komisja wydaje akt wykonawczy z ostateczną informacją o budżetach programów. Podział środków dla każdego programu EWT został określony w załączniku nr I do decyzji wykonawczej KE (2014/366/UE) z dnia 16 czerwca 2014 r. ustanawiającej wykaz programów EWT i wskazującej całkowitą kwotę wsparcia z EFRR dla każdego programu w ramach celu EWT na lata 2014-2020.

Budżety programów międzyregionalnych są tworzone bezpośrednio przez Komisję Europejską (nie ma w nich alokacji narodowych).

Państwa członkowskie uczestniczące w programach EIS lub IPA informują Komisję o wysokości środków EFRR przypisanych do celu EWT, jakie zdecydowały się wyodrębnić na programy z udziałem państw zewnętrznych. Przy określaniu wielkości transferu środków EFRR do programów zewnętrznych należy mieć na uwadze, że środki EFRR w budżecie danego programu zewnętrznego mogą stanowić najwyżej 50% jego wartości. W praktyce dochowanie tego ograniczenia

może wywołać trudności spowodowane brakiem informacji o wysokości środków kierowanych przez Komisję na programy zewnętrzne w chwili przesyłania informacji przez państwa członkowskie o wysokości wkładów ze środków EFRR.

W przypadku braku przedłożenia do Komisji programów EIS i IPA przed 30 czerwca 2015 r. lub 2016 r., środki EFRR przeznaczone na te programy na lata 2015 lub 2016 są przesuwane na inne programy transgraniczne w ramach polityk współpracy zewnętrznej lub w ramach EWT. Analogicznie, brak przedłożenia do Komisji programów do 30 czerwca 2017 r. powoduje takie konsekwencje dla całości środków EFRR przeznaczonych na dany program.

Przepisy rozporządzenia nr 1299/2013 ws. EWT dopuszczają również zakończenie programów EIS lub IPA lub zmniejszenie ich budżetów w przypadku braku podpisania przez dane państwo zewnętrzne porozumienia finansowego lub z uwagi na wystąpienie problemów w stosunkach między państwami uczestniczącymi w danym programie, które uniemożliwiają ich kontynuowanie. W takim wypadku pozostałe środki EFRR zostają przesunięte na inne programy transgraniczne w ramach polityk współpracy zewnętrznej lub w ramach EWT. Należy zauważyć, że przywołane przepisy dotyczą wprost programów EIS i IPA (wprowadzają normy pozwalające na ich zakończenie lub zmniejszenie), stąd ich obecność w rozporządzeniu nr 1299/2013 ws. EWT, które dotyczy programów polityki spójności UE, może budzić wątpliwości.

Możliwość przesunięcia środków

Zgodnie **artykułem 5**, państwa członkowskie przesyłając Komisji Europejskiej informację o wysokości alokacji środków EFRR na poszczególne programy, mogą zdecydować o przesunięciu środków pomiędzy komponentami transgranicznym i transnarodowym. Państwa mają prawo przesunąć do 15% środków przeznaczonych na jeden z komponentów.

Koncentracja tematyczna

Podobnie jak programy celu „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu”, także programy EWT realizują priorytety inwestycyjne przypisane do 11 celów tematycznych i określone w rozporządzeniu nr 1301/2013 ws. EFRR.

1299/2013

Zgodnie z **artykułem 6**, programy komponentów transgranicznego i transnarodowego zostały objęte mechanizmem koncentracji tematycznej wobec środków finansowych, które zostały im przypisane. Mechanizm polega na tym, że 80% środków danego programu musi zostać wydatkowane na max. 4 cele tematyczne. Natomiast pozostałe 20% środków programu można przeznaczyć na nieograniczoną ilość pozostałych celów tematycznych.

Programy komponentu międzyregionalnego nie zostały wprost objęte mechanizmem koncentracji tematycznej. Należy jednak przyjąć, że ogólne dążenie do zapewnienia jak największej koncentracji dotyczy również komponentu międzyregionalnego. Świadczy o tym m.in. motyw 17 rozporządzenia nr 1299/2013 ws. EWT. W praktyce oznacza to konieczność przeanalizowania logiki interwencji w danym programie pod kątem zapewnienia koncentracji wydatkowanych środków i unikania ich niepotrzebnego rozproszenia na mnogość celów i priorytetów.

Rozporządzenie ogólne określa w art. 18 ogólną koncepcję koncentracji tematycznej dla poszczególnych funduszy.

Priorytety inwestycyjne

Programy EWT realizują priorytety inwestycyjne przypisane do 11 celów tematycznych określonych w rozporządzeniu ogólnym. Z uwagi na specyfikę programów, które pozwalają na uzyskanie wsparcia dla projektów o różnym charakterze (zarówno projektów miękkich jak i twardych) oraz ich międzynarodowy charakter, rozporządzenie nr 1299/2013 ws. EWT wprowadza w **artykule 7** dodatkowe priorytety inwestycyjne dostępne wyłącznie dla programów EWT.

W przypadku programów komponentu transgranicznego dodatkowe priorytety inwestycyjne dotyczą celów tematycznych 8, 9, 10 i 11. Priorytet inwestycyjny dla celu 11 może być wykorzystany m.in. dla wsparcia o charakterze lokalnym.

W przypadku komponentu transnarodowego dodatkowy priorytet inwestycyjny ujęty jest w ramach celu tematycznego 11 i pozwala na wsparcie działań przyczyniających się do realizacji strategii makroregionalnych.

Dla programów komponentu międzyregionalnego dodatkowe priorytety inwestycyjne ujęte są w celu tematycznym 11 i można je wykorzystać w realizacji programów: URBACT, INTERACT i ESPON.

Treść, przyjmowanie i zmiana programów EWT

W **artykule 8** szczegółowo przedstawiono elementy, jakie powinny znaleźć się w programie EWT.

Dodatkowo Komisja przyjęła rozporządzenie wykonawcze KE nr 288/2014 z dnia 25 lutego 2014 r., które w załączniku nr II szczegółowo określa wzór programu operacyjnego (formularz) dla programów EWT.

Program EWT składa się z osi priorytetowych realizujących priorytety inwestycyjne przyporządkowane do danego celu tematycznego. Co do zasady jedna oś priorytetowa powinna zawierać priorytety inwestycyjne pochodzące z jednego celu tematycznego. Jednakże w uzasadnionych przypadkach (m.in. na rzecz wzmocnienia i realizacji strategii *Euro-pa 2020*) przepisy dopuszczają możliwość utworzenia osi priorytetowych zawierających priorytety inwestycyjne przypisane do więcej niż jednego celu tematycznego. Rozwiązanie takie musi być uzasadnione przez uczestniczące w danym programie państwa i zaakceptowane przez Komisję Europejską.

Państwa uczestniczące w danym programie przygotowują program zgodnie ze wzorem określonym przez Komisję Europejską w drodze ww. rozporządzenia wykonawczego. Program EWT jest kierowany do Komisji Europejskiej, która go przyjmuje poprzez wydanie decyzji. Określona w przepisach UE procedura dotyczy przekazania projektu programu do Komisji Europejskiej, nie odnosi się natomiast do etapu prac roboczych prowadzonych przez przedstawicieli państw uczestniczących w grupach programujących. Przepisy unijne nie precyzują również procedury krajowej dla wyrażenia przez państwa potwierdzenia udziału w programie. Określenie właściwego postępowania należy do kompetencji państw członkowskich.

Przed przestaniem do Komisji Europejskiej projektu programu uzgodnionego przez uczestniczące państwa, muszą one potwierdzić pisemnie swoje uczestnictwo w programie. Potwierdzenie powinno zawierać:

- informację o przyjęciu zaproszenia do udziału w programie,
- informację o zapewnieniu współfinansowaniu niezbędnego do wdrażania programu.

Przepisy rozporządzenia nie wykluczają ewentualnego rozszerzenia ww. potwierdzenia o dodatkowe elementy. Przepisy nie precyzują również, jak należy rozumieć zapewnienie współfinansowania dla wdrażania programu. W większości programów EWT współfinansowanie nastąpi poprzez zapewnienie wkładów własnych beneficjentów.

Komisja zatwierdza wszelkie zmiany programu z wyjątkiem elementów wymienionych w art. 8 ust. 12 rozporządzenia nr 1299/2013 ws. EWT. W przypadku wprowadzenia zmian do programów EWT nie wymagających zatwierdzenia przez Komisję, odpowiedzialność za poinformowanie Komisji o tych zmianach spoczywa na instytucji zarządzającej.

Wspólny plan działania

Artykuł 9 wskazuje na możliwość wykorzystania EUWT w opracowywaniu i realizacji WPD.

RLKS oraz ZIT

Przepisy określone w tych **artykułach 10-11** zawierają rozwiązania szczegółowe w zakresie wykorzystania instrumentów rozwoju terytorialnego w programach EWT. W tych przypadkach konieczne jest zapewnienie międzynarodowego charakteru ww. instrumentów, np. poprzez zaangażowanie przedstawicieli z co najmniej dwóch państw lub EUWT w lokalnej grupie działania.

Rozporządzenie ogólne określa w art. 32-35 ogólne zasady realizacji RLKS, a w art. 36 ogólne zasady realizacji ZIT.

Wybór operacji

Zgodnie z **artykułem 12**, za wybór operacji odpowiedzialny jest komitet monitorujący, który może utworzyć komitet sterujący i powierzyć mu kompetencje w tym zakresie. Należy jednak zwrócić uwagę, że komitet monitorujący nie może być stroną umowy podpisywanej z beneficjentami. Kompetencje w zakresie podpisywania umów posiada instytucja zarządzająca.

Przepisy rozporządzenia nr 1299/2013 ws. EWT nie odnoszą się wprost do ewentualnej możliwości niepodpisania przez instytucję zarządzającą umowy z beneficjentem operacji wybranej przez komitet monitorujący lub podpisania umowy z beneficjentem nie wybranym przez komitet monitorujący.

Operacje realizowane w komponentach transgranicznym i transnarodowym powinny zawsze obejmować beneficjentów z co najmniej dwóch państw uczestniczących w programie, w tym z co najmniej jednego państwa członkowskiego. Przy spełnieniu warunku, że dana operacja ma charakter transgraniczny lub transnarodowy, może ona być wdrażana na terytorium jednego państwa.

W komponencie międzyregionalnym konieczny jest udział beneficjentów z co najmniej trzech państw, w tym dwóch z państw członkowskich.

Przepisy rozporządzenia nr 1299/2013 ws. EWT dopuszczają realizację projektu przez jednego beneficjenta, gdy wynika to z jego struktury wewnętrznej, tzn. gdy jest on utworzony zgodnie z warunkami określonymi powyżej przez instytucję z co najmniej dwóch lub trzech państw. Chodzi tutaj o tzw. beneficjentów jedynych, tj. przede wszystkim o EUWT.

Zgodnie z przepisami rozporządzenia nr 1299/2013 ws. EWT każda operacja powinna być wspólnie opracowana i wdrażana przez beneficjentów. Dodatkowo konieczne jest zapewnienie co najmniej jednego z dwóch pozostałych warunków wspólnej realizacji operacji, tj. wspólnego delegowania personelu lub wspólnego finansowania.

Instytucja zarządzająca odpowiada za przekazanie beneficjentowi wiodącemu lub jednemu warunków wsparcia operacji. Warunki te określa umowa o dofinansowanie.

Beneficjenci

Operacje realizowane w ramach programów EWT są realizowane zgodnie z zasadą beneficjenta (partnera) wiodącego o czym stanowi **artykuł 13**. Oznacza to, że wszyscy beneficjenci zaangażowani w realizację danej operacji wybierają spośród siebie jednego beneficjenta wiodącego, który odpowiada za realizację operacji. Do jego obowiązków należy:

- przygotowanie i zawarcie porozumienia pomiędzy wszystkimi beneficjentami, dotyczącego należytego zarządzania środkami finansowymi przeznaczonymi na daną operację oraz dotyczącymi relacji pomiędzy beneficjentami (porozumienie partnerskie),
- zapewnienie, aby wydatki przedstawiane przez wszystkich beneficjentów zostały poniesione na wdrażanie operacji i odpowiadały warunkom uzgodnionym pomiędzy wszystkimi beneficjentami, a także aby były zgodne z umową o dofinansowanie projektu zawartą z instytucją zarządzającą,
- zapewnienie, aby wszystkie wydatki przedstawione przez beneficjentów były sprawdzone przez kontrolerów 1. stopnia.

1299/2013

Co do zasady beneficjent wiodący (lub beneficjent jedyny) powinien mieć siedzibę na terytorium UE. Jednakże możliwe jest również posiadanie przez beneficjenta wiodącego siedziby w państwie spoza Unii Europejskiej, zakładając, że uczestniczy ono w programie oraz, że sytuacja taka uzyska akceptację instytucji zarządzającej. Wprowadzenie ograniczenia co do umiejscowienia beneficjenta wiodącego poza państwami Unii Europejskiej jest uzasadnione brakiem obowiązujących wprost przepisów prawa UE poza terytorium Unii Europejskiej.

Sprawozdania z wdrażania

Zgodnie z **artykułem 14**, instytucje zarządzające programów EWT, poczynwszy od 2016 r., mają obowiązek przedkładania do KE rocznych sprawozdań z wdrażania. Sprawozdanie za 2016 rok powinno zawierać dane za lata 2014 i 2015. Ostatnie sprawozdanie (końcowe) powinno być złożone w 2023 r. Termin składania sprawozdań to 31 maja danego roku, z wyjątkiem tych składanych w 2017 i 2019, kiedy terminem jest 30 czerwca danego roku.

Zakres sprawozdań został określony w ustępie 3 i 4 art. 14 rozporządzenia nr 1299/2013 ws. EWT. Przepisy rozporządzenia EWT odwołują się również do wymagań określonych w artykule 50 rozporządzenia ogólnego.

Komisja Europejska określiła wzór sprawozdania rocznego i końcowego w załączniku X rozporządzenia wykonawczego nr 207/2015.

Roczny przegląd

Przeglądy roczne regulowane są przepisami rozporządzenia ogólnego – art. 51, natomiast przepisy rozporządzenia nr 1299/2013 ws. EWT w **artykule 15** określają możliwość przeprowadzenia przeglądu rocznego w formie pisemnej.

Wskaźniki dla celu EWT

Załącznik do rozporządzenia nr 1299/2013 ws. EWT zawiera listę wspólnych wskaźników produktu dla programu. Zgodnie z **artykułem 16**, wartości bazowe określone w programach EWT dla wspólnych wskaźników produktu oraz specyficznych wskaźników produktu dla danego programu powinny być określone jako 0. Łączne wartości docelowe powinny być wyznaczone w formie ilościowej na 2023 rok. W przypadku specyficznych wskaźników rezultatu określonych dla pro-

gramu wartości bazowe powinny być określone na podstawie najnowszych istniejących danych. Określone dla nich wartości docelowe mogą być ujęte w formie ilościowej lub jakościowej i powinny być wyznaczone na 2023 rok.

Lista wspólnych wskaźników produktu określona w załączniku do rozporządzenia nr 1299/2013 ws. EWT może być zmieniona w drodze aktu delegowanego Komisji Europejskiej.

Pomoc techniczna

Przepisy **artykułu 17** określają górny limit, jaki może być przeznaczony na pomoc techniczną w danym programie EWT. W przypadku programów posiadających budżety powyżej 50 mln euro limit ten wynosi 6% wartości ogólnego budżetu. W przypadku programów o mniejszych budżetach środki przeznaczone na pomoc techniczną powinny być nie większe niż 7% budżetu i mieścić się w granicach 1,5 mln – 3 mln euro.

Zasady kwalifikowalności wydatków

Przepisy **artykułu 18** określają hierarchię dokumentów mających zastosowanie do określenia zasad kwalifikowalności wydatków. Określono trzy poziomy możliwości regulacji uzupełniających przepisy rozporządzenia ogólnego (☞ art. 65-71) oraz rozporządzenia nr 1301/2013 ws. EFRR:

- wspólne przepisy dotyczące kwalifikowalności mogą zostać określone przez Komisję Europejską w drodze aktu delegowanego,
- w przypadkach nie objętych wspólnymi przepisami określonymi przez Komisję dodatkowe zasady mogą być przyjęte przez państwa uczestniczące w Komitecie monitorującym danego programu,
- w przypadkach nieuregulowanych zastosowanie mają regulacje krajowe – poziom krajowy będzie miał w szczególności zastosowanie przy ocenie zgodności ponoszonych wydatków z przepisami określonymi przez państwa członkowskie (np. w zakresie zamówień publicznych, kwestii rachunkowości).

Rozporządzenie delegowane KE nr 481/2014 z dnia 4 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1299/2013 w odniesieniu do przepisów szczególnych dotyczących kwalifikowalności wydatków w ramach programów EWT określa wspólne przepisy wydane przez KE, o których mowa powyżej.

Przepisy UE określają kwalifikowalność wydatków w zakresie kosztów personelu, wydatków biurowych i administracyjnych, kosztów podróży i zakwaterowania, kosztów ekspertów zewnętrznych i kosztów usług zewnętrznych oraz wydatków na wyposażenie.

Państwa uczestniczące w danym programie EWT mają możliwość wyboru, czy dana kategoria wydatków ma zastosowanie do określonej osi priorytetowej, tzn. istnieje możliwość niedopuszczenia określonych wydatków w danej osi.

Koszty personelu

Artykuł 19 rozporządzenia nr 1299/2013 ws. EWT wprowadza możliwość stosowania w programach EWT dodatkowego uproszczenia dla rozliczania kosztów bezpośrednich dotyczących personelu poprzez wprowadzenie 20% stawki ryczałtowej. Przyjęta stawka ryczałtowa jest określana na podstawie kosztów bezpośrednich innych niż koszty personelu. Wprowadzenie takiego rozwiązania poszerza możliwości stosowania uproszczonych metod rozliczania w stosunku do tych przewidzianych w rozporządzeniu ogólnym.

Kwalifikowalność operacji w programach EWT w zależności od lokalizacji

Przepisy **artykułu 20** szczegółowo regulują kwestię umiejscowienia operacji w programach EWT.

Wprowadzony termin **unijna część obszaru objętego programem** należy rozumieć jako obszar objęty programem, leżący na terytorium Unii. Termin nie obejmuje obszarów leżących w państwach zewnętrznych, nawet gdy są one objęte danym programem. Poza terminem mieszczą się również obszary leżące na terytorium Unii, ale nieobjęte danym programem.

Operacje uzyskujące wsparcie z programów EWT powinny co do zasady być realizowane na unijnej części obszaru objętego programem. Niemniej jednak przepisy art. 20 dają możliwość instytucjom zarządzającym dopuszczania wydatków ponoszonych poza unijną częścią obszaru wsparcia. Tego typu wydatki nie powinny przekroczyć 20% wsparcia

EFRR w programie (30% w przypadku regionów oddalonych) – wprowadzone ograniczenie jest mierzone na poziomie programu, nie pojedynczego projektu. Nie obowiązuje ono w stosunku do wydatków pomocy technicznej oraz wydatków promocyjnych i wzmacniających zdolności instytucjonalne. Tego typu wydatki powinny przynosić korzyści dla obszaru programu (nie wprowadzono tutaj zastrzeżenia o jego unijnej części) – decyzja w tym zakresie należy do komitetu monitorującego, który wybierając daną operację potwierdza spełnienie tego warunku. Warunkiem realizacji tego typu projektów jest również zapewnienie dla danej operacji możliwości wykonywania obowiązków instytucji zarządzającej (w tym w zakresie kontroli 1. stopnia) i instytucji audytowej.

Ocena miejsca ponoszenia wydatków może w niektórych przypadkach wzbudzać wątpliwości. W przypadku wydatków, dla których miejsce ich ponoszenia nie odgrywa decydującej roli konieczne jest zapewnienie spełnienia pozostałych warunków realizacji operacji, tj. przynoszenie korzyści obszarowi programu oraz zapewnienie możliwości wykonywania obowiązków przez instytucję zarządzającą i instytucję audytową.

Wyznaczanie instytucji

Zgodnie z **ustępem 1 artykułu 21** w programach EWT powołuje się instytucję zarządzającą, instytucję certyfikującą i instytucję audytową. Rozporządzenie dopuszcza, aby instytucja zarządzająca wykonywała także zadania instytucji certyfikującej. Rozporządzenie nr 1299/2013 ws. EWT wprost wyłącza możliwość umiejscowienia instytucji zarządzającej i instytucji audytowej w różnych państwach. Nie wprowadzono natomiast analogicznego wyłączenia w stosunku do umiejscowienia instytucji certyfikującej.

Do obowiązków instytucji certyfikującej należy otrzymywanie płatności od Komisji Europejskiej oraz co do zasady dokonywanie płatności dla beneficjenta wiodącego. Istnieje jednak możliwość wprowadzenia w danym programie innego modelu płatności na rzecz beneficjentów wiodących (np. poprzez instytucję zarządzającą).

Instytucje zarządzające i instytucje certyfikujące dla programów EWT podlegają desygnacji. Za przeprowadzenie procesu desygnacji odpowiada państwo siedziby danej instytucji.

1299/2013

EUWT

Rozporządzenie nr 1299/2013 ws. EWT podkreśla w **artykule 22** możliwość powierzenia przez państwa członkowskie odpowiedzialności za realizację programu (jako instytucji zarządzającej) lub jego części EUWT.

Szczegółowe przepisy dotyczące europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej znajdują się w rozporządzeniu nr 1302/2013 zmieniającym EUWT.

Funkcje instytucji zarządzającej

Funkcje instytucji zarządzającej zostały określone w **art. 125 rozporządzenia ogólnego**. Przepisy te mają zastosowanie również w programach EWT – z zachowaniem specyficznych regulacji dla EWT w zakresie sprawowania kontroli zgodnie z art. 125 ust. 4 lit. a rozporządzenia ogólnego (chodzi o tzw. kontrolę 1. stopnia w programach EWT).

Dodatkowo przepisy **artykułu 23** definiują funkcje instytucji zarządzającej specyficzne dla programów EWT.

Instytucja zarządzająca programu EWT odpowiada przede wszystkim za powołanie wspólnych sekretariatów. Wspólny sekretariat (nazwa zmieniona w stosunku do perspektywy 2007-2013 poprzez zrezygnowanie z określenia *techniczne*) są instytucją powołaną w celu wsparcia komitetu monitorującego i instytucji zarządzającej oraz zapewnienia pomocy beneficjentom (w tym potencjalnym beneficjentom). Przepisy art. 23 ust. 2 rozporządzenia nr 1299/2013 ws. EWT stanowią podstawę prawną dla funkcjonowania wspólnego sekretariatu.

Przepisy art. 23 ust. 3 i 4 regulują kwestię odpowiedzialności za przeprowadzanie kontroli 1. stopnia. W przypadku, gdy funkcję instytucji zarządzającej pełni EUWT, instytucja zarządzająca odpowiada za przeprowadzanie kontroli 1. stopnia co najmniej na terytorium państw, z których pochodzą członkowie EUWT (instytucja zarządzająca może odpowiadać za przeprowadzanie kontroli na całym obszarze programu).

Natomiast gdy instytucja zarządzająca nie jest umiejscowiona w EUWT, również może ona odpowiadać za przeprowadzanie kontroli 1. stopnia na całym obszarze – taki model przyporządkowania obowiązków nie jest jednak narzucany przepisami rozporządzenia.

W przypadku gdy instytucja zarządzająca nie odpowiada za przeprowadzanie kontroli 1. stopnia na danym obszarze programu, obowiązek ten spoczywa na państwach uczestniczących w programie (wobec beneficjentów pochodzących z danego państwa). W takim przypadku państwo wyznacza jedną lub więcej instytucji odpowiedzialnych za realizację

zadań kontrolnych określonych w art. 125 rozporządzenia ogólnego. Odpowiedzialność państw dotyczy również zapewnienia sprawnego sprawdzenia wydatków beneficjentów, tj. kontrolerzy powinni zmieścić się w terminie trzech miesięcy od złożenia dokumentów przez beneficjenta. Instytucja zarządzająca otrzymuje potwierdzenie, że wydatki danego beneficjenta zostały sprawdzone przez odpowiedniego kontrolera.

Kontrola może być przeprowadzona dla całej operacji wyłącznie przez instytucję zarządzającą lub kontrolera z państwa, z którego pochodzi beneficjent wiodący w sytuacjach, w których skontrolowanie dostarczonych produktów lub usług może nastąpić tylko dla całości operacji.

Funkcje instytucji certyfikującej

Zgodnie z **artykułem 24**, funkcje instytucji certyfikującej zostały określone w **art. 126 rozporządzenia ogólnego**. W programach EWT istnieje możliwość ich powierzenia danej instytucji zarządzającej.

Funkcje instytucji audytowej

Artykuł 25 stanowi, że funkcje instytucji audytowej zostały określone w **art. 127 rozporządzenia ogólnego**. Wykonywanie zadań instytucji audytowej (kontroli 2. stopnia) można powierzyć bezpośrednio jednej instytucji na całym obszarze. Możliwe jest też powierzenie zadań instytucjom z państw uczestniczących w programie, które wspólnie z instytucją audytową tworzą grupę audytorów. Wówczas w pracach grupy uczestniczy po jednym przedstawicielu z danego państwa. W takim przypadku państwa uczestniczące w programie odpowiadają za przeprowadzanie audytów na swoim terytorium.

Kontroli 2. stopnia nie mogą przeprowadzać te same instytucje, które zostały wyznaczone do sprawowania kontroli 1. stopnia.

1299/2013

Warunki wdrażania dotyczące udziału państw trzecich

Przepisy **artykułu 26** dotyczą sytuacji, w której w programach EWT uczestniczą państwa objęte instrumentami wsparcia zewnętrznego UE, tj. IPA i EIS, a ich uczestnictwo jest sygnowane poprzez wniesienie alokacji ze środków tych instrumentów do budżetów programów. Może to nastąpić w przypadku programów komponentu transnarodowego i międzyregionalnego. W przypadku współpracy transgranicznej przepisy artykułu 26 mają zastosowanie do państw trzecich, wymienionych w artykule 2 rozporządzenia nr 1299/2013 ws. EWT, które biorą udział w danym programie. W takich przypadkach regulacje w zakresie korzystania ze wsparcia z programów powinny znaleźć się w samych programach i porozumieniach finansowych zawieranych w sprawie udziału państw zewnętrznych.

Zobowiązania finansowe, płatności i odzyskiwanie środków

W związku z przyjęciem wspólnych budżetów w programach EWT, środki EFRR kierowane są na jedno konto programowe (brak subkont narodowych), o czym stanowi **artykuł 27**.

Obowiązek odzyskania kwot w związku z wystąpieniem nieprawidłowości w działaniach beneficjentów spoczywa na instytucji zarządzającej, która prowadzi w tej sprawie działania względem beneficjenta wiodącego. Instytucja zarządzająca odpowiada również za zwrot należnych kwot do budżetu UE. W przypadku braku odzyskania środków przez instytucję zarządzającą lub gdy beneficjent wiodący nie jest w stanie odzyskać środków należnych od pozostałych beneficjentów, odpowiedzialność zwrotu środków spoczywa na państwie, z którego terytorium pochodzi dany beneficjent.

Stosowanie euro

Artykuł 28 reguluje kwestie stosowania waluty euro. Obowiązek przeliczania na euro wydatków ponoszonych w walutach narodowych spoczywa na beneficjentach. Są oni zobligowani stosować kurs Komisji z danego miesiąca, na podstawie zasad określonych przez instytucję zarządzającą. Za weryfikację przeliczenia odpowiedzialna jest instytucja zarządzająca lub kontroler w państwie członkowskim lub w państwie trzecim gdzie beneficjent ma siedzibę.

ROZPORZĄDZENIE ZMIENIAJĄCE EUROPEJSKIE UGRUPOWANIA WSPÓŁPRACY TERYTORIALNEJ

Zakres obowiązywania przepisów: przepisy dotyczą zakładania i funkcjonowania EUWT

Omawiane przepisy:

1. Rozporządzenie nr 1302/2013 zmieniające EUWT:

Powiązania z innymi artykułami: przepisy dotyczące programów EWT znalazły się również w rozporządzeniu ogólnym oraz rozporządzeniu EFRR

1. Rozporządzenie nr 1299/2013 ws. EWT:

- a) art. 12 Wybór operacji
- b) art. 13 Beneficjenci
- c) art. 22 EUWT
- d) art. 23 Funkcje instytucji zarządzającej

EUWT są instrumentem prawnym pozwalającym na tworzenie sformalizowanych grup współpracy przez podmioty, przede wszystkim o charakterze publicznym, z różnych państw członkowskich UE. Podstawę prawną dla funkcjonowania EUWT stanowi **rozporządzenie nr 1082/2006** Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie EUWT (Dz. Urz. UE L z 31.07.2006, str. 19, z późn. zm.) (rozporządzenie nr 1082/2006).

Omawiane **rozporządzenie nr 1302/2013 zmieniające EUWT** wprowadziło zmiany do przyjętego w 2006 r. rozporządzenia nr 1082/2006. Prace nad rozporządzeniem nr 1302/2013 zmieniającym EUWT toczyły się wspólnie z pozostałymi regulacjami z pakietu regulacji dla polityki spójności 2014-2020. Miały one jednak nietypowy charakter z uwagi na fakt, iż:

- rozporządzenie nie było powiązane z negocjacjami WRF,
- rozporządzenie nr 1302/2013 zmieniające EUWT wprowadza szereg zmian, ale nie zastępuje rozporządzenia z 2006 r. nr 1082.

1302/2013

Z uwagi na charakter rozporządzenia nr 1302/2013 zmieniającego EUWT omówienie jego treści nastąpi z uwzględnieniem artykułów, które wprowadzają istotne zmiany do rozporządzenia nr 1082/2006 (przy omówieniu zmian zaznaczone zostaną artykuły rozporządzenia nr 1082/2006).

Cel EUWT

(art. 1 rozporządzenia nr 1082/2006)

Określając cel EUWT wprowadzono jasne nawiązanie do trzech komponentów współpracy EWT. Utworzenie EUWT powinno przyczynić się do wsparcia prowadzonej współpracy o charakterze transgranicznym, transnarodowym lub międzyregionalnym.

Hierarchia przepisów regulujących funkcjonowanie EUWT

(art. 2 rozporządzenia nr 1082/2006)

Przepisy rozporządzenia nr 1302/2013 zmieniającego EUWT w jasny sposób określają nadrzędność porządków prawnych mających zastosowanie dla działań organów EUWT. Zgodnie z zasadą bezpośredniego stosowania przepisów prawa UE, w sprawach wprost w nich uregulowanych mają one pierwszeństwo przed stosowaniem przepisów krajowych. Dodatkowo, przepisy UE wskazują sfery działalności organów EUWT, które powinny być uregulowane postanowieniami konwencji danego ugrupowania. W tym kontekście należy zaznaczyć, że co do zasady państwa członkowskie dokonują oceny projektów konwencji lub projektów zmian konwencji danego EUWT – mają więc wpływ na ich ostateczny kształt. W sprawach nieuregulowanych przepisami UE lub w sprawach, które nie zostały zgodnie z przepisami UE pozostawione do uregulowania w konwencjach EUWT, zastosowanie mają odpowiednie przepisy krajowe.

Potencjalni członkowie EUWT

(art. 3 rozporządzenia nr 1082/2006)

Rozporządzenie nr 1302/2013 zmieniające EUWT wprowadziło dodatkowe kategorie potencjalnych członków. Zgodnie ze zmienionymi przepisami w ugrupowaniach mogą uczestniczyć przedsiębiorstwa publiczne lub przedsiębiorstwa, którym powierzono wykonywanie usług w interesie ogólnym. Poszerzenie katalogu potencjalnych członków EUWT wymaga określenia w przepisach krajowych procedury dla przystępowania nowych kategorii instytucji do EUWT.

Dodatkowo wprowadzono zmianę polegającą na dodaniu, w punkcie zezwalającym na udział w EUWT państw członkowskich, również władz na szczeblu krajowym. Takie rozwinięcie może posłużyć do określenia w przepisach krajowych, że udział danego państwa w EUWT następuje poprzez udział organu władzy krajowej.

Udział w EUWT instytucji z państw trzecich i krajów lub terytoriów zamorskich

(art. 3a rozporządzenia nr 1082/2006)

Zgodnie ze znowelizowanymi przepisami dopuszczono zakładanie EUWT z udziałem tylko jednego państwa członkowskiego (a nie minimum dwóch jak do tej pory) oraz jednego państwa trzeciego. Państwo trzecie musi sąsiadować z danym państwem członkowskim – przy czym możliwe jest utworzenie EUWT pomiędzy państwami posiadającymi jedynie granicę morską.

Przepisy rozporządzenia nr 1302/2013 zmieniającego EUWT dopuściły zakładanie EUWT z udziałem jednego państwa członkowskiego i jednego kraju lub terytorium zamorskiego – o ile dany kraj lub terytorium zamorskie jest powiązane z innym państwem członkowskim a nie z tym, z którym zakłada dane ugrupowanie.

Utworzenie EUWT

(art. 4 rozporządzenia nr 1082/2006)

Zgodnie ze znowelizowanymi przepisami państwo członkowskie, którego instytucja zamierza uczestniczyć w EUWT, wydaje zgodę na jej udział oraz akceptuje konwencję ugrupowania. Rozporządzenie nr 1302/2013 zmieniające EUWT określiło katalog powodów, z jakich możliwe jest wyrażenie odmowy dla przystąpienia do EUWT i nie zaakceptowanie konwencji, tj.: stwierdzenia kolizji z przepisami UE, stwierdzenia kolizji z przepisami krajowymi w zakresie uprawnień przyszłych członków, narażenia interesu publicznego lub porządku publicznego, stwierdzenia kolizji pomiędzy konwencją i statutem ugrupowania. Warto podkreślić, że przepisy rozporządzenia nr 1302/2013 zmieniającego EUWT wprost dopuszczają sugerowanie niezbędnych zmian do konwencji EUWT przez odpowiednie władze państwowe, które pozwolą na wydanie zgody na udział w EUWT i akceptację jego konwencji.

Znowelizowane przepisy określają **termin 6 miesięcy** na wydanie decyzji przez odpowiednie władze państwowe, liczony od otrzymania wniosku przesłanego przez instytucje chcące uczestniczyć w EUWT. W przypadku braku reakcji ze strony odpowiednich władz (braku zgłoszenia sprzeciwu) w podanym terminie, zgodę na udział danej instytucji w EUWT uważa się za wydaną (procedura milczącej zgody). Władze państwowe odpowiedzialne za wydawanie zgody na udział i za akceptację konwencji mają prawo zwrócić się o dodatkowe informacje do instytucji wnioskujących o utworzenie EUWT, co powoduje zawieszenie biegu 6-miesięcznego terminu. Termin biegnie ponownie od momentu udzielenia odpowiedzi. Procedura milczącej zgody nie może być zastosowana w odniesieniu do państwa, w którym planowana jest siedziba EUWT.

Należy podkreślić, że sposób określenia mechanizmu milczącej zgody może spowodować trudności interpretacyjne. W szczególności w zakresie liczenia upływu terminu 6 miesięcy po wysłaniu przez władze państwowe prośby o dodatkowe informacje. Przepisy rozporządzenia nr 1302/2013 zmieniającego EUWT nie odnoszą się do kwestii przekazania informacji niepełnych. W związku z tym może dojść do sporów interpretacyjnych pomiędzy władzami państwowymi, a instytucjami chcącymi przystąpić do EUWT, czy możliwe jest skorzystanie z mechanizmu.

Na państwie przyszłej siedziby EUWT spoczywa obowiązek, aby członkowie pochodzący z państwa trzeciego uzyskali niezbędną akceptację odpowiednich władz dla ich udziału w EUWT.

W przypadku wprowadzenia zmian do konwencji EUWT zastosowanie ma procedura uzyskania akceptacji odpowiednich władz państwowych, tak jak ma to miejsce przy tworzeniu się ugrupowania. Wyjątek stanowi sytuacja, gdy do EUWT przystępuje instytucja z państwa, z którego pochodzą już inni członkowie ugrupowania. W takim wypadku konieczne jest wyrażenie zgody na udział i akceptacja konwencji EUWT jedynie przez to państwo.

Udział członków z krajów lub terytoriów zamorskich

(art. 4a rozporządzenia nr 1082/2006)

Państwo, z którym dany kraj lub terytorium zamorskie jest powiązane, potwierdza lub zapewnia, że odpowiedni organ kraju lub terytorium zamorskiego potwierdził, że dana instytucja uzyskała zgodę na udział w EUWT i zaakceptowała konwencję ugrupowania.

Uzyskanie osobowości prawnej

(art. 5 rozporządzenia nr 1082/2006)

Rozporządzenie nr 1302/2013 zmieniające EUWT nakłada obowiązek opublikowania w dzienniku urzędowym lub zarejestrowania zarówno konwencji jak i statutu w państwie siedziby EUWT. Obowiązek ten dotyczy również ich zmian. W dalszym ciągu EUWT uzyskuje osobowość prawną wraz ze spełnieniem jednego z tych warunków.

W ciągu 10 dni od uzyskania osobowości prawnej, EUWT wysyła do Komitetu Regionów powiadomienie poprzez wypełnienie wniosku, którego wzór stanowi załącznik do rozporządzenia nr 1302/2013 zmieniającego EUWT. Obowiązek poinformowania Komitetu Regionów stanowi nowość w stosunku do przepisów rozporządzenia nr 1082/2006. Komitet Regionów ma obowiązek przekazania wniosku do Urzędu Publikacji UE. Powierzenie Komitetowi Regionów obowiązku pośredniczenia pomiędzy EUWT i Urzędem Publikacji UE należy ocenić pozytywnie – mechanizm taki pozwoli na prowadzenie przez Komitet Regionów wiarygodnego monitoringu tworzenia się EUWT.

Zadania EUWT

(art. 7 rozporządzenia nr 1082/2006)

Zmiany w artykule 7 w szczegółowy sposób doprecyzowują zakres potencjalnych działań EUWT. Jest on ograniczony zadaniami, jakie posiadają instytucje zakładające dane EUWT. Państwa mają jednak możliwość wyrażenia zgody na udział w EUWT członkowi, w którego kompetencjach nie ma części zadań wykonywanych przez EUWT. Wydaje się, że sytuacja taka może dotyczyć ugrupowań, w których skład wchodzi instytucje wspierające wykonywanie głównych zadań ugrupowania, ale mające stosunkowo wąsko określone kompetencje, np. udział w EUWT nastawionych na pobudzanie transgranicznego rynku pracy, uniwersytetów. Należy jednak przyjąć, że zgoda państw w takim wypadku ma charakter fakultatywny i jest możliwa odmowa wydania zgody, w przypadku, gdy zadania ugrupowania wykraczają poza kompetencje potencjalnego członka.

1302/2013

Zgodnie ze znowelizowanymi przepisami art. 7 w dalszym ciągu można wyodrębnić następujące główne rodzaje EUWT ze względu na charakter ich działań:

- realizacja programów współfinansowanych ze środków EFRR, EFS i Funduszu Spójności (jako instytucje zarządzające lub instytucje odpowiedzialne za realizację części programu) – przede wszystkim z uwagi na swój międzynarodowy charakter EUWT mogą uczestniczyć w realizacji programów EWT lub w ramach instytucji rozwoju terytorialnego finansowanych częściowo lub w całości ze środków EWT (np. ZIT w strefach przygranicznych),
- realizacja projektów w ramach programów współfinansowanych ze środków EFRR, EFS i Funduszu Spójności – mimo braku jednoznacznego potwierdzenia w art. 7 należy przyjąć, że możliwe jest również dopuszczenie EUWT do realizacji projektów z innych środków UE,
- realizacja działań bez finansowego wkładu ze środków UE - w takim przypadku zakres zadań może być ograniczony przez państwa członkowskie, do tych mieszczących się w ramach priorytetów inwestycyjnych zawartych w rozporządzeniu EFRR.

Konwencja EUWT

(art. 8 rozporządzenia nr 1082/2006)

Znowelizowane przepisy dotyczące EUWT zmieniają katalog niezbędnych elementów, jakie muszą znaleźć się w konwencji. W stosunku do rozporządzenia nr 1082/2006 konwencja dodatkowo powinna określać: wykaz organów EUWT wraz ze wskazaniem ich głównych kompetencji, uzgodnienia dotyczące udziału w EUWT instytucji z państw trzecich lub krajów i terytoriów zamorskich, prawo właściwe dla organów EUWT (możliwe zróżnicowanie z uwagi na miejsce siedziby danego organu) i prawo właściwe mające zastosowanie do działań ugrupowania (konieczne w przypadku zadań wykraczających poza realizację projektów finansowanych ze środków UE lub promowania wymiany doświadczeń, np. dla EUWT prowadzących szpitale, szkoły), przepisy dotyczące personelu EUWT, uregulowania dotyczące odpowie-

działności członków (w przepisach rozporządzenia nr 1082/2006 był to niezbędny element statutu EUWT) oraz procedurę przyjmowania statutów.

Należy wskazać, że katalog elementów o charakterze normatywnym, jakie mają być zawarte w konwencji ma charakter zamknięty i ogranicza się do elementów wskazanych w art. 9. Możliwe jest natomiast dodanie do konwencji elementów zawierających deklaracje intencji członków EUWT, np. niektóre EUWT zawierają w tym celu w konwencjach preambuły.

Statut EUWT

(art. 9 rozporządzenia nr 1082/2006)

Statut EUWT jest przyjmowany na podstawie konwencji. Katalog spraw do zawarcia w statucie w art. 9 ma charakter niezbędnego minimum. W stosunku do przepisów rozporządzenia nr 1082/2006 kwestie dotyczące odpowiedzialności finansowej członków EUWT zostały przeniesione do konwencji.

Odpowiedzialność za zobowiązania EUWT

(art. 12 rozporządzenia nr 1082/2006)

Nowelizacja rozporządzenia EUWT wprowadziła nowe rozwiązania w zakresie odpowiedzialności członków za zobowiązania ugrupowania. Zmiany mają na celu ułatwienie zakładania i funkcjonowania ugrupowań, biorąc pod uwagę możliwość określenia przez państwa członkowskie alternatywnie pełnej albo ograniczonej odpowiedzialności członków ze swojego terytorium. Istnienie odmiennych rozwiązań dla instytucji chcących powołać ugrupowanie stanowiło istotną przeszkodę dla podejmowania współpracy.

Zmiana rozporządzenia EUWT pozwala państwom członkowskim, z którego instytucje należą do EUWT z ograniczoną odpowiedzialnością, na wymaganie od takiego ugrupowania zapewnienia ubezpieczenia lub innego zabezpieczenia środków w zakresie ryzyka związanego z działalnością EUWT. Odpowiednie zabezpieczenie może być wydane przez bank lub inną instytucję finansową z siedzibą w państwie członkowskim lub przez instytucję publiczną lub przez samo państwo członkowskie.

1302/2013

Przepisy końcowe

(art. 16 rozporządzenia nr 1082/2006)

Zgodnie z przyjętymi przepisami państwa członkowskie w dalszym ciągu są zobligowane do przyjęcia przepisów krajowych służących skutecznemu stosowaniu przepisów UE. Po przyjęciu przepisów przez dane państwo powinno ono przekazać ich tekst Komisji Europejskiej, która udostępni je również Komitetowi Regionów.

Sprawozdanie

(art. 17 rozporządzenia nr 1082/2006)

Znowelizowane przepisy nakładają na Komisję, podobnie jak miało to miejsce w przypadku rozporządzenia nr 1082/2006, obowiązek przygotowania sprawozdania dotyczącego stosowania rozporządzenia nr 1302/2013 zmieniającego EUWT.

Artykuł 2 rozporządzenia nr 1302/2013 zmieniającego EUWT, Przepisy przejściowe

Przepisy przejściowe określają zakres stosowania zmienionych przepisów rozporządzenia nr 1302/2013 zmieniającego EUWT dla ugrupowań już funkcjonujących lub będących w fazie zakładania – dopuszczają stosowanie przepisów rozporządzenia nr 1082/2006 w całości dla EUWT założonych przed 21 grudnia 2013 r. Dla ugrupowań znajdujących się w fazie zakładania przed 22 czerwca 2014 r. możliwe jest stosowanie przepisów w brzmieniu rozporządzenia nr 1082/2006 w zakresie publikacji i rejestracji lub zatwierdzenia konwencji i statutu.

Państwa członkowskie powinny przedstawić Komisji Europejskiej niezbędne zmiany w swoich przepisach krajowych przed 22 czerwca 2014 r.

Tabela 10. Mapa rozporządzenia ogólnego

Części i zakres	Tytuły	Rozdziały	Sekcje	Artykuły oraz artykuły powiązane	Powiązane akty prawne lub inne dokumenty unijne i krajowe	Rozdział komentarza
CZ I Przedmiot i definicje Zakres: EFSI				<p>Art. 1 Przedmiot Artykuły powiązane: Art. 149-150</p> <p>Art. 2 Definicje</p> <p>Art. 3 Obliczanie terminów przyjmowania lub zmiany decyzji Komisji Artykuły powiązane: art. 16 ust. 2 i 4, art. 29 ust. 3, art. 30 ust. 2-3, art. 102 ust. 2, art. 107 ust. 2, art. 108 ust. 3.</p>	<p>Rozporządzenie finansowe nr 966/2012; art. 3, art. 59, art. 175 Rozporządzenie nr 182/2011 (procedury komitetowe); art. 4-5.</p>	<p>Przepisy horyzontalne – Struktura pakietu rozporządzeń</p>
CZ II Przepisy wspólne do stosowania w odniesieniu do EFSI Zakres: EFSI	T I Zasady wsparcia unijnego dla EFSI			<p>Art. 4 Przepisy ogólne</p> <p>Art. 5 Partnerstwo i wielopoziomowe zarządzanie Artykuły powiązane: art. 14 ust. 2, art. 15 ust. 1 lit. a) (v), art. 15, ust. 1 lit. d), art. 26, ust. 2, art. 27 ust. 5, art. 48 ust. 1, art. 50, ust. 4, art. 52 ust. 2, lit. h), art. 58, ust. 1, lit. k), art. 59, ust. 1, art. 96 ust. 5, lit. c), art. 108, ust. 1, zał. I, pkt 5.1</p> <p>Art. 6 Przestrzeganie prawa unijnego i krajowego</p> <p>Art. 7 Promowanie równości mężczyzn i kobiet oraz niedyskryminacji Artykuły powiązane: art. 5 ust. 1 pkt c), art. 27 ust. 5, art. 52 ust. 2 pkt i), art. 55 ust. 3, art. 96 ust. 7 pkt b)-c), art. 110 ust. 1 pkt f), art. 111, ust. 4 pkt e), art. 125 ust. 2 pkt e), zał. i pkt 5 ust. 5.3, zał. XI cz. II</p> <p>Art. 8 Zrównoważony rozwój Artykuły powiązane: Motyw 14 preambuły, art. 15 ust. 1 lit. a) ppkt (iv)-(v), art. 27 ust. 5-6, art. 50 ust. 4, art. 52 ust. 2 lit. b) i), art. 55 ust. 2 lit. m), art. 55 ust. 4, art. 96 ust. 7 lit. a), art. 101 lit. f), art. 106 ust. 7, art. 110 ust. 1 lit. g), art. 125 ust. 3 lit. a), zał. i pkt 4.5, 5.2 i 5.6</p>	<p>Zasady wsparcia unijnego z Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych – Przepisy ogólne</p> <p>Zasady wsparcia unijnego z Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych – Partnerstwo i wielopoziomowe zarządzanie</p> <p>Zasady wsparcia unijnego z Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych – Przestrzeganie prawa unijnego i krajowego</p> <p>Zasady wsparcia unijnego z Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych – Promowanie równości mężczyzn i kobiet oraz niedyskryminacji</p> <p>Zasady wsparcia unijnego z Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych – Zrównoważony rozwój</p>	<p>Przepisy horyzontalne – Obliczanie terminów przyjmowania lub zmiany decyzji Komisji</p>

Części i zakres	Tytuły	Rozdziały	Sekcje	Artykuły oraz artykuły powiązane	Powiązane akty prawne lub inne dokumenty unijne i krajowe	Rozdział komentarza
	T II Podejście strategiczne	ROZ I Cele tematyczne EFSI oraz wspólne ramy strategiczne		Art. 9 Cele tematyczne Artykuły powiązane: art. 18, art. 92 ust. 4, zał. i pkt 2	Rozporządzenie nr 1301/2013 ws. EFRR: art. 4, art. 7 ust. 4 Rozporządzenie nr 1304/2013 ws. EFS: art. 4 i art. 17 Rozporządzenie nr 1299/2013 ws. EWT: art. 6	Koncentracja tematyczna
				Art. 10 Wspólne ramy strategiczne Artykuły powiązane: art. 11-13, zał. I		Podejście strategiczne i programowanie – Wspólne ramy strategiczne
				Art. 11 Przedmiot Artykuły powiązane: art. 10 i 12-13, zał. I		
				Art. 12 Przegląd Artykuły powiązane: art. 10-11 i 13, zał. I		
				Art. 13 Wyczerpujące dla beneficjentów Artykuły powiązane: art. 10-12, zał. I	Wyczerpujące dot. każdego celu tematycznego zawarte na stronie KE http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/en/information/legislation/guidance/	
				Art. 14 Przygotowanie umowy partnerstwa Artykuły powiązane: art. 15-17		Podejście strategiczne i programowanie – Umowa partnerstwa
		ROZ II Umowa partnerstwa		Art. 15 Treść umowy partnerstwa Artykuły powiązane: art. 14 i 16-17	Wytyczne KE: <i>Draft template and guidelines on the content of the Partnership Agreement</i>	Podejście strategiczne i programowanie – Umowa partnerstwa
				Art. 16 Przyjęcie i zmiana umowy partnerstwa Artykuły powiązane: art. 14-15 i 17		Podejście strategiczne i programowanie – Umowa partnerstwa Monitorowanie sprawozdawczość i ewaluacja – Sprawozdawczość KE i debata polityczna na poziomie unijnym
				Art. 17 Przyjęcie zmienionej umowy partnerstwa w przypadku opóźnienia wejścia w życie rozporządzeń dotyczących poszczególnych funduszy Artykuły powiązane: art. 14-16		Podejście strategiczne i programowanie – Umowa partnerstwa
				Art. 18 Koncentracja tematyczna Artykuły powiązane: art. 9, art. 92 ust. 4, zał. i pkt 2	Rozporządzenie nr 1301/2013 ws. EFRR: art. 4, art. 7 ust. 4 Rozporządzenie nr 1304/2013 ws. EFS: art. 4 i 17 Rozporządzenie nr 1299/2013 ws. EWT: art. 6	Koncentracja tematyczna
		ROZ III Koncentracja tematyczna, warunki wstępne i przegląd wyników		Art. 19 Warunki wstępne Artykuły powiązane: art. 2, art. 15 ust. 1 lit. b) pkt (iii), art. 28, art. 50 ust. 2 i 4, art. 52 ust. 2 pkt c), art. 96 ust. 6 pkt b), art. 110 ust. 1 pkt h), art. 111 ust. 4, art. 142 ust. 1 pkt e)	Wytyczne KE: <i>Guidance on Ex-Ante Conditionalities for the European Structural and Investment Funds</i>	Warunki wstępne

Części i zakres	Tytuły	Rozdziały	Sekcje	Artykuły oraz artykuły powiązane	Powiązane akty prawne lub inne dokumenty unijne i krajowe	Rozdział komentarza
		ROZ IV Działania związane z należytym zarządzaniem gospodarczym		Art. 20 Rezerwa wykonania Artykuły powiązane: art. 21-22, art. 15 ust. 1 lit. a) ppkt (vii) i lit. b) ppkt (iv), art. 30 ust. 3, art. 46, art. 52 ust. 2 lit. b), art. 55 ust. 3 lit. k), art. 76, art. 77 ust. 2, art. 86, art. 93 ust. 2, art. 96 ust. 2 lit. b) ppkt (v) i lit. d) ppkt (i) i (ii), art. 134 ust. 3, art. 142, zał. II	Rozporządzenie wykonawcze KE nr 215/2014; art. 4-7 Rozporządzenie delegowane KE nr 480/2014; art. 2-3 Rozporządzenie wykonawcze KE nr 288/2014; zał. I Wytyczne KE: <i>Guidance Fiche: Performance Framework Review and Reserve in 2014-2020</i>	Ramy i rezerwa wykonania oraz przegląd wyników
				Art. 21 Przegląd wyników Artykuły powiązane: art. 20 i 22, art. 15 ust. 1 lit. a) ppkt (vii) i lit. b) ppkt (iv), art. 30 ust. 3, art. 46, art. 52 ust. 2 lit. b), art. 55 ust. 3 lit. k), art. 76, art. 77 ust. 2, art. 86, art. 93 ust. 2, art. 96 ust. 2 lit. b) ppkt (v) i lit. d) ppkt (i) i (ii), art. 134 ust. 3, art. 142, zał. II	Rozporządzenie wykonawcze KE nr 215/2014; art. 4-7 Rozporządzenie delegowane KE nr 480/2014; art. 2-3 Rozporządzenie wykonawcze KE nr 288/2014; zał. I Wytyczne KE: <i>Guidance Fiche: Performance Framework Review and Reserve in 2014-2020</i>	Ramy i rezerwa wykonania oraz przegląd wyników
				Art. 22 Zastosowanie ram wykonania Artykuły powiązane: art. 20-21, art. 15 ust. 1 lit. a) ppkt (vii) i lit. b) ppkt (iv), art. 30 ust. 3, art. 46, art. 52 ust. 2 lit. b), art. 55 ust. 3 lit. k), art. 76, art. 77 ust. 2, art. 86, art. 93 ust. 2, art. 96 ust. 2 lit. b) ppkt (v) i lit. d) ppkt (i) i (ii), art. 134 ust. 3, art. 142, zał. II	Rozporządzenie wykonawcze KE nr 215/2014; art. 4-7 Rozporządzenie delegowane KE nr 480/2014; art. 2-3 Rozporządzenie wykonawcze KE nr 288/2014; zał. I Wytyczne KE: <i>Guidance Fiche: Performance Framework Review and Reserve in 2014-2020</i> Wytyczne w zakresie monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020	Ramy i rezerwa wykonania oraz przegląd wyników
				Art. 23 Działania łączące skuteczność EFSI z należytym zarządzaniem gospodarczym Artykuły powiązane: art. 15 ust. 1 lit. a) ppkt (i), art. 52 ust. 2 lit. b), art. 55, art. 96 ust. 2 lit. a)		Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne i zarządzanie gospodarcze UE – Warunkowość makroekonomiczna
				Art. 24 Zwiększenie płatności dla państwa członkowskiego mającego tymczasowe trudności budżetowe Artykuły powiązane: art. 25	Rozporządzenie UE nr 407/2010 Rozporządzenie UE nr 332/2002 Rozporządzenie UE nr 472/2013	Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne i zarządzanie gospodarcze UE – Zasady szczególne dla państw objętych programami antykrzysowymi
T III Programowanie		ROZ I Przepisy ogólne dotyczące EFSI		Art. 25 Zarządzanie pomocą techniczną dla państw członkowskich doświadczających tymczasowych trudności budżetowych Artykuły powiązane: art. 24		
				Art. 26 Przygotowanie programów Artykuły powiązane: art. 27-30, art. 96-99, art. 152 ust. 1 i 2	Rozporządzenie wykonawcze KE nr 288/2014; zał. I Rozporządzenie wykonawcze KE nr 215/2014; zał. I Rozporządzenie wykonawcze KE nr 184/2014 Wytyczne KE: <i>Draft Guidelines for the Content of the Operational Programme</i> Wytyczne MIIR w zakresie szczegółowego opisu osi priorytetowych krajowych i regionalnych programów operacyjnych na lata 2014-2020	Podjęcie strategiczne i programowanie – Programy
				Art. 27 Treść programów Artykuły powiązane: art. 26 i 28-30, art. 96-99,		Podjęcie strategiczne i programowanie – Programy, Wskaźniki
				Art. 28 Przepisy szczególne dot. treści programów dedykowanych wspólnym instrumentom dotyczącym gwarancji nieograniczonych co do kwoty i sekuryzacji zapewniającej ulgę w kapitale regulacyjnym, wdrażanych przez EBI Artykuły powiązane: art. 39 i 97		Instrumenty finansowe – Instrument Europejskiego Banku Inwestycyjnego dla małych i średnich przedsiębiorstw

Części i zakres	Tytuły	Rozdziały	Sekcje	Artykuły oraz artykuły powiązane	Powiązane akty prawne lub inne dokumenty unijne i krajowe	Rozdział komentarza
		ROZ II Rozwój lokalny kierowany przez społeczność		Art. 29 Procedura przygotowania programów Artykuły powiązane: art. 26-28 i 30, art. 96-99, art. 152 ust. 1 i 2	Rozporządzenie wykonawcze KE nr 288/2014; zał. I Rozporządzenie wykonawcze KE nr 215/2014; zał. I Rozporządzenie wykonawcze KE nr 184/2014	Podjęcie strategiczne i programowanie – Programy
				Art. 30 Zmiana programów Artykuły powiązane: art. 26-29, art. 96-99, art. 152 ust. 1 i 2		
				Art. 31 Udział EBI Artykuły powiązane: art. 26, art. 37-39, art. 101-102		Instrumenty finansowe – Udział EBI
				Art. 32 Rozwój lokalny kierowany przez społeczność Artykuły powiązane: art. 33-35, art. 2 ust. 19, art. 5 ust. 1 lit. a)-b), art. 15 ust. 2-3	Rozporządzenie nr 1304/2013 ws. EFS; art. 12 ust. 1 Rozporządzenie nr 1305/2013 ws. EFRROW; art. 42-44, art. 59 ust. 5 Rozporządzenie nr 508/2014 ws. EFMR; art. 60-64 Wytyczne KE <i>Guidance on Community-led Local development in European Structural and Investment Funds</i> Wytyczne KE dla podmiotów lokalnych dotyczące rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność	Instrumenty rozwoju terytorialnego – Rozwój lokalny kierowany przez społeczność
				Art. 33 Strategie rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność Artykuły powiązane: art. 32 i 34-35, art. 2 ust. 19, art. 5 ust. 1 lit. a)-b), art. 15 ust. 2-3		
				Art. 34 Lokalne grupy działania Artykuły powiązane: art. 32-33 i 35, art. 2 ust. 19, art. 5 ust. 1 lit. a)-b), art. 15 ust. 2-3		
				Art. 35 Wsparcie z EFSI na rzecz rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność Artykuły powiązane: art. 32-34, art. 2 ust. 19, art. 5 ust. 1 lit. a)-b), art. 15 ust. 2-3		
				Art. 36 Zintegrowane inwestycje terytorialne Artykuły powiązane: art. 15, art. 96 ust. 1 lit. c) i ust. 3, art. 123 ust. 6-7	Rozporządzenie nr 1301/2013 ws. EFRF; art. 7 Rozporządzenie nr 1304/2013 ws. EFS; art. 12 Rozporządzenie nr 1299/2013 ws. EWT; art. 11 Wytyczne KE <i>Draft Guidance Fiche for desk officers – Integrated Territorial Investment</i>	Instrumenty rozwoju terytorialnego – Zintegrowane inwestycje terytorialne
				Art. 37 Instrumenty finansowe Artykuły powiązane: art. 2 pkt 10-12 i 26-28, art. 38-46, art. 71 ust. 4, art. 120 ust. 5 i 7	Rozporządzenie wykonawcze KE nr 821/2014; art. 1-2 Rozporządzenie delegowane KE nr 480/2014; art. 4-14 Rozporządzenie wykonawcze KE nr 964/2014	Instrumenty finansowe
				Art. 38 Wdrażanie instrumentów finansowych Artykuły powiązane: art. 2 pkt 10-12 i 26-28, art. 37, art. 39-46, art. 71 ust. 4, art. 120 ust. 5 i 7	Rozporządzenie finansowe nr 966/2012; art. 2 lit. p), art. 139-140 Wytyczne KE <i>Financial Instruments in ESIF programmes 2014-2020: A short reference guide for Managing Authorities</i> Wytyczne KE <i>Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period</i>	
T IV Instrumenty finansowe				Art. 39 Wkład z EFRF i EFRROW do wspólnych instrumentów finansowych na rzecz MSP dot. gwarancji nieograniczonych co do kwoty sekurytyzacji, wdrażanych przez EBI Artykuły powiązane: art. 2 pkt 10-12 i 26-28, art. 37-38, art. 40-46, art. 71 ust. 4, art. 120 ust. 5 i 7		
				Art. 40 Zarządzanie i kontrola w ramach instrumentów finansowych Artykuły powiązane: art. 2 pkt 10-12 i 26-28, art. 37-39, art. 41-46, art. 71 ust. 4, art. 120 ust. 5 i 7		

Części i zakres	Tytuły	Rozdziały	Sekcje	Artykuły oraz artykuły powiązane	Powiązane akty prawne lub inne dokumenty unijne i krajowe	Rozdział komentarza
				Art. 41 Wnioski o płatność obejmujące wydatki na instrumenty finansowe Artykuły powiązane: art. 2 pkt 10-12 i 26-27, art. 37-40, art. 42-46, art. 71 ust. 4, art. 120 ust. 5 i 7		
				Art. 42 Wydatki kwalifikowalne w momencie zamknięcia Artykuły powiązane: art. 2 pkt 10-12 i 26-27, art. 37-41, art. 43-46, art. 71 ust. 4, art. 120 ust. 5 i 7		
				Art. 43 Odsetki i inne korzyści generowane dzięki wsparciu z EFSI na rzecz instrumentów finansowych Artykuły powiązane: art. 2 pkt 10-12 i 26-27, art. 37-42, art. 44-46, art. 71 ust. 4, art. 120 ust. 5 i 7		
				Art. 44 Ponowne wykorzystanie środków przypisanych do wsparcia z EFSI do końca okresu kwalifikowalności Artykuły powiązane: art. 2 pkt 10-12 i 26-27, art. 37-43, art. 45-46, art. 71 ust. 4, art. 120 ust. 5 i 7		
				Art. 45 Wykorzystanie środków finansowych pozostałych po zakończeniu okresu kwalifikowalności Artykuły powiązane: art. 2 pkt 10-12 i 26-27, art. 37-44, art. 46, art. 71 ust. 4, art. 120 ust. 5 i 7		
				Art. 46 Sprawozdanie z wdrażania instrumentów finansowych Artykuły powiązane: art. 2 pkt 10-12 i 26-27, art. 37-45, art. 71 ust. 4, art. 120 ust. 5 i 7		
				Art. 47 Komitet monitorujący Artykuły powiązane: art. 48-49, art. 110, art. 5 ust. 2 i 3 pkt c), art. 7	Rozporządzenie delegowane KE nr 240/2014 Wytyczne MIIR w zakresie komitetów monitorujących na lata 2014 – 2020	Monitorowanie, sprawozdawczość i ewaluacja – Komitet monitorujący
				Art. 48 Skład komitetu monitorującego Artykuły powiązane: art. 47 i 49, art. 110, art. 5 ust. 2 i 3 pkt c), art. 7		
				Art. 49 Funkcje komitetu monitorującego Artykuły powiązane: art. 47-48, art. 110, art. 5 ust. 2 i 3 pkt c), art. 7		
				Art. 50 Sprawozdanie z wdrażania Artykuły powiązane: art. 111-112, art. 19 ust. 2, art. 21 ust. 2, art. 22 ust. 2 i 7, art. 46, art. 51 ust. 1, art. 53 ust. 1, art. 110 ust. 2, art. 125 ust. 2 lit. b), art. 135 ust. 4, art. 141 ust. 1		
				Art. 51 Roczne spotkanie w sprawie przeglądu Artykuły powiązane: art. 50, art. 52 ust. 1,	Rozporządzenie nr 1299/2013 ws. EWT: art. 15	Monitorowanie sprawozdawczość i ewaluacja – Roczne spotkanie w sprawie przeglądu

Części i zakres	Tytuły	Rozdziały	Sekcje	Artykuły oraz artykuły powiązane	Powiązane akty prawne lub inne dokumenty unijne i krajowe	Rozdział komentarza
			S II Postępy strategiczne	Art. 52 Sprawozdanie z postępów Artykuły powiązane: art. 5 ust. 2, art. 15 ust. 1 pkt d), art. 19 ust. 2, art. 51 ust. 2, art. 53 ust. 2, art. 111 ust. 4	Rozporządzenie wykonawcze KE nr 207/2015: zał. I	Monitorowanie sprawozdawczość i ewaluacja – Sprawozdanie z postępów we wdrażaniu umowy partnerstwa
				Art. 53 Sprawozdawczość Komisji i debata nt. EFSI Artykuły powiązane: art. 16 ust. 3, art. 113, art. 23 ust. 16, art. 46 ust. 4, art. 50, art. 52		Monitorowanie sprawozdawczość i ewaluacja – Sprawozdawczość KE i debata polityczna na poziomie unijnym
				Art. 54 Przepisy ogólne Artykuły powiązane: art. 55-57, art. 114, art. 15 ust. 1 pkt a) ppkt (ii), art. 6 ust. 1, art. 26 ust. 4, art. 28 ust. 2, art. 29 ust. 1, art. 33 ust. 1 pkt f), art. 34 ust. 3 pkt g), art. 49 ust. 4, art. 50 ust. 2, art. 53 ust. 1, art. 58 ust. 1, art. 96 ust. 2 pkt a) i ust. 4 pkt c), art. 110 ust. 1 pkt b) i ust. 2 pkt c), art. 111 ust. 4 pkt a) i c), art. 125 ust. 2 pkt d) i e)		Monitorowanie sprawozdawczość i ewaluacja – Ewaluacja
				Art. 55 Ewaluacja ex ante Artykuły powiązane: art. 54 i 56-57, art. 114, art. 15 ust. 1 pkt a) ppkt (ii), art. 6 ust. 1, art. 26 ust. 4, art. 28 ust. 2, art. 29 ust. 1, art. 33 ust. 1 pkt f), art. 34 ust. 3 pkt g), art. 49 ust. 4, art. 50 ust. 2, art. 53 ust. 1, art. 58 ust. 1, art. 96 ust. 2 pkt a) i ust. 4 pkt c), art. 110 ust. 1 pkt b) i ust. 2 pkt c), art. 111 ust. 4 pkt a) i c), art. 125 ust. 2 pkt d) i e)		
				Art. 56 Ewaluacja podczas okresu programowania Artykuły powiązane: art. 54-55 i 57, art. 114, art. 15 ust. 1 pkt a) ppkt (ii), art. 6 ust. 1, art. 26 ust. 4, art. 28 ust. 2, art. 29 ust. 1, art. 33 ust. 1 pkt f), art. 34 ust. 3 pkt g), art. 49 ust. 4, art. 50 ust. 2, art. 53 ust. 1, art. 58 ust. 1, art. 96 ust. 2 pkt a) i ust. 4 pkt c), art. 110 ust. 1 pkt b) i ust. 2 pkt c), art. 111 ust. 4 pkt a) i c), art. 125 ust. 2 pkt d) i e)		
				Art. 57 Ewaluacja ex post Artykuły powiązane: art. 54-56, art. 114, art. 15 ust. 1 pkt a) ppkt (ii), art. 6 ust. 1, art. 26 ust. 4, art. 28 ust. 2, art. 29 ust. 1, art. 33 ust. 1 pkt f), art. 34 ust. 3 pkt g), art. 49 ust. 4, art. 50 ust. 2, art. 53 ust. 1, art. 58 ust. 1, art. 96 ust. 2 pkt a) i ust. 4 pkt c), art. 110 ust. 1 pkt b) i ust. 2 pkt c), art. 111 ust. 4 pkt a) i c), art. 125 ust. 2 pkt d) i e)		Pomoc techniczna – Pomoc techniczna z inicjatywy Komisji
				Art. 58 Pomoc techniczna z inicjatywy Komisji Artykuły powiązane: art. 60 ust. 2, art. 118, art. 5, art. 24 ust. 1, art. 91 ust. 3		Pomoc techniczna – Pomoc techniczna z inicjatywy państw członkowskich
				Art. 59 Pomoc techniczna z inicjatywy państw członkowskich Artykuły powiązane: art. 119, art. 5 ust. 1 i ust. 3 lit. e), art. 25 ust. 1, art. 96 ust. 2 pkt c)	Rozporządzenie nr 1304/2013 ws. EFS: art. 21 Rozporządzenie delegowane KE nr 240/2014: art. 11, art. 17 Wytyczne KE: <i>Draft Guidance Fiche for Desk Officers: Programming of Technical Assistance at the Initiative of the Member States</i> na lata 2014-2020	

Części i zakres	Tytuły	Rozdziały	Sekcje	Artykuły oraz artykuły powiązane	Powiązane akty prawne lub inne dokumenty unijne i krajowe	Rozdział komentarza
T VII Wsparcie finansowe z EFSI		ROZ I Wsparcie z EFSI		Art. 60 Określenie stóp dofinansowania Artykuły powiązane: art. 120-121		Cele i ramy finansowe – dofinansowanie Pomoc techniczna – Pomoc techniczna z inicjatywy Komisji (ust. 2)
				Art. 61 Operacje generujące dochód po ukończeniu Artykuły powiązane: art. 65 ust. 8, art. 101 pkt c), art. 102 ust. 1 pkt a) ppkt (iii), art. 149	Rozporządzenie delegowane KE nr 480/2014: art. 15-19, zał. I Wytyczne w zakresie zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód i projektów hybrydowych na lata 2014-2020	Projekty generujące dochód po ukończeniu
				Art. 62 Partnerstwo publiczno-privatne (PPP) Artykuły powiązane: art. 2 pkt 10, 24, 25 i 26, art. 63-64, art. 102	Rozporządzenie delegowane KE nr 2015/1076 Wytyczne w zakresie zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód i projektów hybrydowych na lata 2014-2020	Partnerstwo publiczno-privatne
		ROZ II Szczególne przepisy dot. wsparcia z EFSI na rzecz partnerstw publiczno-privatnych		Art. 63 Beneficjent w operacjach PPP Artykuły powiązane: art. 2 pkt 10, 24, 25 i 26, art. 62 i 64, art. 102		
				Art. 64 Wsparcie dla operacji PPP Artykuły powiązane: art. 2 pkt 10, 24, 25 i 26, art. 62-63, art. 102		
				Art. 65 Kwalifikowalność Artykuły powiązane: art. 61, art. 66-71,	Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020	Kwalifikowalność wydatków i trwałość
				Art. 66 Formy wsparcia Artykuły powiązane: art. 61, art. 65, art. 67-71,		
				Art. 67 Formy dotacji i pomocy zwrotnej Artykuły powiązane: art. 61, art. 65-66, art. 68-71,	Rozporządzenie nr 1304/2013 ws. EFS: art. 14 <i>Guidance on Simplified Cost Options: EFSI</i>	
				Art. 68 Finansowanie w oparciu o stawki ryczałtowe w przypadku kosztów pośrednich i kosztów personelu w odniesieniu do dotacji zwrotnej Artykuły powiązane: art. 61, art. 65-67, art. 69-71		
				Art. 69 Szczególne zasady kwalifikowalności w przypadku dotacji i pomocy zwrotnej Artykuły powiązane: art. 61, art. 65-68, art. 70-71		
				Art. 70 Kwalifikowalność operacji w zależności od lokalizacji Artykuły powiązane: art. 61, art. 65-69, art. 71		
				Art. 71 Trwałość operacji Artykuły powiązane: art. 61, art. 65-70		

Części i zakres	Tytuły	Rozdziały	Sekcje	Artykuły oraz artykuły powiązane	Powiązane akty prawne lub inne dokumenty unijne i krajowe	Rozdział komentarza
T VIII Zarządzanie i kontrola	ROZ I Systemy zarządzania i kontroli			Art. 72 Ogólne zasady funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli Artykuły powiązane: art. 73-74, art. 122, art. 143	Rozporządzenie finansowe nr 966/2012: art. 30, art. 59	Zarządzanie i kontrola – Zasady ogólne
				Art. 73 Obowiązki w ramach zarządzania dzielonego Artykuły powiązane: art. 72 i 74, art. 122, art. 143	Rozporządzenie finansowe nr 966/2012: art. 30, art. 59	Zarządzanie i kontrola – Zasady ogólne
				Art. 74 Obowiązki państw członkowskich Artykuły powiązane: art. 72-73, art. 122, art. 143	Rozporządzenie finansowe nr 966/2012: art. 30, art. 59 Rozporządzenie nr 1304/2013 ws. EFS: art. 5, art. 19 Rozporządzenie wykonawcze KE nr 184/2014: art. 2-6 Rozporządzenie wykonawcze KE nr 288/2014: zał. I Wytyczne Ministra Infrastruktury i Rozwoju w zakresie kontroli realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020	Zarządzanie i kontrola – Zasady ogólne (ust. 1 i 2) Zarządzanie i kontrola – Badanie skarg dotyczących funduszy (ust. 3) Zarządzanie i kontrola – Elektroniczna wymiana danych pomiędzy państwem członkowskim i Komisją (ust. 4)
				Art. 75 Kompetencje i uprawnienia Komisji Artykuły powiązane: art. 148, art. 50, art. 123-124, art. 127 ust. 5 lit. b)	Rozporządzenie finansowe nr 966/2012: art. 30-33, art. 59 ust. 5	Zarządzanie i kontrola – Kompetencje Komisji i proporcjonalna kontrola programów operacyjnych
T IX Zarządzanie finansowe, badanie i zatwierdzanie zestawień wydatków i korekty finansowe, anulowanie zobowiązań	ROZ I Zarządzanie finansowe			Art. 76 Zobowiązania budżetowe Artykuły powiązane: art. 86-88, art. 136		Zarządzanie finansowe – Zobowiązania budżetowe i ich anulowanie
				Art. 77 Wspólne zasady dotyczące płatności Artykuły powiązane: art. 78-82, art. 129-135, art. 67 ust. 1 lit. b)-d), art. 68-69, ust. 2, art. 124, art. 139	Rozporządzenie nr 1304/2013 ws. EFS: art. 14 Rozporządzenie wykonawcze KE nr 1011/2014: zał. VI	Zarządzanie finansowe – Płatności
				Art. 78 Wspólne zasady obliczania płatności okresowych oraz płatności salda końcowego Artykuły powiązane: art. 77, art. 79-82, art. 129-135, art. 67 ust. 1 lit. b)-d), art. 68-69, art. 120 ust. 2, art. 124, art. 139		
				Art. 79 Wnioski o płatność Artykuły powiązane: art. 77-78, art. 80-82, art. 129-135, art. 67 ust. 1 lit. b)-d), art. 68-69, art. 120 ust. 2, art. 124, art. 139		
				Art. 80 Stosowanie euro Artykuły powiązane: art. 77-79, art. 81-82, art. 129-135, art. 67 ust. 1 lit. b)-d), art. 68-69, art. 120 ust. 2, art. 124, art. 139		
				Art. 81 Początkowe płatności zaliczkowe Artykuły powiązane: art. 77-80, art. 82, art. 129-135, art. 67 ust. 1 lit. b)-d), art. 68-69, art. 120 ust. 2, art. 124, art. 139		
				Art. 82 Rozliczenie początkowych płatności zaliczkowych Artykuły powiązane: art. 77-81, art. 129-135, art. 67 ust. 1 lit. b)-d), art. 68-69, art. 120 ust. 2, art. 124, art. 139		

Części i zakres	Tytuły	Rozdziały	Sekcje	Artykuły oraz artykuły powiązane	Powiązane akty prawne lub inne dokumenty unijne i krajowe	Rozdział komentarza
CZ III Przepisy ogólne mające zastosowanie do EFRR, EFS i Funduszu Spójności Zakres: Fundusze polityki spójności	T I Cele i ramy finansowe	ROZ I Zadania, cele i zakres geograficzny wsparcia		Art. 83 Wstrzymanie biegu terminu płatności Artykuły powiązane: art. 142, art. 19, art. 22	Rozporządzenie finansowe nr 966/2012: art. 59 ust. 5	Zarządzanie finansowe – Wstrzymanie biegu terminu płatności i zawieszenie płatności
				Art. 84 Termin badania i zatwierdzenia przez Komisję zestawienia wydatków Artykuły powiązane: art. 137-139, art. 2 pkt 29-30, art. 41, art. 71, art. 131, art. 135, art. 144-145	Rozporządzenie finansowe nr 966/2012: art. 59 ust. 5 Rozporządzenie wykonawcze KE nr 1011/2014: zał. VII	Zarządzanie finansowe – Zestawienie wydatków
				Art. 85 Korekty finansowe dokonywane przez Komisję Artykuły powiązane: art. 2, art. 143-147, art. 22 ust. 7, art. 95, art. 122 ust. 2, art. 137 ust. 2, art. 139 ust. 10	Rozporządzenie delegowane KE nr 480/2014: art. 30-31, zał. IV Rozporządzenie finansowe nr 966/2012: art. 59 ust. 5, art. 73 Rozporządzenie (UE) nr 659/1999: art. 14	Zarządzanie finansowe – Korekty finansowe dokonywane przez Komisję
				Art. 86 Zasady ogólne Artykuły powiązane: art. 76, art. 87-88, art. 136		Zarządzanie finansowe – Zobowiązania budżetowe i ich anulowanie
				Art. 87 Wyjątki od anulowania zobowiązań Artykuły powiązane: art. 76, art. 86, art. 88, art. 136		
				Art. 88 Procedura Artykuły powiązane: art. 76, art. 86-87, art. 136		
				Art. 89 Zadania i cele Artykuły powiązane: art. 90-94, zał. VI-IX	Decyzja wykonawcza notyfikowana jako dokument nr C(2014) 2082 Rozporządzenie nr 1304/2013 ws. EFS: art. 15-23 Rozporządzenie nr 1301/2013 ws. EFRR: art. 8 Rozporządzenie nr 1316/2013 ws. CEF Rozporządzenie nr 223/2104 ws. EFPNP	Cele i ramy finansowe – Cele polityki spójności i środki finansowe
				Art. 90 Cel „Inwestycje na rzecz celu wzrostu i zatrudnienia” Artykuły powiązane: art. 89, art. 91-94, zał. VI-IX		
				Art. 91 Zasoby na rzecz spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Artykuły powiązane: art. 89-90, art. 92-94, zał. VI-IX	Decyzja wykonawcza notyfikowana jako dokument nr C(2014) 2082 Rozporządzenie nr 1304/2013 ws. EFS: art. 15-23 Rozporządzenie nr 1301/2013 ws. EFRR: art. 8 Rozporządzenie nr 1316/2013 ws. CEF Rozporządzenie nr 223/2104 ws. EFPNP	
				Art. 92 Zasoby na cel „Inwestycje na rzecz celu wzrostu i zatrudnienia” oraz cel „Europejska współpraca terytorialna” Artykuły powiązane: art. 89-91, art. 93-94, zał. VI-IX		Cele i ramy finansowe – Cele polityki spójności i środki finansowe
				Art. 93 Brak możliwości przenoszenia środków między kategoriami regionów Artykuły powiązane: art. 89-92, art. 94, zał. VI-IX		
				Art. 94 Brak możliwości przenoszenia środków między celami Artykuły powiązane: art. 89-93, zał. VI-IX		

Części i zakres	Tytuły	Rozdziały	Sekcje	Artykuły oraz artykuły powiązane	Powiązane akty prawne lub inne dokumenty unijne i krajowe	Rozdział komentarza
	T II Programowanie	ROZ I Przepisy ogólne dotyczące funduszy polityki spójności		Art. 95 Zasada dodatkowości Artykuły powiązane: art. 15, zał. X		Cele i ramy finansowe – Zasada dodatkowości
				Art. 96 Treść, przyjęcie i zmiana programów operacyjnych w ramach celu <i>inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia</i> Artykuły powiązane: art. 26-28, art. 30, art. 97-99, art. 152 ust. 1 i 2	Rozporządzenie wykonawcze KE nr 288/2014; zał. I Rozporządzenie wykonawcze KE nr 215/2014; zał. I Rozporządzenie wykonawcze KE nr 184/2014; zał. Wymiary i kody kategorii interwencji Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna” na lata 2014–2020 na podstawie art. 7	Podjęcie strategiczne i programowanie – Programy
				Art. 97 Przepisy szczególne dotyczące programowania wsparcia dla wspólnych instrumentów dla gwarancji nieograniczonych co do kwoty i sekuryzacji w ramach celu <i>inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia</i> Artykuły powiązane: art. 28, art. 39		Instrumenty finansowe – Instrument Europejskiego Banku Inwestycyjnego dla małych i średnich przedsiębiorstw
				Art. 98 Wspólne wsparcie z funduszy polityki spójności w ramach celu <i>inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia</i> Artykuły powiązane: art. 26-28, art. 30, art. 96-97, art. 99, art. 152 ust. 1 i 2	Rozporządzenie wykonawcze KE nr 288/2014; zał. I Rozporządzenie wykonawcze KE nr 215/2014; zał. I Rozporządzenie wykonawcze KE nr 184/2014; zał. Wymiary i kody kategorii interwencji Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna” na lata 2014–2020 na podstawie art. 7	Podjęcie strategiczne i programowanie – Programy
				Art. 99 Zasięg geograficzny programów operacyjnych w ramach celu <i>inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia</i> Artykuły powiązane: art. 26-28, art. 30, art. 96-98, art. 152 ust. 1 i 2		
				Art. 100 Przedmiot Artykuły powiązane: art. 101-103, art. 31 ust. 1 i 3, art. 96 ust. 2 lit. (b) ppkt (iii) i lit. e) w powiązaniu z ust. 10-11, art. 110 ust. 1 lit. d), art. 110 ust. 2 lit. e), art. 111 ust. 3 lit. b), art. 152	Rozporządzenie wykonawcze KE nr 1011/2014; zał. I Rozporządzenie delegowane KE nr 480/2014; art. 22-23, zał. II Rozporządzenie wykonawcze KE nr 207/2015; zał. II i III Oświadczenie KE dotyczące zakończenia w okresie programowania 2014-2020 operacji w ramach programów operacyjnych polityki spójności przewidzianych na okres programowania 2007-2013 (2013/C 375/02; Dz. Urz. UE C 375 z 20.12.2013 r.)	Duże projekty
	ROZ II Duże projekty			Art. 101 Informacje niezbędne do zatwierdzenia dużego projektu Artykuły powiązane: art. 100, art. 102-103, art. 31 ust. 1 i 3, art. 96 ust. 2 lit. (b) ppkt (iii) i lit. e) w powiązaniu z ust. 10-11, art. 110 ust. 1 lit. d), art. 110 ust. 2 lit. e), art. 111 ust. 3 lit. b), art. 152		
				Art. 102 Decyzja w sprawie dużego projektu Artykuły powiązane: art. 100-101, art. 103, art. 31 ust. 1 i 3, art. 96 ust. 2 lit. (b) ppkt (iii) i lit. e) w powiązaniu z ust. 10-11, art. 110 ust. 1 lit. d), art. 110 ust. 2 lit. e), art. 111 ust. 3 lit. b), art. 152		
				Art. 103 Decyzja dotycząca dużych projektów Artykuły powiązane: art. 100-102, art. 31 ust. 1 i 3, art. 96 ust. 2 lit. (b) ppkt (iii) i lit. e) w powiązaniu z ust. 10-11, art. 110 ust. 1 lit. d), art. 110 ust. 2 lit. e), art. 111 ust. 3 lit. b), art. 152		

Części i zakres	Tytuły	Rozdziały	Sekcje	Artykuły oraz artykuły powiązane	Powiązane akty prawne lub inne dokumenty unijne i krajowe	Rozdział komentarza
T III Monitorowanie, ewaluacja i komunikacja	ROZ III Wspólny plan działania			Art. 104 Zakres Artykuły powiązane: art. 105-109, art. 65, art. 67, art. 110-111	Rozporządzenie nr 1299/2013 ws. EWT; art. 9 Rozporządzenie wykonawcze KE nr 207/2015; zał. IV	Podejście strategiczne i programowanie – Wspólne plany działania
				Art. 105 Przygotowanie wspólnych planów działania Artykuły powiązane: art. 104, art. 106-109, art. 65, art. 67, art. 110-111		
				Art. 106 Treść wspólnych planów działania Artykuły powiązane: art. 104-105, art. 107-109, art. 65, art. 67, art. 110-111		
				Art. 107 Decyzja w sprawie wspólnego planu działania Artykuły powiązane: art. 104-106, art. 108-109, art. 65, art. 67, art. 110-111		
				Art. 108 Komitet sterujący oraz zmiany wspólnego planu działania Artykuły powiązane: art. 104-107, art. 109, art. 65, art. 67, art. 110-111		
				Art. 109 Zarządzanie finansowe i kontrola wspólnego planu działania Artykuły powiązane: art. 104-108, art. 65, art. 67, art. 110-111		
				Art. 110 Funkcje komitetu monitorującego Artykuły powiązane: art. 47-49, art. 5 ust. 1 i ust. 2 pkt c), art. 7		
				Art. 111 Sprawozdania z wdrażania w ramach celu <i>Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia</i> Artykuły powiązane: art. 50, art. 112, art. 19 ust. 2, art. 21 ust. 2, art. 22 ust. 2 i 7, art. 46, art. 51 ust. 1, art. 53 ust. 1, art. 110 ust. 2, art. 125 ust. 2 lit. b), art. 135 ust. 4, art. 141 ust. 1		
				Art. 112 Przekazywanie danych finansowych Artykuły powiązane: art. 50, art. 111, art. 19 ust. 2, art. 21 ust. 2, art. 22 ust. 2 i 7, art. 46, art. 51 ust. 1, art. 53 ust. 1, art. 110 ust. 2, art. 125 ust. 2 lit. b), art. 135 ust. 4, art. 141 ust. 1		
				Art. 113 Sprawozdanie nt. spójności Artykuły powiązane: art. 16 ust. 3, art. 113, art. 23 ust. 16, art. 46 ust. 4, art. 50, art. 52		
				Art. 114 Ewaluacja Artykuły powiązane: art. 55-57, art. 114, art. 15 ust. 1 pkt a) ppkt (ii), art. 6 ust. 1, art. 26 ust. 4, art. 28 ust. 2, art. 29 ust. 1, art. 33 ust. 1 pkt f), art. 34 ust. 3 pkt g), art. 49 ust. 4, art. 50 ust. 2, art. 53 ust. 1, art. 58 ust. 1, art. 96 ust. 2 pkt a) i ust. 4 pkt c), art. 110 ust. 1 pkt b) i ust. 2 pkt c), art. 111 ust. 4 pkt a) i c), art. 125 ust. 2 pkt d) i e)		Monitorowanie, sprawozdawczość i ewaluacja – Ewaluacja
					Rozporządzenie delegowane KE nr 240/2014	Monitorowanie, sprawozdawczość i ewaluacja – Komitet monitorujący
					Rozporządzenie wykonawcze KE nr 1011/2014; zał. II Rozporządzenie wykonawcze KE nr 207/2015; zał. V Wytyczne w zakresie sprawozdawczości na lata 2014-2020	Monitorowanie, sprawozdawczość i ewaluacja – Sprawozdawczość Komisji Europejskiej i debata polityczna na poziomie unijnym
						Monitorowanie sprawozdawczość i ewaluacja – Ewaluacja

Części i zakres	Tytuły	Rozdziały	Sekcje	Artykuły oraz artykuły powiązane	Powiązane akty prawne lub inne dokumenty unijne i krajowe	Rozdział komentarza
		ROZ II Informacja i komunikacja		Art. 115 Informacja i komunikacja Artykuły powiązane: art. 116-117, art. 110, ust. 1 pkt c) i ust. 2 pkt d), art. 111 ust. 4 pkt b), art. 125 ust. 2 pkt c), zał. XII	Rozporządzenie wykonawcze KE nr 821/2014; art. 3-5, zał. II Rozporządzenie wykonawcze KE nr 207/2015; zał. VI i zał. X Wytyczne w zakresie informacji i promocji programów operacyjnych polityki spójności na lata 2014-2020	Informacja i komunikacja
				Art. 116 Strategia komunikacji Artykuły powiązane: art. 115, art. 117, art. 110, ust. 1 pkt c) i ust. 2 pkt d), art. 111 ust. 4 pkt b), art. 125 ust. 2 pkt c), zał. XII		
				Art. 117 osoby odpowiedzialne za informację i komunikację oraz sieci łączące te osoby Artykuły powiązane: art. 115-116, art. 110, ust. 1 pkt c) i ust. 2 pkt d), art. 111 ust. 4 pkt b), art. 125 ust. 2 pkt c), zał. XII		
				Art. 118 Pomoc techniczna z inicjatywy Komisji Artykuły powiązane: art. 58, art. 60 ust. 2, art. 5, art. 24 ust. 1, art. 91 ust. 3.		
	T IV Pomoc techniczna			Art. 119 Pomoc techniczna państw członkowskich Artykuły powiązane: art. 59, art. 5 ust. 1 i ust. 3 lit. e), art. 25, art. 96 ust. 2 pkt c)	Rozporządzenie delegowane KE nr 240/2014; art. 11, art. 17 <i>Draft Guidance Fiche for Desk Officers: Programming of technical Assistance at the Initiative of the Member States</i>	Pomoc techniczna – Pomoc techniczna z inicjatywy państw członkowskich
				Art. 120 Określenie stóp dofinansowania Artykuły powiązane: art. 60, art. 121		Cele i ramy finansowe – Dofinansowanie
				Art. 121 Różnicowanie stopy dofinansowania Artykuły powiązane: art. 60, art. 120		
				Art. 122 Obowiązki państw członkowskich Artykuły powiązane: art. 143, art. 72-74, art. 145		
				Art. 123 Wyznaczanie instytucji Artykuły powiązane: art. 124, art. 135 ust. 3, zał. XIII		
	T V Wsparcie finansowe z funduszy			Art. 124 Procedura desygnaacji instytucji zarządzających i instytucji certyfikującej Artykuły powiązane: art. 123, art. 135 ust. 3, zał. XIII	Rozporządzenie nr 1299/2013 ws. EWT; art. 21 Rozporządzenie wykonawcze KE nr 1011/2013; art. 3-5, zał. III-V Wytyczne w zakresie procesu desygnaacji na lata 2014-2020	Zarządzanie i kontrola – Wyznaczanie i desygnaacja instytucji
CZ IV Przepisy ogólne mające zastosowanie do Funduszy Polityki Spójności i EFMR Zakres: Fundusze polityki spójności i EFMR	T I Zarządzanie i kontrola	ROZ I Systemy zarządzania i kontroli		Art. 125 Funkcje instytucji zarządzających Artykuły powiązane: art. 7-8, art. 38, art. 40, art. 46-47, art. 50, art. 56, art. 61, art. 70-72, art. 96, art. 102, art. 114-115, art. 123-124, art. 126, art. 132, art. 140	Rozporządzenie nr 1299/2013 ws. EWT; art. 22-23 Rozporządzenie finansowe nr 966/2012; art. 59 ust. 5 Rozporządzenie wykonawcze KE nr 207/2015; art. 6, zał. VI Rozporządzenie delegowane KE nr 480/2014; art. 24-25, zał. III	Zarządzanie i kontrola – Instytucje odpowiedzialne za zarządzanie i kontrolę; Funkcje instytucji zarządzających

Części i zakres	Tytuły	Rozdziały	Sekcje	Artykuły oraz artykuły powiązane	Powiązane akty prawne lub inne dokumenty unijne i krajowe	Rozdział komentarza
T II Zarządzanie finansowe, sporządzanie, analiza, zatwierdzenie i zamknięcie zestawienia wydatków i korekty finansowe	ROZ III Współpraca z instytucjami audytowymi			Art. 126 Funkcje instytucji certyfikującej Artykuły powiązane: art. 41, art. 84, art. 96, art. 123-124, art. 131, art. 135, art. 137, art. 139	Rozporządzenie nr 1299/2013 ws. EWT: art. 21, art. 24 Rozporządzenie finansowe nr 966/2012: art. 59 ust. 5 Rozporządzenie wykonawcze KE nr 1011/2014: art. 6-7, zał. VI-VII	Zarządzanie i kontrola – Instytucje odpowiedzialne za zarządzanie i kontrolę; Funkcje instytucji certyfikującej
				Art. 127 Funkcje instytucji audytowej Artykuły powiązane: art. 128, art. 138, art. 148	Rozporządzenie nr 1299/2013 ws. EWT: art. 25 Rozporządzenie finansowe nr 966/2012: art. 59 ust. 5 Rozporządzenie wykonawcze KE nr 207/2015: art. 7, zał. VII-IX Rozporządzenie delegowane KE nr 480/2014: art. 26-29	Zarządzanie i kontrola – Instytucje odpowiedzialne za zarządzanie i kontrolę; Funkcje instytucji audytowej
				Art. 128 Współpraca z instytucjami audytowymi Artykuły powiązane: art. 127, art. 138, art. 148	Rozporządzenie nr 1299/2013 ws. EWT: art. 25 Rozporządzenie finansowe nr 966/2012: art. 59 ust. 5 Rozporządzenie wykonawcze KE nr 207/2015: art. 7, zał. VII-IX Rozporządzenie delegowane KE nr 480/2014: art. 26-29	Zarządzanie i kontrola – Instytucje odpowiedzialne za zarządzanie i kontrolę; Funkcje instytucji audytowej
				Art. 129 Wspólne zasady dotyczące płatności Artykuły powiązane: art. 77-82, art. 130-135, art. 67 ust. 1 lit. b)-d), art. 68-69, ust. 2, art. 124, art. 139	Rozporządzenie nr 1304/2013 ws. EFS: art. 14 Rozporządzenie wykonawcze KE nr 1011/2014: zał. VI Wytyczne w zakresie warunków certyfikacji oraz przygotowania prognoz wniosków o płatność do Komisji Europejskiej w ramach programów operacyjnych na lata 2014-2020	Zarządzanie finansowe – Płatności
	ROZ I Zarządzanie finansowe			Art. 130 Wspólne zasady obliczania płatności okresowych oraz płatności salda końcowego Artykuły powiązane: art. 77-82, art. 129, art. 131-135, art. 67 ust. 1 lit. b)-d), art. 68-69, art. 120 ust. 2, art. 124, art. 139		
				Art. 131 Wnioski o płatność Artykuły powiązane: art. 77-82, art. 129-130, art. 132-135, art. 67 ust. 1 lit. b)-d), art. 68-69, art. 120 ust. 2, art. 124, art. 139		
				Art. 132 Płatności na rzecz beneficjentów Artykuły powiązane: art. 77-82, art. 129-131, art. 133-135, art. 67 ust. 1 lit. b)-d), art. 68-69, art. 120 ust. 2, art. 124, art. 139		
				Art. 133 Stosowanie euro Artykuły powiązane: art. 77-82, art. 129-132, art. 134-135, art. 67 ust. 1 lit. b)-d), art. 68-69, art. 120 ust. 2, art. 124, art. 139		
				Art. 134 Płatności zaliczkowe Artykuły powiązane: art. 77-82, art. 129-133, art. 135, art. 67 ust. 1 lit. b)-d), art. 68-69, art. 120 ust. 2, art. 124, art. 139		
				Art. 135 Terminy przedstawiania wniosków o płatność okresową oraz ich wypłacanie Artykuły powiązane: art. 77-82, art. 129-134, art. 67 ust. 1 lit. b)-d), art. 68-69, art. 120 ust. 2, art. 124, art. 139		
				Art. 136 Anulowanie zobowiązań Artykuły powiązane: art. 76, art. 86-88		Zarządzanie finansowe – Zobowiązania budżetowe i ich anulowanie

Części i zakres	Tytuły	Rozdziały	Sekcje	Artykuły oraz artykuły powiązane	Powiązane akty prawne lub inne dokumenty unijne i krajowe	Rozdział komentarza
	ROZ II Sporządzenie, analiza oraz zatwierdzenie zestawień wydatków i zamknięcie programów operacyjnych oraz zawieszenie płatności	S I Sporządzenie, analiza oraz zatwierdzenie zestawień wydatków		Art. 137 Sporządzenie zestawień wydatków Artykuły powiązane: art. 84, art. 138-139, art. 2 pkt 29-30, art. 41, art. 71, art. 131, art. 135, art. 144-145	Rozporządzenie finansowe nr 966/2012: art. 59 ust. 5 Rozporządzenie wykonawcze KE nr 1011/2014: zał. VII Wytyczne w zakresie gromadzenia i przekazywania danych w postaci elektronicznej na lata 2014-2020	Zarządzanie finansowe – Zestawienie wydatków
				Art. 138 Składanie informacji Artykuły powiązane: art. 84, art. 137, art. 139, art. 2 pkt 29-30, art. 41, art. 71, art. 131, art. 135, art. 144-145		
				Art. 139 Analiza i zatwierdzenie zestawień wydatków Artykuły powiązane: art. 84, art. 137-138, art. 2 pkt 29-30, art. 41, art. 71, art. 131		
				Art. 140 Dostępność dokumentów Artykuły powiązane: art. 71, art. 148		
		S II Zamknięcie programów operacyjnych		Art. 141 Złożenie dokumentów zamknięcia oraz płatność salda końcowego Artykuły powiązane: art. 2 pkt 29, art. 50, art. 84, art. 125 ust. 4 lit. e), art. 127 ust. 5 akapit I lit. a)-b), art. 138	Rozporządzenie finansowe nr 966/2012: art. 59 ust. 5	Zarządzanie finansowe – Dostępność dokumentów
				Art. 142 Zawieszenie płatności Artykuły powiązane: art. 83, art. 19, art. 22		
	ROZ III Korekty finansowe	S I Korekty finansowe dokonywane przez państwa członkowskie		Art. 143 Korekty finansowe dokonywane przez państwa członkowskie Artykuły powiązane: art. 143, art. 72-74, art. 145	Rozporządzenie finansowe nr 966/2012: art. 59 ust. 5	Zarządzanie finansowe – Wstrzymanie biegu terminu płatności i zawieszenie płatności
				Art. 144 Kryteria dokonywania korekt finansowych Artykuły powiązane: art. 2, art. 85, art. 145-147, art. 22 ust. 7, art. 95, art. 122 ust. 2, art. 137 ust. 2, art. 139 ust. 10, art. 143		
		S II Korekty finansowe dokonywane przez Komisję		Art. 145 Procedura Artykuły powiązane: art. 2, art. 85, art. 144, art. 146-147, art. 22 ust. 7, art. 95, art. 122 ust. 2, art. 137 ust. 2, art. 139 ust. 10, art. 143	Rozporządzenie delegowane KE nr 480/2014: art. 30-31, zał. IV Rozporządzenie finansowe nr 966/2012: art. 59 ust. 5, art. 73 Rozporządzenie (UE) nr 659/1999: art. 14	Zarządzanie finansowe – Korekty finansowe dokonywane przez Komisję
				Art. 146 Obowiązki państw członkowskich Artykuły powiązane: art. 2, art. 85, art. 144-145, art. 147, art. 22 ust. 7, art. 95, art. 122 ust. 2, art. 137 ust. 2, art. 139 ust. 10, art. 143		
				Art. 147 Zwrot środków Artykuły powiązane: art. 2, art. 85, art. 144-146, art. 22 ust. 7, art. 95, art. 122 ust. 2, art. 137 ust. 2, art. 139 ust. 10, art. 143		

Części i zakres	Tytuły	Rozdziały	Sekcje	Artykuły oraz artykuły powiązane	Powiązane akty prawne lub inne dokumenty unijne i krajowe	Rozdział komentarza
	T III Proporcjonalna kontrola programów operacyjnych			Art. 148 Proporcjonalna kontrola programów operacyjnych Artykuły powiązane: art. 75, art. 50, art. 123-124, art. 127 ust. 5 lit. b)	Rozporządzenie finansowe nr 966/2012: art. 30-33, art. 59 ust. 5	Zarządzanie i kontrola – Kompetencje Komisji i proporcjonalna kontrola programów operacyjnych
CZ V Przekazanie uprawnień, przepisy wykonawcze, przejściowe i końcowe Zakres: EFSI		ROZ I Przekazywanie uprawnień i przepisy wykonawcze		Art. 149 Wykonywanie przekazanych uprawnień Artykuły powiązane: art. 1, art. 150	Rozporządzenie finansowe nr 966/2012: art. 3, art. 59, art. 175 Rozporządzenie nr 182/2011 (procedury komitetowe): art. 4-5.	Przepisy horyzontalne – Struktura pakietu rozporządzeń
				Art. 150 Procedura komitetowa Artykuły powiązane: art. 1, art. 149		
		ROZ II Przepisy przejściowe i końcowe		Art. 151 Przegląd		Przepisy horyzontalne
				Art. 152 Przepisy przejściowe		Podejście strategiczne i programowanie – Programy Duże projekty
				Art. 153 Uchylenie Artykuły powiązane: zał. XIV		Przepisy horyzontalne
				Art. 154 Wejście w życie Artykuły powiązane: art. 20-24, art. 29 ust. 3, art. 38 ust. 1 lit. a), art. 58, art. 60, art. 76-92, art. 118, art. 120-121, art. 129-147		Przepisy horyzontalne

WYKAZ SKRÓTÓW

BGK	Bank Gospodarstwa Krajowego
CBA	cost-benefit analysis
CEF	Connecting Europe Facility – instrument <i>Łącząc Europę</i>
COCOF	Coordination Committee of the Funds – Komitet Koordynacyjny Funduszy
COESIF	Coordination Committee for the European Structural and Investment Funds – Komitet Koordynujący Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne
Coreper	Comité des représentants permanents – Komitet Stałych Przedstawicieli
CSR	Country-specific recommendations
DG AGRI	Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów wiejskich
DG EMPL	Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia społecznego
DG MARE	Dyrekcja Generalna ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa
DG REGIO	Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej
DNB	dochód narodowy brutto
EBI	Europejski Bank Inwestycyjny
EC	eligible cost
EFG	Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji
EFI	Europejski Fundusz Inwestycyjny
EFIS	Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych
EFMR	Europejski Fundusz Morski i Rybacki
EFPNP	Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EFRRROW	Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich
EFS	Europejski Fundusz Społeczny
EFSI	Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne
EGESIF	Expert group on European Structural and Investment Funds – Grupa ekspercka ds. Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych
EIS	Europejski Instrument Sąsiedztwa
EKES	Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny
EMPL	Komisja ds. Zatrudnienia i Spraw Socjalnych w Parlamencie Europejskim
ENPV	economic net present value – ekonomiczna zaktualizowana wartość netto
ERR	economic rate of return – ekonomiczna stopa zwrotu
ESPON	European Observation Network for Territorial Development and Cohesion
ETO	Europejski Trybunał Obrachunkowy
ETS	Europejski Trybunał Sprawiedliwości
EUWT	europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej

EWT	europejska współpraca terytorialna
FIDIC	Fédération Internationale des Ingénieurs-Conseils – Międzynarodowa Federacja Inżynierów Konsultantów
FNPV	financial net present value – finansowa zaktualizowana wartość netto
FR	flat rate net revenue percentage
FRR	financial rate of return of the investment – finansowa stopa zwrotu z inwestycji
GAC	General Affairs Council – Rada do Spraw Ogólnych
IMS	Irregularity Management System – System Informowania o Nieprawidłowościach
INFORM	Network of communication officers responsible for communicating ERDF – nieformalna sieć specjalistów ds. komunikacji EFRR
INIO	Informal Network of ESF Information Officers – nieformalna sieć specjalistów ds. komunikacji EFS
IPA	Instrument for Pre-Accession Assistance – Instrument pomocy przedakcesyjnej
IQR	Independent Quality Review
ISPA	Instrument for Structural Policies for Pre-Accession – Instrument Przedakcesyjnej Pomocy Strukturalnej
JASMINE	Joint Action to Support Micro-finance Institutions in Europe
JASPERS	Joint Assistance to Support Projects in European Regions
JEREMIE	Joint European Resources for Micro to medium Enterprises
JESSICA	Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas
KE	Komisja Europejska
KJE	Krajowa Jednostka Ewaluacji
KPR	krajowy program reform
LAU	local administrative units
LGD	lokalna grupa działania
LGR	lokalna grupa rybacka
LSR	lokalna strategia rozwoju
MiR	Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju
MPiPS	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
MRiRW	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
MRR	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
MŚP	małe i średnie przedsiębiorstwa
MZ	Ministerstwo Zdrowia
NEET	not in employment, education or training
NSRO	Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia
NUTS	Nomenclature of Territorial Units for Statistics
OSI	obszary strategicznej interwencji państwa
OZE	odnawialne źródła energii
PKB	produkt krajowy brutto

PO	program operacyjny
PO IiŚ	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko
PO IR	Program Operacyjny Inteligentny Rozwój
PO PC	Program Operacyjny Polska Cyfrowa
PO PT	Program Operacyjny Pomoc Techniczna
PO PW	Program Operacyjny Polska Wschodnia
PO RYBY	Program Operacyjny Rybactwo i Morze
PO WER	Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój
PPP	partnerstwo publiczno-prywatne
PROW	Program Rozwoju Obszarów Wiejskich
pzp	prawo zamówień publicznych
REGI	Komisja ds. Rozwoju Regionalnego w Parlamencie Europejskim
RLKS	rozwój lokalny kierowany przez społeczność
RPO	regionalny program operacyjny
SFC2014	Shared Fund Management Common System for the period 2014-2020 – system elektronicznej wymiany danych pomiędzy państwem członkowskim a Komisją
SME	small and medium-sized enterprises
SWW	strategiczne wytyczne Wspólnoty dla spójności
SZOOP	szczegółowy opis osi priorytetowych programów operacyjnych
TEN-T	Trans-European Transport Networks
TFUE	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
TUE	Traktat o Unii Europejskiej
UE	Unia Europejska
uozppr	ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju
UP	umowa partnerstwa
WLWK	Wspólna Lista Wskaźników Kluczowych
WPD	wspólny plan działań
WPR	Wspólna Polityka Rolna
WPRyb	Wspólna Polityka Rybołówstwa
WRF	wieloletnie ramy finansowe
WRS	wspólne ramy strategiczne
YEI	Youth Employment Initiative – Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych
ZIT	zintegrowane inwestycje terytorialne

SPIS TABEL I RYSUNKÓW

Tabela 1. Porównanie koncentracji środków polityki spójności na poszczególnych typach regionów pomiędzy okresami programowania 2007-2013 i 2014-2020	18
Tabela 2. Definicje zawarte w artykule 2 rozporządzenia ogólnego	42
Tabela 3. Podstawowe różnice między pożyczką (instrument finansowy), dotacją i pomocą zwrotną	110
Tabela 4. Obowiązujące procentowe limity dla instrumentów finansowych na lata 2014-2020, w podziale na poszczególne części	130
Tabela 5. Sprawozdawczość strategiczna państw członkowskich i Komisji oraz debata polityczna	148
Tabela 6. Podział zasobów na rzecz spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej	225
Tabela 7. Alokacje dla Polski	226
Tabela 8. Realizacja priorytetów inwestycyjnych Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach programów operacyjnych w latach 2014-2020	262
Tabela 9. Realizacja priorytetów inwestycyjnych Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach programów operacyjnych w latach 2014-2020	273
Tabela 10. Mapa rozporządzenia ogólnego	311
* * *	
Rysunek 1. Przebieg nieformalnej debaty unijnej nt. kształtu polityki spójności po 2013 r. na tle przeglądu budżetu w podziale na inicjatywy podejmowane na poziomie unijnym oraz na działania Polski	27
Rysunek 2. Przebieg negocjacji pakietu legislacyjnego dla polityki spójności 2014-2020 i wieloletnich ram finansowych na osi czasu	30
Rysunek 3. Hierarchia przepisów odnoszących się do Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych	38
Rysunek 4. Umowy pomiędzy podmiotami zaangażowanymi we wdrożenie projektu hybrydowego	172
Rysunek 5. Umieszczenie rachunku powierniczego w obiegu środków pochodzących z dofinansowania	175
Rysunek 6. Opłaty za dostępność z rachunku powierniczego	176
Rysunek 7. Refundacja nakładów inwestycyjnych z rachunku powierniczego	176
Rysunek 8. Obliczanie minimalnego celu wykorzystania zobowiązań dla roku $n+3$ w celu uniknięcia anulowania zobowiązań	207

ZAŁĄCZNIKI

Załącznik nr 1: Zasady dokonywania płatności przez Komisję Europejską w okresie 2014-2020

Nowy system płatności pomiędzy Komisją a państwami członkowskimi różni się od tego stosowanego w perspektywie 2007-2013. Poniższa tabela prezentuje główne różnice pomiędzy starym i nowym systemem:

System płatności w latach 2007-2013	System płatności w latach 2014-2020
Komisja zwraca 100% wnioskowanej przez państwo członkowskie kwoty refundacji, aż do osiągnięcia poziomu 95% całkowitej alokacji na dany program – pozostałe 5% stanowi płatność salda końcowego i jest wypłacane przez Komisję po zamknięciu programu.	Komisja zwraca w formie płatności okresowych 90% wartości należnej kwoty refundacji. Następnie, po przedłożeniu przez państwo członkowskie rocznego zestawienia wydatków i jego akceptacji przez KE, wypłacane jest pozostałe 10% należnej kwoty.
Kiedy skumulowane płatności z Komisji osiągną poziom 95% całkowitej alokacji na program, Komisja wstrzymuje płatności do państwa członkowskiego. Pozostałe 5% zostanie wypłacone dopiero po zamknięciu programu, gdy będzie znany ostateczny poziom błędów. Zatrzymane 5% alokacji na program umożliwia Komisji zapewnienie, że pieniądze UE nie finansują nieprawidłowych wydatków.	Nie ma pułapu na poziomie 95% alokacji dla płatności.
Początkowe płatności zaliczkowe	Początkowe i roczne płatności zaliczkowe

Celem początkowych płatności zaliczkowych jest zapewnienie odpowiedniego napływu gotówki do uruchomienia programów. Zaliczki będą wypłacone w trzech transzach rocznych od 2014 do 2016 roku w wysokości 1% kwoty wsparcia z funduszy polityki spójności dla danego po (zgodnie z art. 134 (1) (a) i (b) wielkość zaliczek początkowych może zostać zwiększona do 1,5% w roku 2014 i 2015 dla państw członkowskich, które korzystają z pomocy finansowej (zgodnie z art. 122 i 143 TFUE lub z Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej lub z art. 136 i 143 TFUE). Zaliczki początkowe obniżają poziom zobowiązań, na które powinny zostać przesłane przez państwo członkowskie wnioski o płatność w 2017 r., aby uniknąć anulowania. Zaliczki te muszą zostać rozliczone w momencie zamknięcia programu.

Roczne płatności zaliczkowe mają inną rolę do odegrania – ich głównym celem jest zapewnienie płynności finansowej w ramach nowego systemu płatności Komisji na rzecz państwa członkowskiego, w którym Komisja płaci jedynie 90% wartości wniosków o płatność na dany rok, a 10% jest wstrzymywane do czasu akceptacji rocznych zestawień wydatków przez Komisję w kolejnych latach. W przeciwieństwie do zaliczek początkowych, każda roczna zaliczka musi być rozliczona w roku następnym. Więc inaczej niż w przypadku zaliczek początkowych, roczne zaliczki się nie kumulują. Pierwsza z nich (2% alokacji z funduszy w ramach PO) jest wypłacana w 2016 r., a ostatnia w 2023 r. (3% alokacji z funduszy).

Załącznik nr 2: Szczegółowy opis wymogów odnośnie elementów niezbędnych do zatwierdzenia dużego projektu wymienionych w art. 101 lit. a)-i) rozporządzenia ogólnego

Podmiot odpowiedzialny za realizację

Informacje szczegółowe wymagane nt. podmiotu odpowiedzialnego za realizację będą wskazane w rozporządzeniu wykonawczym nr 207/2015 i będą obejmować informacje nt. siedziby, osoby kontaktowej itp. Mowa jest o podmiocie odpowiedzialnym za realizację, a nie beneficjencie, ponieważ całość dokumentacji jest przygotowywana przed zatwierdzeniem projektu przez instytucję zarządzającą. Podmiot ten staje się beneficjentem dopiero po zatwierdzeniu projektu przez instytucję zarządzającą i -w polskim systemie prawnym – po podpisaniu umowy o dofinansowanie projektu lub decyzji o dofinansowaniu projektu. Zgodnie z treścią rozporządzenia wykonawczego nr 207/2015, należy podać także dane dotyczące podmiotów, które ponoszą wydatki planowane do uznania za kwalifikowalne, a które nie są beneficjentem w rozumieniu rozporządzenia ogólnego.

Wymóg weryfikacji przed zatwierdzeniem potencjału podmiotów odpowiedzialnych za realizację (określanych także w rozporządzeniu ogólnym jako wnioskodawcy – jednak ponieważ w przypadku dużych projektów składanych do Komisji wniosek przygotowywany jest przez państwo członkowskie trzeba w jakiś sposób rozróżnić te pojęcia) wynika z większej skali zaangażowanych środków, ale nie jest ograniczony tylko do dużych projektów. Zgodnie z **art. 125 ust. 3 lit. d)**, jest tylko powtórzeniem generalnego obowiązku instytucji zarządzającej upewnienia się przed zatwierdzeniem każdej operacji, że przyszli beneficjenci dysponują administracyjną, finansową i operacyjną zdolnością do spełnienia warunków określonych w umowie o dofinansowanie lub decyzji o dofinansowaniu. Dla niektórych sektorów, np. sektora transportu w ramach celu tematycznego 7, ten warunek jest weryfikowany także na poziomie systemowym zgodnie z **art. 19** przed zatwierdzeniem umowy partnerstwa lub programu operacyjnego dla niektórych transportów jako część warunków wstępnych określonych w załączniku XI do rozporządzenia ogólnego.

Zgodnie z **punktem 1 załącznika II do rozporządzenia nr 480/2014**, potencjał (zdolność) podmiotu odpowiedzialnego za realizację trzeba zweryfikować pod kątem technicznym, prawnym, finansowym i administracyjnym w odniesieniu zarówno do okresu wdrażania (co można na tym etapie wykazać, np. przez powołanie jednostki dedykowanej realizacji projektu zatrudniającej specjalistów w odpowiednich dziedzinach i jej odpowiednie umocowanie w organizacji), jak i po jego wdrożeniu na etapie funkcjonowania (co jest uzależnione od skali inwestycji i planowanych rozwiązań organizacyjnych i prawnych na tamtym etapie). Wprowadź wymogi załącznika II do rozporządzenia nr 480/2014 wprost dotycząc wyłącznie jednej z 2 procedur zatwierdzania dużego projektu, jednak ponieważ art. 101 nie różnicuje wymagań wobec projektów w zależności od procedury, należy przyjąć, że analogiczną interpretację Komisja zastosuje w trakcie oceny dużych projektów bezpośrednio przekazanych jej do oceny.

Opis inwestycji i jej lokalizacja

Informacja dotycząca opisu inwestycji i jej lokalizacji ma istotne znaczenie, ponieważ określa konkretne dla projektu warunki jego realizacji. W okresie 2007-2013 Komisja na podstawie danych przekazanych na ten temat we wniosku o potwierdzenie dofinansowania dla dużego projektu umieszczała informacje w decyzji zatwierdzającej projekt. Umieszczenie zbyt szczegółowych informacji, opartych o szacunki, które często potem podlegają uzasadnionym ekonomicznie zmianom w trakcie realizacji, prowadzić może do braku kwalifikowalności wydatków wykraczających poza tak określony zakres lub konieczności zmiany decyzji. Rozporządzenie ogólne nie określa zakresu decyzji Komisji i być może nie będzie ona już zawierała opisu inwestycji, ale ta będąca przedmiotem oceny informacja jest jeszcze bardziej istotna gdyż będzie bezpośrednio wykorzystywana jako dokument określający zakres projektu, bez możliwości jej uogólnienia lub modyfikacji w decyzji zatwierdzającej projekt.

Elementem opisu inwestycji jest też indykatywne rozbieżenie kosztów na rodzaje, jak wskazano w **rozporządzeniu wykonawczym nr 1011/2014 w załączniku I, część A, w punkcie B.3**. Analogiczna tabela była wymagana dla dużych projektów w okresie 2007-2013 zgodnie z załącznikiem XXI i XXII do rozporządzenia nr 1828/2006 i podobnie jak wówczas wskazane w tabeli rozbieżenie nie jest wiążące na etapie realizacji projektów.

Punkt 2 załącznika II do rozporządzenia nr 480/2014 wskazuje również na konieczność weryfikacji ewentualnej konieczności zastosowania **art. 70** (kwalifikowalność operacji w zależności od lokalizacji) w przypadku, gdy projekt dotyczy regionów należących do różnych kategorii (patrz art. 90 ust. 2 oraz definicja obszaru objętego programem w art. 2 pkt 7))

lub w przypadku programu regionalnego, gdy realizowany jest w całości lub części poza regionem/regionami objętymi programem.

Całkowite koszty inwestycji i całkowite koszty kwalifikowalne

Jak wyjaśniono w opisie art. 100, uznanie projektu za duży projekt i powstający w związku z tym obowiązek bardziej szczegółowej oceny przez niezależnych ekspertów lub Komisję zależy wyłącznie od całkowitych wydatków kwalifikowalnych. Jednak przekazanie danych nt. całkowitych kosztów inwestycyjnych obejmujących także wydatki niekwalifikowalne jest zgodnie z art. 101 lit. c) nadal konieczne. Dane te są w szczególności potrzebne w przypadku indywidualnego szacowania luki w finansowaniu dla projektów generujących dochód zgodnie z art. 61 ust. 3 lit. b), gdyż metodyka wyliczania poziomu całkowitych wydatków kwalifikowalnych w takim przypadku bierze pod uwagę także koszty niekwalifikowalne. W przypadku stosowania stawek ryczałtowych zgodnie z art. 61 ust. 3 lit. a) lub obniżenia poziomu dofinansowania dla osi priorytetowej zgodnie z art. 61 ust. 5 dane nt. kosztów całkowitych mają bardziej charakter informacyjny, choć nadal mogą być pomocne przy weryfikacji np. wykonalności inwestycji wymaganej zgodnie z art. 101 lit. d).

Całkowite koszty kwalifikowalne to kwoty po pomniejszeniu zgodnie z art. 61 ust. 3 lit. a) lub lit. b) o szacowaną wartość przyszłych dochodów. Koszty należy podawać zawsze w cenach bieżących, nawet jeśli analiza kosztów i korzyści i wyliczenie zdyskontowanego dochodu danej operacji odbywało się w oparciu o ceny stałe. Oznacza to w szczególności, że kwoty wskazane w **polu C.1, wiersz 12 kolumna C załącznika I do rozporządzenia wykonawczego nr 1011/2014 i polu C.3, wiersz 1 tego załącznika** (całkowite koszty kwalifikowalne przed uwzględnieniem wymogów określonych w art. 61) mogą się różnić.

Jak uwypukla **punkt 3 załącznika II do rozporządzenia nr 480/2014** dane w tym zakresie powinny być:

- odpowiednio szczegółowe i uzasadnione w kontekście celów projektu. Oznacza to, że należy brać pod uwagę, w ramach jakiego priorytetu inwestycyjnego i celu tematycznego projekt jest realizowany oraz, w szczególności, jaki **cel szczegółowy określony w osi priorytetowej** programu zatwierdzonego przez Komisję ma za zadanie realizować duży projekt. Wyższe koszty mogą np. być uzasadnione w przypadku gdy celem drogi jest zwiększenie dostępności, a mniejsze jeśli celem jest zwiększenie zatrudnienia i droga ma w sensie ekonomicznym charakter uzupełniający a inne elementy projektu są ważniejsze do realizacji tak sformułowanego celu szczegółowego. Dane powinny być również oparte, gdy to jest możliwe, o szacowane koszty jednostkowe („w stosownych przypadkach” należy w tym przypadku rozumieć bardzo szeroko jako ustanawiające *de facto* obowiązek ścieżki audytu pokazującej źródło danych i metodykę wykorzystania tych danych w analizie),
- zweryfikowane pod kątem tak **zasad kwalifikowalności** zgodnie z rozporządzeniami na poziomie UE, jak i mającymi zastosowanie krajowymi zasadami dotyczącymi kwalifikowalności. W ramach tego elementu konieczna jest weryfikacja zgodności z programem operacyjnym (lub programami operacyjnymi), w tym opisem osi priorytetowej lub osi priorytetowych oraz celem szczegółowym/celami szczegółowymi w ramach tej osi/tych osi,
- zweryfikowane w szczególności pod kątem **zgodności z zasadami pomocy publicznej**. Kwota całkowitego wkładu publicznego obejmuje zarówno wydatki finansowane ze środków UE jak i inne i nie ma bezpośredniego związku z kwotą wynikającą z zastosowania stopy dofinansowania dla osi priorytetowej do kosztów kwalifikowalnych, która może być wyższa. Ze względu na inny sposób dyskontowania stosowany zazwyczaj przy obliczaniu kwoty dopuszczalnej pomocy publicznej, kwota wydatków publicznych w decyzjach dotyczących tej pomocy może (a w przypadku dużych projektów – prawie zawsze tak będzie, gdyż ich wdrożenie prawie zawsze jest dłuższe niż jeden rok) być inna w wartościach numerycznych niż w danych, o których mowa w art. 101 lit. c), powinna być jednak spójna w obu dokumentach.

Wprawdzie wymogi załącznika II do rozporządzenia nr 480/2014 wprost dotyczą wyłącznie jednej z dwóch procedur zatwierdzania dużego projektu, jednak ponieważ art. 101 nie różnicuje wymagań wobec projektów w zależności od procedury, należy przyjąć, że analogiczną interpretację Komisja stosuje w trakcie oceny dużych projektów bezpośrednio przekazanych jej do oceny.

Studia wykonalności i analiza wariantów

Wymóg przygotowania studium wykonalności zgodnie z **art. 101 lit. d)** nie oznacza, że trzeba przygotować specjalny dokument w celu uzyskania wsparcia z EFSI dla dużego projektu. Na poziomie unijnym nie określono metodyki sporządzania takich studiów i o ile przepisy krajowe nie wskazują inaczej, możliwe jest wykorzystanie w celu wypełnienia tego warunku dokumentów przygotowanych wcześniej zanim rozpoczęto starania o wsparcie ze środków unijnych. Dokument weryfikujący wykonalność i w szczególności dokonujący, jak wskazano w przepisie, analizy dostępnych wariantów realizacji inwestycji, powinien być przygotowany na wczesnym etapie przygotowania inwestycji. Dzięki temu można uniknąć

ryzyka zarzutów, że wybór wariantu w analizie miał charakter pozorny i służył wyłącznie uzasadnieniu wcześniej podjętej decyzji, zwłaszcza jeśli w momencie decyzji poniesiono już istotne wydatki, które byłyby zmarnowane w przypadku wyboru innego wariantu lub w przypadku, w którym zmiana wariantu prowadziłaby do istotnych opóźnień w realizacji. Żaden przepis nie wymaga również, aby dane liczbowe zawarte w studium wykonalności były tożsame z tymi zawartymi w przygotowanym później wniosku o dofinansowanie. Jeśli dokument był przygotowywany na wczesnym etapie, zupełnie naturalną kwestią jest, że dane liczbowe we wniosku będą się różnić, gdyż oparte są na bardziej szczegółowych informacjach i w między czasie zmieniały się wartości parametrów takie jak kurs walut, ceny jednostkowe itp.

Ramowy i stosunkowo ogólny zakres wymagań do studium wykonalności potwierdza analiza kryteriów jego oceny określonych w **punkcie 4 załącznika II do rozporządzenia nr 480/2014** w podpunkcie 4.1. podkreślono konieczność wiarygodnych danych nt. popytu, uwzględniających m.in. czynniki demograficzne – czyli danych, które są co do zasady charakteru długoterminowego i które powinny obejmować różne opcje, a nie tylko tę wybraną. W związku z tym, powinny być aktualne nawet w przypadku zmian w szczegółowych założeniach dotyczących projektu. Informacje wymagane w podpunkcie 4.2 dotyczące analizy wariantów i uzasadnienia, że wybrany wariant jest najlepszy z punktu widzenia społeczeństwa (niekoniecznie z punktu widzenia beneficjenta) są bardziej wiarygodne, jeśli wcześniej ta opcja nie została przesądzona. Punkt 4.3 odnosi się głównie to zdolności beneficjenta do zapewnienia trwałości projektu i w zakresie technologii nie wymaga bardzo szczegółowych danych. Punkt 4.4 to podstawowa weryfikacja dotycząca czasu niezbędnego na realizację projektu. O ile nie będzie to wpływać na wybór opcji optymalnej, konkluzja w żadnym z tych punktów nie powinna stracić na aktualności przy przygotowaniu bardziej szczegółowych założeń projektu – gdyż żaden z tych punktów nie mówi o dokładnym oszacowaniu kosztów projektu czy innych danych tego typu. Szacunki dotyczące kosztów są konieczne, ale tylko w takim zakresie i dokładności, w jakim przesądzą o wyborze opcji. Jeśli różne opcje są bliskie siebie i zależne od szczegółowych rozwiązań, powinno to po prostu być wskazane jako wynik takiego studium i rozstrzygnięcia w ramach późniejszej dokumentacji projektu nie będą wtedy wymagały ponownego przeprowadzania takiego studium.

Analiza kosztów i korzyści

Analiza kosztów i korzyści (*cost-benefit analysis* – CBA) wymagana dla dużych projektów zgodnie z **art. 101 lit. e)** to rodzaj metodyki służącej ocenie czy lub w jakiej mierze dany projekt zasługuje na realizację z publicznego lub społecznego punktu widzenia. Nie jest dopuszczone stosowanie innej metodyki, choć w ramach metodyki analizy kosztów i korzyści możliwa jest pewna elastyczność zarówno w zakresie szczegółowych założeń metodycznych, branych pod uwagę zmiennych, jak i sposobu szacowania parametrów. Analiza kosztów i korzyści nie jest wymagana dla projektów nie będących dużymi projektami w rozumieniu art. 100, ale przepisy krajowe mogą wprowadzić taki obowiązek, w szczególności jeśli kryteria oceny projektów obejmują wskaźniki wyznaczone w ramach takiej analizy.

Wymagania odnośnie analizy kosztów i korzyści wynikające z **punktu 5 załącznika II do rozporządzenia nr 480/2014** są bardzo ogólnie sformułowane. Oprócz oczywistych wymogów dotyczących zgodności metodyki w zakresie wymagań na poziomie UE wskazanych w punkcie 5.1 mowa jest bardzo ogólnie o „pozytywnych skutkach społeczno-gospodarczych bez wskazywania z góry, że np. wszystkie projekty, dla których $ENPV < 0$ (*Economic Net Present Value* – ekonomiczna zaktualizowana wartość netto) nie powinny zostać zatwierdzone. O ile nie zostanie to uszczegółowione w rozporządzeniu wykonawczym nr 207/2015 określającym wymagania odnośnie metodyki pozostawi to stosunkowo dużą elastyczność przy definiowaniu warunków koniecznych wymaganych do wsparcia w zależności od typów projektów. Może to być zwłaszcza przydatne w przypadku projektów, dla których tradycyjna analiza kosztów i korzyści może nie do końca być właściwa (np. inwestycje środowiskowe służące spełnieniu wymogów dyrektyw, inwestycje B+R, dla których oczekiwane rezultaty obarczone są dużą i trudną do oszacowania niepewnością) lub nie do końca odpowiadać logice interwencji (np. W przypadku inwestycji, której celem jest utworzenie miejsc pracy dla wysoko wykwalifikowanych pracowników, co w stosowanej metodyce analizy kosztów i korzyści nie stanowi co do zasady bezpośredniej korzyści w sensie ekonomicznym).

Analiza kosztów i korzyści co do zasady abstrahuje od logiki interwencji i z tego powodu jej pozytywny wynik nie oznacza, że dana inwestycja nawet z wysokim ENPV i ERR (*economic rate of return* – ekonomiczna stopa zwrotu) jest uzasadniona w ramach danego celu tematycznego i priorytetu inwestycyjnego. Jej pozytywny wynik jest warunkiem koniecznym, ale nie wystarczającym do uzasadnienia wsparcia inwestycji ze środków UE w ramach danego programu i osi priorytetowej.

Wiążący charakter zasad na poziomie UE

Wiążące zasady przeprowadzania analizy kosztów i korzyści są określone w art. 101 lit. e) rozporządzenia ogólnego oraz załącznika III do rozporządzenia wykonawczego nr 207/2015. W okresie 2007-2013 określone były podobne zasady w dokumencie roboczym nr 4 wydanym na podstawie art. 40 akapit 2 rozporządzenia nr 1083/2006, ale zgodnie z obowiązującym wówczas przepisem miały charakter indykatywnych wskazówek i w związku z tym nie miały charakteru

wiążącego. W okresie 2014-2020 ta elastyczność się zmniejsza i nie będzie możliwości wprowadzenia w polskich przepisach rozwiązań innych niż zawarte w rozporządzeniu, np. nie będzie możliwe stosowane w Polsce wydłużenia okresu odniesienia dla projektów w sektorze gospodarki wodno-ściekowej. Nadal pozostaje jednak możliwość elastycznego określenia w polskich przepisach kwestii nie uregulowanych w rozporządzeniach na poziomie UE.

Różnica pomiędzy analizą finansową a analizą ekonomiczną

Analiza finansowa i analiza ekonomiczna są dwoma głównymi częściami analizy kosztów i korzyści. Analiza finansowa opisuje szczegółowo wszystkie przepływy finansowe zgodnie z metodą kasową (tj. wydatki odnotowywane są w momencie przepływu środków pieniężnych). Analiza ekonomiczna uwzględnia przepływy finansowe tylko w takim zakresie, w jakim odpowiadają rzeczywistym kosztom lub korzyściom z punktu widzenia społecznego, a nie zajmuje się transferami między poszczególnymi podmiotami analizy. Jej celem jest **oszacowanie bilansu korzyści z punktu widzenia całego społeczeństwa, a nie samego beneficjenta**: korzyści beneficjenta i całego społeczeństwa nie muszą być tożsame, co trzeba brać pod uwagę przy weryfikacji przygotowywanej najczęściej przez beneficjenta dokumentacji. W przypadku dużego projektu wniosek o potwierdzenie dofinansowania składany jest przez państwo członkowskie, a nie beneficjenta i państwo członkowskie w ramach analizy ekonomicznej ma ten wniosek uzasadnić.

Zarówno analiza finansowa jak i ekonomiczna wymagają stosowania modelowania ekonomicznego m.in. w celu prognozowania popytu i współczynników elastyczności czy w celu zbudowania alternatywnych scenariuszy (w tym wariantu bez inwestycji), które w przyszłości nie będą obserwowalne. Prostej weryfikacji *ex post* może co do zasady podlegać w związku z tym wyłącznie spójność metodyki i nieobciążoność estymatorów parametrów w momencie dokonywania analizy: np. dane dotyczące obserwowanego popytu wymagają bowiem i tak oszacowania, jaki byłby popyt, gdyby inwestycja nie została zrealizowana, co z definicji nie będzie obserwowalne.

Przyjęte w analizie wartości parametrów co do zasady obarczone są również niepewnością. Na etapie przygotowania inwestycji nie jesteśmy w stanie powiedzieć ile będą wynosiły nakłady inwestycyjne, popyt itp. Gdybyśmy znali wielowymiarowy rozkład prawdopodobieństwa istotnych parametrów, pozwoliłoby to nam nie tylko określić wartość oczekiwaną lub najbardziej prawdopodobną wartość kosztów lub dochodów, ale również przedziały, w jakim takie koszty lub dochody z odpowiednim prawdopodobieństwem się znajdują. W praktyce nigdy jednak nie dysponujemy danymi pozwalającymi w wiarygodny sposób taki rozkład prawdopodobieństwa określić. Trudności obliczeniowe nie zmieniają jednak faktu, że prognoza np. nakładów inwestycyjnych ma z natury rzeczy charakter stochastyczny. Oznacza to, że inny w rzeczywistości niż założony poziom tych wydatków czy innych parametrów nie jest na poziomie jednego projektu przesłanką pozwalającą na wnioski o nieprawidłowym przeprowadzeniu analizy. Do takiej analizy potrzebna jest większa próba projektów, która pozwoliłaby na weryfikację, czy dany rozrzut mieści się w ramach zmienności charakteryzującej taki projekt, ale nawet w przypadku znacznej liczby projektów korelacja pomiędzy takimi projektami i zależność od czynników zewnętrznych utrudnia daleko idącą analizę. W praktyce stosowane są więc dużo bardziej uproszczone rozwiązania: analiza scenariuszowa, w której rozpatruje się dwa lub więcej scenariuszy, które mają odmienne założenia i pewne założone prawdopodobieństwo wystąpienia, a do wyliczeń wykorzystywana jest wartość oczekiwana, lub po prostu po dokonaniu analizy zwiększa się koszty kwalifikowalne ryczałtowo o maksymalnie 10% kosztów kwalifikowalnych tworząc tzw. rezerwę na nieprzewidziane wydatki (*contingency reserve*), która ma za zadanie odzwierciedlić niepewność oszacowania. Ta kwota nie jest bezpośrednio brana pod uwagę ani w analizie finansowej, ani w analizie ekonomicznej, stanowi jednak oddzielną, dodatkową pozycję kosztów, której nie potrzeba uzasadniać.

Analiza finansowa

Analiza finansowa powinna być spójna z innymi przepisami, w szczególności art. 61 i obejmować okres odniesienia określony w załączniku I do rozporządzenia nr 480/2014 – nie może to być okres krótszy, a w przypadku przedstawiania danych na okres dłuższy przy obliczaniu wszystkich wymaganych wskaźników należy wziąć pod uwagę tylko okres równy okresowi odniesienia. Okres odniesienia zgodnie z **art. 15 ust. 2** tego rozporządzenia obejmuje zarówno okres wdrażania projektu, jak i późniejszy okres funkcjonowania.

Brak jest w rozporządzeniach precyzyjnej definicji początku okresu odniesienia, czyli początku okresu wdrażania inwestycji. Nie powinno być przeszkód, aby kontynuować rozwiązania stosowane w Polsce w okresie 2007-2013, zgodnie z wytycznymi ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego w zakresie wybranych zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód, zgodnie z którymi za pierwszy rok co do zasady uznawano rok złożenia wniosku o dofinansowanie. W szczególnych przypadkach dopuszczano rozpoczęcie liczenia okresu od roku, w którym rozpoczynają się roboty budowlane lub ponoszona jest pierwsza płatność za zakupiony towar. W obu przypadkach wydatki poniesione przed rozpoczęciem okresu odniesienia (w szczególności wydatki związane z przygotowaniem studium wykonalności, zakup gruntów itp.) nadal mogą być kwalifikowalne i są wliczane do kosztów całkowitych inwestycji.

Przepisy na poziomie unijnym nie definiują sektorów określonych w załączniku I do rozporządzenia nr 480/2014 i może się zdarzyć, zwłaszcza w przypadku badań i innowacji, że dany projekt można przyporządkować do więcej niż jednego sektora. W takiej sytuacji można się spodziewać, że Komisja będzie oczekiwać spójnego podejścia przynajmniej w ramach poszczególnych priorytetów inwestycyjnych. Z formalnego punktu widzenia okresy odniesienia określone w załączniku I do rozporządzenia nr 480/2014 nie są wiążące dla projektów, których nie dotyczą ustępy 1-6 art. 61, w szczególności w przypadku projektów objętych zasadami pomocy publicznej, dla których przeprowadzono indywidualną weryfikację potrzeb finansowych wyłączonych z konieczności stosowania zasad dla projektów generujących dochód na mocy art. 61 ust. 8 lit. c). Można jednak oczekiwać, że pomimo braku wymogu prawnego Komisja zdecydowanie będzie preferować stosowanie określonych w zał. I okresów odniesienia także dla innych projektów. Nawet w przypadku, w którym zasady dotyczące pomocy publicznej nie odnoszą się do okresu funkcjonowania, nadal analiza finansowa powinna obejmować także ten okres.

Wymóg spójnego podejścia nie jest określony *explicite* w przepisach rozporządzeń, ale ponieważ w przeciwnym razie przyznanie lub wysokość wsparcia będzie zależna od przyjętych w analizie założeń, może być wyprowadzony z **art. 125 ust. 3 lit. a) ppkt (ii)** nakładającego na instytucję zarządzającą obowiązek zapewnienia, aby procedury i kryteria wyboru były niedyskryminacyjne i przejrzyste. Ten warunek nie jest jednak elementem kryteriów desygnacji wymienionym w załączniku XIII do rozporządzenia ogólnego, który odnosi się wyłącznie do podpunktu (i) w ramach tego artykułu i w związku z tym można się spodziewać, że podobnie jak ma to miejsce obecnie, nie będzie w praktyce samodzielnie podstawą nałożenia ewentualnych korekt finansowych. Może jedynie stanowić dodatkowy argument w przypadku stwierdzenia innych naruszeń przepisów lub będzie podnoszony jako jedna ze słabości systemu zarządzania i kontroli w przypadku zidentyfikowanych innych problemów, w szczególności jeśli Komisja zauważy niespójność w podejściu w przypadku kilku dużych projektów będących przedmiotem jej oceny. Brak spójności w podejściu do podobnych projektów jest często krytykowany przez ETO i Komisja ustosunkowując się do tych uwag podziela takie stanowisko.

Analiza finansowa co do zasady obejmuje całkowite koszty, zarówno kwalifikowalne jak i niekwalifikowalne. Zgodnie z **art. 130 ust. 1** płatności Komisji na rzecz programu operacyjnego dokonywane są z zastosowaniem stopy dofinansowania dla osi priorytetowej niezależnie od tego, jaka jest stopa dofinansowania w ramach projektu. Ze względu na przepisy dotyczące pomocy publicznej lub po prostu dlatego, że taka była decyzja instytucji zarządzającej w oparciu o przepisy krajowe może się zdarzyć, że zgodnie z umową o dofinansowanie lub decyzją o dofinansowaniu, udział środków UE dla danego dużego projektu jest inny niż wynikałby z zastosowania stopy dofinansowania dla osi priorytetowej w zatwierdzonym przez Komisję programie operacyjnym. Ponieważ celem analizy kosztów i korzyści jest uzasadnienie rzeczywistego projektu, a na wyniki tej analizy (np. w zakresie trwałości inwestycji) wpływa model finansowania, w analizie wskazuje się co do zasady rzeczywisty montaż finansowy, pomimo że Komisja nie ma podstawy prawnej, aby narzucać jakiegokolwiek rozwiązania w tym względzie.

Oprócz przepisów rozporządzenia ogólnego oraz rozporządzeń wykonawczych, bardziej szczegółowe wskazówki mogą się znaleźć w wytycznych Komisji. W przypadku analizy kosztów i korzyści takim źródłem dodatkowych wskazówek będzie zaktualizowany **Przewodnik do analizy kosztów i korzyści (CBA Guide)**. Te dodatkowe wskazówki nie mają jednak charakteru wiążącego i można, o ile jest to metodologicznie poprawne i zgodne z przepisami krajowymi, stosować inne rozwiązania w kwestiach nie uregulowanych na poziomie rozporządzeń.

Ocena ryzyka

Obowiązkowym elementem zgodnie z **art. 101 lit. e)** jest też, oprócz analizy kosztów i korzyści, ocena ryzyka. W odróżnieniu od analizy kosztów i korzyści Komisja nie jest upoważniona w art. 101 akapit 2 do określenia w rozporządzeniu wykonawczym metodyki dotyczącej tej analizy, co pozostawia większą elastyczność państwu członkowskiemu w zakresie wyboru zakresu takiej oceny i metodyki jej dokonywania.

Analiza ryzyka rozumiana jest w bardzo różny sposób: *Przewodnik do analizy kosztów i korzyści (CBA Guide)* w wersji dla okresu 2007-2013 oraz **Dokument roboczy nr 4. Wytyczne dotyczące metodologii przeprowadzania analizy kosztów i korzyści** zalecały bardzo mechaniczną metodę zakładającą przypisanie rozkładu prawdopodobieństwa krytycznym zmiennym i oszacowanie na tej podstawie rozkładów prawdopodobieństwa dla współczynników finansowych i ekonomicznych takich jak FNPV (*Financial Net Present Value* – finansowa zaktualizowana wartość netto), ENPV, FRR (*Financial Rate of Return of the Investment* – finansowa stopa zwrotu z inwestycji) i ERR. Wprawdzie założeniem było, aby taka analiza doprowadziła do „dostarczenia interesujących danych statystycznych”, ale nie do końca przy tej metodzie jasne było, w jaki sposób te dane statystyczne miałyby być wykorzystane. Co więcej, praktycznie zawsze niemożliwe jest zapewnienie właściwego oszacowania wymaganych do wiarygodności danych końcowych wielowymiarowych rozkładów zmiennych krytycznych. W praktyce brak jest przykładów projektów, w których taka analiza ryzyka została przeprowadzona prawidłowo z punktu widzenia statystycznego i w których byłaby przydatna dla zarządzających projektem. Dlatego w polskich wytycznych na okres 2007-2013 dla sektora środowiska przygotowanych przez JASPERS (**Wy-**

tyczne do przygotowania inwestycji w zakresie środowiska współfinansowanych przez Fundusz Spójności i EFRR w latach 2007-2013) przyjęto inne, nie ilościowe a jakościowe podejście do analizy ryzyka. Zgodnie z nim wnioskodawca ocenia prawdopodobieństwo faktycznego wystąpienia danego ryzyka poprzez przypisanie do niego jednej z trzech kategorii prawdopodobieństwa: niskiego, średniego, wysokiego, a następnie opisuje okoliczności, jakie przyczyniłyby się do wystąpienia takiej sytuacji. To stosowane w Polsce już w okresie 2007-2013 rozwiązanie będzie zgodnie z rozporządzeniem wykonawczym nr 207/2015 zalecane także przez Komisję Europejską.

Ocena oddziaływania na środowisko

Przekazywanie informacji nt. oceny oddziaływania na środowisko, o których mowa w **art. 101 lit. f)** zawsze było elementem dokumentacji dotyczącej dużego projektu. Jak wynika z rozporządzenia wykonawczego określającego format wniosku o potwierdzenie dofinansowania przepis ten odnosi się do wymogów środowiskowego *acquis*, w szczególności dyrektywy 2011/92/UE, którą do polskiego porządku prawnego transponuje głównie ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

Procedura oceny oddziaływania na środowisko jest procesem wieloetapowym i zakończona jest uzyskaniem zezwolenia na inwestycję w rozumieniu dyrektywy 2011/92/UE, w polskim porządku prawnym, pozwolenia na budowę. Przepisy art. 101 nie precyzują na jakim etapie musi znajdować się procedura oceny oddziaływania na środowisko. W związku z tym, nie można uznać, że wymagane jest zakończenie tej procedury, gdyż w takiej sytuacji ustawodawca powinien był umieścić odwołanie do konkretnego, istniejącego i dobrze zdefiniowanego pojęcia z dyrektywy. Jednocześnie pewna dojrzałość projektu w tym zakresie jest niezbędna, aby instytucja zarządzająca mogła dokonać analizy dokumentacji w stopniu wystarczającym do zatwierdzenia projektu w konkretnym zakresie. Z jednej strony podjęcie decyzji o wyborze konkretnego wariantu inwestycji, np. przebiegu drogi, który następnie dopiero podlegałby ocenie wraz z innymi wariantami w ramach oceny oddziaływania na środowisko, podważałoby wiarygodność tej oceny lub wprowadzałoby mocną niepewność odnośnie do istotnych parametrów, takich jak np. koszty inwestycji. Z drugiej strony wiele bardziej szczegółowych parametrów, takich jak dokładna lokalizacja przejść dla zwierząt, nie ma praktycznego wpływu na decyzję instytucji zarządzającej.

W celu określenia jakie zaawansowanie jest wymagane, aby projekt mógł zostać zatwierdzony przez instytucję zarządzającą należy się odwołać do punktu 6 załącznika II do rozporządzenia nr 480/2014. Wprawdzie wymogi załącznika II do rozporządzenia nr 480/2014 wprost dotyczą wyłącznie jednej z dwóch procedur zatwierdzania dużego projektu, jednak ponieważ art. 101 nie różnicuje wymagań wobec projektów w zależności od procedury, należy przyjąć, że analogiczną interpretację Komisja zastosuje w trakcie oceny dużych projektów bezpośrednio przekazanych jej do oceny. W przypadku projektów objętych zał. I dyrektywy 2011/92/UE, dla których wymagania są najdalej idące, są zgodnie z **podpunktem 6.3 załącznika II do rozporządzenia nr 480/2014** dwie możliwości:

- albo procedura jest zakończona i wtedy warunkiem wsparcia jest weryfikacja prawidłowości w kontekście art. 5-9 dyrektywy dokumentów, o których mowa w lit. a)-c) w ramach podpunktu 6.3, tj. nietechnicznego streszczenia, dokumentacji potwierdzającej konsultacje społeczne i samego zezwolenia na inwestycję,
- albo, w przypadku gdy nie wydano jeszcze zezwolenia na inwestycję w rozumieniu dyrektywy (w Polsce – pozwolenia na budowę), a istnieje inna wiążąca prawnie decyzja (w Polsce taką decyzją jest decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji inwestycji), wystarczy zgodnie z lit. d) zobowiązanie państwa członkowskiego, że pozostałe etapy procedury oceny oddziaływania na środowisko rozpoczną się przed rozpoczęciem robót.

W drugim przypadku wymóg decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji dotyczy całości zakresu inwestycji objętej wsparciem. Jeżeli składa się ona z kilku etapów, które w sumie stanowią duży projekt w rozumieniu art. 100, w przypadku gdy dla jednego lub więcej etapów nie ma takiej decyzji, nie można uznać, że warunek jest spełniony (chyba że dany element nie podlega zał. I dyrektywy, ale np. jako objęty załącznikiem II podlega *screeningowi*). Z drugiej strony, zgodnie z tym przepisem nic nie stoi na przeszkodzie, aby rozpoczynać roboty w odniesieniu do danego odcinka po uzyskaniu nań pozwolenia na budowę, nawet jeśli dla innych odcinków to pozwolenie nie jest wymagane.

Podpunkt 6.4 załącznika II do rozporządzenia nr 480/2014 dotyczy tzw. przedsięwzięć z II grupy (podlegających *screeningowi* objętych załącznikiem II do dyrektywy 2011/92/UE), dla których warunkiem zatwierdzenia jest wydanie w toku postępowania w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach postanowienia o braku potrzeby przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko. Podobnie jak w przypadku załącznika I do dyrektywy 2011/92/UE i punktu 6.3, powinno dotyczyć wszystkich elementów projektu, których dotyczy podpunkt 6.4.

Do sytuacji, w której nie ma potrzeby nawet przeprowadzania *screeningu* (duży projekt lub jego część nie wymaga oceny oddziaływania na środowisko, np. dotyczy zakupu ambulansów), odnosi się **podpunkt 6.5 załącznika II do rozporządze-**

nia nr 480/2014. Także tutaj wymagana jest weryfikacja, że rzeczywiście dany projekt nie należy do kategorii określonych w zał. I lub zał. II dyrektywy 2011/92/UE.

Potencjalne problematyczne typy projektów z punktu widzenia podlegania pod podpunkt 6.3, 6.4 lub 6.5 załącznika II do rozporządzenia nr 480/2014 powinny co do zasady zostać zidentyfikowane na etapie negocjacji umowy partnerstwa lub programów operacyjnych w ramach weryfikacji ogólnego warunku wstępnego nr 6, o którym mowa w **części II załącznika XI do rozporządzenia ogólnego**. Jeśli warunek zostanie uznany za niespełniony, wskazane będą prawdopodobnie w uzgodnionym planie działania dla tego warunku, więc nie powinno być problemów z ich identyfikacją. Może się jednak zdarzyć, że nieprawidłowe wdrożenie dyrektywy w odniesieniu do jakiegoś elementu lub nawet całego projektu nie mieści się w definicji mającego zastosowania warunku wstępnego zgodnie z **art. 2 pkt 33** (ponieważ danego elementu nie można uznać za czynnik krytyczny) lub w związku z zastosowaniem zgodnie z **art. 19 ust. 1 akapit 2** zasady proporcjonalności w odniesieniu do wysokości wsparcia. W takiej sytuacji rozstrzygnięcia w zakresie warunków wstępnych nie zmieniają sytuacji prawnej w ramach oceny dużych projektów (i kwalifikowalności w ogóle). Obowiązek instytucji zarządzającej przed zatwierdzeniem dużego projektu odnośnie analizy informacji w zakresie każdego elementu projektu, który ma stanowić koszt kwalifikowalny, niezależnie od wielkości takiego kosztu, nadal występuje. Ponieważ informacje w ramach dużego projektu dotyczą także wydatków niekwalifikowalnych, konieczne jest przedstawienie informacji także nt. oceny oddziaływania na środowisko w odniesieniu do elementów projektu, które nie mamy zamiaru przedstawiać do dofinansowania (np. właśnie dlatego, że zidentyfikowano problemy z oceną oddziaływania na środowisko). ale w takiej sytuacji, o ile problemy z oceną oddziaływania na środowisko w części niekwalifikowalnej nie wpływają na problemy w części kwalifikowalnej (tj. oba elementy są powiązane), nie powinno to mieć wpływu na decyzję dotyczącą takiego dużego projektu.

Uwzględnienie potrzeb dotyczących dostosowania do zmian klimatycznych

Wymóg uwzględnienia potrzeb dotyczących dostosowania do zmian klimatu i łagodzenia skutków zmian klimatu i łagodzenia zmian klimatu, a także odporności na klęski żywiołowe wskazany w **art. 101 ust. 1 lit. f)** nie jest szczególnym wymaganiem ograniczonym do dużych projektów – te same elementy są wskazane w **art. 8** jako zasada horyzontalna mająca zastosowanie przy przygotowaniu i wdrażaniu umowy partnerstwa i programów. Ten sam warunek jest wskazany w **podpunkcie 5.6 WRS umieszczonych w załączniku I**. Dodatkowo zgodnie z **art. 96 ust. 7 lit. a)** każdy program operacyjny ma zawierać nie tylko przywołanie ogólnej zasady, ale konkretne działania mające na celu uwzględnienie tych wymogów przy wyborze projektów – bez rozróżniania, czy są to projekty duże, czy nie. Nie będzie obowiązywać to programu dotyczącego wyłącznie pomocy technicznej lub programów, gdzie takie informacje ze względu na ich treść i cele nie mają specjalnego związku z tą horyzontalną zasadą, (takich programów nie będzie wiele i w ramach negocjacji z Komisją zostanie rozstrzygnięte, których programów ewentualnie to wyłączenie mogłoby dotyczyć).

Wymaganie powyższe ma związek z trwałością inwestycji, a nie wpływem pozytywnym lub negatywnym danej inwestycji na zmiany klimatu. Element wpływu na zmiany klimatu nie jest bezpośrednio wskazany w lit. f), ale jest elementem mieszczącym się w pojęciu oceny oddziaływania na środowisko, na co wskazuje analiza **podpunktu 6.1 załącznika II do rozporządzenia nr 480/2014**, w którym oprócz przystosowania do zmian klimatu i odporności na klęski i katastrofy, mowa jest (niespójnie z lit. f), nie tylko o klęskach żywiołowych, ale także o katastrofach, które mogą być spowodowane przez człowieka. Ta niespójność prawdopodobnie wynika ze „skrótów myślowego” w tekście angielskim, który nie doprecyzowuje pojęcia *disaster*). Ponadto, jest konieczne wykazanie wkładu w realizację celów polityki w dziedzinie środowiska i zmian klimatu, w szczególności celów związanych ze strategią *Europa 2020*. **Duży projekt może uzyskać dofinansowanie także wtedy, jeśli wkład danej inwestycji nie jest pozytywny.**⁵³⁾ Decyzja o finansowaniu poszczególnych inwestycji jest wypadkową wielu czasem sprzecznych celów społeczno-gospodarczych. Wymóg w ramach tego punktu oznacza tylko konieczność analizy i oszacowania wpływu (niezależnie czy będzie on pozytywny, neutralny czy negatywny), a nie wprowadza dodatkowych warunków w zakresie kwalifikowalności.

Przepis nie definiuje precyzyjnie, czy uwzględnienie potrzeb dotyczących dostosowania do zmian klimatu i łagodzenia skutków zmian klimatu, a także odporności na klęski żywiołowe ma miejsce w ramach oceny oddziaływania na środowisko, czy jako oddzielny element, np. jako samodzielna analiza przez beneficjenta przeprowadzana na etapie przygotowania wniosku o dofinansowanie. Zakres oceny oddziaływania na środowisko w rozumieniu dyrektywy 2011/92/UE określa w Polsce ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, która wymaga m.in. zgodnie z **art. 66 ust. 1 ust. 7 lit. b)** umieszczenia w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko uzasadnienia proponowanego przez wnioskodawcę wariantu ze wskazaniem oddziaływania na klimat. W art. 101 ust. 1 lit. f) mowa jest o ogólnym pojęciu analizy oddziaływania na środowisko, a nie o ocenie oddziaływania na środowisko w rozumieniu dyrektywy 2011/92/UE. Dlatego nie powinno być przeszkód, aby wypełnić wymóg w tym zakresie poprzez dodatkowe

⁵³⁾ w wersji polskiej rozporządzenia jest błąd: w wersji angielskiej mowa jest o wkładzie („contribution”) a nie pozytywnym wkładzie.

i niezależne analizy tam, gdzie to okaże się konieczne. Należy jednak mieć na uwadze, że wymóg w zakresie takiego zaprojektowania (wyboru wariantu) inwestycji, aby zapewnić jej trwałość i aby w szczególności powstała w wyniku projektu infrastruktura była zabezpieczona przed powodzią lub inną klęską żywiołową będącą następstwem zmian klimatu jest elementem ogólnego dobrego przygotowania projektu. W związku z tym, nawet jeśli sam tekst opisujący dokonane lub planowane do dokonania działania powstaje dopiero na potrzeby wnioskowania, ten czynnik podobnie jak inne czynniki mające wpływ na efektywność i trwałość inwestycji musi być brany pod uwagę przy projektowaniu szczegółowego zakresu inwestycji, zanim zapadną decyzje w tym zakresie.

Zasada „zanieczyszczający płaci”

Zasada „zanieczyszczający płaci” oraz zasada działania zapobiegawczego, które są wskazane w **podpunkcie 6.1 załącznika II do rozporządzenia nr 480/2014** są zasadami horyzontalnymi, dotyczącymi nie tylko dużych projektów. Mówi o tym nie tylko art. 8 rozporządzenia ogólnego, ale również przede wszystkim **art. 191 ust. 2 TFUE**, który określa, że polityka Unii w zakresie środowiska „*opiera się na zasadzie ostrożności oraz na zasadach działania zapobiegawczego, naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła i na zasadzie „zanieczyszczający płaci”*”. Przepis ten nie wykracza poza zapisy traktatowe, można więc przyjąć, że nie nakłada żadnych dodatkowych obowiązków ponad te, które już wynikają z *acquis*. Jeśli więc polityka państwa w obecnym porządku prawnym nie przewiduje np. opłat za korzystanie z pewnych odcinków autostrad lub innej infrastruktury, nie oznacza to konieczności zmiany tej polityki. Podejście do polityki taryfowej w tym zakresie zależy w dużej mierze od sektora. W sektorze środowiska prawo na poziomie UE wprowadza wymogi bardziej szczegółowe w odniesieniu do konkretnych zasobów, np. art. 9 ramowej dyrektywy wodnej (dyrektywa 2000/60/WE) wymaga właściwego wkładu użytkowników do zwrotu kosztów usług w ramach gospodarki wodno-ściekowej. W praktyce z okresu 2007-2013 i wcześniejszych Komisja zalecała, aby w przypadku tego typu inwestycji (gospodarka wodno-ściekowa, zaopatrzenie w wodę pitną, gospodarka odpadami) przynajmniej pokrywano koszty operacyjne i koszty eksploatacji oraz znaczną część amortyzacji majątku. Jednakże, zgodnie z **art. 16 lit. a) rozporządzenia nr 480/2014** przepisy dotyczące przychodów w przypadku projektów generujących dochód, powinny brać pod uwagę także dostępność cenową: szczegółową metodykę uwzględniania dostępności cenowej określają przepisy krajowe.

Prognoza oddziaływania na środowisko

W ramach analizy oddziaływania na środowisko należy także zweryfikować, czy dokument strategiczny, którego częścią jest lub w oparciu, o który realizowany jest dany duży projekt, był przyjęty z zachowaniem odpowiednich procedur wymaganych zgodnie z dyrektywą 2001/42/WE w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko, czyli dyrektywą dotyczącą strategicznej oceny na środowisko. Należy przyjąć, że ten element mieści się w pojęciu analizy oddziaływania na środowisko. Podobnie, jak w przypadku pozostałych elementów w art. 101 narzędziem interpretacji jest analiza **załącznika II do rozporządzenia nr 480/2014** – w tym przypadku **podpunktów 6.6 i 6.7** – które wprawdzie stosuje się bezpośrednio tylko do jednej z 2 procedur zatwierdzania dużego projektu, ale można się spodziewać, że Komisja będzie analogiczne standardy oceny stosować w przypadku bezpośredniego przekazania Komisji wniosku dotyczącego dużego projektu. Dyrektywa ta została transponowana do polskiego porządku prawnego przez dział IV ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko z późn. zm. w przypadku najważniejszych dokumentów wymóg ten zostanie zweryfikowany w ramach oceny spełnienia warunków wstępnych zgodnie z art. 19, w szczególności warunku 6 w części II załącznika XI zawierającego ogólne warunki wstępne, ale także warunków w części I dla niektórych priorytetów inwestycyjnych celu tematycznego nr 7 w sektorze transportu. Brak wzmianki o wymogu dotyczącym strategicznej oceny oddziaływania na środowisko w tabeli XI rozporządzenia ogólnego nie oznacza, że prognoza oddziaływania na środowisko dla danego planu lub programu nie jest wymagana. Pozytywna weryfikacja na etapie oceny warunków wstępnych w trakcie negocjacji umowy partnerstwa i programów operacyjnych nie będzie wystarczająca w przypadku późniejszego wprowadzania zmian do już przyjętego dokumentu, co wymaga przed zatwierdzeniem zmian przeprowadzenia ponownej strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

Natura 2000

Analiza oddziaływania na środowisko obejmuje także ocenę oddziaływania na obszary Natura 2000 zgodnie z dyrektywą 92/43/EWG, na co wskazuje **podpunkt 6.8 załącznika II do rozporządzenia nr 480/2014**. Wymagania w tym zakresie nie różnią się od tego, co w odniesieniu do dużych projektów było wymagane w poprzednich latach.

Analiza oddziaływania na środowisko, o której mowa w art. 101 lit. f) obejmuje także adekwatność do zidentyfikowanych potrzeb informacji o dodatkowych integracyjnych środkach w zakresie ochrony środowiska, takich jak audyt środowiskowy, zarządzanie środowiskiem i specyficzne monitorowanie środowiska, adekwatność szacunków dotyczących kosztów środków podejmowanych w celu rozwiązania problemu negatywnego oddziaływania na środowisko. Na poziomie

unijnym nie ma żadnych wiążących wytycznych na te tematy i pozostaje to do uregulowania na poziomie krajowym. Dotychczas w Polsce nie było szczegółowej metodyki określającej, które koszty należy uznać za związane ze zmniejszaniem negatywnego wpływu na środowisko, np. o ile w miarę łatwo wyodrębnić koszt przejścia dla zwierząt, czasem element środowiskowy jest częścią kosztów ze środowiskiem nie związanym i nie zawsze takie koszty są więc wyodrębnione w kontrakcie. W praktyce szacunki były dokonywane przez konsultantów przygotowujących dokumentację bez ujednoliconej metodyki i ponieważ dane te nie mają wpływu na decyzję, nie budziło to zastrzeżeń.

Analiza oddziaływania na środowisko obejmuje także specyficzne dla sektora lub typu projektu wymogi wynikające z innych dyrektyw, na co wskazuje **podpunkt 6.11 załącznika II do rozporządzenia nr 480/2014**. Lista w punkcie 6.11 nie jest zamknięta, gdyż mowa jest także o właściwych mających zastosowanie dyrektywach.

Zgodność projektu z osią priorytetową

Wymóg wyjaśnienia zgodności z osią priorytetową (lub osiami priorytetowymi -w takiej sytuacji każda pozycja wydatków musi być przypisana do konkretnej osi priorytetowej), o którym mowa w **art. 101 ust. 1 lit. g)**, jest komplementarny w stosunku do wymogów dotyczących analizy kosztów i korzyści, o których mowa w ust. 1 lit. e). Jak wyjaśniono wcześniej, metodyka wykonywania analizy kosztów i korzyści nie bierze pod uwagę celów projektu i zakłada wyliczanie korzyści społecznych i gospodarczych w taki sam sposób niezależnie od sektora, celu tematycznego, priorytetu inwestycyjnego, celu szczegółowego itp. Pozytywny wynik takiej analizy jest więc wyłącznie warunkiem koniecznym, a nie dostatecznym uzyskania wsparcia. Na przykład to, że projekt dotyczący elektrowni wiatrowej ma mocne uzasadnienie, nie oznacza przecież, że można go finansować w ramach osi priorytetowej, której celem jest realizacja polityki transportowej.

Opis osi priorytetowej (☞ art. 96 ust. 2 lit. b)) jest przedmiotem decyzji Komisji i może zawierać wiele dodatkowych kryteriów definiujących kwalifikowalność projektu i kosztów w jego ramach, wprowadzając ograniczenia dodatkowe w stosunku do tych określonych na poziomie rozporządzeń, np. w celu zwiększenia koncentracji tematycznej. Zgodność z osią priorytetową oznacza nie tylko wyłączenie wszystkich kosztów, które zgodnie z opisem danej osi nie mogą uzyskać wsparcia, ale wymaga, aby projekt jako całość realizował cele szczegółowe określone w danej osi priorytetowej. Oznacza to, że te elementy projektu, które nie służą bezpośrednio lub pośrednio realizacji tego celu – nawet jeśli nie są na „negatywnej liście” – nie powinny być uznane za koszt kwalifikowalny. Taką interpretację potwierdza analiza podpunktów w ramach **punktu 7 załącznika II do rozporządzenia nr 480/2014**:

- zgodnie z podpunktem 7.1 konieczna jest weryfikacja zgodności z właściwymi celami szczegółowymi – ten warunek musi być spełniony dla projektu jako całości jak i dla wszystkich wchodzących w jego skład elementów, jak wskazano powyżej,
- zgodnie z podpunktem 7.2 należy wyliczyć wkład projektu w realizację wskaźników rezultatu i produktu. Może zdarzyć się, że ten wkład jest zerowy, ponieważ wskaźniki rezultatu i produktu nie muszą obejmować 100% alokacji w ramach danej osi priorytetowej (☞ art. 5 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego nr 215/2014). Jeśli tak będzie, lub jeśli wkład danego dużego projektu będzie potencjalnie nieadekwatny (tj. mniejszy w stosunku do wartości docelowej niż wskazywałby na to udział wkładu UE dla danego projektu w stosunku do całkowitej alokacji na dany priorytet inwestycyjny lub typ projektu) można przyjąć, że będzie wymagane dokładne wyjaśnienie pokazujące efektywność kosztową rozwiązań wykazujące, że zastosowane kryteria wyboru projektu i zakres inwestycji prowadziły do wyboru najefektywniejszego dostępnego rozwiązania. **Ważniejszy w tym kontekście jest wskaźnik rezultatu, ponieważ to on odzwierciedla cel inwestycji chociaż to wskaźnik produktu jest elementem ram wykonania.** Takie wyjaśnienie wykracza poza dane dotyczące projektu i może być sprzeczne z interesem pojedynczego beneficjenta, którego akurat ten projekt dotyczy, i który może być zainteresowany realizacją np. większego zakresu, także tych mniej efektywnych elementów. Jednak „stroną” w procedurze uzyskania ze strony Komisji Europejskiej zgody na realizację dużego projektu jest państwo członkowskie i występująca w jego imieniu instytucja zarządzająca, a nie beneficjent (choć to beneficjent zwyczajowo przygotowuje wymagane informacje). Wymóg zapewnienia przez instytucję zarządzającą, że wszystkie operacje (w tym duże projekty) „przyczynią się do osiągnięcia celów szczegółowych i rezultatów odpowiednich priorytetów” jest *explicite* wskazany w **art. 125 ust. 3 lit. a) ppkt (i)**. Odpowiednie udokumentowanie, w szczególności ze względu na skalę wsparcia w przypadku dużych projektów, że instytucja zarządzająca skutecznie stosowała procedury ograniczające zakres projektu lub wymuszające ich większą efektywność nawet wtedy, jeśli nie było to w indywidualnym interesie beneficjenta, może być bardzo ważną przesłanką pozwalającą na uniknięcie korekty finansowej na podstawie **art. 144 ust. 4** jeśli cele końcowe określone w ramach wykonania nie zostały w znacznym stopniu osiągnięte. Brak takich skutecznych procedur teoretycznie Komisja może też uznać za poważny defekt w funkcjonowaniu systemu zarządzania i kontroli programu, zwłaszcza że zgodnie z **punktem 2 załącznika IV do rozporządzenia nr 480/2014** odpowiedni wybór operacji stanowi jeden z tych kluczowych wymogów odnośnie systemu zarządzania i kontroli, który samodzielnie może stać się podstawą do nałożenia

korekt systemowych. Jednak biorąc pod uwagę dotychczasową praktykę (wskazaną także w wytycznych Komisji dotyczących korekt) wydaje się to mało prawdopodobne,

- zgodnie z podpunktem 7.3 trzeba pokazać wkład projektu w rozwój społeczno-gospodarczy. Nie wydaje się, aby powstawały jakiegokolwiek dodatkowe wymagania ponad to, co już jest w innych punktach, w szczególności w analizie kosztów i korzyści, która właśnie temu celowi służy,
- zgodnie z podpunktem 7.4 konieczne jest pokazanie, że infrastruktura będzie optymalnie wykorzystana w fazie operacyjnej. Optymalność należy rozumieć w sensie społeczno-ekonomicznym, a nie finansowym i co do zasady odpowiedź na to pytanie powinna wynikać bezpośrednio z analizy wariantów, o której mowa w **art. 102 ust. 1 lit. c)**. Może też, w zależności od typu projektu, prowadzić do konieczności bardziej szczegółowego wyjaśnienia, np. jakie mechanizmy zapewnią, że gospodarstwa domowe będą podłączać się do budowanej kanalizacji, czy jak zapewnić strumień odpadów dla spalarni. Wymagane wyjaśnienie wkraczać więc może także w obszar nie dotyczący inwestycji *per se*, ale dotyczyć otoczenia regulacyjnego lub innych aspektów, np. polityki taryfowej. W tym punkcie *explicite* mowa jest wyłącznie o środkach, które przedsięwziął beneficjent – na tym etapie można więc przyjąć, że nie wpływają na ocenę możliwe do podjęcia środki, które leżą poza kompetencjami beneficjenta.

Wymóg weryfikacji optymalności wykorzystania infrastruktury nie nakłada wbrew pozorom jakichś daleko idących ograniczeń na beneficjenta. Szacowanie przyszłego popytu obarczone jest z natury dużą niepewnością i w fazie operacyjnej prawie zawsze wykorzystanie będzie się różnić od prognozy, co jak pokazuje praktyka nie stanowi i nie będzie stanowić podstawy do nałożenia korekty finansowej. Najbardziej prawdopodobne scenariusze, które mogą się zdarzyć warto przede wszystkim uwzględnić w analizie ryzyka dla dużego projektu, wskazując działania, które planuje się podjąć w przypadku ich zaistnienia. Problem może być większy w przypadku nierealizowania na etapie operacyjnym mechanizmów zapewnienia efektywności, które zapowiedziano we wniosku. Choć samo takie zobowiązanie nie będzie prawdopodobnie wpisane w decyzję Komisji dotyczącą dużego projektu będzie jednak jednym z elementów decydującym o wydaniu pozytywnej oceny. Jeśli skutkiem jego niewykonania będzie nieoptymalne wykorzystanie infrastruktury wspartej ze środków EFSI, może być to przesłanką dla korekt finansowych. Należy przy tym zauważyć, że przepisy na poziomie unijnym nie określają zakresu decyzji, ale ww. informacja nie jest częścią powiadomienia o dużym projekcie będącego przedmiotem oceny jakości przez niezależnych ekspertów, którego zakres określa wyczerpująco **art. 102 ust. 1 lit. a) ppkt (i)-(iv)**, więc Komisja nie będzie w przypadku projektów podlegających takiej procedurze dysponowała informacjami, które są niezbędne do umieszczenia w decyzji. Nie powinno być problemu, jeśli danego zapowiadanego działania nie przeprowadzono, ale dokonano później analizy i wybrano inne podejście, bo uznano, że na tym etapie jest to rozwiązanie lepiej tę optymalność zapewniające (często tak będzie, bo beneficjent ma na tym etapie dużo więcej informacji niż miał na etapie przygotowywania inwestycji).

Plan finansowy

Artykuł 101 lit. h) wymaga przygotowania dla dużego projektu planu finansowego. Plan finansowy przedstawia źródła finansowania projektu i obejmuje całkowite koszty, a nie tylko koszty kwalifikowalne. Kwoty wskazane w planie (kwota kosztów całkowitych, kwota kosztów kwalifikowalnych) powinny być spójne z kwotami przedstawionymi zgodnie z **art. 101 lit. c)**. Powinny być również spójne z danymi w ramach analizy kosztów i korzyści przygotowywanej w związku z **art. 101 lit. e)**, aby umożliwić weryfikację zgodnie z ww. punktem 8.2, że finansowanie jest adekwatne do potrzeb. W przypadku gdy analiza kosztów i korzyści jest przygotowywana w cenach stałych, należy pamiętać o przeliczeniu kwot na ceny bieżące, gdyż w cenach bieżących wyrażony jest plan finansowy.

Zgodnie z **częścią G załącznika II do rozporządzenia wykonawczego nr 207/2015** – jeszcze nie opublikowanego plan finansowy powinien obejmować 2 tabele:

- tabelę, która wskazuje źródła finansowania w odniesieniu do kosztów całkowitych projektu i nie wymaga rozbicia na lata (to rozbicie na lata i tak jest konieczne do prawidłowego przeprowadzenia analizy finansowej w ramach analizy kosztów i korzyści zgodnie z art. 101 lit. e),
- tabelę, która wskazuje szacowane wydatki kwalifikowalne planowane do zadeklarowania Komisji.

Źródła finansowania

Rozporządzenie wykonawcze KE nr 207/2015 wymaga rozbicia źródeł finansowania na:

- wkład unijny,
- krajowe współfinansowanie publiczne,

- krajowe współfinansowanie prywatne,
- i inne źródła.

Istotne jest, który podmiot jest zobowiązany do zapewnienia dofinansowania, a więc np. jeśli gmina zaciąga na finansowanie projektu kredyt w banku prywatnym, nadal mamy do czynienia z finansowaniem publicznym. „Inne źródła” mogą obejmować np. dotacje przyznane przez międzynarodowe instytucje finansowe, gdyby takie wystąpiły. Wymagana do podania w celach informacyjnych kwota rozważanej lub już zaciągniętej pożyczki EBI lub EFI nie jest dodatkową kategorią i będzie dotyczyć tych samych kwot, które już są uwzględnione jako krajowe współfinansowanie publiczne lub równoważne lub prywatne w zależności od tego, komu EBI/EFI udziela pożyczki.

Rozróżnienie na źródła publiczne i „równoważne” oraz prywatne nie jest jednoznacznie zdefiniowane na poziomie unijnym, więc podobnie jak to miało miejsce dotychczas wymaga doprecyzowania na poziomie krajowym w uzgodnieniu z Komisją Europejską. Nieprawidłowe przypisanie do kategorii w ramach informacji dotyczących dużego projektu nie powinno stanowić istotnego problemu, ale jeśli we wnioskach o płatność pośrednią skierowanych do Komisji wskazana zostanie zbyt wysoka kwota wydatków publicznych i przez to Komisja wypłaci większą kwotę niż wynikałoby to z pułapu określonego w art. 65 ust. 2, może to zostać uznane za poważną nieprawidłowość, gdyż ma ewidentny wpływ na budżet unijny.

Wskazanie kwoty wsparcia unijnego nie stanowi problemu w przypadku, w którym stopa dofinansowania projektu jest taka sama jak stopa dofinansowania dla osi priorytetowej określona w decyzji Komisji zatwierdzającej program operacyjny: stanowi wówczas iloczyn tej stopy i kosztów kwalifikowalnych (gdzie ma to zastosowanie, po uwzględnieniu wymogów art. 61). Tak jednak być nie musi, a z rozporządzenia ogólnego ani z dotychczas opublikowanych rozporządzeń wykonawczych i delegowanych nie wynika jasno jak postępować w sytuacji, w której stopa dofinansowania stosowana na poziomie krajowym do danego projektu jest inna niż mająca zastosowanie do projektu stopa dofinansowania dla osi priorytetowej określona w decyzji Komisji zatwierdzającej program operacyjny. Takie zróżnicowanie jest w praktyce nieuniknione w przypadku wielu projektów objętych zasadami pomocy publicznej, które mogą ograniczać wysokość dotacji w różnym stopniu dla różnych projektów w ramach jednej osi priorytetowej. W takim przypadku możliwe są 2 podejścia:

- oparcie planu finansowego o stopę dofinansowania dla osi priorytetowej, gdyż to według tej stopy płatności dokonywać będzie Komisja,
- lub przedstawienie rzeczywistego montażu finansowego, w ramach którego kwota dofinansowania unijnego może być mniejsza lub większa niż kwota, która wynikałaby ze stopy dofinansowania dla osi priorytetowej.

Wydaje się, że rozwiązanie drugie jest lepsze, gdyż tylko takie dane pozwalają zweryfikować wykonalność z finansowego punktu widzenia, co zgodnie z **punktem 8.2 załącznika II do rozporządzenia nr 480/2014** jest jednym z kryteriów oceny jakości dużych projektów. W przypadku wyboru opcji pierwszej nie tylko kwota wydatków unijnych nie odpowiadałaby rzeczywistości, ale konieczna byłaby także jakaś modyfikacja pozostałych kategorii, aby w sumie otrzymać szacowane koszty całkowite dużego projektu. Co więcej, kwoty dofinansowania unijnego przy zastosowaniu stopy z osi priorytetowej i tak można sobie wyliczyć na podstawie danych zawartych w kolejnej tabeli, która rozбивa wydatki kwalifikowalne na lata, tak więc wartość dodana informacji w przypadku wyboru opcji pierwszej byłaby w tym zakresie niewielka.

Dane w ramach tabeli prawdopodobnie nie będą umieszczane w decyzji dotyczącej projektu i mają charakter indykatywny, jak potwierdza praktyka z poprzednich okresów programowania, kiedy analogiczna tabela była wymagana, o ile nie było wniosku o podwyższenie kosztów kwalifikowalnych. Nie ma wówczas konieczności aktualizacji wniosku i decyzji kiedy rzeczywiste źródła finansowania się zmieniają w stosunku do przyjętych założeń.

Plan finansowy dotyczący wydatków kwalifikowalnych

Plan finansowy powinien zawierać także tabelę przedstawiającą wydatki kwalifikowalne planowane do przedstawienia Komisji w poszczególnych latach. Ma przede wszystkim na celu ułatwić planowanie budżetowe (Komisja będzie miała wstępną informację, nt. środków, które musi zaplanować w budżecie na refundację wydatków) i zapewnić narzędzie do monitorowania, czy wdrażanie projektu odbywa się zgodnie z planem czy też występują opóźnienia.

Podobnie jak w przypadku innych elementów opisu projektu, **kwoty należy umieścić w latach, w których planowane jest dokonanie płatności, a nie w momencie powstania zobowiązań**. Jest to istotna zmiana w porównaniu z okresem 2007-2013, kiedy podawano roczne raty zobowiązań, które nie musiały mieć nic wspólnego z rzeczywistym postępem finansowym projektu, a służyły jedynie zarządzaniu alokacją programu w celu uniknięcia ryzyka automatycznego anulowania zobowiązań. Ponieważ automatyczne anulowanie zobowiązań nie przewiduje już w 2014-2020 wyjątków dla dużych projektów, w tabeli, która ma podobny kształt w rozбивu na lata będą umieszczane inne dane. Wskazuje na to fakt, że o ile ostatnim rokiem w tabeli w okresie 2007-2013 był ostatni rok perspektywy (tj. 2013), o tyle w 2014-2020 tym ostatnim rokiem będzie 2023, a więc ostatni rok, w którym zgodnie z **art. 65 ust. 2**, można ponosić wydatki kwalifikowane. Wydaje

się, że tabela powinna zawierać także dane dotyczące roku 2024, gdyż wtedy nadal będzie możliwe ponoszenie wydatków, chociaż nie będą one kwalifikowalne.

Przepis nie rozstrzyga jednoznacznie, czy mowa tutaj o płatnościach dokonywanych przez beneficjenta na rzecz wykonawców, czy o momencie deklaracji wydatków przez beneficjenta do instytucji zarządzającej, czy o momencie płatności / refundacji wydatków przez instytucję zarządzającą lub pośredniczącą na rzecz beneficjenta, czy o momencie wniosku do Komisji przez instytucję zarządzającą. Poszczególne etapy mogą mieć miejsce nawet w kilkumiesięcznych odstępach czasu, gdyż najpierw beneficjent musi przedstawić wniosek, a ten zostać zweryfikowany i zaakceptowany przez instytucję zarządzającą lub pośredniczącą. Prostszy rozwiązaniem dla beneficjenta (na którego najczęściej nałożony jest w całości obowiązek przygotowania takiego planu finansowego) jest na pewno rozwiązanie pierwsze, ale instytucja zarządzająca jest bardziej zainteresowana informacją nt. tego, kiedy beneficjent wydatek jej przedstawi do refundacji, a Komisja jest najbardziej zainteresowana tym, kiedy otrzyma wniosek od instytucji zarządzającej. W przypadku przyjęcia rozwiązania innego niż opartego o moment poniesienia wydatku przez beneficjenta, część wydatków kwalifikowalnych, a nie tylko wydatki niekwalifikowalne, będą musiały być przypisane do roku 2024. Warto przynajmniej wyraźnie opisać przyjęte założenia i stosować spójne podejście, aby umożliwić zarządzanie alokacją całej osi priorytetowej i zmniejszyć ryzyko automatycznego anulowania zobowiązań w związku z niewystarczającym poziomem wydatków.

Nie można wykluczyć, że rozbieżność wydatków kwalifikowalnych na lata będzie przeniesiona do decyzji Komisji dotyczącej dużego projektu stanowiąc plan finansowy, o którym mowa w **art. 102 ust. 1 lit. a) ppkt (iv)**. Jak wskazuje jednak rozporządzenie wykonawcze KE nr 207/2015 dane będą miały charakter indykatorywny, w szczególności opóźnienia w realizacji nie będą wymagały zmiany decyzji, ponownej oceny projektu, przeliczania wysokości finansowania itp. tak długo, jak państwo członkowskie nie będzie wnioskowało o zwiększenie wysokości całkowitych wydatków kwalifikowalnych dla projektu lub nie zająd inne przesłanki przewidziane *explicite* w rozporządzeniu, tj. niezawarcie w ciągu trzech lat od zatwierdzenia projektu pierwszej umowy na roboty lub, w przypadku PPP, niezawarcie umowy PPP zgodnie z **art. 102 ust. 3**. Za taką elastyczną interpretacją przemawiają też względy praktyczne: ponieważ prawie zawsze kwoty rzeczywistych wydatków różnią się od tych, które były planowane, prowadziłyby to w efekcie do konieczności wydawania co roku nowej, zaktualizowanej decyzji dla wszystkich projektów, w których ponoszone są wydatki, co powodowałoby istotne nowe obciążenie administracyjne, trudne do spełnienia po stronie Komisji przy istniejących zasobach ludzkich i byłoby sprzeczne z założeniem, że w okresie 2014-2020 mamy do czynienia z uproszczeniem procedur dotyczących dużych projektów, o którym mówi m.in. motyw 93 preambuły. Informacje nt. ewentualnych opóźnień są jednocześnie przedmiotem corocznej sprawozdawczości zgodnie z **art. 111 ust. 3 lit. b)**.

Wskaźniki rzeczowe i finansowe

Zgodnie z **art. 101 lit. h)** planowi finansowemu towarzyszyć powinny wskaźniki rzeczowe i finansowe. ich celem jest monitorowanie postępów realizacji danego dużego projektu. Format informacji wymagany dla dużego projektu zgodnie z załącznikiem II do rozporządzenia nr 207/2015 nie przewiduje miejsca dla wprowadzenia oddzielnych wskaźników finansowych, można więc przyjąć, że wystarczający w tym zakresie jest po prostu szacowany postęp finansowy projektu w rozbiciu na lata. W przypadku wskaźników rzeczowych sprawa jest bardziej skomplikowana. Nie należy ich mylić z wskaźnikami określonymi na poziomie programu, które bardzo często w odniesieniu do projektu będą miały tylko 2 wartości: na początku realizacji projektu i na końcu, bardzo rzadko pozwalając na monitorowanie z ich wykorzystaniem postępów projektu w trakcie realizacji, gdyż przyrost wartości wskaźnika będzie obserwowany dopiero na samym końcu wdrażania.

W okresie 2007-2013 nie było dla dużych projektów wymogu określania wskaźników rzeczowych do celów monitorowania na poziomie projektu, jednak wymóg ten zgodnie z art. F ust. 2 załącznika I do rozporządzenia nr 1164/1994 stosował się do projektów Funduszu Spójności w perspektywie finansowej 2000-2006, a analogiczny wymóg był również nakładany na projekty przedakcesyjne finansowane z Instrumentu Przedakcesyjnej Pomocy Strukturalnej (*Instrument for Structural Policies for Pre-Accession – ISPA*). Zgodnie z obowiązującymi wówczas wytycznymi Komisji przedstawiającymi wzór wniosku (wzór wniosku o dofinansowanie nie był umocowany w rozporządzeniu), jako przykładowe wskaźniki wskazano m.in. roboty ziemne, czy obiekty, takie jak mosty, czyli wskaźniki stosowane powszechnie do monitorowania postępów wykonawców w kontraktach na roboty. Każdemu takiemu wskaźnikowi przypisywano wagę i wyliczano na tej podstawie ogólny wskaźnik postępu rzeczowego, który porównywano z wskaźnikiem postępu finansowego – wymagając od beneficjenta wyjaśnienia w przypadku istotnych różnic. Analiza **punktu 8.3 załącznika II do rozporządzenia nr 480/2014** oraz **załącznika II punkt G.2 projektu rozporządzenia wykonawczego** nie daje dodatkowych wskazówek odnośnie tego, jakie wskaźniki rzeczowe należy uznać za stosowne do monitorowania postępu projektów. W tym kontekście wspomniane są wskaźniki produktu z programu oraz dalej niesprecyzowane inne wskaźniki do monitorowania postępów z zastrzeżeniem, że liczba wykorzystywanych wskaźników powinna być odpowiednia do złożoności projektu i należy przedstawiać tylko główne wskaźniki. Przyjęcie jednolitego podejścia i uzgodnienie go z Komisją przynajmniej w ramach

programu operacyjnego, biorąc pod uwagę doświadczenia ISPA i Funduszu Spójności 2004-2006, które to rozwiązania były wyraźną inspiracją tego przepisu, może zapobiec późniejszym nieporozumieniom i rozminięciem się oczekiwań.

Nie można wykluczyć, że wymienione w **art. 102 ust. 1 lit. a) ppkt (iv)**, wskaźniki rzeczowe i finansowe służące do monitorowania będą, podobnie jak plan finansowy, elementem decyzji wydawanej przez Komisję dla dużego projektu. Jeśli Komisja będzie chciała je w decyzji zatwierdzającej projekt umieścić, także one ze względu na charakter powinny mieć charakter orientacyjny, gdyż przykładowo rozstrzygając kontrakt na roboty precyzyjne określenie niezbędnych do wykonania np. robót ziemnych nie jest możliwe. W przypadku wskaźników produktu takich jak liczba kilometrów kanalizacji należy unikać zbyt dokładnego, np. z dokładnością do metra, podawania długości planowanych prac, ponieważ może powodować to konieczność zmiany decyzji, a rzeczywista do wykonania długość może w trakcie realizacji dużego projektu być z uzasadnionych powodów zmodyfikowana.

Zgodnie z **art. 101 lit. h)** należy też uwzględnić stwierdzone rodzaje ryzyka. Z rozporządzenia ogólnego nie wynika jednoznacznie, czy uwzględnienie ryzyka dotyczy całego planu finansowego, czy tylko wskaźników rzeczowych i finansowych. Z jednej strony ponieważ ryzyko to wspomniane jest w **załączniku II do rozporządzenia nr 480/2014** tylko w **punkcie 8.3** dotyczącym wskaźników, można przyjąć, że takie podejście jest wystarczające. Z drugiej strony w rozporządzeniu wykonawczym nr 207/2015 jest to oddzielny punkt G.3 odnoszący się nie tylko do wskaźników, ale wszystkich głównych elementów ryzyka i proponowanych działań zapobiegawczych. Jednym z możliwych rozwiązań jest zapewnienie, że tam gdzie to możliwe, wszystkie ważne czynniki ryzyka, które zostały zidentyfikowane w szczególności w ramach oceny ryzyka wraz z analizą kosztów i korzyści zgodnie z **art. 101 lit. e)** znajdują swoje odzwierciedlenie we wskaźnikach mierzących postęp, tj. wskaźniki te służą identyfikacji sytuacji, w której dany czynnik ryzyka wystąpił (np. określają etapy pośrednie z minimalnym poziomem wydatków lub minimalnym poziomem zaawansowania wskaźników rzeczowych, który jest niezbędny do zachowania zakładanego harmonogramu). Intencje Komisji nie są jednak jasne, praktyka więc dopiero pokaże, czy w tym punkcie będzie wystarczające powtórzenie analizy ryzyka przedstawianej już i tak w ramach innych elementów opisu projektu, czy też konieczna będzie jakaś operacjonalizacja tych czynników poprzez wskaźniki rzeczowe i finansowe.

Harmonogram realizacji

Harmonogram realizacji dużego projektu wymagany zgodnie z **art. 101 lit. i)** stanowi podsumowanie już wykonanych czynności przygotowawczych lub robót lub innych działań, a także przewidywane terminy wykonania pozostałych działań wymaganych do realizacji projektu. Głównym kryterium oceny, jak wskazuje analiza **punktu 9.1 załącznika II do rozporządzenia nr 480/2014**, stanowi jego wykonalność, tj. na ile realistyczne są przyjęte założenia. Realistyczność nie dotyczy tylko spełnienia teoretycznych terminów określonych w prawie, np. wymaganego czasu na uprawnomocnienie się pozwolenia na budowę, czy czasu niezbędnego na konsultacje raportu oddziaływania na środowisko, oraz wynikającej z wymogów prawnych właściwej kolejności etapów (np. nie rozpoczynania robót przed uzyskaniem pozwolenia na inwestycję dotyczącego danego zakresu), ale przede wszystkim spójności założeń z rzeczywiście obserwowalnym dla innych projektów i kontraktów czasem wykonania. Jeśli przyjmuje się bardziej optymistyczne założenia, niż to pokazuje praktyka, należy uzasadnić, jakie są powody, cechy szczególne projektu lub rozwiązania organizacyjne, które pozwolą na takie przyspieszenie. Harmonogram pozwala także zweryfikować, czy wszystkie już wykonane działania zostały wykonane w odpowiedniej kolejności, np. czy studium wykonalności i wybór opcji dokonano zanim *de facto* powzięto decyzję o szczegółowym zakresie projektu. Powyższy błąd wskazujący na ryzyko, że analizy w ramach studium wykonalności i analiza wariantów były przygotowane pod z góry ustalony wynik, jest nieodwracalny i chociaż nie stanowi przesłanki do decyzji o odmowie wkładu finansowego, na pewno jednak może oznaczać bardziej szczegółową analizę wybranej opcji i wiązać się z ryzykiem odmowy wkładu przez Komisję nawet wtedy, kiedy wybrany wariant ma pozytywne wskaźniki ekonomiczne, ale inny wariant nieuwzględniony w analizie był lepszy.

W rozporządzeniu ogólnym nie ma wprawdzie tak jak w punkcie h) tego samego artykułu mowy *explicite* o uwzględnieniu stwierdzonych rodzajów ryzyka, ale już **punkt 9.1 załącznika II do rozporządzenia nr 480/2014** takie wyraźne odniesienie zawiera, co potwierdza, że uwzględnienie ryzyka wszelkich opóźnień powinno w sposób transparentny zostać w przygotowanym harmonogramie uwzględnione i być przedmiotem oceny, w szczególności weryfikacji, czy wszystkie istotne zagrożenia opóźnień zostały uwzględnione.

Minimalny zakres takiego harmonogramu określają **punkty H.1 i H.2 załącznika II do rozporządzenia wykonawczego nr 207/2015**. W porównaniu z zakresem wymagany w okresie 2007-2013 wymagane są bardziej szczegółowe informacje. W szczególności wymagane jest przedstawienie podstawowych informacji nt. planowanej liczby zamówień publicznych i planowanego harmonogramu dla każdego z nich. Stanowi to powrót do rozwiązań stosowanych przed okresem 2007-2013 m.in. w ISPA i Funduszu Spójności. Istotną różnicą jest, że o ile kiedyś dopuszczalne było uzupełnienie tych informacji na późniejszym etapie już po zatwierdzeniu projektu, w okresie 2014-2020 duże projekty nie potrafiące przedstawić takiego orientacyjnego harmonogramu zamówień publicznych mogą zostać uznane za niedojrzałe i w zwią-

ku z tym nie powinny być zatwierdzone do dofinansowania. Dane w tym zakresie będą miały charakter orientacyjny, nie będą prawdopodobnie umieszczone w decyzji Komisji dotyczącej projektu i o ile państwo członkowskie nie ograniczy możliwości zmian poprzez przepisy krajowe nie ma przeszkód formalnych, aby dokonać w przyszłości innego podziału na kontrakty czy zmian w harmonogramie. Pewne zmiany, np. dotyczące szacowanej wartości kontraktów będą ze swej natury wymagały aktualizacji wraz z upływem czasu i przygotowaniem bardziej szczegółowej dokumentacji projektu.

Informacje przedstawiane zgodnie z art. 101 lit. i) muszą być spójne z innymi informacjami dotyczącymi dużego projektu, w tym w szczególności planem finansowania przedstawianym zgodnie z lit. h) tego artykułu.

W przypadku podziału projektu na etapy trzeba przedstawić harmonogram dla wszystkich etapów, które są lub będą planowane do zatwierdzenia w ramach finansowania z perspektywy finansowej 2014-2020. Przykładowo, jeśli projekt składa się z 3 etapów, z których 2 pierwsze są przewidziane do realizacji w okresie programowania 2014-2020, należy przedstawić wymagane szczegółowe informacje dla obu pierwszych etapów także w sytuacji, w danym momencie której tylko pierwszy etap jest przedmiotem oceny, a pełna dokumentacja dla kolejnego etapu będzie dopiero przygotowywana. Wymóg dotyczy wszystkich takich etapów niezależnie od planowanego poziomu udziału środków UE w kolejnym etapie lub etapach. Należy też pamiętać, że okres programowania 2014-2020 trwa do końca roku 2023, a rozliczenie wydatków i pełne uruchomienie infrastruktury może mieć miejsce nawet po tym roku. Jak wskazuje analiza **punktu 9.2 załącznika II do rozporządzenia nr 480/2014** konieczna jest weryfikacja na ile zaproponowany podział na etapy jest optymalny. Realizacja tylko jednego z etapów inwestycji może być związana z mniejszą niż docelowa efektywnością funkcjonowania infrastruktury, np. kiedy zmodernizowana zostanie tylko część linii kolejowej lub drogi łączącej 2 ważne ośrodki, spodziewany ruch i stopień wykorzystania może być niższy niż przyjęty dla określenia parametrów modernizacji – w takiej sytuacji zbyt odłożony w czasie termin dopełniającego etapu, lub niedookreślone źródło finansowania może być przesłanką dla uznania, że podział na etapy nie jest zorganizowany optymalnie z punktu widzenia skuteczności i wydajności i być podstawą dla decyzji o odmowie wkładu finansowego.

Załącznik nr 3: Spis aktów o charakterze wykonawczym i wytycznych do pakietu rozporządzeń dla polityki spójności⁵⁴⁾

Rozporządzenia delegowane

1. ROZPORZĄDZENIE DELEGOWANE KOMISJI (UE) nr 240/2014 z dnia 7 stycznia 2014 r. w sprawie europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych
2. ROZPORZĄDZENIE DELEGOWANE KOMISJI (UE) nr 480/2014 z dnia 3 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ustanawiające wspólne przepisy dotyczące EFRR, EFS, Funduszu Spójności, EFRROW oraz EFMR oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące EFRR, EFS, Funduszu Spójności i EFMR
3. ROZPORZĄDZENIE DELEGOWANE KOMISJI (UE) nr 481/2014 z dnia 4 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 w odniesieniu do przepisów szczególnych dotyczących kwalifikowalności wydatków w ramach programów EWT
4. ROZPORZĄDZENIE DELEGOWANE KOMISJI (UE) nr 522/2014 z dnia 11 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 w odniesieniu do szczegółowych przepisów dotyczących zasad wyboru przeznaczonych do wsparcia przez EFRR innowacyjnych działań na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich i zarządzania tymi działaniami
5. ROZPORZĄDZENIE DELEGOWANE KOMISJI (UE) 2015/1076 z dnia 28 kwietnia 2015 r. ustanawiające na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 dodatkowe przepisy dotyczące zastąpienia beneficjenta i stosownych obowiązków oraz minimalne wymagania, które mają być zawarte w umowach partnerstwa publiczno-prywatnego finansowanych z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.
6. *ROZPORZĄDZENIE DELEGOWANE KOMISJI (UE) nr ... / .. z dnia XXX dotyczące artykułu 122(2) pkt 5 – obowiązki państw członkowskich, zasady w sprawie kryteriów określania przypadków nieprawidłowości wymagających zgłoszenia i danych podlegających przekazaniu (OLAF)*
7. *ROZPORZĄDZENIE DELEGOWANE KOMISJI (UE) nr ... / .. z dnia XXX dotyczące artykułu 122(2) pkt 5 – obowiązki państw członkowskich, zasady w sprawie warunków i procedur stosowanych w celu ustalenia, czy kwoty, których nie można odzyskać, mają być zwracane przez państwa członkowskie (REGIO)*
8. *ROZPORZĄDZENIE DELEGOWANE KOMISJI (UE) nr ... / .. z dnia 10 czerwca 2015 r. ustanawiające na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 stawki zryczałtowane dla operacji finansowanych z EFSI w sektorze badań, rozwoju i innowacji*
9. *ROZPORZĄDZENIE DELEGOWANE KOMISJI (UE) nr ... / .. z dnia XXX dotyczące artykułu 17 Rozporządzenia (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) – Lista wskaźników: skuteczność, efektywność, trafność, europejska wartość dodana, zakres uproszczeń*

Rozporządzenia wykonawcze

1. ROZPORZĄDZENIE WYKONAWCZE KOMISJI (UE) nr 184/2014 z dnia 25 lutego 2014 r. ustanawiające, zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ustanawiającym wspólne przepisy dotyczące EFRR, EFS, Funduszu Spójności, EFRROW oraz EFMR oraz ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące EFRR, EFS, Funduszu Spójności i EFMR, warunki mające zastosowanie do systemu elektronicznej wymiany danych między państwami członkowskimi a Komisją oraz przyjmujące, zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 w sprawie przepisów szczególnych dotyczących wsparcia z EFRR ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”, klasyfikację kategorii interwencji dla wsparcia z EFRR w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”
2. ROZPORZĄDZENIE WYKONAWCZE KOMISJI (UE) nr 288/2014 z dnia 25 lutego 2014 r. ustanawiające zasady, zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 1303/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającym wspólne przepisy doty-

⁵⁴⁾ W odniesieniu do rozporządzeń delegowanych i wykonawczych, kursywą zostały zaznaczone projekty aktów, na którymi trwają prace w Komisji Europejskiej.

- czące EFRR, EFS, Funduszu Spójności, EFRROW oraz EFMR oraz ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące EFRR, EFS, Funduszu Spójności i EFMR, w odniesieniu do wzoru dla programów operacyjnych w ramach celu *Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia* oraz zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 1299/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z EFRR w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna” w odniesieniu do wzoru dla programów EWT w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”
3. ROZPORZĄDZENIE WYKONAWCZE KOMISJI (UE) nr 215/2014 z dnia 7 marca 2014 r. ustanawiające zasady wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące EFRR, EFS, Funduszu Spójności, EFMR oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące EFRR, EFS, Funduszu Spójności i EFMR w zakresie metod wsparcia w odniesieniu do zmian klimatu, określania celów pośrednich i końcowych na potrzeby ram wykonania oraz klasyfikacji kategorii interwencji w odniesieniu do europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych
 4. ROZPORZĄDZENIE WYKONAWCZE KOMISJI (UE) nr 821/2014 z dnia 28 lipca 2014 r. ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 w zakresie szczegółowych uregulowań dotyczących transferu wkładów z programów i zarządzania nimi, przekazywania sprawozdań z wdrażania instrumentów finansowych, charakterystyki technicznej działań informacyjnych i komunikacyjnych w odniesieniu do operacji oraz systemu rejestracji i przechowywania danych
 5. ROZPORZĄDZENIE WYKONAWCZE KOMISJI (UE) nr 964/2014 z dnia 11 września 2014 r. ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 w odniesieniu do standardowych warunków dotyczących instrumentów finansowych
 6. ROZPORZĄDZENIE WYKONAWCZE KOMISJI (UE) nr 1011/2014 z dnia 22 września 2014 r. ustanawiające szczegółowe przepisy wykonawcze do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 w odniesieniu do wzorów służących do przekazywania Komisji określonych informacji oraz szczegółowe przepisy dotyczące wymiany informacji między beneficjentami a instytucjami zarządzającymi, certyfikującymi, audytowymi i pośredniczącymi
 7. ROZPORZĄDZENIE WYKONAWCZE KOMISJI (UE) nr 1232/2014 z dnia 18 listopada 2014 r. zmieniające rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 215/2014 w celu dostosowania zawartych w nim odniesień do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 508/2014 i poprawiające rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 215/2014
 8. ROZPORZĄDZENIE WYKONAWCZE KOMISJI (UE) nr 2015/207 z dnia 20 stycznia 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 w odniesieniu do wzoru sprawozdania z postępów, formatu dokumentu służącego przekazywaniu informacji nt. dużych projektów, wzorów wspólnego planu działania, sprawozdań z wdrażania w ramach celu *Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia*, deklaracji zarządczej, strategii audytu, opinii audytowej i rocznego sprawozdania z kontroli oraz metodyki przeprowadzania analizy kosztów i korzyści, a także zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 w odniesieniu do wzoru sprawozdań z wdrażania w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”
 9. ROZPORZĄDZENIE WYKONAWCZE KOMISJI (UE) nr ... / .. z dnia XXX ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 w odniesieniu do modeli w sprawozdaniu z postępu prac, o przedstawienie informacji nt. głównych projekt, wspólny plan działania, sprawozdania z realizacji do inwestycji na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, deklaracji zarządzania, strategii audytu, opinii z audytu oraz rocznego sprawozdania z kontroli i metodologii przeprowadzania analizy kosztów i korzyści oraz zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 1299/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do modelu sprawozdań z wykonania za Europejska współpraca terytorialna
 10. ROZPORZĄDZENIE WYKONAWCZE KOMISJI (UE) nr ... / .. z dnia XXX ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 w odniesieniu do art. 122 (2) pkt 6 – obowiązki państw członkowskich, zgłaszania nieprawidłowości oraz wzorów na potrzeby zgłaszania

Decyzje wykonawcze

1. DECYZJA WYKONAWCZA KOMISJI z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie rocznego podziału między państwa członkowskie zasobów ogólnych przydzielonych na EFRR, EFS oraz Fundusz Spójności w ramach celu *Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia* i celu „Europejska współpraca terytorialna”, a także rocznego podziału między państwa członkowskie zasobów ze szczególnej alokacji na Inicjatywę na rzecz zatrudnienia ludzi młodych, wraz z wykazem kwalifikujących się regionów oraz kwotami, które mają zostać przeniesione z alokacji Funduszu Spójności i funduszy strukturalnych dla każdego państwa członkowskiego do instrumentu „Łącząc Europę” oraz na pomoc najbardziej potrzebującym na okres 2014-2020 (notyfikowana jako dokument nr C(2014) 2082)

2. DECYZJA WYKONAWCZA KOMISJI z dnia 16 czerwca 2014 r. ustanawiająca wykaz programów EWT i wskazująca całkowitą kwotę wsparcia z EFRR dla każdego programu w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna” na okres od 2014 do 2020 r. (notyfikowana jako dokument nr C(2014) 3776)
3. DECYZJA WYKONAWCZA KOMISJI z dnia 16 czerwca 2014 r. ustanawiająca wykaz regionów i obszarów kwalifikujących się do finansowania ze środków EFRR w ramach transgranicznych i transnarodowych elementów celu „Europejska współpraca terytorialna” w latach 2014-2020 (notyfikowana jako dokument nr C(2014) 3898)
4. DECYZJA WYKONAWCZA KOMISJI z dnia 18 lutego 2014 r. ustanawiająca wykaz regionów kwalifikujących się do finansowania z EFRR i EFS oraz państw członkowskich kwalifikujących się do finansowania z Funduszu Spójności w latach 2014-2020 (notyfikowana jako dokument nr C(2014) 974)
5. DECYZJA WYKONAWCZA KOMISJI z dnia 17 listopada 2014 r. zmieniająca decyzję wykonawczą 2014/366/UE ustanawiającą wykaz programów EWT i wskazującą całkowitą kwotę wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego dla każdego programu w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna” na okres od 2014 do 2020 r. (notyfikowana jako dokument nr C(2014) 8423)
6. DECYZJA WYKONAWCZA KOMISJI z dnia 11 września 2014 r. w sprawie wzoru umowy o finansowaniu w odniesieniu do wkładu Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich we wspólne instrumenty finansowe dla małych i średnich przedsiębiorstw dotyczące gwarancji nieograniczonych co do kwoty i sekurytyzacji (notyfikowana jako dokument nr C(2014) 6303)

Wytyczne Komisji Europejskiej

Wytyczne obowiązujące:

1. Dotyczące programowania:

- Draft template and guidelines on the content of the Partnership Agreement
- Draft Guidelines for the Content of the Operational Programme
- Draft Guidelines for the Content of the Cooperation Programme
- Arrangements on Territorial Development
- Integrated Territorial Investment
- Programming of Technical Assistance at the Initiative of the Member States

2. Dotyczące warunkowości *ex ante*:

- *Guidance on Ex-Ante Conditionalities for the European Structural and Investment Funds*, części I i II
- *Questions & Answers on Ex-ante Conditionalities* w odniesieniu do poszczególnych warunków tematycznych
- Dotyczące rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność:
- *Guidance on Community-led Local development in European Structural and Investment Funds*
- Wytyczne dla podmiotów lokalnych dotyczące rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność

3. Dotyczące opcji kosztów uproszczonych:

- *Guidance on Simplified Cost Options: Flat rate financing, Standard scales of unit costs, Lump sums*

4. Dotyczące instrumentów finansowych:

- Ex-ante assessment
- Support to enterprises/working capital
- *Guidance on Financial Instruments – Glossary*
- *Financial Instruments in ESIF Programmes 2014-2020*
- Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period:
- General methodology covering all thematic objectives – Quick reference guide
- General methodology covering all thematic objectives – Volume I
- Strengthening research, technological development and innovation (Thematic objective 1) – Volume II

- Enhancing the competitiveness of SME, including agriculture, microcredit and fisheries (Thematic objective 3) – Volume III
- Supporting the shift towards low-carbon economy (Thematic objective 4) – Volume IV
- Financial instruments for urban and territorial development – Volume V
- Ex-ante assessment methodologies for Financial Instruments – Training for Managing authorities – June 2014

5. Dotyczące zarządzania i kontroli:

- Common methodology for the assessment of management and control systems in the Member States
- Guidance for Member States on Designation Procedure
- Fraud Risk Assessment and Effective and Proportionate Anti-Fraud Measures z 4 aneksami

6. Dotyczące poszczególnych celów tematycznych

7. Dotyczące zagadnień przekrojowych

- Tourism
- Support to Culture and Sport related Investments
- Synergies between ESIF, Horizon 2020 + other EU smart growth programmes
- Guide to Cost-benefit Analysis of Investment Projects, Economic appraisal tool for Cohesion Policy 2014-2020, December 2014

8. Dotyczące ewaluacji:

- Guidance document on evaluation plans
- Concepts and recommendations
- Result Indicator Pilot Report
- Task force on outcome indicators – prepared by a team of academics and experts to inform the reflexions on future cohesion policy:
- Outcome Indicators and targets – Towards a Performance oriented EU Cohesion Policy (Fabrizio Barca, Philip McCann)
- Meeting climate change and energy objectives
- Improving the conditions for innovation, research and development
- Guidance for the Design of Quantitative Survey-Based Evaluation
- Guidance for the design of qualitative case study evaluation
- Good practices in the selection and use of outcome indicators
- Experience of the 2007-2013 Italian Performance Reserve – measurable objective for public services provision in Mezzogiorno
- Guide on ex-ante evaluation
- Guidance on the performance framework review and reserve in 2014-2020
- Ewaluacja działań innowacyjnych: Przewodnik metodologiczno-praktyczny
- *Guidance for the Terms of Reference for Impact Evaluations*
- *Standardised key terminology*

Wytyczne krajowe

1. Wytyczne z dnia 30 stycznia 2015 r. w zakresie realizacji projektów finansowanych ze środków Funduszu Pracy w ramach programów operacyjnych współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego na lata 2014-2020
2. Wytyczne z dnia 30 stycznia 2015 r. w zakresie szczegółowego opisu osi priorytetowych krajowych i regionalnych programów operacyjnych na lata 2014-2020

3. Wytyczne z dnia 31 marca 2015 r. w zakresie warunków certyfikacji oraz przygotowania prognoz wniosków o płatność do Komisji Europejskiej w ramach programów operacyjnych na lata 2014-2020
4. Wytyczne z dnia 8 maja 2015 r. w zakresie sprawozdawczości na lata 2014-2020
5. Wytyczne z dnia 21 stycznia 2015 r. w zakresie komitetów monitorujących na lata 2014-2020
6. Wytyczne z dnia 28 maja 2015 r. w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014-2020
7. Wytyczne z dnia 2 czerwca 2015 r. w zakresie realizacji przedsięwzięć z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego w obszarze edukacji na lata 2014-2020
8. Wytyczne z dnia 22 kwietnia 2015 r. w zakresie monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020
9. Wytyczne z dnia 24 lutego 2015 r. w zakresie wykorzystania środków pomocy technicznej na lata 2014-2020
10. Wytyczne z dnia 8 maja 2015 r. w zakresie realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami i zasady równości szans kobiet i mężczyzn w ramach funduszy unijnych na lata 2014-2020
11. Wytyczne z dnia 10 kwietnia 2015 r. w zakresie realizacji przedsięwzięć z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego w obszarze przystosowania przedsiębiorców i pracowników do zmian na lata 2014-2020
12. Wytyczne z dnia 10 kwietnia 2015 r. w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020
13. Wytyczne z dnia 3 marca 2015 r. w zakresie warunków gromadzenia i przekazywania danych w postaci elektronicznej na lata 2014-2020
14. Wytyczne z dnia 31 marca 2015 r. w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014-2020
15. Wytyczne z dnia 28 maja 2015 r. w zakresie kontroli realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020
16. Wytyczne z dnia 31 marca 2015 r. w zakresie realizacji zasady partnerstwa na lata 2014-2020
17. Wytyczne z dnia 30 kwietnia 2015 r. w zakresie informacji i promocji programów operacyjnych polityki spójności na lata 2014-2020
18. Wytyczne z dnia 18 marca 2015 r. w zakresie zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód i projektów hybrydowych na lata 2014-2020
19. Wytyczne z dnia 19 lutego 2015 r. w zakresie procesu desygnacji na lata 2014-2020
20. Wytyczne z dnia 20 lipca 2015 r. w zakresie sposobu korygowania i odzyskiwania nieprawidłowych wydatków oraz raportowania nieprawidłowości w ramach programów operacyjnych polityki spójności na lata 2014-2020
21. Wytyczne z dnia 3 lipca 2015 r. w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020
22. Wytyczne z dnia 3 lipca 2015 r. w zakresie kontroli dla Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020
23. Wytyczne z dnia 22 lipca 2015 r. w zakresie realizacji przedsięwzięć z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego w obszarze rynku pracy na lata 2014-2020
24. Zasady wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020
25. Podręcznik kwalifikowania wydatków objętych dofinansowaniem w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020