

Artur Bartoszewicz

## **6. Zarządzanie środkami z funduszy UE – reguły i zasady kolejnych perspektyw finansowych UE. Praktyka *multilevel governance***

### **Streszczenie**

Kolejne perspektywy finansowe, w których Polska bierze udział jako największy beneficjent funduszy w historii Unii Europejskiej, oparte zostały na siedmioletnich okresach programowania. Podobieństwa i różnice między tymi okresami wynikają ze zmian w założeniach strategicznych Wspólnoty, wyznaczania nowych celów rozwojowych, czy też wskazywania nowych problemów i barier rozwoju, którym, dzięki funduszom, UE zamierzała i zamierza sprostać. W niniejszym opracowaniu zaprezentowano główne zasady i reguły zarządzania finansowego zaprojektowane przez Komisję Europejską (KE) oraz władze krajowe dotyczące zasad m.in. kwalifikowalności wydatków, certyfikacji, wnioskowania o płatność, czy też wieloletniego gospodarowania finansowego. Szczególny nacisk został położony na prezentacji metod wieloletniego gospodarowania środkami w kraju beneficjencie oraz reguły przepływu środków między UE a krajem członkowskim w aspekcie praktycznego stosowania w UE metod *multilevel governance*.

**Słowa kluczowe:** zarządzanie finansowe, fundusze UE, wielopoziomowe rządzenie (*multilevel governance*), perspektywy finansowe (programowe) UE.

### **Management of EU funds - rules and principles of the next financial perspectives of the EU. Practical implementation of multilevel governance**

#### **Abstract**

The next financial perspectives, in which Poland participates as the biggest beneficiary of the funds in the history of the European Union, are based on the seven-year programming periods. Similarities and differences between these periods due to changes in the strategic assumptions of the Community, set new development targets or indicate new problems and barriers to development, which, thanks to the funds, the EU intended and intends to meet. In this paper we present the main principles and rules of financial management developed by the European Commission (EC) and the national authorities on the rules include eligibility of expenditure, certification, requesting payment or multiannual financial management. Particular emphasis has

been placed on the presentation of the methods of management of multi-periods in country beneficiaries and cash flow rules between the EU and the country concerned in the context of practical application in the EU multilevel governance methods.

**Keywords:** financial management, the EU funds, multilevel governance, the financial (programme) perspective of the EU.

## Wprowadzenie

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej (UE) z dniem 1 maja 2004 roku umożliwiło uruchomienie absorpcji niespotykanej dotychczas skali środków w ramach Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej oraz Polityki Rybackiej i Morskiej UE. Dostępność funduszy w kolejnych perspektywach finansowych ograniczona została szczegółowymi zasadami i regułami. W założeniu umożliwiać one miały z jednej strony zapewnienie bezpieczeństwa przepływu środków publicznych i ograniczenie potencjalnych nieprawidłowości, zaś z drugiej wytworzyć mechanizmy samoregulacji gwarantujące skuteczność absorpcji, równocześnie gwarantując skuteczność kofinansowania krajowego, jako jednej z podstawowych reguł finansowania z funduszy UE. Trzy kolejne perspektywy finansowe oparte na siedmioletnich okresach programowania<sup>1</sup> charakteryzuje modyfikowane podejście Komisji Europejskiej (KE) do określania reguł finansowania opartych na zasadach m.in. kwalifikowalności wydatków, certyfikacji, wnioskowania o płatność i wieloletniego gospodarowania finansowego.

Zastosowanie jednolitych reguł i zasad zarządzania finansowego pozwoliło na praktyczną implementację *multilevel governance* w całej UE. Jest to rozwiązanie zarządcze, które w swym założeniu opiera się na perspektywicznej, długookresowej, wielopłaszczyznowej, ponadnarodowej koncepcji integracji ładu administracyjno-regulacyjnego opracowanej na początku lat 90-tych, szerzej zaprezentowanej przez Komisję Europejską w dokumencie problemowym: *Europejskie Rządzenie*<sup>2</sup>. Potrzeba koordynacji zarządzania finansowego wynikała z konieczności zapewnienia osiągnięcia,

---

<sup>1</sup> Polska wchodząc do UE w połowie okresu 2000-2006 uczestniczyła jedynie w części tej perspektywy programowej, jednak na zasadach ogólnych musząc respektować wszystkie zasady dotyczące mechanizmów jej finansowania. Dopiero w latach 2007-2013 i w ramach obecnie projektowanej perspektywy na lata 2014-2020 mamy szansę na pełny ogląd reguł i zasad finansowania zarówno w fazie projektowania, realizacji, jak i zamykania mechanizmów programowych. Warto nadmienić, że przed wejściem Polski do UE, perspektywy przyjmowały krótsze wymiary czasowe 5 i 6 lat, w okresach 1989-1993 oraz 1994-1999.

<sup>2</sup> Europejskie Rządzenie. Biała Księga przyjęta przez Komisję Europejską w dniu 25 lipca 2001 roku.

założonych systemem planowania strategicznego na poziomie wspólnoty, celów i rezultatów, które odnosić się miały bezpośrednio do interwencji prowadzonych na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. Reguły finansowe pozwalają m.in. na:

- wytworzenie skutecznego systemu przepływu środków pomiędzy KE a krajem beneficjentem,
- zapewnienie urealnienia alokacji w perspektywie wieloletniej,
- ograniczenie ryzyk nieprawidłowości<sup>3</sup>,
- limitowanie wartości przekazywanych środków w relacji do potencjalnej zdolności absorpcyjnej poszczególnych krajów,
- zapewnienie mechanizmów kontroli i monitoringu, zarówno na poziomie krajowym, jak i wspólnotowym.

## 1. System zarządzania finansowego na lata 2000-2006

Podstawą systemu absorpcji funduszy UE<sup>4</sup> w Polsce w latach 2004-2006 były Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006<sup>5</sup> (NPR) oraz Strategia Wykorzystania Funduszu

---

<sup>3</sup> Zgodnie z art. 1a Rozporządzenia Komisji (WE) nr 1681/94 oraz art. 2 pkt 7 Rozporządzenia Rady (WE) 1083/2006 za nieprawidłowość należy uznawać: jakiegokolwiek naruszenie przepisów prawa wspólnotowego, wynikające z działania lub zaniechania ze strony podmiotu gospodarczego, które spowodowało lub mogło spowodować szkodę w ogólnym budżecie Wspólnot Europejskich w związku z finansowaniem nieuzasadnionego wydatku z budżetu Wspólnoty.

<sup>4</sup> Podstawę prawną zarządzania finansowego na poziomie wspólnotowym, jak i krajowym stanowiły rozporządzenia: Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych; Rozporządzenie Komisji (WE) nr 438/2001 z dnia 2 marca 2001 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 dotyczącego zarządzania i systemów kontroli pomocy udzielanej w ramach funduszy strukturalnych; Rozporządzenie Rady z dnia 16 maja 1994 r. ustanawiające Fundusz Spójności (1164/1994/EWG); Rozporządzenie Rady (WE) nr 1264/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1164/1994 ustanawiające Fundusz Spójności; Rozporządzenie Komisji nr 1386/2002 ustanawiające szczegółowe zasady dla wdrożenia Rozporządzenia Rady nr 1164/94 w sprawie systemów zarządzania i kontroli oraz procedur dokonywania korekt finansowych pomocy udzielanej w ramach Funduszu Spójności. Na poziomie krajowym funkcjonowała również Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz. U. z 2004 r. Nr 116 z późn. zm.), jednak jej zakres w aspekcie zarządzania finansowego funduszami UE był ograniczony. Dotyczył przede wszystkim sposobu przygotowania i realizacji Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006, w tym: zasady koordynacji i współdziałania organów administracji rządowej, organów administracji samorządowej i partnerów społecznych i gospodarczych; zasady współdziałania z instytucjami Wspólnot Europejskich oraz organizacjami międzynarodowymi; instrumenty finansowe; system instytucjonalny; system programowania, monitorowania, sprawozdawczości, oceny i kontroli.

Spójności na lata 2004-2006<sup>6</sup> (SWFS), których uruchomienie nastąpiło w ramach Podstaw Wsparcia Wspólnoty<sup>7</sup> (PWW).

W NPR założono, że łączna suma środków publicznych (fundusze strukturalne, Fundusz Spójności, środki krajowe) zaangażowanych w jego realizację wyniesie 14.891,5 mln euro, z czego 11.368,6 mln euro tj. 76,3% całości sumy pochodzić będzie ze środków wspólnotowych. Środki te miały być wydatkowane począwszy od roku 2004 aż do roku 2009, a w przypadku Funduszu Spójności ostatecznie do 2010 r. Z ogólnej sumy wkładu Wspólnoty 7.635,3 mln euro (67,2%) miało pochodzić z zasobów funduszy strukturalnych (ERDF, ESF, EAGGF, FIFG)<sup>8</sup>. Z tej kwoty 7.320,7 mln euro planowano wykorzystać na realizację Podstaw Wsparcia Wspólnoty (w ramach programów operacyjnych: Sektorowy Program Operacyjny *Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw*, Sektorowy Program Operacyjny *Rozwój Zasobów Ludzkich*, Sektorowy Program Operacyjny *Transport*, Sektorowy Program Operacyjny *Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich*, Sektorowy Program Operacyjny *Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb*, Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego oraz Program Operacyjny *Pomoc Techniczna*), natomiast 314,6 mln euro na realizację programów Inicjatyw Wspólnotowych: INTERREG oraz EQUAL Szacowano, że zaangażowanie środków UE w realizację celów polityki strukturalnej w Polsce, w układzie poszczególnych funduszy, kształtować się będzie następująco:

---

<sup>5</sup> *Polska Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006*, dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 14 stycznia 2003 r., Warszawa, styczeń 2003 r.

<sup>6</sup> *Strategia Wykorzystania Funduszu Spójności na lata 2004-2006*. Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, luty 2003 rok.

<sup>7</sup> *Podstawy Wsparcia Wspólnoty Promowanie wzrostu gospodarczego i warunków sprzyjających wzrostowi zatrudnienia*, Bruksela-Warszawa, grudzień 2003.

<sup>8</sup> ERDF - European Regional Development Fund – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR). Patrz: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 1783/1999 z dnia 12 lipca 1999 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego; ESF – European Social Fund – Europejski Fundusz Społeczny (EFS). Patrz: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 1784/1999 z dnia 12 lipca 1999 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego; EAGGF - European Agriculture Guidance and Guarantee Funds - Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej. Patrz: Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju wsi przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR), nowelizujące i uchylające niektóre Rozporządzenia; FIFG - Financial Instrument for Fisheries Guidance - Finansowy Instrument Wspierania Rybołówstwa (FIWR). Patrz: Rozporządzenie Rady (WE) 1263/1999 z 21 czerwca 1999 r. dotyczące instrumentów finansowych skierowanych na politykę rybołówstwa.

- a) fundusze strukturalne łącznie – 67,2 % (7.635,3 mln euro) w tym: ERDF – 60,9% (4.652,8 mln euro), ESF – 22,9 % (1.748,9 mln euro), EAGGF – 13,8 % (1.055,0 mln euro), FIFG – 2,4 % (178,6 mln euro),
- b) Fundusz Spójności (FS) – 32,8 % (3.733,3 mln euro)<sup>9</sup>.

Zakładano, że system zarządzania finansowego i kontroli środków pochodzących z funduszy strukturalnych będzie działał zgodnie z wymogami określonymi w Rozporządzeniu Rady Nr 1260/1999 oraz Rozporządzeniu Komisji Europejskiej Nr 438/2001 z dnia 2 marca 2001 r. W NPR przyjęto szczegółowy podział funkcji w zakresie zarządzania finansowego i kontroli jednostek zaangażowanych we wdrażanie funduszy strukturalnych. Model uwzględniał różnorodność zadań wykonywanych przez te jednostki (Wykres 1. Zarządzanie finansowe i kontrola wydatków w ramach Podstaw Wsparcia Wspólnoty i programów operacyjnych 2004-2006)<sup>10</sup>.

W Strategii Wykorzystania Funduszu Spójności na lata 2004-2006 system zarządzania Funduszem Spójności przygotowano zgodnie z zasadami i procedurami określonymi w Rozporządzeniu Rady nr 1164/94/EWG z 16.05.1994 ustanawiającym Fundusz Spójności zmienionym Rozporządzeniem Rady nr 1264/1999 z 21.07.1999 r., następnie Rozporządzeniem Rady nr 1265/1999 z 21.07.1999 r. oraz w Rozporządzeniu Komisji nr 1386/2002 ustanawiającym szczegółowe zasady dla wdrożenia Rozporządzenia Rady nr 1164/1994 w sprawie systemów zarządzania i kontroli oraz procedur dokonywania korekt finansowych pomocy udzielanej w ramach Funduszu Spójności. Podobnie, jak w NPR, tu również przyjęto szczegółowy podział funkcji w zakresie zarządzania finansowego i kontroli jednostek zaangażowanych we wdrażanie funduszu spójności (Wykres 2. Zarządzanie finansowe i kontrola wydatków w ramach Strategii Wykorzystania Funduszu Spójności na lata 2004-2006)<sup>11</sup>.

Reguły i zasady zarządzania finansowego w perspektywie 2000-2006 prezentuje Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych w Tytule III *Wkład i Zarządzanie Finansami przez Fundusze*<sup>12</sup>. Zgodnie z zapisami powyższego rozporządzenia KE

<sup>9</sup> *Polska Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006*, dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 14 stycznia 2003 r., Warszawa, styczeń 2003 r., s. 135-136.

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 150 i następne.

<sup>11</sup> *Strategia Wykorzystania Funduszu Spójności na lata 2004-2006*. Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, luty 2003 rok, s. 97 i następne.

<sup>12</sup> Środki dostępne na zobowiązania z funduszy na okres lat 2000-2006 miały wartość 195 miliardów EUR w cenach z 1999 r., jednak zgodnie z art. 7 ust. 7 do celów ich programowania i późniejszego włączenia do ogólnego budżetu Wspólnot Europejskich, były indeksowane w wysokości 2% rocznie, od 1 stycznia 2000 r.

przyjmowała w jednej decyzji wartość wkładów ze wszystkich funduszy należnych danemu państwu członkowskiemu na podstawie wniosku o przyznanie pomocy. Założono ustalanie wkładu maksymalnego pomocy dla każdego z priorytetów pomocy. Przy wydatkowaniu środków, wkład funduszy zasadniczo przyjmował formę bezzwrotnej pomocy bezpośredniej, jak również innych form, takich jak pomoc zwrotna, dotacja na spłatę oprocentowania, gwarancje, udział w kapitale podwyższonego ryzyka lub inne formy finansowe<sup>13</sup>.

Wkład funduszy był zróżnicowany i zależny od: wagi szczególnych problemów, finansowej zdolności danego Państwa Członkowskiego, wagi przywiązywanej do pomocy i priorytetów z punktu widzenia Komisji, wagi przywiązywanej do pomocy i priorytetów z regionalnego i krajowego punktu widzenia, szczegółowej charakterystyki rodzaju pomocy i danego priorytetu oraz optymalizacji wykorzystania środków finansowych w planach finansowych. Obliczany był w odniesieniu albo do całkowitego kosztu dopuszczalnego, albo całkowitego, publicznego lub pokrewnego kwalifikującego się wydatku (krajowego, regionalnego lub lokalnego i wspólnotowego) w ramach każdej pomocy. Przyjęto, że wydatki dotyczące działań kwalifikujących się do współfinansowania z funduszy jedynie wówczas, gdy te operacje tworzą część danej pomocy. Wkład finansowy funduszy był ograniczony następującymi pułapami: maksymalnie 75% całkowitych kosztów kwalifikowanych oraz, co do zasady, co najmniej 50% kwalifikujących się wydatków publicznych w przypadku środków podejmowanych w regionach objętych Celem 1 Polityki Spójności. W przypadku, gdy regiony znajdowały się w Państwie Członkowskim objętym FS, wkład Wspólnoty mógł wzrosnąć. W wyjątkowych i należycie uzasadnionych przypadkach, maksymalnie osiągał do 80% całkowitych kosztów kwalifikowanych oraz maksymalnie do 85% całkowitych kosztów dopuszczalnych w przypadku najbardziej oddalonych regionów i wysp greckich, których upośledzenie wynika z odległego położenia. Jak również maksymalnie 50% całkowitego kosztu kwalifikowanego i równocześnie przynajmniej 25% kwalifikujących się wydatków publicznych w przypadku działań realizowanych w obszarach objętych Celem 2 lub 3 Polityki Spójności<sup>14</sup>.

Warto podkreślić, że w okresie 2000-2006 zastosowano zasadę, zgodnie z którą całkowite roczne wpływy w każdym Państwie Członkowskim z funduszy

---

<sup>13</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych, Art. 28.

<sup>14</sup> Ibidem, Art. 29 i 30.

strukturalnych na mocy rozporządzenia 1260/1999 - w połączeniu z pomocą otrzymaną z FS – nie powinny przekroczyć 4% krajowego PKB<sup>15</sup>.

W ramach systemu zarządzania finansowego przyjęto, że zobowiązania budżetowe Wspólnoty dokonywane są na podstawie decyzji przyznającej wkład z funduszy. W modelu gospodarowania środkami stosowano zasadę n+2, zgodnie z którą KE automatycznie anulowała każdą część zobowiązania wobec państwa beneficjenta, które nie zostało uregulowane w drodze wpłaty na rachunek lub dla której Komisja nie otrzymała wniosku o płatność, do końca drugiego roku po roku dokonania zobowiązania<sup>16</sup>. Płatności mogły przybrać formę płatności na rachunek, płatności tymczasowej lub płatności salda końcowego. Płatności okresowe i płatności salda końcowego dotyczyły wydatków faktycznie poniesionych, które musiały być powiązane z płatnościami dokonanyymi przez bezpośrednich beneficjentów, potwierdzonych przez opłacone faktury lub dokumenty rachunkowe o takiej samej wartości dowodowej. W modelu finansowania zastosowano płatność zaliczkową w wysokości 7% oraz system płatności okresowych dokonywanych przez KE w celu zwrotu wydatków faktycznie opłacanych przez fundusze, jako potwierdzonych przez organ wypłacający. Przyjęto, że łączna wartość zaliczki plus płatności okresowych, które były dokonywane w odniesieniu do danej pomocy, nie mogła przekraczać 95% wkładu z funduszy dla tej pomocy<sup>17</sup>.

W ramach zaprojektowanego systemu kontroli finansowej przyjęto, że bez ograniczenia odpowiedzialności KE za wykonanie ogólnego budżetu Wspólnot Europejskich, to Państwa Członkowskie biorą w pierwszej instancji odpowiedzialność za finansową kontrolę pomocy. W tym celu KE potwierdzała (w drodze poświadczenia zdolności instytucjonalnych), że Państwa Członkowskie mają sprawnie funkcjonujące systemy zarządzania i kontroli, co miało dodatkowo gwarantować, że wspólnotowe Fundusze wykorzystywane były skutecznie i prawidłowo. Ponadto KE i Państwa Członkowskie na podstawie dwustronnych ustaleń administracyjnych miały współpracować w zakresie koordynowania planów, metod i wykonania kontroli, tak, aby maksymalizować użyteczność prowadzonych kontroli, w tym niezwłocznie wymieniać wyniki przeprowadzonych kontroli. W przypadku wykrycia nieprawidłowości zaistniała możliwość nałożenia zgodnie z art. 39 korekt

---

<sup>15</sup> Ibidem, Art. 8.

<sup>16</sup> Jak również gdzie sytuacja tego wymaga i dla właściwych kwot, po terminie późniejszej decyzji Komisji wymaganej dla zatwierdzenia środka lub działania, albo po upływie nieprzekraczalnego terminu przekazania końcowego sprawozdania, wówczas wkład z funduszy dla tej pomocy miał zostać obniżony o tę kwotę. Ibidem, Art. 31.

<sup>17</sup> Ibidem, Art. 32.

finansowych. Przy podejmowaniu decyzji o wielkości korekty, KE brała pod uwagę, zgodnie z zasadą proporcjonalności, rodzaj nieprawidłowości lub zaistniałych zmian. Ponadto istotnym był również zakres i następstwa finansowe wad stwierdzonych w systemach zarządzania lub kontroli Państw Członkowskich dla budżetu wspólnoty i/lub budżetu państwa beneficjenta<sup>18</sup>.

System finansowania przewidział poza podstawową alokacją środków na programy, również rezerwy wykonania, których przyznanie następowało w wyniku oceny przez KE wykonanie każdego programu operacyjnego na podstawie ograniczonej liczby wskaźników monitorowania. Miały one odzwierciedlać skuteczność zarządzania i finansowania mierząc rezultaty osiągnięte w połowie okresu w nawiązaniu do ich szczegółowych celów początkowych (z uwagi na skrócony okres programowania Polska w tym mechanizmie nie brała udziału)<sup>19</sup>.

Zgodnie z wymaganiami Rozporządzenia Komisji (WE) nr 438/2001 z dnia 2 marca 2001 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 dotyczącego zarządzania i systemów kontroli pomocy udzielanej w ramach funduszy strukturalnych każde Państwo Członkowskie, jako beneficjent pomocy, zapewniało, iż instytucje zarządzające i płatnicze oraz organy pośrednie otrzymały odpowiednie wytyczne w sprawie oceny systemów zarządzania i kontroli. Zakres wytycznych obejmował ustalenia niezbędne do zapewnienia należytego zarządzania finansami funduszy strukturalnych zgodnego z ogólnie przyjętymi zasadami i normami, w szczególności zapewnienia odpowiedniej oceny prawidłowości, właściwości i kwalifikacji wniosków o pomoc wspólnotową.

Wobec wdrażania FS przyjęty system zarządzania finansowego oparto na Rozporządzeniu Rady z dnia 16 maja 1994 r. ustanawiającym Funduszu Spójności (1164/1994/EWG), Rozporządzeniu Rady (WE) nr 1264/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 1164/1994 ustanawiające Fundusz Spójności oraz Rozporządzeniu Komisji nr 1386/2002 ustanawiającym szczegółowe zasady dla wdrożenia Rozporządzenia Rady nr 1164/94 w sprawie systemów zarządzania i kontroli oraz procedur dokonywania korekt finansowych pomocy udzielanej w ramach Funduszu Spójności.

W rozporządzeniach założono, że od 1 stycznia 2000 r. ogół zasobów finansowych przeznaczonych na zobowiązania w okresie od 2000 r. do 2006 r. powinien wynieść 18 miliardów EUR według cen z 1999 r. Indykatory podział ogółu zasobów FS określany był na podstawie precyzyjnych i obiektywnych kryteriów, przede wszystkim

---

<sup>18</sup> Ibidem, Art. 38 i 39.

<sup>19</sup> Ibidem, Art. 44.



zaludnienia, PNB *per capita* z uwzględnieniem poprawy krajowego dobrobytu osiągniętego w poprzednim okresie, oraz powierzchni kraju. Brał on również pod uwagę inne czynniki społeczno-gospodarcze takie jak braki w infrastrukturze transportowej<sup>20</sup>.

W systemie, podobnie jak przy funduszach strukturalnych, przyjęto zasadę, że bez uszczerbku dla odpowiedzialności KE za realizację budżetu Wspólnoty, Państwa Członkowskie przyjmowały odpowiedzialność przede wszystkim za kontrolę finansową projektów. Wskaźnik pomocy udzielonej przez Fundusz Spójności wynosił od 80% do 85% wydatków publicznych lub innych równoważnych wydatków. Zakaz podwójnego finansowania wykluczył możliwość równoczesnego korzystania z Funduszu i Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, Europejskiego Funduszu Socjalnego, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego lub Finansowych Instrumentów Wspierania Rybołówstwa na finansowanie danej pozycji wydatkowej<sup>21</sup>.

Z kolei zgodnie z zapisami Rozporządzenia Komisji (WE) nr 1386/2002 z dnia 29 lipca 2002 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1164/94 w zakresie systemów zarządzania i kontroli pomocy przyznanej z Funduszu Spójności i procedury dokonywania korekt finansowych każde Państwo Członkowskie zapewniało odpowiednie wytyczne dotyczące zabezpieczenia systemów zarządzania i kontroli niezbędnych do zapewnienia następującym instytucjom i organom prawidłowego zarządzania Funduszem Spójności zgodnie z powszechnie akceptowanymi zasadami i normami. Również w ramach tego funduszu przewidziano korekty w przypadku wystąpienia nieprawidłowości oraz mechanizmy poświadczenia wydatków i wielopoziomowy system kontroli poprawności wydatkowania.

Podsumowując perspektywę 2000-2006 w zakresie zarządzania finansowego, należy podkreślić, że zastosowane rozwiązania były spójne, choć miały źródła w różnych podstawach prawnych. Podejście do funduszy strukturalnych w porównaniu do Funduszy Spójności było odmienne przede wszystkim co do zasad finansowania (progi intensywności pomocy), okresu finansowania (Fundusz Spójności kończył wydatkowanie w 2010 r.) oraz struktury instytucji włączonych w proces zarządzania finansowego programami (co wynikało przede wszystkim z typu beneficjentów włączonych w proces finansowania projektów z danego źródła funduszeowego).

---

<sup>20</sup> Rozporządzenie Rady z dnia 16 maja 1994 r. ustanawiające Fundusz Spójności (1164/1994/EWG), Rozporządzenie Rady (WE) nr 1264/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1164/1994 ustanawiające Fundusz Spójności, Art. 4 i 5.

<sup>21</sup> Ibidem, Art. 7 i 9.

## 2. System zarządzania finansowego na lata 2007-2013

W latach 2007-2013 system absorpcji funduszy UE<sup>22</sup> w Polsce realizowany był na podstawie Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia na lata 2007-2013 (NSRO), nazywanych również Narodową Strategią Spójności<sup>23</sup>, Zintegrowanego Pakietu Wytycznych dot. wzrostu gospodarczego i zatrudnienia<sup>24</sup> oraz Strategicznych Wytycznych Wspólnoty<sup>25</sup>.

W NSRO założono, że łączna suma środków zaangażowanych w ich realizację w latach 2007-2013 wyniesie około 85,6 mld euro. Z tytułu realizacji NSRO

---

<sup>22</sup> Podstawę prawną zarządzania finansowego stanowiły następujące akty prawne: Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1080/2006 z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1081/2006 z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999; Rozporządzenie Rady (WE) nr 1084/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego Fundusz Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) 1164/94; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1082/2006 z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT); Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego; Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz. U. 2006 Nr 227 poz. 1658; Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240); Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241); Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, z późn. zm.).

<sup>23</sup> *Polska. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie, Narodowa Strategia Spójności*, dokument zaakceptowany decyzją Komisji Europejskiej zatwierdzającą pewne elementy Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, maj 2007.

<sup>24</sup> Zintegrowany Pakiet Wytycznych na rzecz Wzrostu i Zatrudnienia 2005-2008 (ZPW) (*Integrated Guidelines on Growth and Jobs 2005-2008*), przedstawiony przez KE 12 kwietnia 2005 r., jest dokumentem łączącym dotychczasowe Ogólne Wytyczne Polityki Gospodarczej (*Broad Economic Policy Guidelines*) oraz Wytyczne dotyczące Zatrudnienia (*Employment Guidelines*).

<sup>25</sup> Strategiczne Wytyczne Wspólnoty (*Cohesion Policy in Support of Growth and Jobs – Community Strategic Guidelines 2007-2013*), opublikowane przez KE 5 lipca 2005 r. (Patrz również: Decyzja Rady z dnia 6 października 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności 2006/702/WE).

średniorocznie (do roku 2015) miano wydatkować około 9,5 mld euro, co odpowiadało około 5% produktu krajowego brutto. Z tej sumy: 67,3 mld euro pochodziło z budżetu UE, 11,9 mld euro z krajowych środków publicznych (w tym ok. 5,9 mld euro z budżetu państwa), ok. 6,4 mld euro planowano zaangażować ze strony podmiotów prywatnych<sup>26</sup>. Wydatki w ramach polityki spójności miały być koordynowane z wydatkami przeznaczonymi na instrumenty strukturalne Wspólnej Polityki Rolnej oraz Wspólnej Polityki Rybackiej, a także programami europejskimi w sferze wzmacniania konkurencyjności. Łączna suma środków włączona w realizację działań rozwojowych, których głównym elementem było NSRO, wynosiła ponad 107,9 mld euro, w tym 85,4 mld środków UE.

Wydatkowanie środków w ramach NSRO następowało poprzez system programów operacyjnych: Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (PO IiŚ) – finansowany ze środków EFRR oraz Funduszu Spójności; Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka (PO IG) – finansowany ze środków EFRR; Program Operacyjny Kapitał Ludzki (PO KL) – finansowany ze środków EFS; Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej (PO RPW) – finansowany ze środków EFRR oraz Program Operacyjny Pomoc Techniczna (PO PT) – finansowany ze środków EFRR<sup>27</sup>, 16 Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) oraz Programy Operacyjne Europejskiej Współpracy Terytorialnej (PO EWT). Wszystkie finansowane ze środków EFRR. Ponadto, poza systemem ujętym w NSRO, środki z Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) obsługiwały Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW), natomiast środki

---

<sup>26</sup> Z kwoty 67,3 mld euro ponad 66,5 mld euro zostało przeznaczonych na współfinansowanie programów operacyjnych Celu „Konwergencja”, a ponad 557,7 mln euro na programy Celu „Europejska Współpraca Terytorialna”. Dodatkowo, ponad 173,3 mln euro przeznaczono na realizację programów współpracy transgranicznej w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa z udziałem Polski. W ramach Celu „Konwergencja” 67% środków pochodziło z zasobów funduszy strukturalnych (52% z EFRR, 15% z EFS). Pozostałe 33% środków finansowych pochodziło z Funduszu Spójności. Warto nadmienić, że w ramach ogólnej alokacji Rada Europejska przeznaczyła środki finansowe w wysokości ponad 992 mln euro z EFRR dla 5 regionów Polski, w których PKB na mieszkańca (wg danych Eurostatu z 2002 r.) był najniższy w całej UE (województwa: lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie). Patrz: *Polska. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013...*, s. 116.

<sup>27</sup> *Polska. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013...*, op. cit., s. 75. Ujednoczenie struktury programowej nastąpiło dzięki przyjęciu w 2006 r. dokumentu pt. *Procedury przygotowania Programów Operacyjnych na lata 2007-13 w ramach NSRO. Organizacja prac*, przygotowanego w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, przez Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej.

z Europejskiego Funduszu Rybackiego dostępne były w ramach Programu Operacyjnego Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich (PO Ryby). Powyższe programy operacyjne były zarządzane na poziomie kraju, a w przypadku RPO zarządzane na poziomie 16 regionów. Całość alokacji Funduszu Spójności została przeznaczona na realizację przedsięwzięć infrastrukturalnych w ramach jednego programu, który łączył finansowanie w ramach oddzielnych priorytetów z funduszem strukturalnym - PO IiŚ<sup>28</sup>.

Zgodnie z art. 50 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 utworzona została rezerwa na poziomie NSRO w wysokości 3% alokacji w ramach Celu „Konwergencja”. Jej środki posłużyły do wzmocnienia właściwych priorytetów programów operacyjnych po dokonaniu oceny ich wykonania do 30 czerwca 2011 r. Rozdzielenie rezerwy nastąpiło do 31 grudnia 2011 r. Ponadto zgodnie z art. 51 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 państwo członkowskie, korzystające ze wsparcia w ramach Celu „Konwergencja”, mogły z własnej inicjatywy zarezerwować kwotę 1% rocznego wkładu funduszy strukturalnych na interwencję w razie nieprzewidzianych sytuacji kryzysowych o charakterze lokalnym bądź sektorowym, powiązanych z restrukturyzacją społeczno-gospodarczą lub skutkami liberalizacji handlu. Wobec opcjonalnego charakteru rezerwy interwencyjnej Polska takiej rezerwy nie stworzyła<sup>29</sup>.

Istotnym elementem przyjętego systemu zarządzania było wprowadzenie artykułem 35 ust. 3 pkt. 9a *Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*<sup>30</sup> uprawnienia wobec ministra ds. rozwoju regionalnego prawa wydawania wytycznych w celu zapewnienia zgodności sposobu wdrażania programów operacyjnych z prawem Unii Europejskiej oraz spełnienia wymagań określonych przez Komisję Europejską, a także w celu zapewnienia jednolitości zasad wdrażania programów operacyjnych. Powyższe rozwiązanie standaryzowało podejścia do systemu zarządzania finansowego w ramach poszczególnych programów, jak również doprecyzowało interpretację poszczególnych zapisów rozporządzeń kierunkowych (Wykres 3. Zarządzanie finansowe – schematy przepływu wniosków o płatność w strukturze programów operacyjnych na lata 2007-2013 oraz Wykres 4. Kontrole prowadzone przez IZ na podstawie art. 60 lit. b Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 i art. 13 ust. 2 Rozporządzenia Komisji (KE) nr 1828/2006 w ramach perspektywy 2007-2013, jak również Wykres 5. Modelowy przebieg procesu zarządzania finansowego w perspektywie 2007-2013).

---

<sup>28</sup> Ibidem, s. 115.

<sup>29</sup> Ibidem, s. 118-119.

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz. U. 2006 Nr 227 poz. 1658.

Zgodnie z zapisami Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 zobowiązania budżetowe Wspólnoty w związku z programami operacyjnymi były realizowane corocznie dla każdego funduszu i dla każdego celu, w okresie od 1 stycznia 2007 r. do 31 grudnia 2013 r. Pierwsze zobowiązanie budżetowe zostały podjęte przed przyjęciem przez KE decyzji o zatwierdzeniu programu. Każde następne zobowiązanie było podejmowane przez KE, co do zasady, do 30 kwietnia każdego roku, na podstawie decyzji o przyznaniu wkładu funduszy. W przypadku gdy nie zostały dokonane żadne płatności, państwo członkowskie mogło zwrócić się z wnioskiem, najpóźniej do 30 września roku n, o przesunięcie wszelkich zobowiązań w związku z programami w części związanej z krajową rezerwą interwencyjną na inne programy operacyjne.

System finansowania przewidywał płatności w formie płatności zaliczkowej, płatności okresowych oraz płatności salda końcowego. Uznano, że płatności okresowe oraz płatności salda końcowego obliczane będą przy zastosowaniu poziomu współfinansowania, określonego w decyzji KE dotyczącej danego programu operacyjnego dla każdej osi priorytetowej. Płatności odnoszono do kwalifikowalnych wydatków wskazanych w ramach tej osi priorytetowej, do której dokonano deklaracji wydatków poświadczanych przez instytucję certyfikującą. Mechanizm deklaracji wydatków odnosił się do całkowitej kwoty kwalifikowalnych wydatków, przy założeniu, że zostały one opłacone przez beneficjentów w trakcie realizacji operacji oraz dokonano wypłacenia odpowiadającego im wkładu publicznego. Dokumentowanie poniesionych wydatków następowało poprzez wskazanie związanych z nimi opłaconych faktur lub innych dokumentów księgowych o równorzędnej wartości dowodowej<sup>31</sup>.

Podobnie, jak w poprzednim okresie programowania zastosowano zasadę, wg której skumulowana suma dokonanych: płatności zaliczkowej i płatności okresowych nie powinna była przekraczać 95 % wkładu funduszy w program operacyjny. Z uwagi na kolejne rozszerzenia UE system płatności zaliczkowych na poziome krajowym został jednak zaprojektowany odmiennie i był realizowany w ratach:

---

<sup>31</sup> Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999, Art. 75 i następne.

- a) dla państw członkowskich UE wchodzących w jej skład przed dniem 1 maja 2004 r. - 2 % wkładu funduszy strukturalnych w program operacyjny w 2007 r. i 3 % wkładu funduszy strukturalnych w program operacyjny w 2008 r.;
- b) dla państw członkowskich, które przystąpiły do UE w dniu 1 maja 2004 r. lub po tej dacie - 2 % wkładu funduszy strukturalnych w program operacyjny w 2007 r., 3 % wkładu funduszy strukturalnych w program operacyjny w 2008 r. i 2 % wkładu funduszy strukturalnych w program operacyjny w 2009 r.;
- c) jeżeli program operacyjny był objęty celem Europejska współpraca terytorialna i co najmniej jednym z uczestników było państwo członkowskie, które przystąpiło do UE w dniu 1 maja 2004 r. lub po tej dacie - 2 % wkładu EFRR w program operacyjny w 2007 r., 3 % wkładu EFRR w program operacyjny w 2008 r. i 2 % wkładu EFRR w program operacyjny w 2009 r.;
- d) dla państw członkowskich UE wchodzących w jej skład przed dniem 1 maja 2004 r., 2 % wkładu FS w program operacyjny w 2007 r., 3 % wkładu FS w program operacyjny w 2008 r. i 2,5 % wkładu FS w program operacyjny w 2009 r.;
- e) dla państw członkowskich, które przystąpiły do UE w dniu 1 maja 2004 r. lub po tej dacie - 2,5 % wkładu FS w program operacyjny w 2007 r., 4 % wkładu FS w program operacyjny w 2008 r. i 4 % wkładu FS w program operacyjny w 2009 r.

Dodatkowo założono, że całkowita kwota wypłacona w ramach płatności zaliczkowej była zwracana KE przez podmiot wyznaczony przez państwo członkowskie, jeżeli w terminie dwudziestu czterech miesięcy od daty wypłacenia przez KE pierwszej raty kwoty płatności zaliczkowej nie został wysłany żaden wniosek o płatność w ramach programu operacyjnego. Powyższe założenie miało przyspieszyć działania państwa beneficjenta w zakresie rozpoczynania absorpcji, a tym samym przyspieszyć uruchamianie rozwiązań programowych i zarządczych. Zwrot taki nie wpływał na całkowitą kwotę wkładu funduszy w program operacyjny, miał charakter dyscyplinujący wobec przepływu finansowego<sup>32</sup>.

Nowością była możliwość częściowego zamknięcia programu operacyjnego, zgodnie z którą zamknięcie odnosiłoby się do operacji zakończonych w okresie do dnia 31 grudnia poprzedniego roku. Dokonywane byłoby na wniosek państwa beneficjenta<sup>33</sup>.

Kolejnym istotnym rozwiązaniem dyscyplinującym w zakresie zarządzania finansowego była możliwość zawieszenia całości lub części płatności okresowych na

---

<sup>32</sup> Ibidem, Art. 82.

<sup>33</sup> Ibidem, Art. 88.

poziomie osi priorytetowych lub programów. Stawało się to możliwe w przypadku gdy:

- w systemie zarządzania i kontroli programu istniała poważna wada mająca wpływ na rzetelność procedury poświadczania płatności, a w odniesieniu do której nie podjęto środków naprawczych lub
- wydatek ujęty w poświadczonej deklaracji wydatków związany był z poważną nieprawidłowością, która nie została poprawiona lub
- zachodziło poważne naruszenie przez państwo członkowskie zobowiązań wynikających z odpowiedzialności przez Państwo beneficjenta za zarządzanie programami operacyjnymi i ich kontrolę.

Ograniczenie działań dyscyplinujących wiązało się z podjęciem przez państwo członkowskie działań umożliwiających zniesienie takiego zawieszenia<sup>34</sup>.

W perspektywie 2007-2013 przyjęto, wobec państw których PKB w latach 2001–2003 pozostawał poniżej 85 % średniego PKB UE-25 również odmienną od lat 2000–2006 zasadę gospodarowania wieloletniego opartą na mechanizmach: n+2 i n+3, czyli zasad, które pozwalały uruchomić daną alokację roczną, zaś jej trwałość wychodziła poza dany rok i sięgała nawet trzeciego kolejnego roku programowania. Takie rozwiązanie zastosowano w Polsce do roku 2010, po tym roku powrócono do zasady n+2. Mechanizm miał z jednej strony ułatwić wydatkowanie środków, zaś z drugiej strony motywować do ich skutecznego i efektywnego wydatkowania. Pozostałe kraje członkowskie gospodarowały na zasadach n+2 w całym okresie programowania<sup>35</sup>.

Proces budżetowania wieloletniego oparty był, podobnie jak w poprzedniej perspektywie finansowej na identyfikacji zobowiązania bezwarunkowego, czyli dokonania płatności do budżetu wspólnego, limitowanego jedynie wartością maksymalnego zobowiązania jakie można było nałożyć na państwo członkowskie, które nie powinno przekraczać 1,24% (1,31%) Dochodu Narodowego Brutto (DNB) danego państwa<sup>36</sup>, jak również zobowiązania warunkowego, czyli wypłaty z budżetu

---

<sup>34</sup> Ibidem, Art. 92.

<sup>35</sup> Szerzej patrz: Bartoszewicz A., *Planowanie i programowanie rozwoju Unii Europejskiej – wymagania metodyczne wobec państwa członkowskiego w: Pomiędzy polityką stabilizacyjną i polityką rozwoju*, red. J. Stacewicz, Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego nr 88, SGH, Warszawa 2012.

<sup>36</sup> Pułap zasobów własnych wyznaczono na poziomie 1,24 % łącznych DNB państw członkowskich według cen rynkowych, natomiast pułap środków na pokrycie zobowiązań określono na poziomie 1,31 % łącznych DNB państw członkowskich. Decyzja, Rady Unii Europejskiej nr 2007/436/WE, Euratom, z dnia 7 czerwca 2007 r. w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich, art. 3.

wspólnego, limitowanego wartością maksymalną, czyli łącznie sumą alokacji na dany region funduszy strukturalnych i funduszu spójności, która nie mogła przekroczyć 4% PKB danego państwa<sup>37</sup>.

Podobnie, jak w pierwszej perspektywie finansowej, i w kolejnej zastosowano rozwiązania w zakresie możliwości nakładania korekt finansowych. Korekty były dokonywane przez państwo członkowskie w związku z pojedynczymi lub systemowymi nieprawidłowościami stwierdzonymi w operacjach lub programach operacyjnych. Korekty dokonywane przez państwo członkowskie polegały na anulowaniu całości lub części wkładu publicznego w ramach programu operacyjnego i służyły jako mechanizm dyscyplinujący w przypadku pojawiania się nieprawidłowości w wydatkowaniu środków publicznych<sup>38</sup>. Ostatecznie wiązało się to z koniecznością zwrotu części lub całości środków finansowych przez beneficjenta w zakresie i wysokości proporcjonalnie powiązanej z charakterem nieprawidłowości<sup>39</sup>.

Warto zauważyć, że rozporządzenie uszczegółowiające zmieniło charakter w stosunku do dotychczasowego podejścia, gdyż wyszło ono poza jedynie system zarządzania i kontroli pomocy udzielanej w ramach funduszy strukturalnych. W Rozporządzeniu Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiającym szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 położono szczególny nacisk na tematykę informacji i promocji, zagadnienie nieprawidłowości, czy też zasady kwalifikowalności, ograniczając równocześnie zakres informacji na temat zarządzania finansowego, który to został opisany bardziej szczegółowo w rozporządzeniu nr 1083/2006.

Na podkreślenie zasługują dwie istotne zmiany w systemie krajowym zarządzania finansowego funduszami UE wynikające z nowej *Ustawy o finansach publicznych*<sup>40</sup>,

---

<sup>37</sup> Transfery na rzecz nowych państw członkowskich w skali poszczególnych lat zostały ograniczone do maksymalnego pułapu określonego w trakcie szczytu w Berlinie dla starych i nowych krajów członkowskich na poziomie 4% ich PKB. Szerzej patrz: J. Szlachta *Polityka regionalna Polski w perspektywie integracji z Unią Europejską*, Studia Regionalne i Lokalne, Nr 1(5)/2001, s. 27 oraz J. Szlachta, *Polityka spójności Unii Europejskiej po 2013 roku*, [www.europa.edu.pl](http://www.europa.edu.pl)

<sup>38</sup> Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006, Art. 98.

<sup>39</sup> Szerzej patrz np.: Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013. Wytyczne w zakresie sposobu postępowania w razie wykrycia nieprawidłowości w wykorzystaniu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007-2013, MRR/H/19(2)/02/11, Minister Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 8 lutego 2011 r.

<sup>40</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240) oraz Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241).



która od 1 stycznia 2010 roku wyodrębniła z budżetu państwowego budżet środków europejskich przeznaczony do finansowania programów operacyjnych oraz budżet środków krajowych. Nowe przepisy ustanawiały również instytucję Płatnika, którego rolę pełni Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK). Tym samym nowy system wprowadził zasadę, że beneficjent otrzymuje środki na dofinansowanie z dwóch źródeł: środki UE wypłacane przez BGK w formie płatności oraz ewentualne współfinansowanie krajowe z budżetu państwa w formie dotacji celowej wypłacanej przez BGK lub bezpośrednio przez właściwego dysponenta<sup>41</sup>. Dotychczas środki dotacji rozwojowej przekazywała instytucja, która bezpośrednio zawarła z Beneficjentem umowę.

W kontekście realizacji całej perspektywy 2004-2006 oraz pierwszej połowy 2007-2013 zgodnie z art. 202 Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych główną formą wydatków w ramach programów operacyjnych była dotacja rozwojowa, co stanowiło konsekwencję włączenia powyższych środków europejskich do budżetu państwa. W ramach wszystkich programów operacyjnych realizowanych na podstawie ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, z małymi wyjątkami, wszystkie wydatki finansowane były w formie dotacji rozwojowej, która mogła być przekazywana z budżetu państwa lub z budżetu samorządu województwa w formie zaliczki lub zwrotu wydatków poniesionych na realizację programu, projektu lub zadania (Patrz: art. 202 ust. 3).

W wyniku zmian w nowej Ustawie o finansach publicznych uznano, że wydatki na realizację programów operacyjnych będą, w części odpowiadającej wkładowi środków europejskich, dokonywane w formie płatności<sup>42</sup>. Natomiast część odpowiadająca

---

<sup>41</sup> Wobec beneficjentów fundamentalne znaczenie ma fakt, że przepisy zmienionej ustawy przewidują różne procedury rozliczania otrzymanych środków, w zależności od formy ich przekazania, zwłaszcza w kontekście wypłaty dofinansowania w formie zaliczki. W przypadku gdy wypłacona beneficjentowi zaliczka zawiera zarówno wkład UE, jak i wkład krajowy, beneficjent będzie musiał dokładnie wiedzieć jaka część przekazanego mu dofinansowania podlega obowiązkowi zwrotu w przypadku braku rozliczenia do końca roku budżetowego. Tym samym zapisy umowy o dofinansowanie musiały być doprecyzowane o wskazanie, jaka część środków przysługujących beneficjentowi stanowi współfinansowanie krajowe i jakie są konsekwencje ich nierozliczenia z końcem roku budżetowego.

<sup>42</sup> W myśl art. 186 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240) wydatki na realizację programów i projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), a także środków pochodzących z innych źródeł zagranicznych, mogą być przeznaczone na: realizację projektów przez jednostki budżetowe; płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich; dotacje celowe dla

wkładowi krajowemu, towarzyszącemu wkładowi środków europejskich, będzie dokonywana w formie dotacji celowej<sup>43</sup>.

### 3. Projektowany system zarządzania finansowego na lata 2014-2020

Programowanie perspektywy finansowej na lata 2014-2020<sup>44</sup> odbywa się przy pomocy *Umowy Partnerstwa*<sup>45</sup> (UP), dokumentu określającego strategię interwencji

---

beneficjentów; realizację projektów finansowanych w ramach Programu Środki Przejściowe; realizację Wspólnej Polityki Rolnej zgodnie z odrębnymi ustawami.

<sup>43</sup> Zgodnie z art. 127 ust. 2 pkt. 2, 4 i 5 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240) w formie dotacji celowej będą wydatkowane: środki przeznaczone na współfinansowanie w ramach przyznanego beneficjentowi dofinansowania oraz realizację projektów pomocy technicznej; środki w ramach programów EWT i EISP przeznaczone na realizację projektów pomocy technicznej w ramach tych programów oraz środki przeznaczone na realizację programów finansowanych z udziałem środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2004-2009 i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2004-2009.

<sup>44</sup> Najistotniejszymi aktami prawnymi określającymi zasady i reguły zarządzania finansowego w ramach UP i programów operacyjnych są: Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (tzw. ustawa wdrożeniowa) (Dz. U. 2014, poz. 1146); Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240); Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241); Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013 w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”; 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; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu "Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia" oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006; 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 (EUWT) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania; 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 rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006; 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; Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 240/2014 z dnia 7 stycznia 2014 r.

funduszy europejskich w ramach trzech polityk unijnych: polityki spójności, wspólnej polityki rolnej (WPR) oraz wspólnej polityki rybołówstwa i morskiej (WPRyb) w Polsce w latach 2014-2020. Instrumentami realizacji UP będą krajowe programy operacyjne (KPO) i regionalne programy operacyjne (RPO). Planowane jest uruchomienie następujących programów operacyjnych:

- Program Operacyjny Inteligentny Rozwój 2014-2020 – EFRR;
- Program Operacyjny Polska Cyfrowa 2014-2020 – EFRR;
- Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 – EFRR oraz Fundusz Spójności;
- Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020 – EFS;
- Program Operacyjny Polska Wschodnia 2014-2020 – EFRR;
- Program Operacyjny Europejska Współpraca Terytorialna 2014-2020 - EFRR;
- Program Operacyjny Pomoc Techniczna 2014-2020 - EFRR
- Program Operacyjny „Rybnictwo i Morze” 2014-2020 - EFRROW;
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020 - EFRM;
- 16 regionalnych Programów Operacyjnych - EFRR.

Zgodnie z zapisami *Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2014-2020*, do zaprogramowania w ramach UP będzie dostępna kwota 77.566.981.621 EUR<sup>46</sup> (Cel 1 „Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” z uwzględnieniem YEI oraz Cel 2 polityki spójności - EWT)<sup>47</sup>.

---

w sprawie europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.

<sup>45</sup> Umowa Partnerstwa. Programowanie perspektywy finansowej 2014 -2020, Dokument zaakceptowany przez KE, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 21 maja 2014 r.

<sup>46</sup> Powyższe kwoty są wyrażone w cenach bieżących, zostały przyjęte przez Parlament Europejski (PE) 19 listopada 2013 r. i są zgodne z informacją o wysokości alokacji dla Polski na lata 2014-2020, przesłanej przez KE 20 grudnia 2013 r. Patrz: Umowa Partnerstwa, s. 159.

<sup>47</sup> Całkowita alokacja dla Polski przed transferami z wyłączeniem Pomocy Technicznej KE i miejskich działań innowacyjnych wynosi 82.177.555.129 EUR. W ramach powyższej kwoty na wsparcie bezrobotnej młodzieży (Inicjatywa na rzecz zatrudnienia osób młodych, ang. *Youth Employment Initiative* – YEI) Polska otrzyma 252.437.822 EUR. Całkowita alokacja dla Polski przed transferami po dodatkowym uwzględnieniu transferu na PT KE i na działania innowacyjne z inicjatywy KE w dziedzinie zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich<sup>176</sup> wynosi 82.536.555.129 EUR. W ramach wskazanej powyżej alokacji zostały uwzględnione następujące obligatoryjne transfery na instrumenty i programy zarządzane bezpośrednio przez KE: transfer z FS do CEF (4 137 214 248 EUR), transfer na Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym (*Fund for European Aid to the most Deprived* – FEAD; 473.359.260 EUR, transfer na pomoc techniczną z inicjatywy KE w wysokości 0,35% alokacji (287.652.997 EUR), transfer na działania innowacyjne z inicjatywy KE w dziedzinie zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich (71.347.003 EUR). Powyższe transfery

W zapisach *Umowy Partnerstwa* wskazano również założenia systemu zarządzania finansowego w ramach części dotyczącej Polityki Spójności<sup>48</sup>, którego model został oparty głównie na doświadczeniach i rozwiązaniach lat 2007-2013. Podstawowy mechanizm przepływów finansowych w zakresie środków funduszy strukturalnych i FS oparty będzie jak dotychczas o budżet środków europejskich, czyli wyodrębnioną część budżetu państwa, zasilaną transferami z KE (dochody budżetu środków europejskich), z której następnie dokonywane mają być płatności na rzecz beneficjentów w kwocie odpowiadającej przyznanemu dofinansowaniu unijnemu (wydatki budżetu środków europejskich). Instytucją dokonującą płatności będzie również BGK (Wykres 6. Przepływy pieniężne – model docelowy w perspektywie 2014-2020). Rozliczenie wydatków kwalifikowalnych poniesionych przez beneficjenta odbywać się będzie na podstawie wniosku o płatność złożonego do właściwej instytucji<sup>49</sup>.

Należy podkreślić, że w perspektywie 2014-2020 przyjęto rozwiązanie ujednolicające zarządzanie finansowe wszystkich funduszy w ramach trzech polityk wspólnotowych. Nowe rozporządzenie kierunkowe, wspólne przepisy, jak w samej nazwie już wskazano, ustanowiło wspólne zasady mające zastosowanie do Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), Funduszu Spójności (FS), Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR), które działają w ramach wspólnych ram (europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne - „EFSI”). Określiło ono również przepisy niezbędne do zapewnienia skuteczności EFSI, a także koordynacji tych funduszy między sobą oraz z innymi instrumentami Unii<sup>50</sup>.

---

pomniejszając dostępną alokację dla Polski o blisko 5 mld EUR. Patrz: *Umowa Partnerstwa*, s. 159.

<sup>48</sup> Odmienny system dotyczy PROW oraz Programu Operacyjnego „Rybnictwo i Morze” z uwagi na włączenie jako płatnika Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz ministra właściwego ds. rolnictwa i rozwoju wsi jako dysponenta odpowiedniej części środków krajowych. Ponadto w przypadku PROW 2014-2020, zgodnie z przepisami o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu UE przeznaczonych na finansowanie WPR, środki pochodzące z EFRROW będą gromadzone na wyodrębnionym rachunku bankowym pozostającym w dyspozycji ministra właściwego ds. finansów publicznych w Narodowym Banku Polskim. Szerzej patrz: *Umowa Partnerstwa*, s. 238 i 239.

<sup>49</sup> *Umowa Partnerstwa*, s. 238.

<sup>50</sup> 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

Realne pogłębienie, w stosunku do dotychczasowych perspektyw, implementacji *multilevel governance* nastąpiło poprzez zapisy rozporządzenia wskazujące, że wsparcie z EFSI będzie realizowane w ścisłej współpracy między KE a państwami członkowskimi zgodnie z zasadą pomocniczości. Państwa członkowskie będą odpowiedzialne za przygotowywanie oraz wdrażanie programów i wykonywanie swoich zadań zgodnie z niniejszym rozporządzeniem i przepisami dotyczącymi poszczególnych funduszy. Podkreślono, że zgodnie ze swoim zakresem odpowiedzialności KE i państwa członkowskie zapewniają koordynację między EFSI oraz między tymi funduszami a innymi właściwymi politykami, strategiami i instrumentami Unii, w tym politykami i instrumentami w ramach działań zewnętrznych Unii, zaś koordynacja ta odbywa się na odpowiednim szczeblu terytorialnym<sup>51</sup>.

Dodatkowo wprowadzono artykuł 5 pod nazwą *Partnerstwo i wielopoziomowe zarządzanie*, w którym wskazano, iż w odniesieniu do Umowy Partnerstwa i każdego programu państwo członkowskie organizuje, zgodnie z jego ramami instytucjonalnymi i prawnymi, partnerstwo z właściwymi instytucjami regionalnymi i lokalnymi<sup>52</sup>. Zgodnie z podejściem opartym na *multilevel governance* powyżsi partnerzy, będą zaangażowani w przygotowywanie Umów Partnerstwa i sprawozdań z postępów oraz w przygotowywanie i wdrażanie programów, w tym poprzez udział w komitetach monitorujących programy, co dodatkowo wzmacnia implementację założeń zarządzania wielopoziomowego<sup>53</sup>.

Zaprojektowano nowy instrument finansowy w postaci rezerwy wykonania na poziomie 6% środków przeznaczonych na rzecz EFRR, EFS i Funduszu Spójności w ramach celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia”, a także na rzecz EFRROW i środków finansowanych w ramach zarządzania dzielonego zgodnie z rozporządzeniem w sprawie EFMR. Mechanizm ten ma służyć podniesieniu motywacji państw beneficjentów do osiągnięcia założonych programami wyników.

---

oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, Art. 1.

<sup>51</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013, Art. 4.

<sup>52</sup> Partnerstwo takie obejmuje także: właściwe władze miejskie i inne instytucje publiczne, partnerów gospodarczych i społecznych oraz właściwe podmioty reprezentujące społeczeństwo obywatelskie, w tym partnerów działających na rzecz ochrony środowiska, organizacje pozarządowe oraz podmioty odpowiedzialne za promowanie włączenia społecznego, równouprawnienia płci i niedyskryminacji.

<sup>53</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013, Art. 5.

Kwoty odpowiadające rezerwie wykonania są określone w programach w rozbiciu na priorytety oraz, jeśli jest to możliwe, na każdy EFSI lub na kategorię regionu. Komisja, we współpracy z państwami członkowskimi, zaplanowała przeprowadzenie przeglądu wyników programów w każdym państwie członkowskim w 2019 roku odnosząc się do ram wykonania określonych w odpowiednich programach. Rezerwa wykonania ostatecznie będzie przyznawana wyłącznie programom i priorytetom, w których cele pośrednie w danym państwie beneficjencie zostały osiągnięte<sup>54</sup> (Wykres 7. Schemat funkcjonowania rezerwy wykonania w Polsce w latach 2014-2020).

Kolejną zmianą w zarządzaniu finansowym było wprowadzenie zasad określanych jako *Działania związane z należyтым zarządzaniem gospodarczym*. Obejmują one m.in.:

- uprawnienie KE zwrócenia 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 lub do maksymalnego zwiększenia wpływu EFSI na wzrost i konkurencyjność w państwach członkowskich otrzymujących pomoc finansową;
- jeżeli państwo członkowskie nie podejmie skutecznych działań w reakcji na wniosek wystosowany przez KE, będzie ona mogła w ciągu trzech miesięcy po przesłaniu swoich uwag zgodnie lub po przedłożeniu wniosku państwa członkowskiego, zaproponować Radzie zawieszenie całości lub części płatności w odniesieniu do odpowiednich programów lub priorytetów;
- zawieszenie płatności nie może przekroczyć 50 % płatności każdego odpowiedniego programu. Decyzja może przewidywać zwiększenie poziomu zawieszenia do 100 % płatności, jeżeli państwo członkowskie nie podejmie skutecznych działań w reakcji na wystosowany wniosek w ciągu trzech miesięcy od podjęcia decyzji o zawieszeniu płatności;
- KE proponuje Radzie zawieszenie całości lub części zobowiązań albo płatności w odniesieniu do programów danego państwa członkowskiego w następujących przypadkach:
  - a) jeżeli Rada zdecyduje, że dane państwo członkowskie nie podjęło skutecznych działań w celu skorygowania nadmiernego deficytu;
  - b) jeżeli Rada przyjmie dwa następujące po sobie zalecenia w ramach tej samej procedury dotyczącej zakłócenia równowagi z racji tego, że państwo

---

<sup>54</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013, Art. 20-22.

- członkowskie przedstawiło niewystarczający plan działań naprawczych lub jeżeli Rada przyjmie dwie następujące po sobie decyzje w ramach tej samej procedury dotyczącej zakłócenia równowagi stwierdzające, że dane państwo członkowskie nie zastosowało się do zaleceń, ponieważ nie podjęło zalecanych działań naprawczych<sup>55</sup>;
- c) jeżeli KE stwierdzi, że państwo członkowskie nie przyjęło środków w celu realizacji programu dostosowawczego i w związku z tym postanowi nie zatwierdzać wypłaty pomocy finansowej przyznanej temu państwu członkowskiemu, jak również jeżeli Rada podejmie decyzję, że dane państwo członkowskie nie realizuje programu dostosowań makroekonomicznych<sup>56</sup>, ani działań wymaganych na mocy decyzji Rady.
- zawieszenie zobowiązań podlega ograniczeniu przez zastosowanie niższego spośród następujących pułapów:
- a) maksymalnie 50 % zobowiązań dotyczących następnego roku finansowego dla EFSI w pierwszym przypadku nieprzestrzegania przepisów procedury nadmiernego deficytu, oraz maksymalnie 25 % zobowiązań dotyczących następnego roku finansowego dla EFSI w pierwszym przypadku nieprzestrzegania przepisów w odniesieniu do planu działań naprawczych w ramach procedury dotyczącej nadmiernego zakłócenia równowagi, albo niezgodności z zaleconymi działaniami naprawczymi zgodnie z procedurą dotyczącą nadmiernego zakłócenia równowagi. Poziom zawieszenia będzie rósł stopniowo do maksymalnie 100 % zobowiązań dotyczących następnego roku finansowego dla EFSI w przypadku procedury nadmiernego deficytu oraz do 50 % zobowiązań dotyczących następnego roku finansowego dla EFSI

---

<sup>55</sup> Na mocy rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 ustanowiony zostaje mechanizm ostrzegania w celu wykrywania zakłóceń równowagi oraz specjalna procedura służąca korygowaniu nadmiernych zakłóceń równowagi. W rozporządzeniu (UE) nr 1174/2011 ustanowione zostają sankcje nakładane na te państwa członkowskie strefy euro, które nie stosują się do zaleceń przyjętych na poziomie europejskim, aby skorygować nadmierne zakłócenia równowagi w ich krajach. Szerzej patrz: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania oraz Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1174/2011 z 16 listopada 2011 r. w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro.

<sup>56</sup> Szerzej patrz: 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.

- w przypadku procedury dotyczącej nadmiernego zakłócenia równowagi, stosownie do powagi nieprzezwreżegania.
- b) maksymalnie 0,5 % nominalnego PKB, który to pułap jest stosowany w pierwszym przypadku nieprzezwreżegania przepisów procedury nadmiernego deficytu, oraz maksymalnie 0,25 % nominalnego PKB, który to pułap jest stosowany w pierwszym przypadku nieprzezwreżegania przepisów w odniesieniu do planu działań naprawczych w ramach procedury dotyczącej nadmiernego zakłócenia równowagi lub niezgodności z zaleconymi działaniami naprawczymi zgodnie z procedurą dotyczącą nadmiernego zakłócenia równowagi. Jeżeli nieprzezwreżeganie przepisów odnoszących się do działań naprawczych utrzymuje się, pułap odnoszący się do PKB powinien być stopniowo zwiększany do: maksymalnie 1 % nominalnego PKB, co stosuje się w przypadku utrzymującego się nieprzezwreżegania przepisów procedury nadmiernego deficytu zgodnie oraz maksymalnie 0,5 % nominalnego PKB, co stosuje się w przypadku utrzymującego się nieprzezwreżegania przepisów procedury dotyczącej nadmiernego zakłócenia równowagi stosownie do powagi nieprzezwreżegania;
  - c) maksymalnie 50 % zobowiązań dotyczących następnego roku finansowego dla EFSI lub maksymalnie 0,5 % nominalnego PKB w pierwszym przypadku nieprzezwreżegania przepisów wspólnotowych.

Zgodnie z zapisami rozporządzenia przy określaniu poziomu zawieszenia oraz decydowaniu, czy zawiesić zobowiązania czy płatności, brany będzie pod uwagę etap realizacji programu, ze szczególnym uwzględnieniem okresu pozostałego na wykorzystanie środków po ponownym ujęciu w budżecie zawieszonych zobowiązań<sup>57</sup>.

Kolejnym nowym rozwiązaniem jest możliwość, na wniosek państwa członkowskiego mającego tymczasowe trudności budżetowe, zwiększenia płatności okresowych o 10 punktów procentowych powyżej stopy dofinansowania dla każdego priorytetu w ramach EFRR, EFS i Funduszu Spójności lub dla każdego środka w ramach EFRROW i EFMR<sup>58</sup>.

Podobnie jak w poprzednich okresach programowania stopę lub stopy dofinansowania i maksymalną kwotę pomocy z EFSI ustala się decyzją KE w sprawie przyjęcia programu, zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych funduszy (od 50 do 85%)<sup>59</sup>. Zgodnie z zasadą zarządzania dzielonego państwa członkowskie i KE

<sup>57</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013, Art. 23.

<sup>58</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013, Art. 24.

<sup>59</sup> Szerzej patrz: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013, Art. 120 Określenie stóp dofinansowania.



będą odpowiedzialne za zarządzanie programami i za ich kontrolę. Państwa członkowskie zostały zobowiązane do tego, aby systemy zarządzania i kontroli programów były ustanawiane zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych funduszy oraz aby systemy te funkcjonowały skutecznie.

Płatności w perspektywie 2014-2020 również będą dokonywane, jak dotychczas, w formie płatności zaliczkowej, płatności okresowych oraz płatności salda końcowego. Wprowadzono ogólne zasady anulowania zobowiązań KE wobec państwa członkowskiego, w których uznano, że wszystkie programy podlegają procedurze anulowania zobowiązań określonej na podstawie tego, że kwoty związane z zobowiązaniem, które nie są objęte płatnością zaliczkową lub wnioskiem o płatność w określonym okresie, w tym wszelkimi wnioskami o płatność, w przypadku których całość lub część jest przedmiotem wstrzymania biegu terminu płatności lub zawieszenia płatności, zostaną anulowane<sup>60</sup>.

W przypadku płatności zaliczkowych wobec państw członkowskich przyjęto następujące rozwiązanie:

- a) w 2014 r.: 1 % kwoty wsparcia z funduszy polityki spójności i z EFMR na cały okres programowania dla programu operacyjnego lub 1,5 % kwoty wsparcia z funduszy polityki spójności i z EFMR na cały okres programowania dla programu operacyjnego, jeżeli państwo członkowskie otrzymywało pomoc finansową od 2010 roku lub z Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej (EISF) lub jeśli otrzymuje pomoc finansową na dzień 31 grudnia 2013 r.;
- b) w 2015 r.: 1 % kwoty wsparcia z funduszy polityki spójności i z EFMR na cały okres programowania dla programu operacyjnego lub 1,5 % kwoty wsparcia z funduszy polityki spójności i z EFMR na cały okres programowania dla programu operacyjnego, jeżeli państwo członkowskie otrzymywało pomoc finansową od 2010 r. lub z EISF, lub jeśli otrzymuje pomoc finansową na dzień 31 grudnia 2014 r.;
- c) w 2016 r.: 1 % kwoty wsparcia z funduszy polityki spójności oraz z EFMR na cały okres programowania dla programu operacyjnego.

Jeżeli program operacyjny będzie przyjmowany w 2015 r. lub później, wcześniejsze raty będą wypłacane w roku, w którym przyjęto program. Kwota rocznych płatności zaliczkowych będzie wypłacana przed dniem 1 lipca w latach 2016-2023. Zgodnie z zapisami rozporządzenia kwota ta stanowi następującą wartość procentową kwoty wsparcia z funduszy polityki spójności oraz z EFMR na cały okres programowania dla

---

<sup>60</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013, Art. 86.

programu operacyjnego: 2016 r.: 2 %, 2017 r.: 2,625 %, 2018 r.: 2,75 %, 2019 r.: 2,875 % oraz 2020-2023 r.: 3 %<sup>61</sup>.

Wprowadzono dla wszystkich funduszy wspólne zasady dotyczące płatności. W ich ramach uznano, że państwa członkowskie zapewniają, 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. Według przyjętych zasad KE refunduje jako płatności okresowe 90 % kwoty wynikającej z zastosowania stopy dofinansowania dla każdego priorytetu, ustanowionej w decyzji o przyjęciu programu operacyjnego, do wydatków kwalifikowanych poniesionych w ramach tego priorytetu uwzględnionych we wniosku o płatność<sup>62</sup>. Wprowadzono istotną zmianę z punktu widzenia beneficjentów, w której zobowiązano państwa członkowskie, aby z zastrzeżeniem dostępności środków z początkowej i rocznej płatności zaliczkowej i z płatności okresowych, instytucja zarządzająca zapewniła, aby beneficjent otrzymał całkowitą należną kwotę kwalifikowalnych wydatków publicznych nie później niż w ciągu 90 dni od dnia przedłożenia wniosku o płatność przez beneficjenta<sup>63</sup>.

Na cały okres programowania przyjęto zasadę gospodarowania n+3, zgodnie z którą KE anuluje każdą część kwoty w ramach programu operacyjnego, która nie została wykorzystana na początkową i roczną płatność zaliczkową oraz płatności okresowe do dnia 31 grudnia trzeciego roku budżetowego następującego po roku, w którym podjęto zobowiązanie budżetowe w ramach programu operacyjnego lub w odniesieniu do której wniosek o płatność nie został przesłany do KE<sup>64</sup>. Założono, że na potrzeby programowania, a następnie włączenia do budżetu Unii, kwota zasobów na rzecz spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej podlega indeksacji o 2 % rocznie<sup>65</sup>. Dodatkowo ustalano maksymalny poziom środków przekazywanych z funduszy wspierających spójność na poziomie 2,35 % PKB danego państwa członkowskiego. Górny limit stosowany będzie w stosunku rocznym. W przypadku państw członkowskich, które przystąpiły do Unii przed 2013 r., a których średni realny

<sup>61</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013, Art. 134.

<sup>62</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013, Art. 129 i 130.

<sup>63</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013, Art. 132.

<sup>64</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013, Art. 136.

<sup>65</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013, Art. 91.

wzrost PKB w latach 2008–2010 był niższy niż -1 %, górny limit przekazywanych środków wyniesie 2,59 %.<sup>66</sup>

## Zakończenie

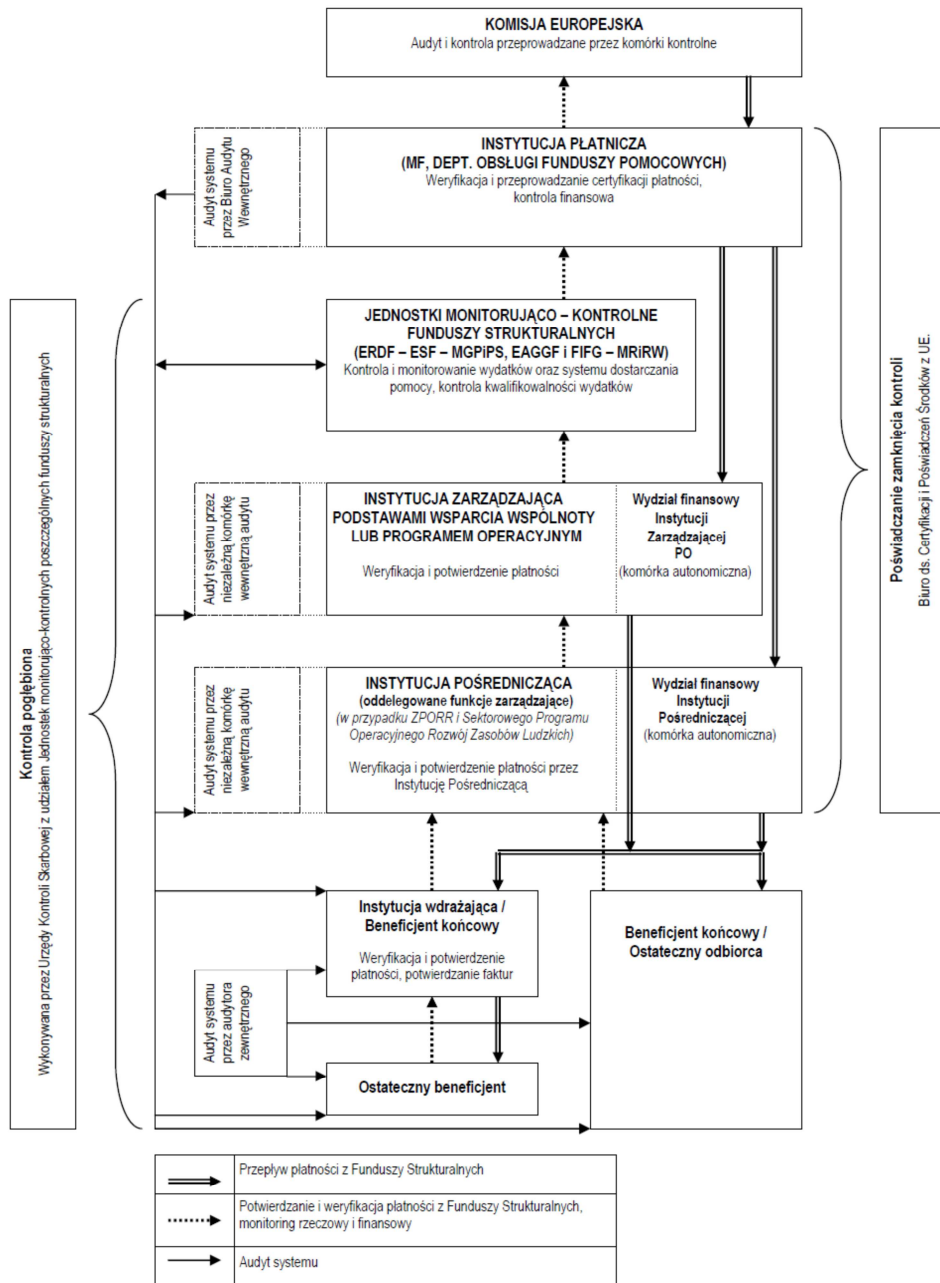
Zakres, jak i skomplikowanie reguł oraz zasad zarządzania finansowymi środkami pochodzącymi z funduszy UE w kolejnych perspektywach finansowych ulegał modyfikacjom. Przyczyną tego było przede wszystkim nabywanie realnych doświadczeń w poszczególnych krajach UE, jak i samej KE oraz Parlamentu Europejskiego. Nowe rozwiązania powstawały w wyniku oceny identyfikowanych nieprawidłowości i samego procesu rozszerzania UE o kolejne kraje członkowskie, a tym samym obejmowania rozwiązaniami krajowej specyfiki prawnej, jak i rozwiązań finansowych (poziom budżetowy) poszczególnych państw członkowskich.

Kolejne perspektywy przyniosły rozluźnienie zasad gospodarowania wieloletniego, przechodząc od zasady n+2 do ostatecznie stosowanej n+3. Zachowano systemy płatności oparte na płatnościach zaliczkowych, okresowych i końcowych. Poszerzono kompetencje KE w zakresie oceny prawidłowości realizacji planowanych interwencji (przeгляд wyników na poziomie zaplanowanych i wykonanych produktów i rezultatów), jak i w obszarze możliwości zawieszania i anulowania przepływów finansowych UE - kraj członkowski w sytuacji zidentyfikowania zagrożenia dla budżetu krajowego lub wspólnotowego. Dokonano zwiększenia nacisku na bezpieczeństwo środków publicznych będących w dyspozycji państwa członkowskiego, jednocześnie zwiększając jego odpowiedzialność za przepływy na poziomie krajowym, w tym rozwiązania instytucjonalne gwarantujące takie bezpieczeństwo.

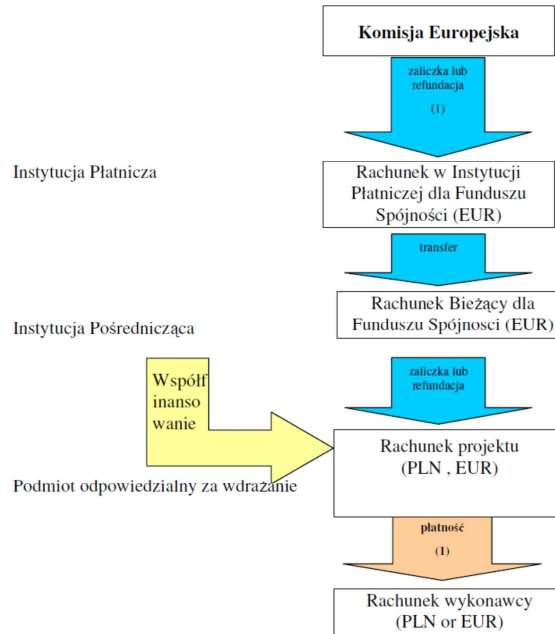
Zaprezentowane mechanizmy w ramach *multilevel governance* pozwalają na systemowe zarządzania środkami publicznymi na poziomie krajowym i wspólnotowym. Doprowadzają do osiągnięcia większości założonych systemem planistyczno-programowym celów UE, choć ich skuteczność na poziomie produktowym jest wyraźnie wyższa niż na poziomie zakładanych rezultatów. Analizując wymagania stawiane przez kolejną perspektywę finansową, można spodziewać się wyraźnej poprawy w tym zakresie, czyli skuteczniejszego osiągnięcia efektów planowanych interwencji, dzięki zastosowaniu mechanizmów mobilizujących i weryfikujących działania państwa-beneficjenta.

---

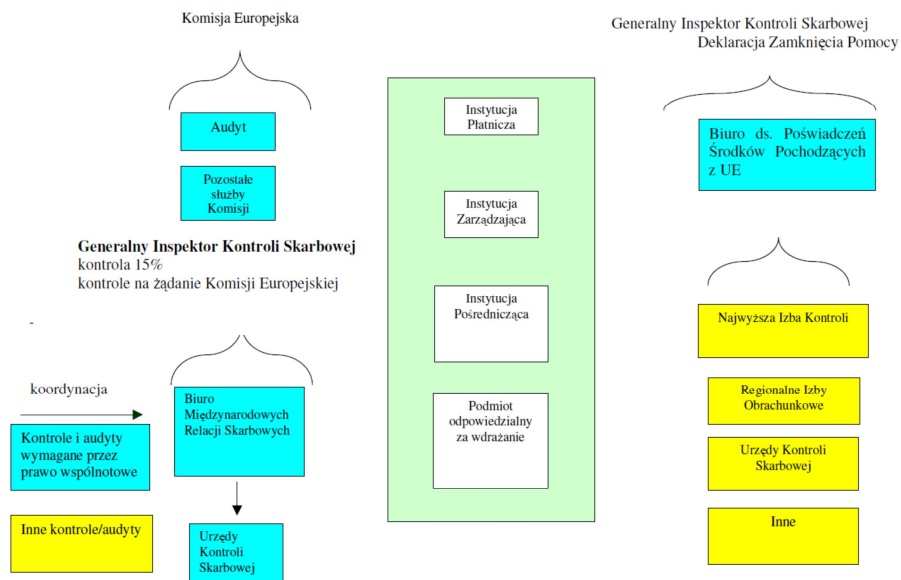
<sup>66</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013, Załącznik VII Metoda alokacji środków.



**Wykres 1.** Zarządzanie finansowe i kontrola wydatków w ramach Podstaw Wsparcia Wspólnoty i programów operacyjnych na lata 2004-2006.  
 Źródło: Polska Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006, dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 14 stycznia 2003 r., Warszawa, styczeń 2003 r., s. 169.



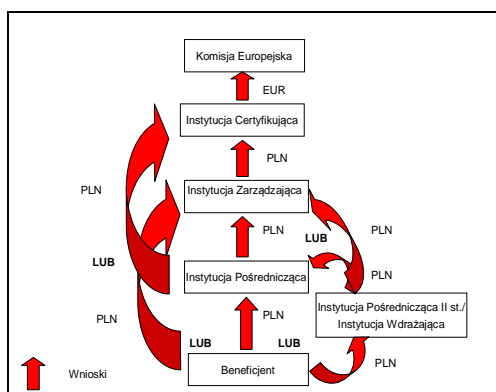
Schemat a. Przepływy finansowe.



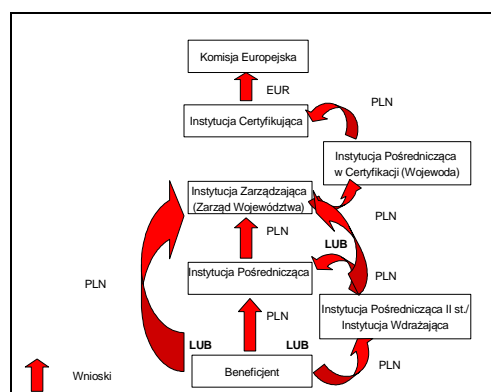
Schemat b. Kontrola zewnętrzna i audyt pomocy.

**Wykres 2.** Zarządzanie finansowe i kontrola wydatków w ramach Strategii Wykorzystania Funduszu Spójności na lata 2004-2006.

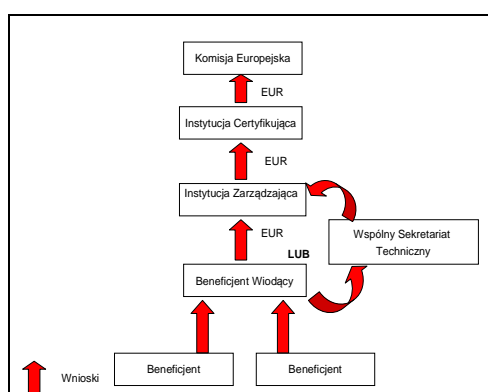
Źródło: Strategia Wykorzystania Funduszu Spójności na lata 2004-2006. Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, grudzień 2003 rok, s. 89-90.



Schemat a. Przepływ wniosków o płatność – ogólny dla programów zarządzanych na poziomie centralnym



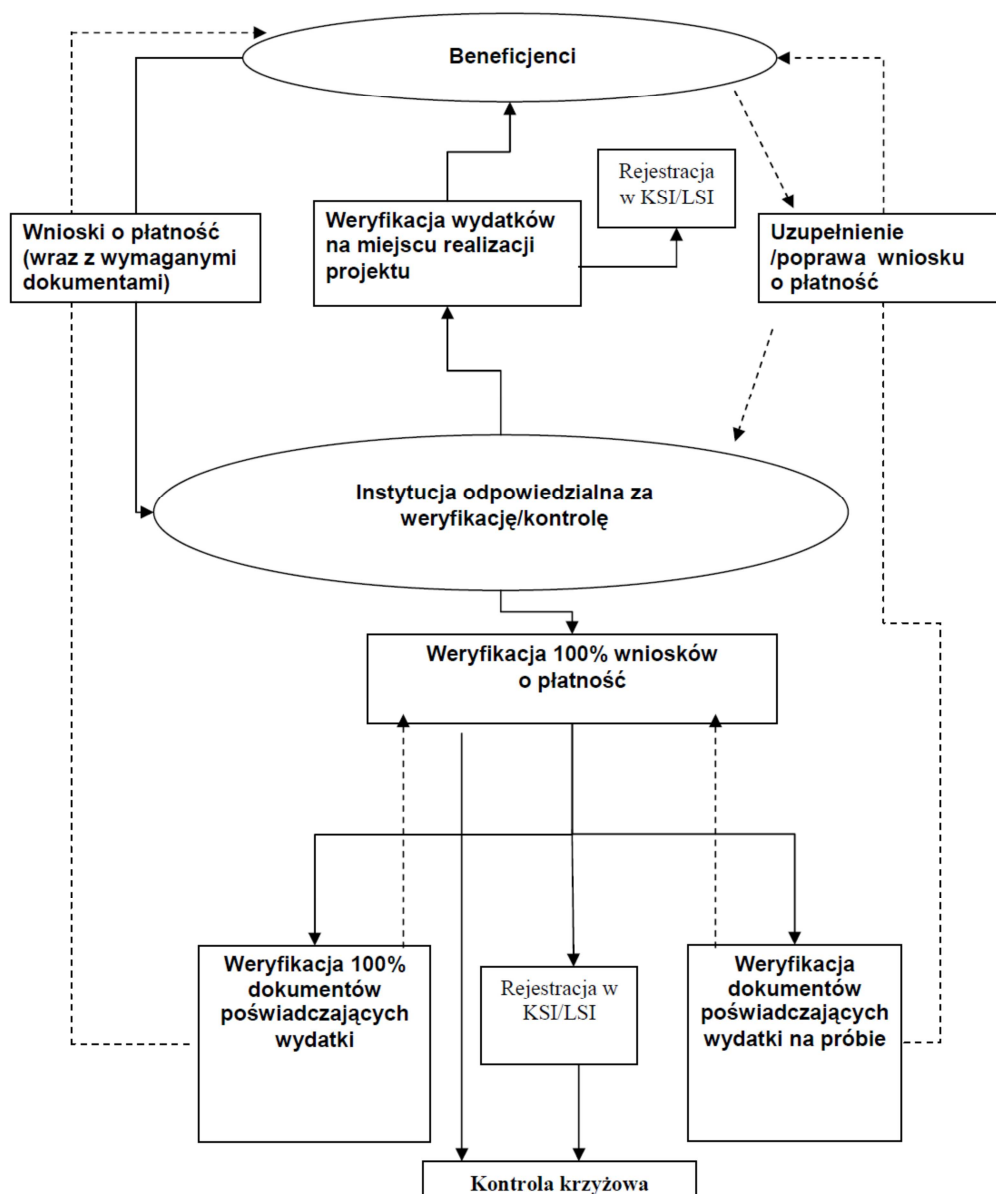
Schemat b. Przepływ wniosków o płatność – ogólny dla programów zarządzanych na poziomie regionalnym



Schemat c. Przepływ wniosków o płatność – ogólny dla programów EWT

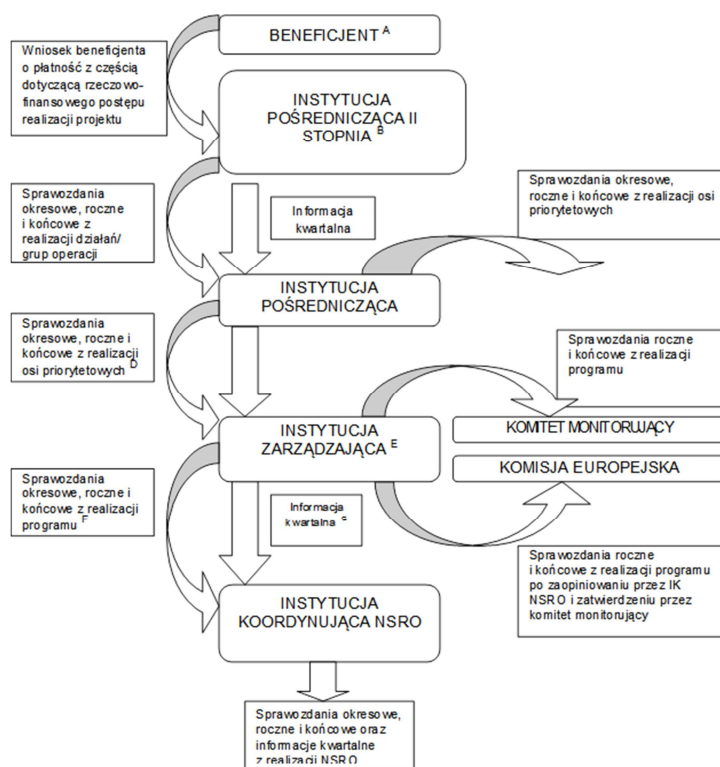
### Wykres 3. Zarządzanie finansowe – schematy przepływu wniosków o płatność w strukturze programów operacyjnych na lata 2007-2013.

Źródło: Załącznik nr 1 do wytycznych w sprawie warunków certyfikacji w Programach Operacyjnych i Regionalnych Programach Operacyjnych w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007-2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, MRR/H/9(5)06/2012, Warszawa, 26 czerwca 2012 r.



**Wykres 4.** Kontrole prowadzone przez IZ na podstawie art. 60 lit. b Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 i art. 13 ust. 2 Rozporządzenia Komisji (KE) nr 1828/2006 w ramach perspektywy 2007-2013.

Źródło: *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 Wytoczne w zakresie procesu kontroli w ramach obowiązków Instytucji Zarządzającej Programem Operacyjnym*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, MRR/H/10(5)06/2012, Warszawa, 5 czerwca 2012 r., s. 19.



A) W sytuacji gdy w programie nie ma instytucji IP II, beneficjent składa wnioski beneficjenta o płatność, w tym część pełniącą funkcję sprawozdawczą, bezpośrednio do IP, a w przypadku braku IP – bezpośrednio do IZ.

B) IPII może przekazać informacje kwartalne/ sprawozdania z realizacji RPO bezpośrednio do IZ RPO.

C) Zgodnie z Narodowymi Strategicznymi Ramami Odniesienia (dokument zaakceptowany przez KE 9 maja 2007 r. pkt. 9.2.2. Komitet Monitorujący na poziomie PO) komitet monitorujący program może podjąć decyzję o powołaniu podkomitetu monitorującego dla poszczególnych osi priorytetowych, któremu deleguje część swoich zadań związanych z prowadzeniem monitorowania w ramach danej osi priorytetowej.

D) Jeśli instytucja zarządzająca nie określi inaczej, w przypadku, gdy instytucja pełni rolę instytucji pośredniczącej dla więcej niż jednej osi priorytetowej, sporządza i przedkłada do instytucji zarządzającej programem operacyjnym jedno sprawozdanie lub informację kwartalną, zawierające dane o wszystkich wdrażanych osiach priorytetowych.

E) W przypadku IZ RPO, sprawozdania i informacje kwartalne przekazywane są do IK RPO, która przekazuje sprawozdania okresowe dotyczące wszystkich regionalnych programów operacyjnych do wiadomości IK NSRO, IC i IZ POPT, zbiorcze sprawozdania roczne i końcowe oraz informacje kwartalne dotyczące wszystkich RPO do IK NSRO oraz do wiadomości IC.

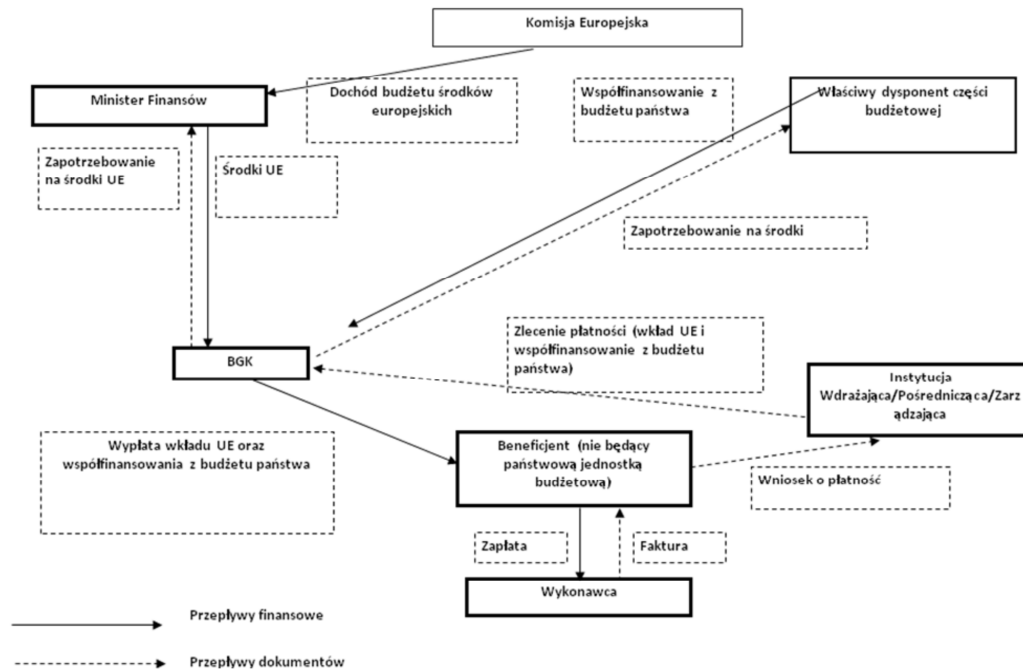
F) IZ przedkłada sprawozdanie okresowe, roczne i końcowe również do wiadomości IC, natomiast IZ RPO przedkłada sprawozdanie okresowe, roczne i końcowe również do wiadomości IPOC. IZ wysyła ww. sprawozdania do wiadomości IZ POPT. IK RPO przesyła sprawozdania okresowe oraz zbiorcze sprawozdania roczne i końcowe dotyczące wszystkich RPO do IZ POPT.

G) IZ przekazuje informacje kwartalne do IK NSRO oraz do wiadomości IC, natomiast IZ RPO, przekazuje informacje kwartalne do IK RPO, a po weryfikacji IK RPO - do wiadomości IPOC.

## Wykres 5. Modelowy przebieg procesu zarządzania finansowego w perspektywie 2007-2013.

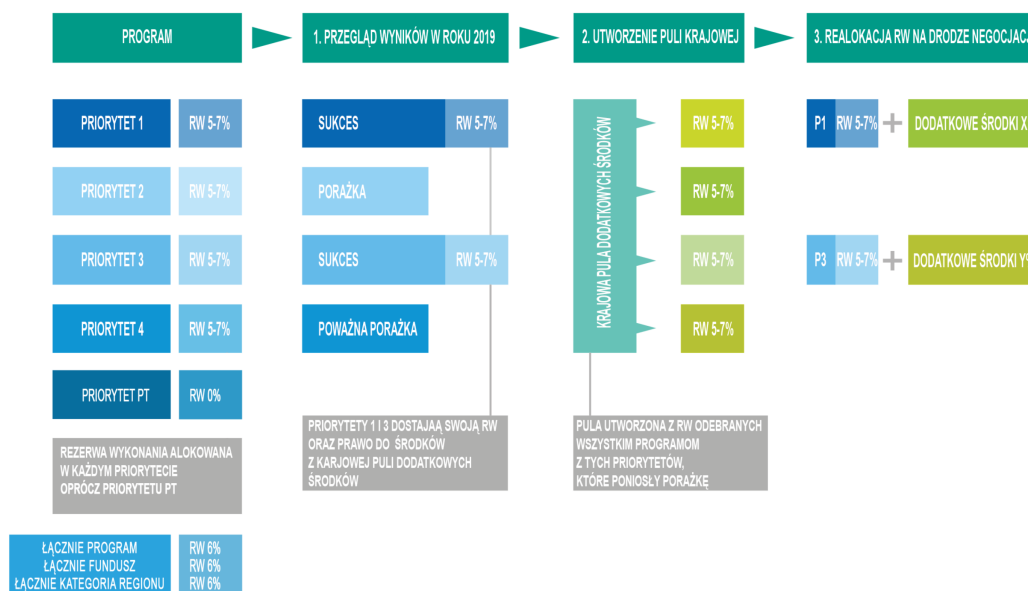
Źródło: *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 Wytyczne w zakresie sprawozdawczości*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, MRR/H/4(4)08/2011, Warszawa, 30 sierpnia 2011 r., s. 11.





**Wykres 6.** Przepływy finansowe – model docelowy w perspektywie 2014-2020.

Źródło: *Środki pomocowe UE na lata 2014-2020 - przyszłość polityki spójności*, Materiał roboczy Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa, czerwiec 2012 r., rozwiązanie zgodne z: *Umowa Partnerstwa. Programowanie perspektywy finansowej 2014 -2020*, Dokument zaakceptowany przez KE, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 21 maja 2014 r.



**Wykres 7.** Schemat funkcjonowania rezerwy wykonania w Polsce w latach 2014-2020.

Źródło: Umowa Partnerstwa. Programowanie perspektywy finansowej 2014 -2020, Dokument zaakceptowany przez KE, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 21 maja 2014 r., s. 193.

## Bibliografia

Bartoszewicz A., *Planowanie i programowanie rozwoju Unii Europejskiej – wymagania metodyczne wobec państwa członkowskiego*, w: *Pomiędzy polityką stabilizacyjną i polityką rozwoju*, red. J. Stacewicz, „Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego”, SGH, Warszawa 2012, nr 88.

Decyzja Rady z dnia 6 października 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności 2006/702/WE.

*Europejskie Rządzenie*. Biała Księga przyjęta przez Komisję Europejską w dniu 25 lipca 2001 roku.

Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 Wytyczne w sprawie warunków certyfikacji w Programach Operacyjnych i Regionalnych Programach Operacyjnych w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007-2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, MRR/H/9(5)06/2012, Warszawa, 26 czerwca 2012 r.

Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013. Wytyczne w zakresie procesu kontroli w ramach obowiązków Instytucji Zarządzającej Programem Operacyjnym,

- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, MRR/H/10(5)06/2012, Warszawa, 5 czerwca 2012 r.
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013. Wytyczne w zakresie sposobu postępowania w razie wykrycia nieprawidłowości w wykorzystaniu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007-2013, MRR/H/19(2)/02/11, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 8 lutego 2011 r.
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 Wytyczne w zakresie sprawozdawczości, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, MRR/H/4(4)08/2011, Warszawa, 30 sierpnia 2011 r.
- Podstawy Wsparcia Wspólnoty *Promowanie wzrostu gospodarczego i warunków sprzyjających wzrostowi zatrudnienia*, Bruksela-Warszawa, grudzień 2003.
- Polska. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie, Narodowa Strategia Spójności*, dokument zaakceptowany decyzją Komisji Europejskiej zatwierdzającą pewne elementy Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, maj 2007.
- 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.
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 438/2001 z dnia 2 marca 2001 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 dotyczącego zarządzania i systemów kontroli pomocy udzielanej w ramach funduszy strukturalnych.
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1386/2002 ustanawiające szczegółowe zasady dla wdrożenia Rozporządzenia Rady Nr 1164/94 w sprawie systemów zarządzania i kontroli oraz procedur dokonywania korekt finansowych pomocy udzielanej w ramach Funduszu Spójności.
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. (Dz. Urz. UE L 371 z 27.12.2006, z późn. zm.).
- 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 (Dziennik Urzędowy UE L 140/1).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1080/2006 z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999 (Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006, z późn. zm.).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1081/2006 z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999 (Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006, z późn. zm.).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1082/2006 z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) (Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1174/2011 z 16 listopada 2011 r. w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro (Dziennik Urzędowy UE L 306/8).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania (Dziennik Urzędowy UE L 306/25).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013 w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”.

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.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu "Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia" oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006.

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 (EUWT) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania.

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 rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006.

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.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1783/1999 z dnia 12 lipca 1999 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1784/1999 z dnia 12 lipca 1999 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 (Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006, z późn. zm.).

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1084/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego Fundusz Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) 1164/94 (Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006).

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju wsi przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej, nowelizujące i uchylające niektóre Rozporządzenia.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych.

Rozporządzenie Rady (WE) 1164/1994 z dnia 16 maja 1994 r. ustanawiające Funduszu Spójności (1164/1994/EWG).

Rozporządzenie Rady (WE) 1263/1999 z 21 czerwca 1999 r. dotyczące instrumentów finansowych skierowanych na politykę rybołówstwa.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1264/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1164/1994 ustanawiające Fundusz Spójności.

*Strategia Wykorzystania Funduszu Spójności na lata 2004-2006.* Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, luty 2003 rok oraz grudzień 2003.

- Strategiczne Wytyczne Wspólnoty (*Cohesion Policy in Support of Growth and Jobs – Community Strategic Guidelines 2007-2013*), opublikowane przez KE 5 lipca 2005 r.
- J. Szlachta *Polityka regionalna Polski w perspektywie integracji z Unią Europejską*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 2001, nr 1(5).
- J. Szlachta, *Polityka spójności Unii Europejskiej po 2013 roku*, [www.europa.edu.pl](http://www.europa.edu.pl).
- Umowa Partnerstwa. Programowanie perspektywy finansowej 2014 -2020, Dokument zaakceptowany przez KE, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 21 maja 2014 r.
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (tzw. ustawa wdrożeniowa) (Dz. U. 2014, poz. 1146)
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241).
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz. U. 2006 Nr 227 poz. 1658.
- Zintegrowany Pakiet Wytycznych na rzecz Wzrostu i Zatrudnienia 2005-2008 (ZPW) (*Integrated Guidelines on Growth and Jobs 2005-2008*), przedstawiony przez KE 12 kwietnia 2005 r.