

kompromisu. Polsce i kilku innym państwom w zamian za ich zgodę zapewniono wówczas uzyskanie derogacji. Głębsze – 30% redukcje uzależniono od podjęcia podobnych działań przez inne znaczące światowe gospodarki.

⁵ *Backloading* polega na czasowym wycofaniu z rynku 900 mln uprawnień do emisji CO₂, które na rynek mają powrócić w latach 2019-2020.

⁶ Dobrym przykładem dotyczącym wysokości kosztów wsparcia odnawialnych źródeł energii mogą być dane z rynku niemieckiego, gdzie źródła tego typu odgrywają znaczną rolę w systemie elektroenergetycznym, a ich udział w rynku stale rośnie. Wydatki te wyniosły w 2013 roku średnio 132 euro/MWh. Szczegółowe informacje na ten temat są dostępne na stronach niemieckiego stowarzyszenia BDEW: [https://www.bdew.de/internet.nsf/id/bdew-publikation-erneuerbare-energien-und-das-eeg-zahlen-fakten-grafiken-2014-de/\\$file/Energie-Info_Erneuerbare%20Energien%20und%20das%20EEG%202014_korr%2027.02.2014_final.pdf](https://www.bdew.de/internet.nsf/id/bdew-publikation-erneuerbare-energien-und-das-eeg-zahlen-fakten-grafiken-2014-de/$file/Energie-Info_Erneuerbare%20Energien%20und%20das%20EEG%202014_korr%2027.02.2014_final.pdf) Warto wspomnieć, że ceny energii na rynku hurtowym w Polsce, tzn. bez dopłat dla OZE kształtują się na poziomie ok. 40 euro/MWh.

⁷ Konkluzje w sprawie ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030, 23 października 2014, dokument SN 79/14.

⁸ Komunikat Komisji „Uruchomienie wewnętrznego rynku energii”, COM (2012)663, 15.11.2012 r.

⁹ Mikrogeneracja, czyli produkcja energii elektrycznej w mikroźródłach, głównie na potrzeby własne.

¹⁰ Inteligentne sieci energetyczne, to sieci energetyczne, które są w stanie efektywnie integrować zachowanie i działanie wszyst-

kich podłączonych do nich użytkowników – wytwórców, konsumentów i użytkowników będących zarówno wytwórcami, jak i konsumentami – w celu stworzenia oszczędnego pod względem gospodarczym i zgodnego z zasadami zrównoważonego rozwoju systemu energetycznego, charakteryzującego się niskim poziomem strat oraz wysoką jakością i bezpieczeństwem dostaw.

¹¹ Dyrektywa 2006/32/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 kwietnia 2006 r. w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych oraz uchylająca dyrektywę Rady 93/76/EWG, DzUrz UE L 114 z 27.4.2006 r.

¹² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE, DzUrz UE L 211 z 14.8.2009 r.

¹³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/31/UE z 19 maja 2010 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków, DzUrz UE L 153 z 18.6.2010 r.

¹⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylenia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE, DzUrz UE L 315 z 14.11.2012 r.

¹⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola), DzUrz UE L 334 z 17.12.2010 r.

POLITYKA REGIONALNA

PROCEDURALNO-ADMINISTRACYJNE ASPEKTY URUCHOMIENIA FUNDUSZY POLITYKI SPÓJNOŚCI UE W POLSCE

*Marek Świstak**

Pojawiające się pytania o termin uruchomienia środków unijnych w Polsce każą zastanowić się nad koniecznym otoczeniem administracyjnym funduszy unijnych. Rozpoczęcie wdrażania programów operacyjnych wymaga spełnienia wielu wymogów proceduralnych, a więc podjęcia decyzji administracyjnych i opracowania procedur tworzących system realizacji wspomnianych programów, często w uzgodnieniu z różnymi instytucjami. Celem artykułu jest analiza istniejących warunków proceduralno-administracyjnych zarządzania środkami polityki spójności UE w Polsce w świetle doświadczeń z lat 2007-2013 i próba sformułowania uwag adekwatnych do sytuacji w latach 2014-2020.

Teoretycznie w procesie decyzyjnym polityki spójności¹ można by było wykorzystać dotychczasowe procedury (jedynie nieznacznie je modyfikując) i cały system administracyjny byłby gotowy do działania praktycznie od zaraz. Przeciwno takiemu podejściu przemawiają co najmniej dwa argumenty.

Po pierwsze, system instytucjonalny w Polsce musi zmienić się z uwagi na nowe priorytety funduszy na lata 2014-2020 w porównaniu z perspektywą 2007-2013². Nowe podejście do polityki spójności³, mimo że nie jest pozbawione wad⁴, warunkuje tworzenie nowego oprzyrządowania formalno-prawnego funduszy UE. Zmiany te nie pozwalają na powielenie procesów takich, jakie miały zastosowanie w latach 2017-2013, co nie oznacza jednak zupełnego braku możliwości ich wykorzystania.

Po drugie, decyzje zmieniające kompetencje poszczególnych instytucji podejmowane są także na poziomie regionalnym. Analiza systemu zarządzania środkami unijnymi na lata 2014-2020 w Polsce wskazuje, iż część dotychczas realizowanych zadań została przekazana innym jednostkom i zakres zadań niektórych z instytucji został rozszerzony.

Zasadniczym warunkiem uruchomienia środków unijnych jest podjęcie decyzji strategicznych określających kierunkowe obszary finansowania polityki spójności zarówno na poziomie unijnym, jak i krajowym. Zostało to wykonane w trakcie programowania. Zatwierdzenie unijnych rozporządzeń⁵, umowy partnerstwa⁶ i programów operacyjnych nie pozwala jednak na automatyczne wydatkowanie funduszy UE na poziomie krajowym. Pieniądze pochodzące z budżetu UE są bowiem środkami publicznymi i z tej racji

ich wydatkowanie wymaga spełnienia specyficznych wymogów, w tym głównie odnoszących się do przejrzystości, oszczędności, wydajności i skuteczności. Wszystko to powoduje konieczność zaplanowania struktury instytucjonalnej oraz procedur naboru wniosków i wdrażania środków tak, aby były one odporne na nieprawidłowości czy po prostu na niegospodarność. Nie jest natomiast konieczna rozbudowa dotychczasowego aparatu biurowego. Na lata 2014-2020 aktualną pozostaje teza, że zasadne jest skonstruowanie systemu w maksymalnym stopniu kompatybilnego z wymaganiami unijnymi, a zarazem minimalnie obciążającego polską biurokrację⁷.

W procesie tworzenia systemu krajowych procedur i instrukcji wykonawczych uwzględniana jest zarówno unijna, jak i krajowa praktyka administracyjna. W rezultacie występujący z wnioskiem ma trudność ze zidentyfikowaniem instytucji odpowiedzialnej za konkretne postanowienia (np. rodzaje wymaganych załączników do wniosku o dofinansowanie, terminy składania uzupełnień itp.). Polska ma możliwość, choć w ograniczonym zakresie, kształtowania tylko niektórych krajowych wymogów i wytycznych. W aspektach proceduralno-administracyjnych może m.in. zadbać o tak ważne kwestie, jak niepowielanie biurowych obowiązków (np. wieloetapowego zatwierdzania dyspozycji płatności dla beneficjenta czy zbyt dużej liczby powielających się list sprawdzających w przypadku monitoringu rzeczowego projektów). W nowym okresie programowania nie powinny być praktykowane działania administracji, które są mało efektywne, ale „bezpieczne” z punktu widzenia audytu czy kontroli zewnętrznej. W poprzednim okresie programowania zaliczał się do nich na przykład wielopoziomowy system podejmowania decyzji na linii Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) i regionalne instytucje finansujące (RIF)⁸ w ósmym priorytecie Programu Operacyjnego „Innowacyjna Gospodarka”⁹. W działaniach powierzonych RIF wszystkie ważne decyzje dotyczące projektów były podejmowane centralnie przez PARP, podczas gdy np. weryfikacja wniosków o dofinansowanie i wniosków o płatność odbywała się na poziomie regionalnym (właściwość RIF)¹⁰. Konieczność wymiany olbrzymiej liczby dokumentów między RIF a warszawską siedzibą PARP skutkowało m.in. opóźnieniem w podejmowaniu istotnych decyzji (np. decyzje o przedłużeniu okresu realizacji projektu były nierzadko podejmowane dopiero po pierwotnie planowanym terminie zakończenia projektu).

W złożonym systemie wydatkowania funduszy UE mamy do czynienia z co najmniej trzema poziomami zarządzania, tj. unijnym, krajowym oraz regionalnym¹¹. Wyodrębnienie zakresu kompetencji poszczególnych szczebli wymaga przede wszystkim przeanalizowania ogólnych ram sformułowanych na poziomie unijnym, czyli tzw. rozporządzenia ogólnego, stanowiącego trzon systemu zarządzania funduszami unijnymi przez administrację. Z rozporządzenia tego (podobnie, jak z rozporządzeń ogólnych przyjmowanych we wcześniejszych okresach programowania) wynika, że na szczeblu unijnym określany jest głównie cel oraz wymogi, jakie mają spełniać procedury (np. zasady: niedyskryminacji, przejrzystości, promowania równości

kobiet i mężczyzn czy zrównoważonego rozwoju w przypadku procedury wyboru projektów), a rzadziej opracowywanie samych procedur¹². Szczegółowe wytyczne o charakterze technicznym nie są (co prawda z pewnymi wyjątkami) definiowane na poziomie unijnym. Wynika to z obowiązywania w UE tzw. zasady pomocniczości¹³. W tym przypadku warunkiem przyjęcia rozstrzygnięcia na poziomie unijnym jest jego większa skuteczność w porównaniu z sytuacją, gdyby było ono przyjęte na szczeblu krajowym. Procedury tworzone przez instytucje UE muszą zatem zapewniać efektywność działań unijnych, ale nie zastępować działań państw członkowskich ani regionów, jeśli te cechuje taka sama efektywność. Mogą być zatem ustanawiane, jeśli będą bardziej skuteczne, uwzględniając rozmiary i cele proponowanych działań w ramach funduszy UE¹⁴. Odnosząc się do wspomnianych wyżej procedur wyboru projektów, zasadnym na poziomie UE jest wskazanie warunków brzegowych procedur i celu, jakiemu mają one służyć (dobór projektów optymalnych z punktu widzenia programu operacyjnego).

W przypadku zagadnień (procedur, wymogów szczegółowych), których nie należy definiować na poziomie unijnym, powstaje pytanie, na jakim szczeblu należałoby to zrobić: krajowym czy regionalnym, a może lokalnym? Odpowiedź na postawione pytanie nie jest jednoznaczna i wynika ze specyfiki każdego programu operacyjnego (tj. jego celów, dziedzin wsparcia) oraz otoczenia administracyjnego. Zgodnie z polskim porządkiem prawnym o kwestiach tych rozstrzyga państwo członkowskie. W Polsce zadania te obecnie wykonuje głównie Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (MIR).

Końcowe wymogi, odnoszące się do zarządzania, monitorowania, sprawozdawczości, kontroli i oceny oraz sposobu koordynacji działań instytucji w ramach programu operacyjnego, uwzględniają kompilację przepisów prawa UE, krajowych wytycznych i procedur oraz stanowisk poszczególnych instytucji tworzących system wdrażania danego programu operacyjnego.

Omawiane zagadnienie jest nie tylko przejawem dyskusji o charakterze akademickim, lecz wręcz przeciwnie, ma bezpośrednie przełożenie na sposób wydawania środków z programów operacyjnych (procedury, warunki formalne i możliwości uzyskania dofinansowania na określone działania). Perspektywa beneficjenta jest tutaj głównym punktem odniesienia, bowiem fundusze nie istnieją same dla siebie, ale zostały ustanowione w celu rozwiązywania konkretnych problemów rozwojowych¹⁵. Zdolność administracji do skutecznego wdrażania polityki spójności na poziomie unijnym i krajowym, staje się zatem zagadnieniem istotnym¹⁶. Jako jeden z jej elementów przyjęto – na potrzeby niniejszego artykułu – system realizacji programów operacyjnych.

Uruchomienie programów operacyjnych tak, aby system zarządzania był w stanie obsłużyć postawione do jego dyspozycji środki, wymaga w obecnej fazie realizacji następujących zadań:

- 1) Zatwierdzenie wytycznych dotyczących realizacji programów polityki spójności na lata 2014-2020.
- 2) Określenie kształtu instytucjonalnego (desygnacja, ścieżka audytu, odpowiednia zdolność instytucjonalna).
- 3) Określenie procedur instytucji uczestniczących w realizacji programów polityki spójności na lata 2014-2020.

Wytyczne dla realizacji programów operacyjnych polityki spójności

Wytyczne, podobnie jak w poprzednim okresie programowania, określają warunki i procedury wdrażania funduszy polityki spójności. Są one kierowane do instytucji uczestniczących w dystrybucji funduszy unijnych, ale zawierają też istotne dla potencjalnych beneficjentów szczególne warunki, procedury udzielania i rozliczania środków. Nie ma możliwości uzyskania dofinansowania na projekt niezgodny ze szczególnymi postanowieniami wytycznych.

W stosunku do okresu programowania na lata 2007-2013, gdy częściowo występowała rozdzielność między programowaniem Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego¹⁷, wyraźnie wzrósł poziom szczegółowości dokumentów przedstawionych dotychczas przez MIR. Ponadto niektóre z nich odnoszą się do obu wymienionych funduszy.

W Polsce podstawę wydawania omawianych wytycznych stanowi ustawa z 11 lipca 2014 roku o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (dalej: ustawa wdrożeniowa)¹⁸. Choć ustawa ta formalnie wprowadza krajową podstawę prawną wydawania wytycznych, to ich stosowanie wynika także z prawa UE. Wspomniane rozporządzenie ogólne nakłada na państwa członkowskie m.in. obowiązki związane z funkcjonowaniem systemów zarządzania i kontroli funduszy, a także odnoszące się do wyznaczenia instytucji odpowiedzialnych, funkcjonowania procedur itp.¹⁹.

Polskie ustawodawstwo przewiduje dwa rodzaje wytycznych: horyzontalne i programowe. Wytyczne horyzontalne (tabela 1) wydaje MIR. Otwarty katalog zagadnień, które mogą być przedmiotem wytycznych horyzontalnych przewidziany w ustawie wdrożeniowej (art. 5 ust. 1) koresponduje z wymogami, jakie stawia rozporządzenie ogólne (art. 72, lit. a-h). Wytyczne odnoszące się do systemu zarządzania i kontroli muszą uwzględniać zasady budżetowe UE. Systemy zarządzania ustanawiane przez państwa członkowskie powinny zapewniać, że wydatki z unijnych funduszy będą oszczędne, wydajne i skuteczne. Oszczędność dotyczy trybu udostępniania funduszy, tj. w odpowiednim czasie i odpowiedniej ilości. Wydajność odnosi się do relacji między wydanymi środkami a osiągniętymi rezultatami.

Tabela 1

Rodzaje wytycznych w systemie realizacji programów polityki spójności na lata 2014-2020

Wyszczególnienie	Wytyczne horyzontalne	Wytyczne programowe
Zakres	Fundusze strukturalne i Fundusz Spójności (w tym wybrane programy operacyjne)	Program operacyjny
Podmiot uprawniony do wydania	MIR	Instytucja Zarządzająca Programem Operacyjnym (IZ PO) / Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym (IZ RPO)
Cel wytycznych	zapewnienie zgodności realizacji PO z: prawem UE, wymaganiami KE, ustawą o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 z 11 lipca 2014	zapewnienie jednolitych warunków i procedur wdrażania PO/RPO, zgodnie z wytycznymi horyzontalnymi
Przedmiot	ewaluacja, sprawozdawczość, kontrola, tryb wyboru projektów, kwalifikowalność wydatków, korekty finansowe, warunki gromadzenia informacji w formie elektronicznej, system informacji i promocji, wykorzystanie środków pomocy technicznej (doradczo-szkoleniowej), inne kwestie związane z realizacją i zamknięciem PO.	kwestie szczegółowe dla danego programu operacyjnego
Obowiązek przeprowadzenia konsultacji	ogólnopolskie organizacje jednostek samorządu terytorialnego, organizacje związkowe i organizacje pracodawców, związki organizacji pozarządowych	MIR, IP ^a , IW ^b w ramach danego PO/RPO
Obowiązek uwzględnienia uwag z konsultacji	brak	konieczność uwzględnienia opinii MIR na temat zgodności z wytycznymi horyzontalnymi
Termin na założenie uwag (od dnia przekazania)	14 dni	14 dni
Publikacja	strona internetowa MIR, miejsce publikacji w Internecie w „Monitorze Polskim” RP	strona internetowa IZ PO / IZ RPO, miejsce publikacji w Internecie w „Monitorze Polskim” RP, w przypadku RPO w wojewódzkim dzienniku urzędowym

^a IP – Instytucja Pośrednicząca. ^b IW – Instytucja Wdrażająca.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: art. 4-7 ustawy z 11 lipca 2014 roku o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020.

Natomiast skuteczność oznacza, że wytyczne mają sprzyjać osiągnięciu wyznaczonych celów i zaplanowanych wyników²⁰.

Praktyka wdrażania środków unijnych w zakończonym okresie programowania (lata 2007-2013) pokazała pierwszorzędne znaczenie sformułowanych zasad ogólnych. Przepływ środków do beneficjentów nierzadko był utrudniony. Największą słabością systemu wydatkowania była złożoność i czasochłonność procedur związanych z realizacją projektów, powodująca znaczne opóźnienia w przepływie środków. Świadczy to o nadmiernej biurokratyzacji, czego egzemplifikacją były liczne wytyczne, wnioski i inne dokumenty, regulujące zasady wdrażania poszczególnych działań, priorytetów czy programów. Taki system obciążał zbędną pracą nie tylko beneficjentów, ale także pracowników instytucji. Byli oni obciążani dodatkowymi, nieraz zbędnymi obowiązkami, co utrudniało nie tylko obsługę dokumentacji projektowej, ale także działało demotywująco lub wręcz frustrująco na pracowników²¹.

Stosownie do art. 5 ust. 1 oraz art. 7 ust. 1 ustawy wdrożeniowej wydanie wytycznych ma charakter fakultatywny. Zatem to od MIR lub instytucji zarządzającej programem operacyjnym zależy, czy i kiedy wyda wytyczne. Powstaje zatem pytanie, czy tylko wytyczne mogą regulować zarządzanie funduszami na poziomie krajowym. Z ustawy wdrożeniowej wynika, iż obok wytycznych (horyzontalnych i programowych) funkcję tę mogą ponadto pełnić²²:

- ☞ szczegółowe opisy osi priorytetowych PO, zawierające szczegółowe informacje m.in. na temat typów projektów, typów beneficjentów i grup docelowych²³,
- ☞ opisy systemu zarządzania i kontroli,
- ☞ instrukcje wykonawcze, zawierające procedury działania właściwych instytucji.

Wymienione elementy składają się na system realizacji programu operacyjnego. Powyższa lista nie stanowi jednak katalogu zamkniętego. W szczególności ustawa wdrożeniowa nie definiuje formy, jaką mają mieć opis systemu zarządzania i kontroli oraz instrukcje wykonawcze²⁴. W przypadku systemu zarządzania i kontroli sytuacja przedstawia się nieco odmiennie, ponieważ jego elementy zostały szczegółowo zdefiniowane w tytule VIII rozdziału I rozporządzenia ogólnego²⁵.

Ponadto nie ma obowiązku publikacji instrukcji wykonawczych, choć publikacja wytycznych ma charakter obowiązkowy (patrz tabela 1), a w poprzednim okresie programowania (na mocy ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z 6 grudnia 2006 roku) obowiązek publikacji na stronach internetowych właściwej IZ²⁶ dotyczył wszystkich dokumentów wchodzących w skład systemu realizacji programu operacyjnego. Z ustawy wdrożeniowej nie wynika, w jakim trybie mogą być wydawane instrukcje wykonawcze, gdzie będą publikowane i od kiedy stosowane²⁷.

Potrzeba postawienia pytania o instrukcje wykonawcze jest istotna w świetle doświadczeń z realizacji programów operacyjnych w perspektywie finansowej na lata 2007-2013, w szczególności RPO. System wdrażania RPO został przedstawiony w opisie systemu zarządzania i kontroli

(OSZiK) oraz uściślony w instrukcji wykonawczej i podręcznikach procedur wdrażania, przyjmowanych w Polsce uchwałą zarządu województwa. Problem polegał na tym, że na wczesnym etapie wdrażania RPO jedynie w kilku województwach możliwy był dostęp do instrukcji wykonawczych oraz OSZiK poprzez strony internetowe urzędów marszałkowskich²⁸. Również obecnie (stan na koniec marca 2015 r.) instrukcje wykonawcze są dostępne jedynie jako załącznik do uchwał zarządów województw zamieszczanych w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP), a ich odnalezienie wymaga znajomości numeru stosownej uchwały.

Na obecnym etapie programowania wsparcia nie można stwierdzić, czy poprzednie błędy w dostępie do instrukcji wykonawczych i procedur zostaną skorygowane. Niemniej, potencjalny beneficjent powinien mieć zapewniony dostęp do kompletu instrukcji wykonawczych definiujących system przyznawania środków. Realizacja postulatu spójnego (tj. jednolitego) uregulowania trybu wydawania i ogłaszania instrukcji wykonawczych oraz OSZiK stanowiłaby odpowiedź na zasygnalizowany wyżej problem.

Analizując poziom szczegółowości wytycznych przedstawionych dotychczas przez MIR, należy zauważyć, że na szczeblu IZ danym programem operacyjnym (krajowym lub regionalnym), wytyczne programowe będą miały wymiar czysto techniczny. Opublikowane wytyczne horyzontalne mają charakter przekrojowy, odnoszą się w większym zakresie do obszarów (dziedzin) realizacji projektów aniżeli kategorii wymienionych w art. 5 ustawy wdrożeniowej. Przykładowo dotyczy to w szczególności wytycznych dla realizacji projektów w zakresie włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa, projektów finansowanych z Funduszu Pracy oraz przedsięwzięć z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) w dziedzinie edukacji oraz przystosowania przedsiębiorstw i pracowników do zmian²⁹. Projekty w tym zakresie, realizowane w większości z EFS, będą w latach 2014-2020 wdrażane w ramach dwóch typów programów, tj. Programu Operacyjnego „Wiedza, Edukacja, Rozwój”³⁰ oraz Regionalnych Programów Operacyjnych. Konieczność zapewnienia spójności między programem krajowym a 16 regionalnymi programami operacyjnymi wymagała od MIR przyjęcia tego rodzaju wytycznych horyzontalnych.

Można zadać pytanie, czy projektowany system wytycznych zapewni transparentność polityki spójności. I znów nie jest to pytanie bezzasadne biorąc pod uwagę system na lata 2007-2013. Dotychczas ogłoszone wytyczne nie pozwalają na sformułowanie jednoznacznej odpowiedzi, ale – z uwagi na fakt, że niewiele się różnią od przyjętych dla wcześniejszego systemu, można oczekiwać że system ten pozostanie silnie zbiurokratyzowany.

Znaczne obciążenia administracyjne są jednym z elementów mających chronić system przed doborem projektów według klucza politycznego, a nie merytorycznego³¹. Nie eliminują jednak takiego zagrożenia³². Należy podkreślić, że powyższa uwaga nie dotyczy projektów o charakterze strategicznym dla danego programu operacyjnego,

których realizacja ma zasadnicze znaczenie dla realizacji jego celów. W latach 2007-2013 były to projekty indywidualne oraz systemowe, obecnie są to projekty wyłaniane w trybie pozakonkursowym³³. Różnica w stosunku do poprzedniej perspektywy polega na tym, że projekty indywidualne miały strategiczne znaczenie dla realizacji programu operacyjnego³⁴, tymczasem projekty wybierane w trybie pozakonkursowym to projekty o strategicznym znaczeniu dla rozwoju kraju czy regionu. Takie podejście do procedury pozakonkursowej daje jeszcze większą dowolność w określaniu typu działań, które mogą zostać objęte procedurą pozakonkursową.

Inną kwestią jest, czy nowe wytyczne przyczynią się do zreformowania polityki spójności, a mianowicie do strategicznego ukierunkowania wsparcia na jej cele długofalowe. W proponowanym systemie wytycznych na lata 2014-2020 trudno dostrzec pełną realizację celów ogólnej reformy, które podnoszono na poziomie unijnym. Świadczy o tym wyraźnie m.in. brak jednoznacznych propozycji uproszczenia systemu zarządzania funduszami. Podstawowe znaczenie dla oceny reformy będą miały przyjęte kryteria wyboru projektów oraz podziału środków programów operacyjnych na projekty objęte procedurą konkursową i pozakonkursową³⁵. Decyzje w tej sprawie jeszcze nie zapadły.

Institucje wdrażania funduszy polityki spójności

System instytucjonalny wdrażania funduszy polityki spójności zdefiniowany w zarysie w rozporządzeniu ogólnym jest dość klarowny. Odpowiedzialność za zarządzanie programem operacyjnym spoczywa na ustanowionej przez państwo Instytucji Zarządzającej (IZ). Jej uprawnienia sprowadzić można do trzech kategorii: (1) związane z zarządzaniem programem (np. ustanowienie systemu rejestracji elektronicznej i przechowywania danych dotyczących każdego projektu); (2) wybór projektów; (3) zarządzanie finansowe i kontrola³⁶. Państwo członkowskie lub IZ może wyznaczyć także inne instytucje do wykonywania części zadań, a więc ustanowić instytucje pośredniczące (IP)³⁷ i instytucje wdrażające (IW)³⁸ dla każdego programu operacyjnego. Wyznaczenie tego typu instytucji wiąże się z przekazaniem im części uprawnień, ale nie odpowiedzialności (instytucje te wykonują swoje zadania na odpowiedzialność IZ)³⁹. Dla każdego programu operacyjnego tworzona jest zawsze jedna IZ, natomiast IP i IW może być więcej niż jedna (zależnie od specyfiki PO).

Obligatoryjnie państwo członkowskie wyznacza także instytucję audytową (IA)⁴⁰, która przeprowadza audyty prawidłowego funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli programu operacyjnego. W Polsce, na wzór poprzedniego okresu programowania, instytucją audytową dla PO i RPO będzie Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej⁴¹.

Z punktu widzenia beneficjenta system nie jest jeszcze klarowny, ponieważ o wyborze, a następnie zarządzaniu projektami, mogą decydować w zależności od właściwości IZ, IP lub IW. Kwestie te są definiowane w szczegółowym opisie priorytetów programu operacyjnego.

Wdrażanie programów operacyjnych wymaga konkretnych zdolności organizacyjnych w poszczególnych instytucjach. Są one weryfikowane w procesie desygnacji, prowadzonym w każdym państwie członkowskim przez wyznaczone podmioty⁴² (w Polsce przez MIR). Każda z instytucji systemu realizacji polityki spójności⁴³ musi poddać się procesowi desygnacji najpóźniej do momentu rozpoczęcia certyfikacji (Instytucja Certyfikująca – IC) wydatków w ramach PO, czyli przed wystąpieniem z pierwszym wnioskiem o płatność do KE. Desygnacja nie wstrzymuje zatem ogłaszania konkursów na wybór projektów.

Celem procesu desygnacji jest weryfikacja zdolności instytucjonalnych IZ i IP oraz zapewnienie, że w procesie wdrażania programów zachowane zostaną wspólne wymogi wynikające z rozporządzenia ogólnego⁴⁴. Udzielenie desygnacji nie jest procesem jednorazowym. Państwa członkowskie są zobowiązane do weryfikacji spełniania kryteriów desygnacji w trakcie okresu programowania. W sytuacji, gdy dana instytucja nie spełnia kryteriów desygnacji, przewidziana jest dwustopniowa procedura: zawieszenie, a następnie cofnięcie desygnacji. Zawieszenie ma charakter czasowy, obowiązuje do momentu wdrożenia działań naprawczych pozwalających na ponowne spełnienie kryteriów desygnacji. Natomiast cofnięcie desygnacji następuje w przypadku nieprzeprowadzenia działań naprawczych. O zawieszenie i cofnięcie desygnacji występuje do MIR instytucja zarządzająca danym PO/RPO⁴⁵. Zawieszenie lub cofnięcie desygnacji jest bardzo dotkliwe, ponieważ wiąże się ze wstrzymaniem certyfikacji wydatków do KE w ramach programu operacyjnego. Dla beneficjentów, którzy podpisali umowę z instytucją objętą tą procedurą, oznacza ona docelowo brak możliwości otrzymywania środków dla realizacji projektów.

Przeprowadzenie procesu desygnacji można uznać za ostatni z istotnych warunków uruchomienia środków unijnych w Polsce. Pozwoli on na przygotowanie stosownych procedur, a tam gdzie to niezbędne wskaże konieczność zawarcia odpowiednich porozumień międzyinstytucjonalnych.

Poza aspektem jakościowym istotne znaczenie będzie miał również wymiar ilościowy instytucji. W systemie realizacji programów operacyjnych w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (według stanu na 31 grudnia 2013 r.) zatrudnionych było 11 986 osób (10 567 etatów urzędniczych). Cały system składał się z 172 instytucji, w tym 24 IZ, 32 IP, i 62 instytucji wdrażających⁴⁶. W latach 2014-2020 należy liczyć się z równie, a nawet bardziej, rozbudowanym systemem.

Procedury wydatkowania funduszy unijnych

Wytyczne horyzontalne i programowe, a także układ instytucjonalny, stanowią ważne elementy systemu zarządzania. Z punktu widzenia uruchomienia środków unijnych na poziomie poszczególnych instytucji uczestniczących bezpośrednio we wdrażaniu programów istotne są procedury, których przygotowanie warunkowane jest wydaniem

wytycznych (horyzontalnych i programowych. Opracowanie procedur jest niezbędne z punktu widzenia funkcji wdrożeniowo-absorpcyjnej systemu, w szczególności płynnego wydatkowania funduszy UE w terminach przewidzianych w prawie unijnym i krajowym. Procesy związane z tą funkcją można sprowadzić do trzech grup: (1) informacja i promocja; (2) nabór i selekcja projektów; (3) finansowanie i rozliczanie (w tym kontrola).

Sformułowanie procedur jest zasadniczym warunkiem procesu desygnacji instytucji zaangażowanych w realizację programów. W myśl art. 125 ust. 1 rozporządzenia ogólne-

go desygnacji podlegają jedynie IZ i IA, ale w przypadku, gdy realizacja części zadań w ramach programu operacyjnego zostanie powierzona innym podmiotom to, zgodnie z ustawą wdrożeniową, desygnacja obejmie także IP, IW, krajowego kontrolera oraz wspólny sekretariat⁴⁷. Formalnie podmioty objęte desygnacją zostały wymienione w opisie funkcji i procedur IZ oraz IC⁴⁸.

Głównym kryterium uzyskania desygnacji jest spełnienie warunków dotyczących wewnętrznego środowiska kontrolnego, zarządzania ryzykiem, a ponadto procedur w zakresie zarządzania i kontroli oraz monitorowania (por. tabela 2).

Tabela 2

Procedury w zakresie zarządzania i kontroli oraz monitorowania stanowiące warunek uzyskania desygnacji

L.p.	Nazwa procedury	Instytucja podlegająca procedurze
1.	Ocena i wybór wniosków do dofinansowania, w tym zalecenia i wskazówki zapewniające wkład projektu w osiągnięcie celów programów operacyjnych	IZ, IP, IW
2.	Kontrola zarządcza, w tym weryfikacja administracyjna każdego wniosku o refundację przedłożonego przez beneficjentów oraz kontrola na miejscu realizacji projektu	IZ, IP, IW
3.	Funkcjonowanie elektronicznego systemu gromadzenia, rejestracji i przechowywania danych o każdym projekcie, w tym, w stosownych przypadkach, danych dotyczących poszczególnych uczestników	IZ, IP, IW
4.	Prowadzenie przez beneficjentów oddzielnego systemu księgowości lub korzystania z odpowiedniego kodu księgowego dla wszystkich transakcji związanych z projektem	IZ, IP, IW
5.	Skuteczne i proporcjonalne środki zwalczania nadużyć finansowych	IZ, IP, IW
6.	Zapewnienie właściwej ścieżki audytu i systemu archiwizującego	IZ, IP, IW
7.	Sporządzanie deklaracji zarządczej, a także sporządzanie sprawozdań z przeprowadzonych kontroli i stwierdzonych defektów oraz rocznego zestawienia audytów i kontroli końcowych	IZ, IP, IW
8.	Określenie warunków wsparcia dla każdego projektu	IZ, IP, IW
9.	Funkcjonowanie komitetu monitorującego	IZ
10.	Sporządzanie i przedkładanie KE rocznych i końcowych sprawozdań z wdrażania programu	IZ
11.	Poświadczanie składanych KE wniosków o płatność okresową	IC
12.	Sporządzanie zestawienia wydatków oraz poświadczanie, że jest ono prawdziwe, kompletne i rzetelne oraz, że wydatki są zgodne z obowiązującymi przepisami prawa, z uwzględnieniem wyników wszystkich audytów	IC
13.	Właściwa ścieżka audytu (prowadzenie w formie elektronicznej dokumentacji księgowej, w tym kwot podlegających odzyskaniu, kwot odzyskanych i kwot wycofanych w odniesieniu do każdego projektu)	IC
14.	Przepływ informacji o przeprowadzonych weryfikacjach i kontrolach oraz wynikach audytów dokonanych przez instytucję audytową lub na jej odpowiedzialność	IC
15.	Monitorowanie wyników kontroli zarządczych oraz wyników audytów przeprowadzonych przez instytucję audytową lub na jej odpowiedzialność, przed przedłożeniem KE wniosków o płatność.	IC

Źródło: Opracowanie własne na podstawie załącznika XIII rozporządzenia ogólnego.

Wymienione procedury pełnią funkcję koordynacyjno-wdrożeniową, a w kilku przypadkach dodatkowo regulują procesy związane z wydatkowaniem środków unijnych. Wyraźnie dostrzec można kompleksowe podejście Komisji Europejskiej do uregulowania wszystkich procesów zachodzących podczas wdrażania programów polityki spójności. Zapobiegliwość Komisji wynika z faktu, iż fundusze unijne jako środki publiczne podlegają specjalnym rygorom (o czym była już mowa wyżej). Ponadto zastrzegła sobie ona prawo do zapoznania się z procedurami przyjętymi w państwach członkowskich, przeprowadzenia analizy ryzyka i oceny, na ile różnią się od stosowanych w poprzed-

niej perspektywie finansowej, a także zgłoszenia uwag (w terminie dwóch miesięcy od ich otrzymania)⁴⁹.

Opisy funkcji i procedur muszą precyzyjnie określać zadania poszczególnych instytucji. Ponadto dla każdej z nich musi być wprowadzony podział zadań, tj. zakres czynności i odpowiedzialności dla poszczególnych stanowisk związanych z wykonywaniem każdego zadania. W obrębie instytucji konieczne jest zapewnienie rozdziału funkcji: (1) wyboru projektów do dofinansowania, (2) wypłacania transz środków beneficjentom i (3) kontroli realizacji projektów oraz certyfikacji wydatków do Komisji Europejskiej. Opisy zadań

realizowanych przez poszczególne instytucje systemu realizacji programu operacyjnego stanowią instrukcje wykonawcze, które muszą zapewniać właściwą ścieżkę audytu.

Opisy czynności związanych z wykonywaniem zadań przez poszczególne instytucje powinny zawierać: (a) zakres czynności; (b) komórki i stanowiska odpowiedzialne za ich wykonanie; (c) terminy realizacji; (d) listy kontrolne (szczegółowy tryb weryfikacji stanu faktycznego z pożądanym); (e) instrukcje obiegu dokumentów programowych oraz finansowych oraz (f) instrukcje korzystania z Centralnego Systemu Informatycznego SL 2014 lub lokalnych systemów informatycznych⁵⁰.

Instrukcje wykonawcze są dokumentami wielostronicowymi, będącymi efektem prac całej instytucji i w pewnym sensie ją konstytuują, ponieważ stanowią podstawę wykonywania zadań na wszystkich stanowiskach związanych z funduszami unijnymi w danej instytucji. Istotne jest zatem, aby procedury były opracowane w sposób umożliwiający maksymalnie płynną realizację wszystkich procesów związanych z zarządzaniem danym programem operacyjnym lub jego częścią. Nie bez znaczenia pozostaje także identyfikacja tzw. wąskich gardeł, czyli takich procedur, które warunkują zajście innych/dalszych procesów. Takim wąskim gardłem w poprzednim okresie programowania był system wyboru projektów. Prowadziło to do wydłużania okresu dokonywania oceny formalnej i merytorycznej wniosków (średnio wnosił on od 110 do 116 dni kalendarzowych w zależności od programu operacyjnego)⁵¹.

Podsumowanie

Przygotowania do uruchomienia środków polityki spójności na lata 2014-2020 wchodzi w najważniejszą fazę. Otoczenie formalno-prawne jest opracowane głównie na szczeblu instytucji tworzących system realizacji programów operacyjnych i ma bardzo szczegółowy charakter. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na aspekty administracyjne wdrażania funduszy unijnych w Polsce. Przełożenie rozporządzeń i wytycznych unijnych na wytyczne krajowe, kształt instytucjonalny czy instrukcje wykonawcze ma bowiem istotne znaczenie, a spoczywa na krajowej administracji odpowiedzialnej za fundusze unijne.

Od sprawności struktur administracyjnych będzie zależał nie tylko moment faktycznego uruchomienia środków, ale także płynność wdrażania wszystkich działań. Na podstawie przeprowadzonego badania, można stwierdzić, że uproszczenia przewidziane w obecnie planowanym systemie wdrażania środków unijnych w Polsce będą miały niewielki wpływ na praktykę funkcjonowania beneficjenta. Utrzymane zostaną złożone i czasochłonne procedury. Sytuacji nie zmieni też diametralnie wyeliminowanie papierowego obiegu dokumentów. Do tego rozbudowany system instytucjonalny, także na poziomie regionalnym, również będzie utrudniał podniesienie efektywności zarządzania środkami.

* Dr Marek Świstak, Instytut Europeistyki UJ, marek.swistak@uj.edu.pl

¹ Jednym z istotnych elementów formułowania polityki spójności jest kształtowanie systemu instytucjonalnego i wykonawczego. Por.: G. Marks, *Exploring and Explaining Variation in EU Cohesion Policy*, (w:) L. Hooghe (ed.), *Cohesion policy and European Integration: Building Multilevel Governance*, Oxford 1996, s. 393-398.

² Głównie pod wpływem strategii „Europa 2020”. Zob. *Europa 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna, 3.3.2010.

³ S. Kah, C. Mendez, J. Bachtler, S. Miller, *Strategic Coherence of Cohesion Policy: Comparison of the 2007-13 and the 2014-20 Programming Periods*, Brussels 2015, s. 84-85.

⁴ W literaturze przedmiotu postuluje się m.in. zwiększenie finansowania w zakresie długoterminowego wsparcia kapitału ludzkiego i wiedzy, zwiększenia zdolności instytucjonalnych państw członkowskich kosztem finansowania infrastruktury publicznej. Innym wyzwaniem jest realizowanie polityki spójności w oparciu o dowody. Por.: J. Bachtler, G. Gorzelak, *Reforming EU cohesion policy a reappraisal of the performance of the Structural Funds*, Policy Studies, Vol. 28, No 4, 2007, s. 318-321.

⁵ W pakiet rozporządzeń wchodzi następujące rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE): (1) rozporządzenie nr 1303/2013 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 (dalej rozporządzenie ogólne); (2) rozporządzenie nr 1299/2013 w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna” (dalej rozporządzenie nr 1299/2013), (3) rozporządzenie nr 1300/2013 w sprawie Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1084/2006; (4) rozporządzenie nr 1301/2013 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; (5) rozporządzenie nr 1302/2013 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; (6) rozporządzenie nr 1304/2013 w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006; (7) rozporządzenie nr 1305/2013 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005. Wszystkie rozporządzenia zostały przyjęte 17.12.2013 r. i opublikowane w DzUrz UE L 347 z 20.12.2013 r.

⁶ Zob. *Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020*, Umowa partnerstwa, 23.5.2014 r., Warszawa 2014.

⁷ Por. M. Świstak, *Polityka spójności w działaniu. Pomiedzy koncepcją a praktyką wdrażania funduszy Unii Europejskiej w Polsce*, „Forum Europejskie”, nr 16(2009), s. 47-49.

⁸ Są to instytucje, które wykonują czynności w zakresie zadań związanych z wdrażaniem Działania 8.1 i 8.2 Programu Operacyjnego „Innowacyjna Gospodarka”, zlecone przez Instytucję Wdrażającą/Instytucję Pośredniczącą II stopnia – PARP. Lista Regionalnych Instytucji Finansujących znajduje się na stronie: <http://www.parp.gov.pl/index/more/131>.

⁹ Por. *Program Operacyjny „Innowacyjna Gospodarka” 2007-2013*, Warszawa, grudzień 2013, s. 31-138, a także: *Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013*, Warszawa, 11.9.2014, s. 178-181.

¹⁰ Podpisując umowę o dofinansowanie, beneficjenci zobowiązali się do występowania z wszelkimi sprawami do RIF. Por.: *Umowa o dofinansowanie w ramach działania 8.1. Wsparcie działalności gospodarczej w dziedzinie gospodarki elektronicznej*, 8. osi priorytetowej „Społeczeństwo informacyjne – zwiększanie innowacyjności gospodarki”, Programu Operacyjnego „Innowacyjna Gospodarka”, 2007-2013, <http://www.parp.gov.pl/files/74/108/208/625/16989.pdf> (dostęp 22.2.2015).

¹¹ W niektórych działaniach Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych przewidziano również zarządzanie na szczeblu miejskim i lokalnym. Przykładem mogą być programy „Zintegrowane Inwestycje Terytorialne” czy „Rozwój lokalny kierowany przez społeczność”. Por. art. 32 i 36 rozporządzenia ogólnego.

¹² Por. art. 125 ust. 2 oraz art. 7 i 8 rozporządzenia ogólnego.

¹³ Por. J.W. Tkaczyński, R. Potorski, R. Willa, *Unia Europejska. Wybrane aspekty ustrojowe*, Toruń 2007, s. 68-78; J.W. Tkaczyński, *Ustrój federalny Niemiec a system decyzyjny Unii Europejskiej*, Kraków 2005, s. 113-135; I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa 2000, s. 157.

¹⁴ Por. J.W. Tkaczyński, M. Świstak, *Encyklopedia polityki regionalnej i funduszy europejskich*, Warszawa 2013, s. 586.

¹⁵ Na temat głównych polskich problemów rozwojowych patrz: M. Boni (red.) *Polska 2030, wyzwania rozwojowe*, Warszawa 2013, s. 20-338.

¹⁶ Por. *Zajęcia Master Class źródłem pomysłów do przyszłych badań*, „Panorama” 2014, nr 51, s. 15.

¹⁷ Zgodnie ze wcześniej obowiązującą zasadą monofundusowości, jeden program operacyjny mógł być współfinansowany tylko z jednego funduszu (z wyjątkiem Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko” 2007-2013). Zob.: art. 43 ust 1 oraz 3 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego Rozporządzenie nr 1260/1999, DzUrz UE L 210, 31.7.2006 r.

¹⁸ DzU 2014, poz. 1146, 29.8.2014 r.

¹⁹ Por. art. 72-74 rozporządzenia ogólnego.

²⁰ Por. art. 30, ust. 2. rozporządzenia nr 966/2012 z 25.10.2012 roku w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002, DzUrz UE L 347, 20.12.2013 r.

²¹ Zob.: B. Ledzion, K. Olejniczak (red.), *Ocena systemu realizacji polityki spójności w Polsce w ramach perspektywy 2007-2013*, Warszawa 2013, s. 202.

²² Por. art. 6 ust. 2 w związku z art. 8 ust. 1 ustawy wdrożeniowej.

²³ Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, *Wytyczne w zakresie szczegółowego opisu osi priorytetowych krajowych i regionalnych programów operacyjnych na lata 2014-2020*, Warszawa, styczeń 2015, s. 5.

²⁴ O ile bowiem tryb wydawania wytycznych jest uregulowany w ustawie wdrożeniowej (art. 5 ust. 1 oraz art. 7 ust. 1 ustawy wdrożeniowej), a tryb wydawania szczegółowych opisów osi priorytetowych programu operacyjnego w stosownych wytycznych, to kwestie związane z wydawaniem instrukcji wykonawczych nie zostały dotychczas uregulowane w żadnym dokumencie.

²⁵ W Tytule VIII zdefiniowano ogólne zasady funkcjonowania systemów zarządzania, obowiązki dzielone, obowiązki państwa

członkowskiego oraz kompetencje i uprawnienia KE. Zob.: art. 72-75 rozporządzenia ogólnego.

²⁶ Por. art. 28, ust. 5. ustawy z 6.12.2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, DzU 2009, nr 84, poz. 712, nr 157, poz. 1241, DzU 2011, nr 279, poz. 1644, DzU 2012, poz. 1237, DzU 2013, poz. 714, DzU 2014, poz. 379 i poz. 1146.

²⁷ Dla porównania w przypadku wytycznych i szczegółowego opisu priorytetów programu operacyjnego kwestie te reguluje art. 8 ustawy wdrożeniowej.

²⁸ Opis systemu zarządzania i kontroli był w większości RPO zamieszczany na stronach internetowych, natomiast podręcznik procedur wdrażania jedynie w nielicznych województwach. Por.: M. Wojciechowska-Brennek, A. Kierzkowska-Tokarska, *Systemy wyboru oceny i wyboru projektów*, (w:) M. Wojciechowska-Brennek (red.), *Systemy oceny i wyboru projektów w ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych*, Centrum im. Adama Smitha, Warszawa 2011, s. 109.

²⁹ Za: <http://www.mir.gov.pl/strony/zadania/fundusze-europejskie/wytyczne/wytyczne-na-lata-2014-2020/#/10516=1682>, (dostęp: 4.06.2015.).

³⁰ Por. *Program Operacyjny „Wiedza, Edukacja, Rozwój”*, 17.12.2014, Warszawa 2014, s. 227-228.

³¹ Por. *Badanie ewaluacyjne: ocena stosowanych trybów wyboru projektów w ramach programów operacyjnych na lata 2007-2013*, Szczecin 2013, s. 55.

³² Por. B. Ledzion, K. Olejniczak (red.), *Ocena systemu realizacji... op. cit.*, s. 212.

³³ Por. J. W. Tkaczyński, M. Świstak, *Encyklopedia polityki regionalnej...*, op. cit., s. 442.

³⁴ Por. art. 28 ust. 1 pkt. 1 ustawy z 6.12.2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, DzU 2009, nr 84, poz. 712, nr 157, poz. 1241, DzU 2011, nr 279, poz. 1644, DzU 2012, poz. 1237, DzU 2013, poz. 714, DzU 2014, poz. 379 i poz. 1146.

³⁵ Por. art. 38 ust. 1 ustawy wdrożeniowej.

³⁶ Por. art. 125 ust. 2-4 rozporządzenia ogólnego.

³⁷ Delegacja zadań może dotyczyć części zarządzania programem operacyjnym, zob. art. 123 ust. 7 rozporządzenia ogólnego.

³⁸ Programowanie perspektywy finansowej na lata 2014-2020, Umowa partnerstwa, maj 2014, s. 231.

³⁹ Por. art. 123 ust. 6 rozporządzenia ogólnego.

⁴⁰ Por. art. 123 ust. 4 rozporządzenia ogólnego.

⁴¹ Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej sprawuje swoją funkcję za pośrednictwem komórek organizacyjnych (departamentów) w ministerstwie obsługującym ministra właściwego ds. finansów publicznych oraz 16 urzędach kontroli skarbowej. Por.: *Programowanie perspektywy finansowej...*, op. cit., s. 232.

⁴² Por. art. 124 ust. 1 rozporządzenia ogólnego.

⁴³ Ustawa wdrożeniowa wprost wymienia instytucję zarządzającą, pośredniczącą, wdrażającą, krajowego kontrolera i wspólny sekretariat. Zob. art. 15 ust. 2 ustawy wdrożeniowej.

⁴⁴ Wymogi zostały określone szczegółowo w załączniku XIII do rozporządzenia ogólnego.

⁴⁵ Zob.: art. 16 ust. 1-4 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy wdrożeniowej, a także art. 124 ust. 5 rozporządzenia ogólnego.

⁴⁶ Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, *Potencjał administracyjny systemu instytucjonalnego Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007-2013* (stan na 31 grudnia 2013 r.), Warszawa 15 lipca 2014, s. 10-13.

⁴⁷ Por. art. 15 ust. 2 ustawy wdrożeniowej. Jeśli chodzi o wspólny sekretariat to zastosowanie mają także przepisy dotyczące Europejskiej Współpracy Terytorialnej. Zob. art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z 17.12.2013 roku w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”, DzUrz UE L 347 z 20.12.2013 r.

⁴⁸ Opis sporządzany jest według wzoru określonego przez Komisję Europejską w załączniku III do rozporządzenia wykonawczego nr 1011/2014. Zob. Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 1011/2014 z 22.9.2014 roku 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 szczegóło-

we przepisy dotyczące wymiany informacji między beneficjentami a instytucjami zarządzającymi, certyfikującymi, audytowymi i pośredniczącymi, DzUrz UE L 286 z 30.9.2014 r.

⁴⁹ Por. art. 124 ust. 3 rozporządzenia ogólnego.

⁵⁰ Por.: Minister Infrastruktury i Rozwoju, Wytyczne w zakresie procesu desygnacji na lata 2014-2020, projekt z listopada 2014 r., Warszawa 2014, s. 7.

⁵¹ Dane nie uwzględniają *Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki”*, w którym czas oceny był zdecydowanie krótszy niż w pozostałych programach. Zob. B. Ledzion, K. Olejniczak (red.), *Ocena systemu realizacji...* op. cit., s. 162.



WAŻNE DLA PODMIOTÓW GOSPODARCZYCH

CO NOWEGO W PRAWIE UNII I DOKUMENTACH KE?

BEZPIECZEŃSTWO ŻYWNOŚCI

- 1) Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/595 z 15 kwietnia 2015 r. dotyczące wieloletniego skoordynowanego unijnego programu kontroli na lata 2016, 2017 i 2018, mającego na celu zapewnienie zgodności z najwyższymi dopuszczalnymi poziomami pozostałości pestycydów w żywności pochodzenia roślinnego i zwierzęcego oraz na jej powierzchni, a także mającego na celu ocenę narażenia konsumenta na te pozostałości. DzUrz UE L 99, 16.04.2015 r.
- 2) Rozporządzenie Komisji (UE) 2015/647 z 24 kwietnia 2015 r. w sprawie zmiany i sprostowania załączników II i III do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1333/2008 w odniesieniu do stosowania określonych dodatków do żywności. DzUrz UE L 107, 25.04.2015 r.
- 3) Zalecenie Komisji (UE) 2015/682 z 29 kwietnia 2015 r. w sprawie monitorowania obecności nadchloranu w żywności. DzUrz UE L 111, 30.04.2015 r.
- 4) Wniosek. Decyzja Rady dotycząca stanowiska, jakie należy przyjąć w imieniu Unii Europejskiej we Wspólnym Komitecie EOG w sprawie zmiany załącznika II (Przepisy techniczne, normy, badania i certyfikacja) do Porozumienia EOG (Nowa żywność). KOM(2015) 167, 17.04.2015 r.

BUDŻET

- 5) Ostateczne przyjęcie decyzji (UE, Euratom) 2015/339 budżetu ogólnego Unii Europejskiej na rok budżetowy 2015. DzUrz UE L 69, 13.03.2015 r.

- 6) Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/435 z 17 grudnia 2014 r. w sprawie uruchomienia marginesu na nieprzewidziane wydatki. DzUrz UE L 72, 17.03.2015 r.
- 7) Ostateczne przyjęcie decyzji (UE, Euratom) 2015/366-371 budżetu korygującego nr 2-7 Unii Europejskiej na rok budżetowy 2014. DzUrz UE L 73, 17.03.2015 r.
- 8) Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) 2015/623 z 21 kwietnia 2015 r. zmieniające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 1311/2013 określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020. DzUrz UE L 103, 22.04.2015 r.
- 9) Wniosek. Projekt budżetu korygującego nr 3 do Budżetu ogólnego na 2015 r. Uwzględnienie w budżecie nadwyżki za rok budżetowy 2014. KOM(2015) 160, 15.04.2015 r.

ENERGIA

- 10) Decyzja Rady (UE) 2015/632 z 20 kwietnia 2015 r. uchylająca decyzję Rady 77/706/EWG w sprawie ustanowienia celu wspólnotowego dla zmniejszenia zużycia pierwotnych źródeł energii w przypadku trudności w dostawach ropy naftowej i produktów ropopochodnych oraz decyzję Komisji 79/639/EWG ustanawiającą szczegółowe zasady w celu wykonania decyzji Rady 77/706/EWG. DzUrz UE L 104, 23.04.2015 r.

HANDEL ZEWNĘTRZNY

- 11) Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/428 z 10 marca 2015 r. zmieniające rozporządzenie (EWG) nr 2454/93 i rozporządzenie (UE) nr 1063/2010 w odniesieniu do reguł pochodzenia dotyczących ogólnego systemu preferencji taryfowych i preferencyjnych środków taryfowych dla określonych krajów lub terytoriów. DzUrz UE L 70, 14.03.2015 r.