

Jan Wiktor Tkaczyński
Rafał Willa • Marek Świstak

Fundusze Unii Europejskiej 2007–2013

Cele – Działania – Środki



Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego

Fundusze Unii Europejskiej 2007–2013

Jan Wiktor Tkaczyński
Rafał Willa • Marek Świstak

Fundusze Unii Europejskiej 2007–2013

Cele – Działania – Środki

Stan prawny na dzień 1 lutego 2008 roku



Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego

Książka dofinansowana przez Uniwersytet Jagielloński ze środków Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych oraz Instytutu Europeistyki

Recenzent *prof. zw. dr hab. Zenon Wiśniewski*

Projekt okładki *Bartłomiej Drosdziok*

Rysunek na okładce *Wojciech Lachowicz*

Redakcja *Bogumiła Gnykowa*

Korekta *Agata Czuj*
Katarzyna Świerk-Bożek

Skład i łamanie *Hanna Wiechecka*

© Copyright by Jan Wiktor Tkaczyński, Rafał Willa, Marek Świstak & Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego

Wydanie I, Kraków 2008

All rights reserved

Książka, ani żaden jej fragment, nie może być przedrukowywana bez pisemnej zgody Wydawcy. W sprawie zezwoleń na przedruk należy zwracać się do Wydawnictwa Uniwersytetu Jagiellońskiego

ISBN 978-83-233-2498-0



www.wuj.pl

Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego
Redakcja: ul. Michałowskiego 9/2, 31-126 Kraków
tel. 012-631-18-81, 012-631-18-82, fax 012-631-18-83
Dystrybucja: ul. Wrocławska 53, 30-011 Kraków
tel. 012-631-01-97, tel./fax 012-631-01-98
tel. kom. 0506-006-674, e-mail: wydaw@if.uj.edu.pl
Konto: Bank BPH SA, nr 62 1060 0076 0000 3200 0047 8769

SPIS TREŚCI

| | |
|---|----|
| Wykaz użytych skrótów | 11 |
| Wykaz tabel, schematów, wykresów i map | 17 |
| I. Instrumenty finansowe jako element budowy instytucjonalnej Wspólnot Europejskich | 25 |
| 1. Fundusze a polityka budżetowa Unii Europejskiej..... | 26 |
| 2. Prawno-administracyjne uwarunkowania funduszy europejskich w procesie wspólnotowej działalności wykonawczej..... | 33 |
| II. Evolucja polityki regionalnej Unii Europejskiej | 43 |
| 1. Historia polityki regionalnej Unii Europejskiej..... | 43 |
| 1.1. Lata 1952–1971..... | 43 |
| 1.2. Lata 1972–1985..... | 46 |
| 1.3. Lata 1986–1999..... | 50 |
| 1.4. Lata 2000–2006..... | 56 |
| 2. Propozycje legislacyjne Komisji Europejskiej dotyczące lat 2007–2013..... | 59 |
| 3. Polityka regionalna w latach 2007–2013..... | 62 |
| 3.1. Polityka regionalna, polityka strukturalna czy polityka spójności?..... | 68 |
| III. Zasady pomocy finansowej Unii Europejskiej jako przejaw dbałości o efektywność jej polityki regionalnej | 77 |
| 1. Zasady generalne..... | 78 |
| 1.1. Zasada subsydiarności..... | 78 |
| 1.2. Zasada dodatkowości (współfinansowania)..... | 79 |
| 1.3. Zasada koncentracji..... | 80 |
| 1.4. Zasada koordynacji..... | 81 |
| 1.5. Zasada partnerstwa..... | 82 |
| 1.6. Zasada podziału zarządzania..... | 84 |
| 1.7. Zasada <i>earmarking</i> | 84 |
| 1.8. Pozostałe zasady..... | 86 |
| 2. Zasady szczegółowe..... | 87 |
| 2.1. Zasada programowania..... | 87 |
| 2.2. Zasada kontroli..... | 92 |
| 2.3. Zasada monitorowania..... | 92 |
| 2.4. Zasada ewaluacji (oceny)..... | 94 |
| 2.5. Zasada informowania i promocji..... | 96 |
| 2.6. Wspólne zasady dotyczące dokonywania płatności..... | 98 |
| 2.6.1. Mechanizm wprowadzania korekt..... | 99 |

| | |
|--|------------|
| IV. Fundusze strukturalne Unii Europejskiej jako wspólnotowe instrumenty rozwoju | 101 |
| 1. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego..... | 101 |
| 2. Europejski Fundusz Społeczny..... | 118 |
| 3. Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej instrumentem prawnym realizacji programów współpracy terytorialnej | 134 |
| V. Fundusz Spójności..... | 143 |
| 1. Cechy charakterystyczne Funduszu Spójności: 1994 rok | 143 |
| 2. Rozwój zasad wdrażania Funduszu Spójności: 2000 rok..... | 146 |
| 3. Zarządzanie projektami finansowanymi z Funduszu Spójności w latach 1994–1999 i 2000–2006 | 150 |
| 4. Perspektywa finansowa 2007–2013..... | 152 |
| 5. Analiza Rozporządzenia Rady nr 1084/2006 z 11 lipca 2006 roku ustanawiającego Fundusz Spójności i uchylającego Rozporządzenie nr 1164/94..... | 154 |
| VI. Fundusze rolne – rozwój obszarów wiejskich czy wsparcie rolnictwa? | 159 |
| 1. Europejski Fundusz Rolny Gwarancji..... | 162 |
| 2. Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich..... | 173 |
| 2.1. Programowanie..... | 178 |
| 2.2. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 | 182 |
| 2.3. System instytucjonalny..... | 184 |
| 2.3.1. Instytucja Zarządzająca | 185 |
| 2.3.2. Agencja Płatnicza | 187 |
| 2.3.3. Jednostka Certyfikująca..... | 188 |
| 2.3.4. Jednostka Koordynująca | 188 |
| 2.4. Uwagi końcowe | 189 |
| 3. Europejski Fundusz Rybacki | 190 |
| 3.1. Obszary wsparcia..... | 191 |
| 3.2. Programowanie..... | 193 |
| 3.3. System instytucjonalny..... | 197 |
| VII. Fundusze unijne o ukierunkowaniu tematycznym..... | 199 |
| 1. Wspólnotowy Fundusz Tytoniowy | 199 |
| 2. Europejski Fundusz Weterynaryjny..... | 201 |
| 3. Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji | 204 |
| 4. Fundusz Solidarności Unii Europejskiej | 210 |
| 5. Fundusz Gwarancyjny dla działań zewnętrznych | 213 |
| VIII. Możliwości finansowania przez Unię Europejską w ramach obszaru sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa | 215 |
| 1. Program ramowy „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi” | 215 |
| 1.1. Fundusz Granic Zewnętrznych..... | 216 |
| 1.2. Europejski Fundusz Powrotu Imigrantów | 218 |

| | | |
|------------|---|------------|
| 1.3. | Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców | 222 |
| 1.4. | Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich..... | 225 |
| 1.5. | Postanowienia wspólne dla czterech funduszy programu ramowego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi” | 227 |
| 2. | Program ramowy „Prawa podstawowe i sprawiedliwość” | 233 |
| 2.1. | Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych | 234 |
| 2.2. | Prawa podstawowe i obywatelstwo | 237 |
| 2.3. | Daphne III | 240 |
| 2.4. | Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych..... | 243 |
| 2.5. | Profilaktyka narkotykowa i informacja o narkotykach..... | 246 |
| 2.6. | Postanowienia wspólne dla pięciu programów szczegółowych programu ramowego „Prawa podstawowe i sprawiedliwość” | 248 |
| 3. | Program ramowy „Bezpieczeństwo i ochrona wolności” | 249 |
| 3.1. | Zapobieganie, gotowość i zarządzanie skutkami terroryzmu i innymi rodzajami ryzyka dla bezpieczeństwa..... | 250 |
| 3.2. | Zapobieganie i walka z przestępczością..... | 252 |
| 3.3. | Postanowienia wspólne dla dwóch programów szczegółowych programu ramowego „Bezpieczeństwo i ochrona wolności” | 254 |
| 4. | Instrument Finansowy Ochrony Ludności | 256 |
| IX. | Fundusze unijne dla krajów kandydujących do Unii Europejskiej oraz dla państw i regionów partnerskich | 263 |
| 1. | Instrument Pomocy Przedakcesyjnej..... | 263 |
| 2. | Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa..... | 273 |
| 3. | Instrument Finansowy Współpracy na rzecz Rozwoju | 276 |
| 4. | Instrument na rzecz współpracy z państwami uprzemysłowionymi | 280 |
| 5. | Instrument na rzecz Stabilności..... | 281 |
| 6. | 10. Europejski Fundusz Rozwoju..... | 282 |
| 7. | Europejski Instrument na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka na Świecie..... | 287 |
| 8. | Instrument Współpracy w Dziedzinie Bezpieczeństwa Jądrowego | 290 |
| X. | Fundusze europejskie – rozwiązania ogólnoeuropejskie | 297 |
| 1. | Norweski Mechanizm Finansowy i Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego – alternatywna możliwość finansowania rozwoju gospodarczego czy uzupełnienie funduszy Unii Europejskiej? | 297 |
| 2. | Szwajcarski Program Współpracy w celu Zmniejszenia Różnic Społeczno-Gospodarczych w Obrębie Rozszerzonej Unii Europejskiej..... | 322 |
| 2.1. | Postanowienia wspólne..... | 322 |
| 2.2. | Szwajcarsko-Polski Program Współpracy..... | 324 |
| 3. | Inne instrumenty wsparcia (JASPERS, JEREMIE, JESSICA) | 327 |
| 3.1. | JASPERS | 327 |
| 3.2. | JEREMIE..... | 330 |
| 3.3. | JESSICA..... | 331 |

| | |
|--|------------|
| XI. Programy wspólnotowe – wsparcie inicjatyw horyzontalnych poprzez promowanie ogólnoeuropejskiego partnerstwa | 333 |
| 1. 7. Program Ramowy | 333 |
| 2. Kultura 2007–2013 | 342 |
| 3. Uczenie się przez całe życie | 347 |
| 4. Młodzież w działaniu..... | 360 |
| 5. Europa dla obywateli | 370 |
| 6. Media 2007 | 377 |
| 7. eContent +..... | 384 |
| 8. LIFE+..... | 387 |
| 9. Program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji..... | 395 |
| 9.1. Program na rzecz przedsiębiorczości i innowacji..... | 399 |
| 9.2. Program na rzecz wspierania polityki w zakresie technologii informacyjnych i komunikacyjnych | 403 |
| 9.3. Inteligentna energia – program dla Europy | 406 |
| 10. Wspólnotowy program na rzecz zatrudnienia i solidarności społecznej – Progress 2007–2013 | 409 |
| 11. Program działań dla cel we Wspólnocie – Customs 2008–2013..... | 414 |
| 12. Wspólnotowy program poprawy skuteczności systemów podatkowych na rynku wewnętrznym – Fiscalis 2008–2013 | 418 |
| 13. Europejska Sieć Obserwacyjna Planowania Przestrzennego – ESPON II..... | 421 |
| 14. URBACT II | 423 |
| 15. Program działań Wspólnoty w dziedzinie ochrony konsumentów 2007–2013 | 426 |
| 16. Drugi Wspólnotowy program działań w dziedzinie zdrowia 2008–2013 | 428 |
| XII. Programowanie rozwoju regionalnego 2007–2013 | 433 |
| 1. Zasadnicze kierunki programowania na poziomie wspólnotowym | 434 |
| 1.1. Strategiczne Wytyczne Wspólnoty | 434 |
| 1.2. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia | 441 |
| 2. System wdrażania polityki regionalnej w Polsce w latach 2007–2013..... | 448 |
| 2.1. Krajowe ramy prawne programowania interwencji w ramach polityki regionalnej | 448 |
| 2.2. System instytucjonalny..... | 453 |
| 2.2.1. Instytucja Zarządzająca | 454 |
| 2.2.2. Instytucja Pośrednicząca..... | 455 |
| 2.2.3. Instytucja Wdrażająca (Instytucja Pośrednicząca II stopnia)..... | 456 |
| 2.2.4. Instytucja Certyfikująca | 456 |
| 2.2.5. Instytucja Audytowa | 457 |
| 2.2.6. Komitet Monitorujący | 457 |
| 2.2.7. Krajowa Jednostka Oceny | 458 |
| 2.2.8. Komitet Koordynujący NSRO 2007–2013..... | 459 |
| 2.3. Krajowe dokumenty o charakterze strategicznym..... | 461 |
| 2.3.1. Krajowy Program Reform na lata 2005–2008..... | 461 |
| 2.3.2. Strategia Rozwoju Kraju | 465 |

| | | |
|---------------------------|--|------------|
| 3. | Programy operacyjne i ich rodzaje | 467 |
| 3.1. | Przepływy finansowe w ramach wdrażania programów operacyjnych..... | 471 |
| 3.2. | Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko..... | 474 |
| 3.3. | Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka..... | 482 |
| 3.4. | Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej | 487 |
| 3.5. | Program Operacyjny Pomoc Techniczna..... | 491 |
| 3.6. | Program Operacyjny Kapitał Ludzki..... | 492 |
| 3.7. | Regionalne Programy Operacyjne..... | 500 |
| XIII. | Wdrażanie funduszy strukturalnych w Polsce w latach 2004–2006 | |
| | – wnioski na lata 2007–2013 | 503 |
| 1. | Sytuacja społeczno-ekonomiczna Polski i poszczególnych regionów na tle państw i regionów „starej” Unii Europejskiej – analiza porównawcza | 503 |
| 2. | Warunki członkostwa uzyskane przez Polskę w Traktacie Akcesyjnym w rozdziale „Polityka regionalna i koordynacja instrumentów strukturalnych”..... | 511 |
| 3. | Ocena gotowości strony polskiej do absorpcji funduszy strukturalnych | 517 |
| 3.1. | Przygotowania do funduszy strukturalnych | 517 |
| 3.2. | Administracja publiczna w Polsce..... | 522 |
| 4. | Pierwszy okres funduszy Unii Europejskiej w Polsce – doświadczenia z lat 2004–2006 i perspektywy na lata 2007–2013 | 529 |
| 4.1. | Polityka strukturalna Unii Europejskiej w latach 2000–2006 – pierwsze wnioski..... | 530 |
| 4.2. | Polityka strukturalna Unii Europejskiej w Polsce w latach 2004–2006 – pierwsze wnioski | 534 |
| 5. | Efektywność zarządzania funduszami Unii Europejskiej – analiza porównawcza systemu zarządzania funduszami w okresach programowania 2004–2006 i 2007–2013 | 541 |
| Bibliografia | | 549 |

WYKAZ UŻYTYCH SKRÓTÓW*

| | |
|----------|---|
| AKP | Kraje Azji, Karaibów i Pacyfiku |
| ARiMR | Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa |
| ARR | Agencja Rynku Rolnego |
| BMF | Biuro Mechanizmu Finansowego |
| BRT | Badania i Rozwój Technologiczny |
| BVerwG | Bundesverwaltungsgericht (Federalny Sąd Administracyjny) |
| BVerwGE | Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (Orzeczenia Federalnego Sądu Administracyjnego) |
| CIP | Competitiveness and Innovation Framework Programme (Program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji) |
| CPFI | Civil Protection Financial Instrument (Instrument Finansowy Ochrony Ludności) |
| CTF | Community Tobacco Fund (Wspólnotowy Fundusz Tytoniowy) |
| DCI | Financing Instrument for Development Cooperation (Instrument finansowy współpracy na rzecz rozwoju) |
| DG | Dyrekcja(e) Generalna(e) |
| DG-AGRI | Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa |
| DNB | Dochód narodowy brutto |
| DPC MF | Departament Polityki Celnej Ministerstwa Finansów |
| DPR | Departament Programów Regionalnych |
| DVBl. | Deutsches Verwaltungsblatt |
| Dz.U. RP | Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej |
| Dz.U. UE | Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej |
| EACEA | Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego) |
| EBF | External Borders Fund (Fundusz Granic Zewnętrznych) |
| EBI | Europejski Bank Inwestycyjny |
| EBOiR | Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju |
| ECHO | European Commission Humanitarian Aid Office (Biuro KE ds. Pomocy Humanitarnej) |
| ECU | European Currency Unit (Europejska jednostka rozliczeniowa) |
| EDF | European Development Fund (Europejski Fundusz Rozwoju) |
| EFI | Europejski Fundusz Inwestycyjny |
| EFIT | European Fund for the Integration of Third-country nationals (Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich) |
| EFOiGR | European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej) |

* Nazwy nieprzetłumaczone są tytułami czasopism naukowych

| | |
|-----------|--|
| EFR | European Fisheries Fund (Europejski Fundusz Rybacki) |
| EFRG | European Agricultural Guarantee Fund (Europejski Fundusz Rolny Gwarancji) |
| EFRR | European Regional Development Fund (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego) |
| EFRROW | European Agricultural Fund for Rural Development (Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich) |
| EFS | European Social Fund (Europejski Fundusz Społeczny) |
| EFTA | European Free Trade Association (Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu) |
| EGAF | European Globalisation Adjustment Fund (Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji) |
| EIDHR | Financing Instrument for the Promotion of Democracy and Human Rights Worldwide (Europejski Instrument na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka) |
| EIP | Entrepreneurship and Innovation Programme (Program na rzecz przedsiębiorczości i innowacji) |
| EKE-S | Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny |
| ENPI | European Neighbourhood and Partnership Instrument (Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa) |
| EOG | Europejski Obszar Gospodarczy |
| ERBN | Europejska Rada ds. Badań Naukowych |
| ERF | European Refugee Fund (Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców) |
| ERTMS | European Rail Traffic Management (Europejski System Zarządzania Transportem Kolejowym) |
| ESA 95 | European System of Accounts (1995) (Europejski System Zintegrowanych Rachunków Gospodarczych na poziomie narodowym i regionalnym) |
| ESPN | European Spatial Planning Observation Network (Europejska Sieć Obserwacyjna Planowania Przestrzennego) |
| ESZ | Europejska Strategia Zatrudnienia |
| ETO | Europejski Trybunał Obrachunkowy |
| ETS | Europejski Trybunał Sprawiedliwości |
| EuGH Slg. | Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften (Zbiór orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich) |
| EuR | Europarecht |
| EUWT | Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej |
| EVF | European Veterinary Fund (Europejski Fundusz Weterynaryjny) |
| EVS | European Voluntary Service (Wolontariat Europejski) |
| EWEA | Europejska Wspólnota Energii Atomowej (Euratom) |
| EWG | Europejska Wspólnota Gospodarcza |
| EWS | Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht |
| EWT | Europejska Współpraca Terytorialna |
| EWWiS | Europejska Wspólnota Węgla i Stali |

| | |
|---------|---|
| EYNGO | Europejska Młodzieżowa Organizacja Pozarządowa |
| FIWR | Financial Instrument for Fisheries Guidance (Finansowy Instrument Wspierania Rybołówstwa) |
| FS | Fundusz Spójności |
| GDDKiA | Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad |
| GFEA | Guarantee Fund for External Actions (Fundusz Gwarancyjny dla działań zewnętrznych) |
| GUS | Główny Urząd Statystyczny |
| IC | Instytucja Certyfikująca |
| ICI | Financing Instrument for Cooperation with Industrialised and other High-Income Countries and Territories (Instrument na rzecz współpracy z państwami uprzemysłowionymi) |
| ICPC | International Collegiate Programming Contest (Międzynarodowe Drużynowe Zawody Programistyczne dla Studentów) |
| ICT PSP | Information Communication Technologies Policy support Programme (Program na rzecz wspierania polityki w zakresie technologii informacyjnych i komunikacyjnych) |
| IEE | Intelligent Energy Europe (Inteligentna energia – program dla Europy) |
| IEEA | Intelligent Energy Executive Agency (Agencja Wykonawcza Programu Inteligentna Energia) |
| IFI | International Financial Institutions (Międzynarodowe Instytucje Finansowe) |
| IfS | Instrument for Stability (Instrument na rzecz Stabilności) |
| INSC | Instrument for Nuclear Safety Cooperation (Instrument Współpracy w Dziedzinie Bezpieczeństwa Jądrowego) |
| IA | Instytucja Audytowa |
| IC | Instytucja Certyfikująca |
| IP | Instytucja Pośrednicząca |
| IP II | Instytucja Pośrednicząca II stopnia |
| IPA | Instrument for Pre-accession Assistance (Instrument Pomocy Przedakcesyjnej) |
| ISEKP | Internetowy System Ewidencji Kart Projektowych |
| ISPA | Instrument for Structural Policies for Pre-Accession (Przedakcesyjny Instrument Polityki Strukturalnej) |
| ITER | International Thermonuclear Experimental Reactor (Międzynarodowy Termonuklearny Reaktor Eksperymentalny) |
| IW | Instytucja Wdrażająca |
| IZ | Instytucja Zarządzająca |
| JDP | Jednolity Dokument Programowy |
| JPG | Jednolita płatność na gospodarstwo |
| JPO | Jednolita płatność obszarowa |
| JPR | Jednolita płatność regionalna |
| JRC | Wspólnotowe Centrum Badawcze |
| JST | Jednostki samorządu terytorialnego |
| KE | Komisja Europejska |

| | |
|---------|--|
| KIK | Krajowa Instytucja Koordynująca |
| KJO | Krajowa Jednostka Oceny |
| KK | Komitet Koordynujący |
| KM | Komitet Monitorujący |
| KPK | Krajowy Punkt Kontaktowy |
| KPO | Krajowy Program Operacyjny |
| KPR | Krajowy Program Reform |
| KPS | Krajowy Plan Strategiczny |
| KR | Komitet Regionów Unii Europejskiej |
| KS | Komitet Sterujący |
| KSI | Krajowy System Informatyczny |
| LGD | Lokalna Grupa Działania |
| LLP | Lifelong Learning Programme (Program Uczenie się przez całe życie) |
| MF | Ministerstwo Finansów |
| MF EOG | Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego |
| MG | Ministerstwo Gospodarki |
| MGM | Ministerstwo Gospodarki Morskiej |
| MI | Ministerstwo Infrastruktury |
| MIFF | Multi-Annual Indicative Financial Framework (Wieloletnie Orientacyjne Ramy Finansowe) |
| MIPD | Multi-Annual Indicative Planning Document (Wieloletni Orientacyjny Dokument Planowania) |
| MKiDN | Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego |
| MNiSW | Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego |
| MOŚ | Ministerstwo Ochrony Środowiska |
| MRiRW | Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi |
| MRR | Ministerstwo Rozwoju Regionalnego |
| MSP | Małe i średnie przedsiębiorstwa |
| MSWiA | Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji |
| MSZ | Ministerstwo Spraw Zagranicznych |
| MT | Ministerstwo Transportu |
| MZ | Ministerstwo Zdrowia |
| NBP | Narodowy Bank Polski |
| NFOŚiGW | Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej |
| NGO | Non-governmental organization (organizacja pozarządowa) |
| NIK | Najwyższa Izba Kontroli |
| NJW | Neue Juristische Wochenschrift |
| NMF | Norweski Mechanizm Finansowy |
| NPR | Narodowy Plan Rozwoju |
| NSRO | Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia |
| NSS | Narodowa Strategia Spójności |
| NUTS | Nomenclature of Units for Territorial Statistics (Nomenklatura Jednostek Terytorialnych do celów Statystycznych) |
| OECD | Organization for Economic Cooperation and Development (Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju) |

| | |
|--------|--|
| OHP | Ochotnicze Hufce Pracy |
| OLAF | Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych |
| OMK | otwarta metoda koordynacji |
| ONZ | Organizacja Narodów Zjednoczonych |
| PAN | Polska Akademia Nauk |
| PARP | Państwowa Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości |
| PE | Parlament Europejski |
| PEFS | Podsystem Europejskiego Funduszu Społecznego |
| PFRON | Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych |
| PHARE | Poland and Hungary Assistance for Reconstructing of their Economies (Polska i Węgry – Pomoc w Restrukturyzacji ich Gospodarek) |
| PKB | Produkt krajowy brutto |
| PO | Program Operacyjny |
| PO EWT | Program Operacyjny Europejskiej Współpracy Terytorialnej |
| PO IG | Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka |
| PO IiŚ | Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko |
| PO KL | Program Operacyjny Kapitał Ludzki |
| PO PT | Program Operacyjny Pomoc Techniczna |
| PO ROW | Program Operacyjny Rozwój Obszarów Wiejskich |
| PO RPW | Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej |
| PO RZL | Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich |
| PO WKP | Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw |
| PPP | partnerstwo publiczno-prywatne |
| PR | Program Ramowy |
| PROW | Program Rozwoju Obszarów Wiejskich |
| PWW | Podstawy Wsparcia Wspólnoty |
| RF | Return Fund (Europejski Fundusz Powrotu Imigrantów) |
| RPO | Regionalny Program Operacyjny |
| RUE | Rada Unii Europejskiej |
| SAPARD | Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development (Specjalny Program Akcesyjny na rzecz Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich) |
| SF | Solidarity Fund (Fundusz Solidarności Unii Europejskiej) |
| SIMIK | System Informatyczny Monitoringu i Kontroli Finansowej |
| SRK | Strategia Rozwoju Kraju |
| SRR | Strategia Rozwoju Rybołówstwa |
| SWW | Strategiczne Wytyczne Wspólnoty |
| TEN-T | Trans-European Network for Transport (Transeuropejskie Sieci Transportowe) |
| TIK | Technologie Informacyjne i Komunikacyjne |
| TUE | Traktat ustanawiający Unię Europejską |
| TWE | Traktat ustanawiający Wspólnoty Europejskie |
| UE | Unia Europejska |
| UPO | Uzupełnienie Programu Operacyjnego |
| UW | Urząd wojewódzki |

| | |
|----------|--|
| VAT | Value Added Tax (podatek od wartości dodanej) |
| VerwArch | Verwaltungsarchiv |
| vs. | versus (przeciwko) |
| WE | Wspólnoty Europejskie |
| WFD | Water Framework Directive (Ramowa Dyrektywa Wodna) |
| WFOŚiGW | Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej |
| WPR | Wspólna Polityka Rolna |
| WTO | World Trade Organization (Światowa Organizacja Handlu) |
| WUP | Wojewódzki urząd pracy |
| ZaöRV | Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht |
| ZPORR | Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego |
| ZUR | Zeitschrift für Umweltrecht |

WYKAZ TABEL, SCHEMATÓW, WYKRESÓW I MAP

Spis tabel

| | | |
|-----|--|----|
| 1. | Ramy finansowe na lata 2007–2013 | 32 |
| 2. | System pomocy dla poszczególnych państw członkowskich w ramach EFRR | 49 |
| 3. | Pomoc finansowa WE w ramach polityki strukturalnej w latach 1989–1993 .. | 52 |
| 4. | Cele polityki strukturalnej WE na lata 1994–1999 | 53 |
| 5. | Pomoc finansowa UE w ramach polityki strukturalnej w latach 1994–1999 .. | 54 |
| 6. | Płatności z funduszy strukturalnych w latach 1968–2000 (w mln ecu/euro) | 55 |
| 7. | Udział poszczególnych państw w wydatkach z funduszy strukturalnych (w %)..... | 56 |
| 8. | Pomoc strukturalna i kohezyjna UE w latach 2000–2006 (w mld euro) | 57 |
| 9. | Roczny podział zobowiązań w latach 2000–2006 (w mln euro; w cenach z 1999 roku) | 57 |
| 10. | Projekt polityki regionalnej UE w latach 2007–2013 | 62 |
| 11. | Roczny podział środków funduszy strukturalnych na zobowiązania w latach 2000–2006 i 2007–2013 (w mln euro) | 64 |
| 12. | Podział środków finansowych między poszczególne cele polityki strukturalnej UE w latach 2007–2013 (w cenach z 2004 roku) | 65 |
| 13. | Pałupy mające zastosowanie do poziomu współfinansowania w polityce strukturalnej i kohezyjnej UE w latach 2007–2013 | 66 |
| 14. | Indykatywny podział alokacji na lata 2007–2013 w krajach członkowskich UE (w mln euro; w cenach bieżących)..... | 67 |
| 15. | Indykatywny podział środków na zobowiązania między państwa członkowskie dla regionów kwalifikujących się do finansowania z funduszy strukturalnych w ramach Celu Konwergencja w latach 2007–2013 (w euro; w cenach z 2004 roku)..... | 70 |
| 16. | Indykatywny podział środków na zobowiązania między państwa członkowskie dla regionów kwalifikujących się do wsparcia przejściowego i specjalnego przeznaczenia z funduszy strukturalnych w ramach Celu Konwergencja w latach 2007–2013 (w euro; w cenach z 2004 roku) | 71 |
| 17. | Indykatywny podział środków na zobowiązania między państwa członkowskie dla regionów kwalifikujących się do finansowania z Funduszu Spójności w ramach Celu Konwergencja w latach 2007–2013 (w euro; w cenach z 2004 roku) | 72 |
| 18. | Indykatywny przydział środków na zobowiązania dla regionów Hiszpanii kwalifikujących się do wsparcia przejściowego i specjalnego przeznaczenia z Funduszu Spójności w ramach celu Konwergencja w latach 2007–2013 (w euro; w cenach z 2004 roku)..... | 72 |

| | | |
|-----|--|-----|
| 19. | Indykatywny podział środków na zobowiązania między państwa członkowskie dla regionów kwalifikujących się do finansowania z funduszy strukturalnych w ramach Celu Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie w latach 2007–2013 (w euro; w cenach z 2004 roku)..... | 73 |
| 20. | Indykatywny podział środków na zobowiązania między państwa członkowskie dla regionów kwalifikujących się do wsparcia przejściowego i specjalnego przeznaczenia z funduszy strukturalnych w ramach Celu Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie w latach 2007–2013 (w euro; w cenach z 2004 roku) | 74 |
| 21. | Orientacyjny podział środków przydzielonych państwom członkowskim kwalifikującym się do finansowania z EFRR w ramach Celu Europejska współpraca terytorialna na lata 2007–2013 (w euro; w cenach z 2004 roku) .. | 75 |
| 22. | Podział obowiązków w zakresie przeprowadzania ewaluacji (2007–2013).. | 95 |
| 23. | Wykaz regionów NUTS II kwalifikujących się do finansowania z funduszy strukturalnych w ramach Celu Konwergencja w okresie 2007–2013 (klasyfikacja regionów niealfabetyczna, zgodna z numeracją nadaną przez Eurostat) | 104 |
| 24. | Wykaz polskich regionów poziomu NUTS III kwalifikujących się do finansowania ze środków EFRR współpracy transgranicznej w latach 2007–2013 (klasyfikacja niealfabetyczna, zgodna z numeracją nadaną przez Eurostat) | 117 |
| 25. | Przykładowe tematy projektów innowacyjnych EFS w ramach PO Kapitał Ludzki..... | 126 |
| 26. | Podział środków EWT w Unii Europejskiej na lata 2007–2013..... | 136 |
| 27. | Podział środków finansowych Funduszu Spójności między beneficjentów w latach 1994–1999 (w mln euro) | 145 |
| 28. | Alokacja środków Funduszu Spójności w latach 1994–1999..... | 145 |
| 29. | Alokacja środków Funduszu Spójności w latach 2000–2006..... | 148 |
| 30. | PKB <i>per capita</i> według parytetu siły nabywczej (UE-15 = 100) | 148 |
| 31. | Fundusz Spójności dla czterech kwalifikujących się państw członkowskich, alokacja, lata 1994–1999, 2000–2006 (w mln euro)..... | 149 |
| 32. | Alokacja środków Funduszu Spójności w latach 2004–2006 dla nowych krajów członkowskich..... | 149 |
| 33. | Fundusz Spójności dla dziesięciu nowych kwalifikujących się państw członkowskich, średnia alokacja, lata 2004–2006 (zobowiązania w mln euro; w cenach z 2004 roku) | 150 |
| 34. | Fundusz Spójności, kwota alokacji..... | 150 |
| 35. | Indykatywny podział alokacji Funduszu Spójności w latach 2007–2013 (w mln euro; w cenach bieżących)..... | 154 |
| 36. | Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej w podziale na filary..... | 161 |
| 37. | Zasady dobrej kultury rolnej | 164 |
| 38. | Pułapy krajowych kwot referencyjnych (w tys. euro; w cenach z 2003 roku) .. | 165 |
| 39. | Pułap środków przeznaczonych na dopłaty bezpośrednie dla poszczególnych nowych państw członkowskich Unii Europejskiej (w tys. euro) | 167 |

| | | |
|-----|---|-----|
| 40. | Dochodzenie do pełnych dopłat bezpośrednich przez polskich rolników (dane w %)..... | 168 |
| 41. | Przegląd systemów płatności bezpośrednich w ramach WPR Unii Europejskiej (stan na grudzień 2007) | 169 |
| 42. | Wielkości procentowe modulacji w latach 2005–2012..... | 172 |
| 43. | Pałupy krajowe w ramach pomocy dodatkowej kwoty pomocy (w mln euro; w cenach z 2003 roku)..... | 173 |
| 44. | Podział środków w ujęciu procentowym na poszczególne osie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich | 178 |
| 45. | Przeniesienie priorytetów wspólnotowych na priorytety krajowe | 181 |
| 46. | Budżet PROW 2007–2013 (w mln euro)..... | 183 |
| 47. | Układ osi w podziale na działania w ramach PROW 2007–2013..... | 183 |
| 48. | Środki finansowe PROW w podziale na osie (w mln euro; w cenach z 2006 roku) | 184 |
| 49. | Podmioty, którym instytucja zarządzająca powierzyła wykonywanie zadań dla poszczególnych działań PROW 2007–2013 | 186 |
| 50. | Roczny podział środków przeznaczonych na Europejski Fundusz Rybacki (w cenach z 2004 roku)..... | 191 |
| 51. | Przeniesienie priorytetów wspólnotowych na priorytety krajowe w zakresie rozwoju rybactwa | 194 |
| 52. | Finansowanie Programu Operacyjnego „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007–2013” według osi priorytetowych (w tys. euro; w cenach z 2004 roku)..... | 195 |
| 53. | Osie priorytetowe w ramach Programu Operacyjnego „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich” | 196 |
| 54. | Wyszczególnienie chorób kwalifikujących się do wsparcia w ramach EVF | 202 |
| 55. | Program ramowy „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi” – zasoby w latach 2007–2013, poszczególne fundusze (w mln euro) | 216 |
| 56. | Kraje beneficjenci funduszy w ramach programu ramowego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”..... | 227 |
| 57. | Wysokość wkładu czterech funduszy w Programie ramowym „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi” | 228 |
| 58. | Program ramowy „Prawa podstawowe i sprawiedliwość” – zasoby w latach 2007–2013 (w mln euro)..... | 234 |
| 59. | Cele szczegółowe podprogramu „Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych” | 235 |
| 60. | Cele szczegółowe podprogramu „Prawa podstawowe i obywatelstwo”..... | 238 |
| 61. | Cele szczegółowe podprogramu Daphne III..... | 241 |
| 62. | Cele szczegółowe podprogramu „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych” | 244 |
| 63. | Cele szczegółowe podprogramu „Profilaktyka narkotykowa i informacja o narkotykach” | 247 |
| 64. | Program ramowy „Bezpieczeństwo i ochrona wolności” – zasoby w latach 2007–2013 (w mln euro)..... | 250 |

| | | |
|-----|---|-----|
| 65. | Cele szczegółowe podprogramu „Zapobieganie, gotowość i zarządzanie skutkami terroryzmu i innymi rodzajami ryzyka dla bezpieczeństwa” | 251 |
| 66. | Działania kwalifikujące się do otrzymania wsparcia z Instrumentu Finansowego Ochrony Ludności..... | 259 |
| 67. | Wieloletnie Orientacyjne Ramy Finansowe: podział środków z budżetu IPA na lata 2008–2010 w rozbięciu na kraje i komponenty (w mln euro).... | 272 |
| 68. | Programy współpracy transgranicznej przewidziane do realizacji w latach 2007–2013 w ramach ENPI | 276 |
| 69. | Środki finansowe na programy Instrumentu Finansowego Współpracy na rzecz rozwoju na lata 2007–2013 (w mln euro) | 279 |
| 70. | Cykle Europejskiego Funduszu Rozwoju | 282 |
| 71. | Wykaz państw i terytoriów zamorskich uczestniczących – beneficjentów 10. Europejskiego Funduszu Rozwoju..... | 283 |
| 72. | Wkład państw członkowskich UE w budżet 10EDF | 285 |
| 73. | System głosów ważonych w Komitecie EDF | 286 |
| 74. | Działania uzyskujące wsparcie w ramach INSC..... | 291 |
| 75. | Podmioty uprawnione do udziału w projektach finansowanych przez INSC.. | 295 |
| 76. | Podział środków pomiędzy państwa beneficjentów MF EOG..... | 299 |
| 77. | Indykatywne skumulowane pułapy zobowiązania dla każdego państwa beneficjenta MF EOG, przed odjęciem i po odjęciu kosztów zarządzania (w euro; w cenach z 2004 roku)..... | 299 |
| 78. | Indykatywne skumulowane pułapy na zobowiązania dla każdego państwa beneficjenta NMF, przed odjęciem i po odjęciu kosztów zarządzania (w euro; w cenach z 2004 roku)..... | 300 |
| 79. | Skumulowane pułapy zobowiązań w ramach MF EOG przed odjęciem i po odjęciu kosztów zarządzania (w mln euro, w cenach z 2004 roku)..... | 301 |
| 80. | Skumulowane pułapy zobowiązań w ramach NMF przed odjęciem i po odjęciu kosztów zarządzania (w mln euro, w cenach z 2004 roku)..... | 301 |
| 81. | Główne obszary działalności MF EOG..... | 302 |
| 82. | Główne obszary działalności NMF | 305 |
| 83. | Zadania poszczególnych instytucji w podziale na osie priorytetowe | 309 |
| 84. | Indykatywny plan finansowy na lata 2004–2008 w ramach Programu Operacyjnego dla wykorzystania środków finansowych w ramach MF EOG oraz NMF (w mln euro; w cenach z 2004 roku) | 313 |
| 85. | Indykatywny podział środków na granty blokowe na lata 2004–2008 (w mln euro; w cenach z 2004 roku)..... | 315 |
| 86. | Podział wnioskodawców według typów na podstawie analizy wniosków złożonych w czasie naboru w 2007 roku MF EOG oraz NMF..... | 321 |
| 87. | Podział koperty finansowej w ramach Szwajcarskiego Programu Współpracy w celu Zmniejszenia Różnic Społeczno-Gospodarczych w Obrębie Rozszerzonej Unii Europejskiej | 323 |
| 88. | Indykatywny podział środków w ramach Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy (w mln franków szwajcarskich)..... | 326 |
| 89. | Indykatywny podział środków w ramach inicjatywy JASPERS (w euro)... | 330 |

| | | |
|------|--|-----|
| 90. | Programy wspólnotowe – 7. Program Ramowy oraz Program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji | 333 |
| 91. | Przegląd priorytetów tematycznych i instrumentów 7PR wraz z budżetem (w cenach z 2006 roku)..... | 340 |
| 92. | Indykatywny procentowy podział rocznego budżetu programu Kultura na lata 2007–2013 | 345 |
| 93. | Program Uczenie się przez całe życie w podziale na programy szczegółowe i działania | 350 |
| 94. | Działania w ramach programu szczegółowego Comenius..... | 351 |
| 95. | Działania w ramach programu szczegółowego Erasmus | 352 |
| 96. | Działania w ramach programu szczegółowego Leonardo da Vinci | 354 |
| 97. | Działania w ramach programu szczegółowego Grundtvig | 355 |
| 98. | Działania w ramach programu horyzontalnego – Program międzysektorowy (działanie kluczowe współpraca strategiczna i innowacyjność)..... | 356 |
| 99. | Działania w ramach Programu Jean Monnet | 357 |
| 100. | Kraje partnerskie uczestniczące w Programie Młodzież w Działaniu | 362 |
| 101. | Akcja 1 – Młodzież dla Europy – w podziale na działania (podakcje)..... | 363 |
| 102. | Akcja 3 – Młodzież w świecie – w podziale na działania (podakcje) | 365 |
| 103. | Zestawienie uprawnionych podmiotów i właściwych instytucji przyjmujących wnioski w ramach Akcji 3.1 Współpraca z Partnerskimi Krajami Sąsiedzkimi Unii Europejskiej..... | 366 |
| 104. | Akcja 4 – System wsparcia młodzieży – w podziale na działania (podakcje)... | 366 |
| 105. | Akcja 5 – Wsparcie europejskiej współpracy w dziedzinie młodzieży – w podziale na działania (podakcje)..... | 369 |
| 106. | Procentowy podział całkowitego budżetu na działania w ramach Programu Europa dla obywateli | 375 |
| 107. | Merytoryczne kryteria wyboru projektów wraz z procentową wagą dla działań promocyjnych – organizacja festiwali audiowizualnych..... | 382 |
| 108. | Podział środków w ramach programu Media 2007 w ujęciu rocznym (w cenach z 2006 roku)..... | 383 |
| 109. | Indykatywny podział środków na poszczególne typy projektów | 383 |
| 110. | Indykatywny podział koperty finansowej na poszczególne kierunki działania w ramach eContent+..... | 385 |
| 111. | Najistotniejsze różnice pomiędzy dwoma podkomponentami LIFE+ Przyroda a LIFE+ Różnorodność biologiczna | 389 |
| 112. | Priorytety w ramach LIFE+ Polityka i zarządzanie w zakresie środowiska | 390 |
| 113. | Kryteria określające orientacyjne roczne krajowe przydziały finansowe w ramach LIFE+ | 391 |
| 114. | Alokacje krajowe przypadające na poszczególne kraje członkowskie w naborze w 2007 roku (w euro, w cenach z 2007 roku) | 392 |
| 115. | Krajowe Punkty Kontaktowe dla podprogramów CIP w Polsce | 399 |
| 116. | Działania szczegółowe w ramach priorytetów finansowanych w podprogramie EIP..... | 400 |
| 117. | Zadania wspólnotowych instrumentów finansowych dla MŚP..... | 402 |

| | | |
|------|---|-----|
| 118. | Projekty, działania na rzecz najlepszych praktyk oraz sieci tematyczne podprogramu ICT PSP | 405 |
| 119. | Programy szczegółowe w ramach IEE..... | 406 |
| 120. | Indykacyjny podział środków na programy szczegółowe na 2007 rok (w mln euro; w cenach z 2006 roku)..... | 408 |
| 121. | Progress 2007–2013 – Sekcje operacyjne i ich zadania..... | 411 |
| 122. | Lista podmiotów uprawnionych do udziału w programie Progress..... | 412 |
| 123. | Krajowe Punkty Kontaktowe programu Progress 2007–2013 w Polsce | 414 |
| 124. | Cele szczegółowe Programu Customs 2008–2013 | 416 |
| 125. | Wydatki przyporządkowane Wspólnocie i państwom uczestniczącym w Programie Fiscalis 2008–2013 | 420 |
| 126. | Finansowanie priorytetów ESPON II (w euro; w skali całej perspektywy budżetowej)..... | 423 |
| 127. | Środki finansowe przeznaczane na osie priorytetowe URBACT II..... | 425 |
| 128. | Formy wkładu finansowego Wspólnoty w ramach Programu ochrony konsumentów | 427 |
| 129. | Wysokość wkładu wspólnotowego w związku z realizacją projektów Programu ochrony zdrowia | 430 |
| 130. | Wytyczne szczegółowe SWW dla priorytetu zwiększenie liczby i poprawa miejsc pracy | 438 |
| 131. | Cele szczegółowe polskich NSRO wraz z szacunkową procentową alokacją.. | 444 |
| 132. | Relacja między priorytetami określonymi w SWW a horyzontalnymi celami szczegółowymi NSRO..... | 444 |
| 133. | Instytucje Zarządzające PO i RPO w okresie 2007–2013..... | 446 |
| 134. | Środki funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności dla Polski w podziale na programy operacyjne | 468 |
| 135. | Indykatywna zbiorcza alokacja środków wspólnotowych w podziale na fundusze i programy operacyjne na lata 2007–2013 (w euro; w cenach bieżących) | 470 |
| 136. | Alokacja środków dla PO IiŚ w podziale na osie priorytetowe (w euro; w cenach bieżących) | 478 |
| 137. | Instytucje uczestniczące w realizacji PO IiŚ..... | 481 |
| 138. | Środki finansowe PO IG w podziale na priorytety (w euro; w cenach bieżących) | 485 |
| 139. | Wykaz Instytucji Pośredniczących w podziale na osie priorytetowe PO IG ... | 486 |
| 140. | Indykacyjny podział środków w ramach PO RPW w podziale na osie priorytetowe (w euro; w cenach bieżących)..... | 489 |
| 141. | Podział środków w ramach PO PT na poszczególne priorytety (w euro; w cenach bieżących) | 492 |
| 142. | Cele szczegółowe PO KL w podziale na osie priorytetowe..... | 495 |
| 143. | Instytucje Pośredniczące oraz Instytucje Pośredniczące II stopnia komponentu centralnego PO KL (w podziale na priorytety) | 498 |
| 144. | Instytucje Pośredniczące oraz Instytucje Pośredniczące II stopnia komponentu regionalnego PO KL (w podziale na województwa) | 498 |

| | | |
|------|---|-----|
| 145. | Indykatywny podział środków w ramach PO KL w podziale na priorytety i źródła finansowania (w euro)..... | 499 |
| 146. | Alokacja środków wspólnotowych w ramach RPO (w euro; w cenach bieżących) | 502 |
| 147. | Regiony o PKB <i>per capita</i> poniżej 75% średniej dla UE w roku 1995 i 2004 | 506 |
| 148. | PKB <i>per capita</i> w regionach NUTS II Unii Europejskiej mierzony parytetem siły nabywczej..... | 507 |
| 149. | Roczny podział przydzielonych środków na okres od dnia przystąpienia do 31 grudnia 2006 roku (w mln euro; w cenach z 1999 roku) | 512 |
| 150. | Przybliżony podział przydzielonych środków między nowe państwa członkowskie dla Celu 1 funduszy strukturalnych w okresie od dnia przystąpienia do 31 grudnia 2006 roku (w mln euro; w cenach z 1999 roku) .. | 512 |
| 151. | Przybliżony podział przydzielonych środków między nowe państwa członkowskie na Inicjatywy Wspólnotowe EQUAL i INTERREG w okresie od dnia przystąpienia do 31 grudnia 2006 roku (w mln euro; w cenach z 1999 roku) | 513 |
| 152. | Szacunkowa tabela finansowa na zobowiązania dla Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006 (w mln euro; w cenach z 1999 roku)..... | 515 |
| 153. | Okres przed akcesją Polski do Unii Europejskiej – zakładane główne bariery absorpcji środków pomocowych..... | 525 |
| 154. | Stan zatrudnienia w jednostkach administracji publicznej oraz w innych instytucjach uczestniczących we wdrażaniu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (liczba etatów na dzień 31 grudnia 2006 roku) | 528 |
| 155. | Bezpośrednie pożyczki udzielone przez EBI państwom UE-25 w latach 2000–2006 (w mln euro)..... | 530 |
| 156. | Poświadczone wydatki w ramach polityki strukturalnej (tylko EFRR i EFS) na poszczególne sektory działań w UE-25 w latach 2000–2006 | 531 |
| 157. | Wydatki poniesione w ramach Funduszu Spójności w latach 2000–2006 .. | 533 |
| 158. | Realizacja Funduszu Spójności w Polsce według stanu na 31 października 2007 roku | 536 |
| 159. | Wykorzystanie środków EFRR i FS w nowych państwach członkowskich UE – stan na koniec 2005 roku i czerwiec 2007 roku (w %)..... | 537 |
| 160. | Działania strukturalne Unii Europejskiej 2000–2006 i 2007–2013 | 543 |
| 161. | Porównanie statystyk państw członkowskich Unii Europejskiej w wybranych dziedzinach..... | 546 |

Spis schematów

| | | |
|----|--|-----|
| 1. | Programowanie funduszy unijnych w latach 2007–2013 | 90 |
| 2. | Uproszczony proces programowania EFS w Polsce..... | 123 |
| 3. | Spójność celów NSRO z celami SWW oraz Strategii Lizbońskiej | 124 |
| 4. | Schemat projektów innowacyjnych | 128 |
| 5. | Procedura aplikacyjna w ramach programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej | 137 |

| | | |
|-----|--|-----|
| 6. | System instytucjonalny wdrażania programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej | 139 |
| 7. | Programowanie funduszy Unii Europejskiej przeznaczonych na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich..... | 179 |
| 8. | Programowanie funduszy Programu ramowego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi” w latach 2007–2013 | 229 |
| 9. | Przebieg procedury wyboru projektów dla wszystkich obszarów priorytetowych | 311 |
| 10. | Przepływy finansowe w ramach EOG..... | 320 |
| 11. | Droga projektów od beneficjenta do planu działań JASPERS..... | 329 |
| 12. | Podział zadań podczas wyboru projektów w ramach LLP | 359 |
| 13. | Etapy procedury wyboru projektów w ramach Programu Europa dla Obywateli | 376 |
| 14. | Rola Komisji Europejskiej i krajów członkowskich w procesie zarządzania Programem LIFE+ | 393 |
| 15. | Standardowa procedura oceny projektów w ramach LIFE+ | 394 |
| 16. | Horyzont czasowy od wniosku grantowego do podpisania umowy w ramach podprogramu Inteligentna energia – program dla Europy..... | 409 |
| 17. | Dokumenty programowe w latach 2000–2006 oraz 2007–2013 | 435 |
| 18. | Proces przyjmowania Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia | 442 |
| 19. | Cele horyzontalne NSRO w Polsce i instrumenty ich osiągnięcia | 447 |
| 20. | Instytucjonalny system koordynacji NSRO, ERROW oraz EFR | 462 |
| 21. | Spójność SRK z dokumentami programowymi..... | 467 |
| 22. | Ogólny zarys przepływu środków w ramach regionalnego programu operacyjnego | 473 |
| 23. | Procedura udzielania dotacji beneficjentowi realizującemu projekt..... | 474 |
| 24. | System instytucjonalny wdrażania PO RPW | 490 |

Spis wykresów

| | | |
|----|---|-------------------|
| 1. | Struktura przychodów UE w roku 1988 i 2013 | wklejka po s. 30 |
| 2. | Kto zarządza środkami finansowymi UE? | wklejka po s. 32 |
| 3. | Rozdział środków finansowych funduszy strukturalnych w latach 2000–2006 | wklejka po s. 58 |
| 4. | Indykatorywny podział środków w ramach 7PR (kwoty w mln euro)..... | wklejka po s. 334 |

Spis map

| | | |
|----|--|-------------------|
| 1. | Programy w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej w Polsce | wklejka po s. 142 |
|----|--|-------------------|

I. INSTRUMENTY FINANSOWE JAKO ELEMENT BUDOWY INSTYTUCJONALNEJ WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Niewiele jest pojęć, które w ostatnich latach zrobiły w języku polskim tak zawrotną karierę jak „fundusze europejskie”. Gdyby dać wiarę wcale nieodosobnionym głosom, że środki finansowe, które płyną za ich pośrednictwem do Polski, stanowią cudowne lekarstwo na mizerną kondycję społeczno-gospodarczą kraju, to należałoby uznać fundusze europejskie za panaceum, czarodziejską różdżkę, której dotknięcie uleczy, jeśli nie wszystkie, to przynajmniej wiele z bolączek naszego codziennego życia. Tymczasem już mało zachęcające doświadczenia Grecji w latach 1980–1995 z wykorzystaniem pomocy unijnej¹ oraz czysto rachunkowe zestawienie wielkości wolumenu funduszowej pomocy, ocenianej dla Polski w latach 2007–2013 na łączną kwotę 67,3 mld euro² (czyli około 255,74 mld zł)³, z wielkością dochodów w polskim budżecie narodowym, wynoszącym w 2007 roku 226,8 mld zł, a w 2008 roku 281,8 mld zł⁴, powinno rozwiać niewczesne nadzieje.

Nie ma bowiem żadnych uzasadnionych doświadczeniem innych państw Unii Europejskiej danych, które pokazywałyby, że finansowa pomoc wspólnotowa sama w sobie jest gwarantem odniesienia sukcesu. Więcej, że może ona skutecznie zastąpić makroekonomiczne rozstrzygnięcia, a nade wszystko polityczną wolę zmian. Dlatego, aby osiągnąć sukces, potrzebne są: całościowa, a nie wyrywkowa przebudowa systemu absorpcji środków finansowych, świadomość ich celów, a wreszcie przyjęcie do wiadomości ich ograniczonego zasięgu i charakteru działania. Inaczej bowiem i traktatowy⁵, i precyzy-

¹ Por.: Konrad Lammers, *Die Osterweiterung aus raumwirtschaftlicher Perspektive – Prognosen regionalökonomischer Theorien und Erfahrungen aus der bisherigen Integregation in Europa*, [w:] *Konjunkturpolitik Beiheft 53* (2002), s. 9–38, tu s. 35–36. Autorzy celowo stosują inny niż polski, klarowniejszy, ich zdaniem, zapis bibliograficzny.

² <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NSS/INFORMACJE+PODSTAWOWE/>

³ Obliczenia własne. Warto również przyjrzeć się zróżnicowaniu wysokości rocznego wsparcia dla Polski w ramach unijnej polityki spójności (EFRR, EFS i FS): najniższe wsparcie: 2007 rok (ok. 8 033 358 119 euro), najwyższe wsparcie: 2013 rok (ok. 11 093 435 082 euro), średniorocznie: 9 614 285 714 euro. Powyższe dane oparte są na obliczeniach własnych, przeprowadzonych na podstawie Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007–2013, http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/A1A61D68-4528-499F-9199-5FE0E0533F0D/31941/NSRO_maj2007.pdf, s. 122.

⁴ 2007: dochody 226,8 mld zł; rozchody 256,8 mld zł, Ustawa budżetowa na 2007 rok z 25 stycznia 2007 roku, [w:] *Dz.U. RP nr 15, poz. 90*. 2008 rok: dochody 281,8 mld zł; rozchody 310,4 mld zł, <http://www.kprm.gov.pl/s.php?doc=1106>

⁵ Art. 158 TWE: „W celu wspierania harmonijnego rozwoju całej Wspólnoty, rozwija ona i prowadzi działania służące wzmocnieniu jej spójności gospodarczej i społecznej. W szczególności Wspólnota zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów lub wysp najmniej uprzywilejowanych, w tym obszarów wiejskich”, [w:] *Dz.U. UE nr C 321E z 29 grudnia 2006 roku* (wersje skonsolidowane TWE i TUE).

jący go w Rozporządzeniu⁶ zapis o budowie jedności gospodarczej i społecznej Unii Europejskiej realizowanej za pośrednictwem funduszy stanie się jedynie nic lub niewiele mówiącą składnicą wzniosłych haseł i jeszcze bardziej uroczyстых zamierzeń.

Odwrotnością powszechnego używania terminu „fundusze europejskie” jest skąpość literatury fachowej im poświęconej. Bynajmniej literatury nie w rozumieniu mniej lub bardziej szczegółowych analiz ich mechanizmu działania bądź stojących do dyspozycji środków, ale statusu prawnego funduszy oraz ich usytuowania w instytucjonalnej budowie Unii Europejskiej. Staranna kwerenda źródeł prowadzi bowiem do zaskakującego wniosku, że próżno szukać definicji funduszu europejskiego w materii prawa wspólnotowego. Definicji takiej nie znajdziemy również ani w podręcznikach, ani – co zaskakujące – w komentarzach prawa europejskiego. I to nawet tych najobszerniejszych, liczących kilka tysięcy stron⁷.

Ta dziwna obojętność wobec wyłożenia terminu o podstawowym przecież znaczeniu upoważnia i zachęca zarazem, aby nie żaląc się i nie kwękając, chłodnym skalpelem analizy obnażyć kręte zwoje znaczeń tego wspólnotowego terminu. Odsłonić jego szczególną wagę dla unijnego budżetu. Zademonstrować ściśle i niezbić, na podstawie niezawodnych świadectw, dokumentów autentycznych wreszcie, czym są fundusze europejskie i jaką rolę przypisano im w procesie integracji naszego kontynentu.

1. Fundusze a polityka budżetowa Unii Europejskiej

W przeciwieństwie do tradycyjnych organizacji międzynarodowych, które finansują własną działalność ze składek swoich członków, funkcjonowanie (nie autonomiczne fi-

⁶ Art. 3 ust. 1 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku: „Działanie podejmowane przez Wspólnotę na podstawie art. 158 Traktatu ma na celu wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej w rozszerzonej Unii Europejskiej w celu wsparcia harmonijnego, zrównoważonego i trwałego rozwoju Wspólnoty. Działanie to podejmowane jest z pomocą funduszy, Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) i innych istniejących instrumentów finansowych. Jego celem jest zmniejszenie dysproporcji gospodarczych, społecznych i terytorialnych, które powstają zwłaszcza w państwach i regionach opóźnionych w rozwoju i w związku z restrukturyzacją gospodarczą i społeczną oraz z procesem starzenia się ludności.

Działanie podejmowane w ramach funduszy obejmuje, na poziomie krajowym i regionalnym, priorytety Wspólnoty sprzyjające trwałemu rozwojowi poprzez wzmacnianie wzrostu, konkurencyjności, zatrudnienia i integracji społecznej oraz poprzez ochronę i poprawę jakości środowiska naturalnego”, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

⁷ Uznając za wiodącą w tym zakresie fachową literaturę niemiecką, autorzy odwołują się tutaj do reprezentatywnego z niej wyboru w porządku chronologicznym: Jürgen Schwarze (Hrsg.), *EU-Kommentar*, Baden-Baden 2000; Bengt Beutler / Roland Bieber / Jörn Pipkorn / Jochen Streil, *Das Recht der Europäischen Union*, Baden-Baden 2001; Hans von der Groeben / Jochen Thiesing / Claus-Dieter Ehlermann, *EU-/EG-Vertrag – Kommentar*, Baden-Baden 2003; Rudolf Streinz, *EUV/EGV-Kommentar*, München 2003; Hans von der Groeben / Jürgen Schwarze, *Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*, Baden-Baden 2004; Rudolf Streinz, *Europarecht*, Heidelberg 2005; Thomas Oppermann, *Europarecht*, München 2005; Carl O. Lenz / Klaus-Dieter Borchardt, *EU- und EG-Vertrag*, Köln 2006; Claus-Dieter Ehlermann / Roland Bieber, *Handbuch des Europäischen Rechts*, Baden-Baden 2007; Christian Calliess / Matthias Ruffert, *EUV/EGV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, Kommentar*, München 2007.

nansowanie się jednak) Unii Europejskiej oparte jest całkowicie na systemie środków (zasobów) własnych⁸. W tym względzie zbliża to Unię do rozwiązań typowych dla poszczególnych państw. Przedwczesnemu osądowi mówiącemu o podobieństwie tej konstrukcji i w pierwszym, i w drugim przypadku trzeba jednak wyjść naprzeciw z takim argumentem, że Unia Europejska nie posiada osobowości prawnej, oraz że pełni suwerenności *par excellence* państwowej spoczywa wyłącznie na krajach do niej należących. Oznacza to w efekcie, że Wspólnocie wolno wykonywać tylko te kompetencje, które zostały jej wyraźnie przyznane, stosownie do zasady ograniczonego upoważnienia jednostkowego oraz zasady subsydiarności, w aktualnie obowiązującej wersji traktatów założycielskich⁹.

Także analiza innych zapisów nie pozostawia w tym względzie żadnych wątpliwości: „Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, uchwała przepisy dotyczące systemu zasobów własnych Wspólnoty, których przyjęcie zaleca państwom członkowskim, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi”¹⁰. Innymi, prostszymi słowy, powyższe sformułowanie pozwala stwierdzić, że kompetencja ustawodawcza w kwestii określania dochodów Unii Europejskiej leży po stronie państw członkowskich. Lub, mówiąc wprost, pokazuje dowodnie, że Unia nie dysponuje niezawisłą prerogatywą do tworzenia lub znajdowania źródeł własnych dochodów. Stąd uwzględniając zarówno cytowany już tutaj art. 269 TWE oraz art. 173 Traktatu Euroatom, jak opinie Parlamentu Europejskiego¹¹, Europejskiego Trybunału Obrachunkowego¹² i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego¹³, na wniosek Komisji postanowiono¹⁴, że na zasoby własne zapisane w budżecie ogólnym Unii Europejskiej składają się dochody ze źródeł, którymi są¹⁵:

- a) opłaty, premie, kwoty dodatkowe lub wyrównawcze, kwoty lub czynniki dodatkowe, cła pobierane na podstawie Wspólnej Taryfy Celnej i inne cła, które zostały lub zostaną ustanowione przez instytucje Wspólnot w odniesieniu do handlu z państwami trzecimi, cła na produkty objęte nieobowiązującym już Traktatem ustanawiającym Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, a także wkłady i inne opłaty przewidziane w ramach wspólnej organizacji rynków cukru¹⁶,

⁸ Art. 269 akapit 1 TWE: „Bez uszczerbku dla innych dochodów budżet jest finansowany całkowicie z zasobów własnych”, [w:] Dz.U. UE nr C 321E z 29 grudnia 2006 roku (wersje skonsolidowane TWE i TUE).

⁹ Por.: ibidem, art. 5 TUE oraz art. 5 TWE. Szczegółowe rozważania na temat możliwości szerszej interpretacji tych zasad, zob: Jan W. Tkaczyński, *Ustrój federalny Niemiec a system decyzyjny Unii Europejskiej*, Kraków 2005, s. 109–132.

¹⁰ Art. 269 akapit 2 TWE, [w:] Dz.U. UE nr C 321E z 29 grudnia 2006 roku (wersje skonsolidowane TWE i TUE).

¹¹ Por.: Opinię PE z 4 lipca 2006 roku (dotychczas nieopublikowana w Dz.U. UE).

¹² Por.: Opinię ETO nr 2/2006 z 28 czerwca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr C 203 z 25 sierpnia 2006 roku.

¹³ Por.: Opinię EKE-S z 5 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr C 309 z 16 grudnia 2006 roku.

¹⁴ Por.: Decyzję Rady w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich z 7 czerwca 2007 roku (obowiązująca od 1 stycznia 2007 roku; por.: ibidem, art. 11), [w:] Dz.U. UE nr L 163 z 23 czerwca 2007 roku.

¹⁵ Ibidem, art. 2 ust. 1.

¹⁶ Ibidem, art. 2 ust. 3. Państwa członkowskie zatrzymują jednak – na poczet kosztów poboru – 25% kwot, o których mowa w tym punkcie. Należy przy tym zwrócić uwagę, że stosownie do art. 10 ust. 3 wzmiankowanej Decyzji, państwa członkowskie nadal zatrzymują na poczet kosztów poboru 10% kwot, o których mowa w art. 2 ust. 1 lit. a), a które powinny były zostać udostępnione przez państwa członkowskie przed dniem 28 lutego 2001 roku zgodnie ze stosownymi zasadami wspólnotowymi.

- b) zastosowana stawka jednolita w wysokości 0,30%¹⁷, obowiązująca wszystkie państwa członkowskie w odniesieniu do zharmonizowanych podstaw VAT określonych zgodnie z zasadami wspólnotowymi. Podstawa brana pod uwagę w tym celu nie może przekraczać 50% dochodu narodowego brutto (DNB) dla każdego państwa członkowskiego¹⁸,
- c) zastosowana stawka jednolita – która określona zostanie zgodnie z procedurą budżetową z uwzględnieniem łącznej kwoty wszystkich innych dochodów – do sumy DNB wszystkich państw członkowskich¹⁹.

Ponieważ system zasobów własnych Wspólnot musi nie tylko zapewniać odpowiednie środki na finansowanie wszystkich wydatków zapisanych w budżecie ogólnym Unii Europejskiej²⁰, przy uwzględnieniu, rzecz jasna, potrzeby ścisłej dyscypliny budżetowej, zapis przywołanej tu Decyzji przynosi jeszcze dwa inne ustalenia w tej materii, jednak o kapitalnym znaczeniu. Po pierwsze, że łączna kwota zasobów własnych przyznanych Wspólnotom, którymi mają zostać objęte roczne środki na pokrycie płatności, nie może przekraczać 1,24% sumy DNB wszystkich państw członkowskich²¹. Oraz, po drugie, że pułap łącznej kwoty rocznych środków na pokrycie zobowiązań zapisanej w budżecie ogólnym Unii Europejskiej wyznacza 1,31% sumy DNB wszystkich państw członkowskich²². Ustawodawca nie zapomniał przy tym w sposób wyraźny zaznaczyć, że konieczne jest nie tylko zachowanie odpowiedniej proporcji między środkami na pokrycie zobowiązań a środkami na pokrycie płatności, dla zagwarantowania ich zgodności i umożliwienia przestrzegania w kolejnych latach określonych przez siebie pułapów²³, ale i – na wypadek modyfikacji ESA 95 – stworzenia mechanizmu potencjalnych zmian. Przywołana bowiem tutaj Decyzja powiada, że jeżeli modyfikacje te prowadzą do istotnych zmian w obliczaniu DNB (a uwzględnienie tych zmian nie pozostaje prze-

¹⁷ Ibidem, art. 2 ust. 4. Jedynie na lata 2007–2013 stawkę poboru zasobów VAT dla Austrii ustala się na poziomie 0,225%, dla Niemiec – na poziomie 0,15%, a dla Holandii i Szwecji – na poziomie 0,10%.

¹⁸ Ibidem, art. 2 ust. 7. W rozumieniu niniejszej Decyzji, DNB oznacza DNB za dany rok według cen rynkowych, podany przez Komisję w ramach stosowania ESA 95 zgodnie z Rozporządzeniem Rady nr 2223/96, [w:] Dz.U. UE nr L 310 z 30 listopada 1996 roku, zmienionym Rozporządzeniem PE i Rady nr 1267/2003 z 16 czerwca 2003 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 180 z 18 lipca 2003 roku. Dodatkowo należy pamiętać, że aczkolwiek Decyzja już obowiązuje (zob. przyp. 13), to w art. 10 ust. 2 uczyniono następujące wyłączenie: „Artykuły 2, 4 i 5 Decyzji nr 88/376, Euroatom i nr 94/728, Euroatom oraz nr 2000/597, Euroatom stosuje się nadal do obliczania i dostosowywania dochodów ze stosowania jednolitej stawki obowiązującej wszystkie państwa członkowskie do podstawy VAT określonej w sposób jednolity i mieszczącej się w przedziale od 50% do 55% PNB lub DNB każdego państwa członkowskiego, zależnie od danego roku, oraz do obliczania korekty nierównowagi budżetowej przyznanej Zjednoczonemu Królestwu na lata 1988–2006”.

¹⁹ Jedynie w latach 2007–2013 Holandia korzysta z obniżki brutto swojego rocznego wkładu opartego na DNB w wysokości 605 mln euro, a Szwecja korzysta z obniżki brutto swojego rocznego wkładu opartego na DNB w wysokości 150 mln euro (w obu przypadkach według cen z 2004 roku). Kwoty te dostosowywane są do cen bieżących przez zastosowanie najnowszego deflatora PKB dla UE wyrażonego w euro, podanego przez Komisję, który dostępny jest po sporządzeniu wstępnego projektu budżetu. Wyżej wymienione obniżki brutto przyznawane są po obliczeniu korekty na rzecz Zjednoczonego Królestwa oraz jej finansowania, o którym mowa w art. 4 i 5 niniejszej Decyzji, i nie mają żadnego wpływu na tę korektę.

²⁰ Por.: ibidem, art. 6.

²¹ Por.: ibidem, art. 3 ust. 1.

²² Por.: ibidem, art. 3 ust. 2.

²³ Por.: ibidem, art. 3 ust. 2 akapit 2.

cięż bez wpływu na cele wskazanej Decyzji), to określone powyżej pułapy płatności i zobowiązań podlegają ponownemu przeliczeniu przez Komisję, przy zastosowaniu następującego wzoru²⁴:

$$1,24\% (1,31\%) \times \frac{DNB_{t-2} + DNB_{t-1} + DNB_t \text{ ESA bieżący}}{DNB_{t-2} + DNB_{t-1} + DNB_t \text{ ESA zmodyfikowany}}$$

gdzie t jest ostatnim pełnym rokiem, za który dane są dostępne zgodnie z Rozporządzeniem Rady²⁵.

Passus o systemie zasobów własnych Wspólnot mówiący o konieczności zapewnienia odpowiednich środków na finansowanie wszystkich wydatków zapisanych w budżecie ogólnym Unii Europejskiej należy rozumieć dosłownie. Kredytowanie finansowania jest zatem w wypadku budżetu Unii Europejskiej *implicite* wykluczone²⁶. Inaczej bowiem dawałoby to możliwość obejścia ustalonych limitów (pułapów) wydatków, a w konsekwencji postawiliby pod znakiem zapytania sens tego ekonomicznego instrumentu, którego rola sprowadza się do ograniczenia ryzyka wystąpienia deficytu budżetowego.

Dochód narodowy brutto państw członkowskich stanowi główne źródło, z którego budżet unijny czerpie środki na finansowanie działań Wspólnoty. Jeśli porównać system środków własnych w okresie finansowania 1988–1992 z planowanym na lata 2007–2013, to można stwierdzić, że w ciągu ostatnich lat dochody pochodzące z DNB znacznie przekroczyły zarówno dochody, których źródłem są cła i opłaty rolne (tzw. tradycyjne środki własne), jak i dochody oparte na podatku VAT. Podczas gdy w roku 1988 środki własne oparte na DNB stanowiły mniej niż 11% (cła i opłaty rolne 28%, a podatek VAT aż 57%), to w roku 2013 będą one stanowić 74% budżetu (13% z ceł i opłat rolnych oraz 12% z podatku VAT).

Porównującego konstrukcję budżetu ogólnego Unii Europejskiej i dowolnego budżetu narodowego musi uderzyć mniejsza rygorystyczność zapisu tego pierwszego²⁷, przejawiająca się chociażby w tym, że dla każdego roku budżetowego określa się i dopuszcza łączne kwoty dochodów i wydatków uznanych za niezbędne dla Wspólnoty Europejskiej oraz Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Euroatom)²⁸. Ten brak

²⁴ Por.: *ibidem*, art. 3 ust. 3.

²⁵ Por.: Rozporządzenie Rady nr 1287/2003 z 15 lipca 2003 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 181 z 19 lipca 2003 roku.

²⁶ Por.: art. 268 akapit 3; art. 269 akapit 1; art. 272 ust. 10 oraz art. 274 akapit 1 TWE, [w:] Dz.U. UE nr C 321E z 29 grudnia 2006 roku (wersje skonsolidowane TWE i TUE). Także art. 14 ust. 1 Rozporządzenia Rady nr 1605/2002 z 25 czerwca 2002 roku w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich jest tu jednoznaczny: „Dochody budżetowe oraz środki na pokrycie płatności muszą znajdować się w równowadze”, [w:] Dz.U. UE nr L 248 z 16 września 2002 roku, uwzględniający zmiany wprowadzone Rozporządzeniem Rady nr 1995/2006 z 13 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 390 z 30 grudnia 2006 roku, oraz sprostowanie, [w:] Dz.U. UE nr L 99 z 14 kwietnia 2007 roku. Niejasny jest w tej sytuacji zapis art. 4 ust. 3 z tego samego Rozporządzenia, który powiada, że „Budżet wykazuje zabezpieczenia na operacje udzielania i zaciągania kredytów podjęte przez Wspólnoty”.

²⁷ Por.: Herbert Edling, *Der Staat in der Wirtschaft*, München 2001, s. 63–64.

²⁸ Por.: Załącznik 1 do Części A Planu Budżetowego UE w roku 2007 (tom I, Dochody ogółem), http://www.eur-lex.europa.eu/budget/data/D2007_VOL1/PL/nmc-grseqN70091660751-2/index.html

rygorystyczności jest jednak pozorny. Świadczy o tym najlepiej konieczność tworzenia i wykonywania budżetu Unii Europejskiej według następujących zasad²⁹:

- *zasady jednolitości* oraz *zasady rzetelności budżetowej*, które oznaczają, że całość kształt dochodów oraz wydatków Wspólnoty – a także Unii – pokrywanych z budżetu jest ujęty w jednym dokumencie,
- *zasady jednoroczności* oznaczającej, że budżet jest przyjmowany każdorazowo na jeden rok budżetowy oraz że środki zarówno na pokrycie zobowiązań, jak i na pokrycie płatności na dany rok budżetowy muszą być zasadniczo wykorzystane w trakcie tego roku,
- *zasady równowagi*, która określa, że prognozy dochodów w danym roku budżetowym muszą być równe środkom na pokrycie płatności na ten rok: zaciąganie długu w celu pokrycia ewentualnego deficytu budżetowego jest niezgodne z systemem środków własnych i tym samym jest niedozwolone,
- *zasady jednostki rozliczeniowej* mówiącej, że budżet sporządza się i wykonuje w euro, w euro przedstawia się także rozliczenia,
- *zasady uniwersalności*, której sens sprowadza się do tego, że łączna kwota dochodów musi pokryć łączne środki na pokrycie płatności, z wyjątkiem ograniczonej liczby pozycji dochodów, które są przeznaczone na sfinansowanie konkretnych pozycji wydatków. Wszystkie dochody i wydatki uwzględnia się w budżecie w pełnej wysokości, bez dokonywania jakichkolwiek korekt między nimi,
- *zasady specyfikacji* oznaczającej, że każda pozycja środków musi mieć konkretne przeznaczenie i być przypisana do konkretnego celu, aby uniknąć mylenia różnych środków,
- *zasady należytego zarządzania finansami*, która jest definiowana przez odwołanie do gospodarności, skuteczności i efektywności oraz kontroli wewnętrznej.

Sam budżet ustanawia się zgodnie z *zasadą przejrzystości*, przy zapewnieniu rzetelnej informacji o jego wykonaniu i rozliczeniu.

Przedstawianie w budżecie środków i zasobów według ich przeznaczenia nie wystarcza jednak do zrozumienia polityki finansowej Unii Europejskiej. Pozwala na to dopiero zapis cytowanego już tutaj art. 158 TWE, według którego Wspólnota nie tylko rozwija i prowadzi działania służące wzmocnieniu jej spójności gospodarczej i społecznej w celu wspierania harmonijnego rozwoju całej Wspólnoty, ale i zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych jej regionów, a więc – dodajmy – pośrednio także państw członkowskich³⁰.

Ponieważ Unia Europejska nie posiada jak dotąd systemu poziomych (horyzontalnych) uregulowań finansowych, które nakładałyby na państwa zamożne obowiązek świadczenia pomocy finansowej na rzecz uboższych, zastępuje go, co nietrudno zauwa-

²⁹ Por.: art. 3 Rozporządzenia Rady (WE, Euroatom) nr 1605/2002 z 25 czerwca 2002 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 248 z 16 września 2002 roku. W wersji znowelizowanej Rozporządzeniem Rady nr 1995/2006 z 13 grudnia 2006 roku zapis tego artykułu brzmi: „Budżet uchwała się i wykonuje zgodnie z zasadami jednolitości, rzetelności budżetowej, jednoroczności, równowagi, jednostki rozliczeniowej, uniwersalności, specyfikacji, należytego zarządzania finansami, która wymaga efektywnej i skutecznej kontroli wewnętrznej, oraz zasadą przejrzystości, określonymi w niniejszym rozporządzeniu”, [w:] Dz.U. UE nr L 390 z 30 grudnia 2006 roku.

³⁰ Por.: art. 158 TWE, [w:] Dz.U. UE nr C 321E z 29 grudnia 2006 roku (wersje skonsolidowane TWE i TUE).

żyć, przyjęte rozwiązanie polegające na powiązaniu wydatków z realizacją określonego zamierzenia. Stąd można tak tedy określić rolę, którą ma do odegrania budżet Unii Europejskiej, mianem kluczowego instrumentu osiągania celów polityki Wspólnoty. Również dlatego, ponieważ pozwala on na praktyczne wcielanie zasady solidarności wewnątrz Unii Europejskiej, bez wątplenia jednej z podstawowych dla jej funkcjonowania³¹.

Łatwiejszemu zrozumieniu, w jakich dziedzinach aktywna jest Unia Europejska, a wreszcie ile środków finansowych na nie przeznaczają, służy wyodrębnienie w budżecie unijnym 31 obszarów polityk wspólnotowych. Jednak i one, co naturalne, zostały tak podzielone, aby zarówno ustanowione różnorodne działania, jak i przewidziane na nie środki finansowe spełniały opisany wyżej wymóg przejrzystości. Wyznaczone przez Unię Europejską w liczbie około 230 celowościowe działania (zadania) są przy tym powiązane z określonymi celami w taki sposób, że mierzy się je za pomocą wskaźników wyników oraz informacji z oceny (*activity statements*)³². I jakby tego było mało, Rozporządzenie przynosi następujący zapis, według którego Komisja, przedkładając wstępny projekt budżetu, dołącza do niego opisy zadań zawierające m.in.: „pełne uzasadnienie oraz podejście oparte na analizie kosztów i korzyści dla proponowanych zmian w poziomie środków”³³.

Sposób ten, który obrazowo można nazwać budżetowaniem operacyjnym (*activity based budgeting*)³⁴, jest nowością w systemie prelimitowania dochodów i wydatków UE. Zastosowano go, ponieważ środki dla wspomnianych wyżej polityk, tworzące budżet operacyjny, są ujęte w planie szczegółowym Komisji Europejskiej, a który od roku 2004 budowany jest właśnie według obszarów działania. Stwierdza to zresztą w sposób niedwuznaczny sam zapis punktu 14 ze wstępu do Rozporządzenia: „Dział budżetu dotyczący Komisji powinien przedstawiać środki i zasoby według celu, czyli sporządzanie budżetu według działalności, w celu wzmocnienia przejrzystości zarządzania budżetem w odniesieniu do celów należytego zarządzania finansami, w szczególności do efektywności i skuteczności”³⁵. Wszystko dlatego, że Unia Europejska, podobnie jak inne or-

³¹ Por.: art. 2; art. 11 ust. 2 akapit 2; art. 23 ust. 1 akapit 2 TWE. Podobnie Protokół nr 28, ibidem.

³² Por.: pkt 15 Rezolucji Parlamentu Europejskiego z 25 października 2007 roku w sprawie projektu budżetu ogólnego Unii Europejskiej na rok budżetowy 2008, Sekcja 3 – Komisja (C6-0287/2007 – 2007/2019(BUD)), oraz pismo w sprawie poprawek nr 1/2008 (13659/2007 – C6-0341/2007) do projektu budżetu ogólnego Unii Europejskiej na rok budżetowy 2008, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0473+0+DOC+XML+V0//DE>

³³ Art. 33 ust. 2 lit. d) akapit 2 Rozporządzenia Rady nr 1605/2002 z 25 czerwca 2002 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 248 z 16 września 2002 roku, uwzględniający zmiany wprowadzone Rozporządzeniem Rady nr 1995/2006 z 13 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 390 z 30 grudnia 2006 roku oraz sprostowanie, [w:] Dz.U. UE nr L 99 z 14 kwietnia 2007 roku.

³⁴ Por.: James A. Brimson / John Antos, *Driving Value using activity-based-budgeting*, New York 1998. Model ten ujmuje przedsiębiorstwo jako sumę podjętych działań, dla których przewidziano odpowiednie środki. Korzyści z tej metody budżetowania sprowadzają się w szczególności do redukcji kosztów przez eliminację działań nietworzących wartości. W porównaniu z tradycyjnym – budżetowaniem ABB jest zorientowana *output* operacyjnie. Co więcej, ABB pozwala połączyć budżetowanie z rentownością, a przez to połączyć myślenie w kategoriach tworzenia wartości z planowaniem i budżetowaniem. Należy mieć jednak stale na uwadze, że decyzje, które mogą zapaść w prywatnym sektorze (np. rezygnacja z nierentownej produkcji etc.), nie zawsze mogą znaleźć zastosowanie w działaniu UE, z powodu politycznych zastrzeżeń. W polskiej terminologii funkcjonują aż cztery różne definicje ABB: a) budżetowanie w przekroju działań, b) budżetowanie oparte na procesach, c) budżetowanie na podstawie działań, d) budżetowanie kosztów działania.

³⁵ Rozporządzenie Rady nr 1605/2002 z 25 czerwca 2002 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 248 z 16 września 2002 roku, uwzględniające zmiany wprowadzone Rozporządzeniem Rady nr 1995/2006 z 13 grudnia 2006

Tabela 1. Ramy finansowe na lata 2007–2013 (w mln euro; w cenach z 2004 roku)

| Środki na zobowiązania | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | Ogółem |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| 1. Trwały wzrost | 51 267 | 52 415 | 53 616 | 54 294 | 55 368 | 56 876 | 58 303 | 382 139 |
| 1a. Konkurencyjność na rzecz wzrostu i zatrudnienia | 8 404 | 9 097 | 9 754 | 10 434 | 11 295 | 12 153 | 12 961 | 74 098 |
| 1b. Spójność na rzecz wzrostu i zatrudnienia | 42 863 | 43 318 | 43 862 | 43 860 | 44 073 | 44 723 | 45 342 | 308 041 |
| 2. Ochrona i zarządzanie zasobami naturalnymi | 54 985 | 54 322 | 53 666 | 53 035 | 52 400 | 51 775 | 51 161 | 371 344 |
| w tym: wydatki związane z rynkiem i płatności bezpośrednie | 43 120 | 42 697 | 42 279 | 41 864 | 41 453 | 41 047 | 40 645 | 293 105 |
| 3. Obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość | 1 199 | 1 258 | 1 380 | 1 503 | 1 645 | 1 797 | 1 988 | 10 770 |
| 3a. Wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość | 600 | 690 | 790 | 910 | 1 050 | 1 200 | 1 390 | 6 630 |
| 3b. Obywatelstwo | 599 | 568 | 590 | 593 | 595 | 597 | 598 | 4 140 |
| 4. UE jako partner globalny | 6 199 | 6 469 | 6 739 | 7 009 | 7 339 | 7 679 | 8 029 | 49 463 |
| 5. Administracja | 6 633 | 6 818 | 6 973 | 7 111 | 7 255 | 7 400 | 7 610 | 49 800 |
| 6. Wyrównania | 419 | 191 | 190 | | | | | 800 |
| Środki na zobowiązania ogółem | 120 702 | 121 473 | 122 564 | 122 952 | 124 007 | 125 527 | 127 091 | 864 316 |
| jako procent DNB | 1,10% | 1,08% | 1,07% | 1,04% | 1,03% | 1,02% | 1,01% | 1,048% |
| Środki na płatności ogółem | 116 650 | 119 620 | 111 990 | 118 280 | 115 860 | 119 410 | 118 970 | 820 780 |
| jako procent DNB | 1,06% | 1,06% | 0,97% | 1,00% | 0,96% | 0,97% | 0,94% | 1,00% |
| Dostępny margines | 0,18% | 0,18% | 0,27% | 0,24% | 0,28% | 0,27% | 0,30% | 0,24% |
| Pułap zasobów własnych jako procent DNB | 1,24% | 1,24% | 1,24% | 1,24% | 1,24% | 1,24% | 1,24% | 1,24% |

Źródło: Załącznik do I Porozumienia Międzyinstytucjonalnego między Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami, [w:] Dz.U. UE nr C 139 z 14 czerwca 2006 roku

ganizacje publiczne, podlegając presji społecznej i politycznej, zmierza do osiągnięcia optymalizacji wydatków³⁶. Stąd wprowadzenie budżetu operacyjnego łączy się z prze-

roku, [w:] Dz.U. UE nr L 390 z 30 grudnia 2006 roku, oraz sprostowanie, [w:] Dz.U. UE nr L 99 z 14 kwietnia 2007 roku.

³⁶ Por.: Porozumienie Międzyinstytucjonalne między Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami z 17 maja 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr C 139 z 14 czerwca 2006 roku.

znaczeniem wspólnotowych środków finansowych na każde celowościowe działanie Unii w myśl zasady *demonstrating value for money*. I nigdzie indziej nie jest to tak dobrze widoczne, jak w części wspólnotowego planu budżetowego na okres 2007–2013.

Samo rachunkowe zestawienie – wyrażone procentowo – budżetu Unii z 2007 roku w wysokości 126,5 mld euro jako zaledwie 1,08% DNB wszystkich 27 państw członkowskich w tymże samym roku niewiele jednak powie postronnemu czytelnikowi tych liczb³⁷. O rzeczywistym wpływie konkretnych wydatków budżetowych w formie środków bądź działań wspólnotowych mówi bowiem dopiero skutek, jaki wywierają one na gospodarkę narodową poszczególnych państw Unii. Ta wartość dodatkowa zobrazowana w tabeli 1 celowościowej konstrukcji budżetu wspólnotowego ma właśnie tę zaletę, że pozwala zakwalifikować środki unijne, a więc wydatkowane także za pośrednictwem funduszy, do rzędu inwestycji, które zwracają się po upływie określonego czasu.

2. Prawno-administracyjne uwarunkowania funduszy europejskich w procesie wspólnotowej działalności wykonawczej

Samo wyodrębnienie funduszy jako oddzielnych pozycji w planie budżetowym Unii Europejskiej nie wyjaśnia w sposób dostateczny ani roli, jaką odgrywają, ani tym bardziej zasad i procedur, według których wykonują one przypisane im zadania. Element wydzielenia określonych środków finansowych w budżecie ogólnym pozostaje jednak ważnym w definicji funduszu (funduszy), podobnie zresztą jak jego (ich) przeznaczenie na osiągnięcie założonego celu bądź celów. Mając więc na uwadze stwierdzony już uprzednio brak zdefiniowania funduszy w prawie wspólnotowym, można je wobec tego tutaj określić jako powołane do życia na stałe lub czasowo instrumenty finansowe, za pomocą których zachodzi pośrednie finansowanie i osiąganie we współpracy Komisji Europejskiej z państwami członkowskimi wyznaczonego w art. 158 TWE celu „wsparcia harmonijnego, zrównoważonego i trwałego rozwoju Wspólnoty”.

Sformułowana tak definicja pozwala powiedzieć, że mowa tu o funduszach europejskich, których zadaniem jest co prawda finansowe wspieranie selektywnie określonych zamierzeń, w żadnym jednak wypadku rozdawnictwo środków finansowych. Fundusze unijne, stanowiąc bowiem organizacyjno-instytucjonalne ogniwo pośrednie w transferze zasobów własnych Wspólnoty do państw członkowskich, wspierają, według przyjętych zasad i procedur oraz na podstawie wspólnie ustalonych z państwami członkowskimi planów i programów, jedynie określone tamże zamierzenia i zadania. Specyficzny charakter tych funduszy można przy tym odczytać również i w ten sposób, że nie posiadają one osobowości prawnej oraz że opierają swoje działanie na różnych podstawach prawnych.

Przywołanie pojęcia zasad i procedur stosowanych przy realizowaniu pomocy wspólnotowej powoduje konieczność dokonania analizy sposobu, w jaki to się odbywa. Inaczej mówiąc, ustalenia, według jakich reguł administracyjnych, za pomocą jakich

³⁷ Por.: http://ec.europa.eu/budget/budget_detail/current_year_de.htm

konstrukcji prawnych następuje urzeczywistnienie przekazywania unijnych środków na rzecz ich narodowych odbiorców. Próba jednak wybiórczego potraktowania tej problematyki, z pominięciem szeroko rozumianej kwestii wspólnotowego prawa administracyjnego, byłaby tutaj sporą niefrasobliwością. Głównie dlatego, że separowanie systemów wykonawczych funduszy i Wspólnoty uniemożliwia uchwycenie wszystkich tych cech, które składają się w analizowanym przypadku na fenomen funkcjonowania Unii Europejskiej jako całości.

Wziąć zatem należy pod uwagę wynikający z zapisu traktatowego obowiązek państw członkowskich ułatwiania wspólnotowym instytucjom ich działania³⁸, to nie sposób uważnie nie spojrzeć w kontekście funduszy unijnych na podstawowy problem tych relacji, a mianowicie na kooperację. Wprawdzie termin „kooperacja” nie pojawia się *explicite* w przywołanym zapisie, nie zmienia to jednak faktu, że art. 10 TWE, jako ogólna zasada prawna, zawiera właśnie obowiązek lojalnej współpracy oraz wspierania Wspólnoty w administracyjnym aspekcie poziomym i pionowym. Ma to jednak, z punktu widzenia narodowego, daleko idące konsekwencje. Głównie dlatego, ponieważ kompetencje stanowienia prawa przez Unię Europejską oraz Wspólnoty Europejskie (Europejską Wspólnotę Gospodarczą i Euroatom) były i są przedmiotem sporów zarówno prawnych, jak i politycznych.

Podstawowy problem, z którym zmagają się bodaj wszyscy zainteresowani, dotyczy rozgraniczenia kompetencji władczych Unii (mówiąc w uproszczeniu) oraz państw członkowskich. Za szczególnie problematyczne uchodzi także krzyżowanie się władztw kompetencyjnych, a więc sytuacji, w której dla wydania aktu prawnego wchodzi w rachubę różne podstawy kompetencyjne. Wreszcie nie sposób przemilczeć, że zdarzają się i takie sytuacje, gdy do wydania aktu prawnego nie wystarcza jedno upoważnienie, ale potrzebna jest kumulacja kilku nawet podstaw kompetencyjnych³⁹.

Przypomnieć tutaj jedynie należy, że bezpośrednio obowiązujące rozporządzenie⁴⁰ pozwala na pełną regulację całego nawet zakresu zadań przez Wspólnotę, tak dyrektywa⁴¹ czyni to możliwym tylko w odniesieniu do pojedynczych zadań w obrębie zakresu regulowanego skądinąd przez państwa członkowskie. Nie inaczej jest w sytuacji, gdy następuje ustanawianie minimum jako normy prawnej. Problem prawny, który w związku z tym się wyłania, da się tutaj sprowadzić do udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy ustanawianie tego rodzaju standardów wspólnotowych oznacza dla państwa członkowskiego zakaz wydawania norm prawnych gwarantujących wyższy poziom ochrony danego dobra prawnego.

³⁸ Art. 10 TWE, [w:] Dz.U. UE nr C 321E z 29 grudnia 2006 roku (wersje skonsolidowane TWE i TUE). „Państwa Członkowskie podejmują wszelkie właściwe środki ogólne lub szczególne w celu zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z niniejszego Traktatu lub z działań instytucji Wspólnoty. Ułatwiają one Wspólnocie wypełnianie jej zadań.

Powstrzymują się one od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrozić urzeczywistnieniu celów niniejszego Traktatu”.

³⁹ Tutaj należy przywołać wielokrotnie podawany w literaturze przedmiotu przykład krzyżowania się kompetencji art. 175 TWE (ochrona środowiska) i art. 95 TWE (rynek wewnętrzny). Więcej na ten temat w: Christian Calliess, *Die Umweltkompetenzen der EG nach dem Vertrag von Nizza. Zum Handlungsrahmen der europäischen Umweltgesetzgebung*, [w:] ZUR Sonderheft (2003), s. 129–136.

⁴⁰ Por.: art. 249 akapit 2 TWE, [w:] Dz.U. UE nr C 321E z 29 grudnia 2006 roku (wersje skonsolidowane TWE i TUE).

⁴¹ Por.: *ibidem*, art. 249 akapit 3 TWE.

Trudności z wyborem właściwej procedury ustawodawczej w Unii nie pomniejsza przy tym przyjęcie w Traktatach z Amsterdamu i Nicei, w poprawionej wersji, zasady współdecydowania. Przede wszystkim dlatego, że nadal zostały zachowane wyjątki⁴². Ze względu na wymaganą w tych sprawach podczas głosowania w Radzie UE jednomyślność, każde państwo członkowskie może na drodze założonego przez siebie weta uniemożliwić nadmierne wykorzystywanie wspomnianego władztwa kompetencyjnego. Osobny przypadek stanowi wspólnotowa polityka handlowa⁴³, do której prowadzenia nie znajduje zastosowania zasada współdecydowania tak dalece, że nie jest wymagane zasięgnięcie opinii Parlamentu Europejskiego⁴⁴.

Zważywszy na taką rozmaitość rozwiązań, Europejski Trybunał Sprawiedliwości domaga się w swoich orzeczeniach⁴⁵, aby wybór podstawy prawnej do wydania określonego aktu prawnego opierał się na obiektywnych i sądowo sprawdzalnych przesłankach. Do takich przesłanek należą, zdaniem ETS, przede wszystkim cel oraz treść danego środka. Jednak ogląd zastosowanych bądź dyskutowanych metod wyboru podstawy kompetencyjnej prowadzi do wniosku, że w szczególności ani reguła *lex specialis*, ani teoria punktów ciężkości nie prowadzą do zadowalających rezultatów. Chcąc tak tedy wypracować system wyboru podstaw kompetencyjnych, można jako instrument ułatwiający to zadanie przyjąć hierarchię zasadzającą się na stopniu intensywności integracyjnej. Mówiąc wprost, takiej intensywności, która wyraża się przez przydzielenie wyłącznej bądź w różnym stopniu podzielonej z państwami członkowskimi odpowiedzialności za określone zakresy działania lub cele.

Inaczej natomiast przedstawia się obraz zapisanego w materii traktatowej władztwa kompetencyjnego, które pozwala na stanowienie prawa o różnym stopniu ważności. I tak, wolno Unii tworzyć prawo w wielu obszarach (politykach), które zwyczajowo nie są przenoszone na organizacje międzynarodowe. Można więc powiedzieć, że Unia Europejska nie tylko przewyższa stopniem integracji inne organizacje międzynarodowe, ale wręcz przypomina w swoim funkcjonowaniu państwo związkowe. Jeśli z kolei wziąć pod uwagę chociażby potrzebę unijnej koordynacji w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, to wypadnie ostatecznie zauważyć, że integracja oraz kooperacja wyznaczają pole, na którym przyjdzie umieścić wspólnotowe stanowienie prawa.

Opisane już tutaj działanie art. 308 TWE pozwala tymczasem powiedzieć, że stanowi on regułę postępowania nie tylko między Unią a państwami członkowskimi, ale również między samymi organami wspólnotowymi. Jego znaczenie jest tutaj o tyle ważne, że zapis art. 308 TWE gwarantuje państwom członkowskim dalsze wykonywanie przez nie ich suwerenności, Wspólnotom natomiast daje legitymację ich działania. To jest jedna strona medalu. Druga przedstawia sobą atoli inny już widok. Bierze się to stąd, że jednoznaczność mechanizmu art. 308 TWE podlega relatywizacji na drodze stosowania

⁴² Należą do nich: prawo podatkowe (art. 93 TWE), części prawa ochrony środowiska dotyczące tzw. podatku ekologicznego (art. 175 ust. 2a TWE) bądź wyboru między rodzajami źródeł energii (art. 175 ust. 2c TWE).

⁴³ Por.: art. 133 ust. 3 i art. 300 ust. 3 TWE, [w:] Dz.U. UE nr C 321E z 29 grudnia 2006 roku (wersje skonsolidowane TWE i TUE).

⁴⁴ Jednak nie do końca. Por.: Aneks II do Porozumienia Ramowego pomiędzy Parlamentem Europejskim a Komisją Europejską, Załącznik XIII, [w:] Dz.U. EU nr L 61 z 5 marca 2003 roku, s. 122–123.

⁴⁵ Por.: Christiane Trübe, *Das System der EU-Kompetenzen vor und nach dem Entwurf eines Europäischen Verfassungsvertrags*, [w:] ZaöRV 2 (2004), s. 394. Por.: również całościowy ogląd tej problematyki w: idem, *Das System der Rechtsetzungskompetenzen der EG und der EU*, Baden-Baden 2002.

różnych zasad kompetencyjnych. Wymieńmy tutaj, dla jasności wyводу, tylko te najważniejsze. Należy do nich bezsprzecznie kompetencja harmonizacji, która z powodu jej celowościowego zorientowania pozwala Unii na wydawanie „niezbędnych” przepisów wszędzie tam, gdzie jest to, mówiąc wprost, z punktu widzenia Unii pożądane⁴⁶. Oraz, wspomniana wyżej kompetencja wynikająca z potrzeby koordynacji przepisów prawnych i administracyjnych państw członkowskich z jednej strony, z drugiej zaś wspólnotowych. Tymczasem sam tylko przegląd zapisu Traktatów o Unii Europejskiej i ustanawiającego Wspólnotę Europejską, pozwala wyłuskać z nich pojęcie koordynacji (jedynie w formie rzeczownikowej) aż 26 razy, a w Traktacie Reformującym Unię Europejską nawet 34 razy.

Przyjęcie w tej sytuacji założenia, że prawo stanowi środek do organizowania życia publicznego w ogólności, sterowania zaś administracją w szczególności⁴⁷, musi obligować do ustalenia związków między administracją a władzą wykonawczą (egzekutywą). Pamiętając, że w pierwszym wypadku jest mowa o administracji w wąskim rozumieniu tego terminu (jako instytucji wykonawczej), przyjdzie określić drugą jako każdy rodzaj działania władzy, która nie jest ani legislatywą, ani też judykatywą. Jak podaje Günter Püttner⁴⁸, pojęcia „zadania administracyjne”, „zadania państwowe” oraz „zadania publiczne” używane są powszechnie, aczkolwiek bez należytej ostrożności, jako synonimy. Podzielając częściowo tę opinię, należy tutaj wskazać, że jeśli przez pojęcie zadań państwowych rozumieć wypadnie zadania wykonywane przez państwo bądź jego organy, to w wypadku zadań publicznych musi być mowa o zadaniach wypełnianych przez jednostki organizacyjne różnego typu. W żadnym jednak razie nie można się zgodzić z jednym, wszakże znamionym dla Püttnera zastrzeżeniem, że pod uwagę mogą być tutaj brane jednostki organizacyjne o charakterze nieprywatnym. Tego rodzaju wyłączenie jest dzisiaj bezzasadne.

Przy próbie zdefiniowania zależności między władzą wykonawczą a administracją albo, dokładniej mówiąc, chcąc udzielić ostatecznej odpowiedzi na pytanie, czym jest jedno i (bądź) drugie, możemy odwołać się do typowych dla tej kwestii ustaleń Horsta Dreiera⁴⁹. Administracja, według zaproponowanego przez niego negatywnego doboru, nie jest ani dowolnie zinstytucjonalizowaną organizacją, ani odpowiednio do jedynie przydatnych celów stworzonym aparatem władzy, ani też wreszcie jedynie sumą władz i urzędów. Oczywiście stworzonego na zasadzie odejmowania modelu Dreiera nie może jednak przesłonić racji tych, którzy postrzegają administrację głównie jako instrument realizacji woli nosiciela władzy⁵⁰. I to niezależnie od tego, czy mowa tutaj o monarchii absolutnej czy też o demokratycznym państwie prawa, czy o organizacji międzynarodowej.

⁴⁶ Por.: art. 93 TWE, [w:] Dz.U. UE nr C 321E z 29 grudnia 2006 roku (wersje skonsolidowane TWE i TUE).

⁴⁷ Por.: Gunnar F. Schuppert, *Verwaltungswissenschaft. Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre*, Baden-Baden 2000, s. 455 n.

⁴⁸ Por.: Günter Püttner, *Verwaltungslehre*, München 2000, s. 35–36.

⁴⁹ Por.: Horst Dreier, *Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat. Genese, aktuelle Bedeutung und funktionelle Grenzen eines Bauprinzips der Exekutive*, Tübingen 1991, s. 108 n., 121 n., 129 n., 141 n.

⁵⁰ Tak m.in.: Barbara Stollberg-Rilinger, *Der Staat als Maschine. Zur politischen Metaphorik des absoluten Fürstenstaats*, Berlin 1986, s. 62 n. oraz Helge Rossen, *Vollzug und Verhandlung. Die Modernisierung des Verwaltungsvollzugs*, Tübingen 1999, s. 16 n.

Jeśli więc poddać funkcjonowanie określonej organizacji politycznej uważniejszemu oglądowi, to można powiedzieć, że konstrukcja realizacji zapadłych decyzji politycznych przez władzę wykonawczą (i administrację zarazem) należy w systemach politycznych o złożonej naturze do dziedzin wysoce problematycznych. Pisząc „złożonej”, nie jest tu bynajmniej mowa o ustrojach federalnych – amerykańskim bądź niemieckim, ale o ustroju, wprawdzie *in statu nascendi*, Unii Europejskiej. Owa złożoność jest wynikiem dwóch różnych wymiarów każdego z tych systemów, a wynikających z:

- 1) podziału kompetencji i uprawnień w zakresie wydawania wiążących decyzji politycznych, rozumianego tutaj jako stanowienie prawa, oraz
- 2) rozdziału kompetencji i uprawnień w zakresie wykonywania tychże decyzji politycznych, rozumianego tu jako działalność wykonawcza.

W pierwszym wypadku mowa jest o podziale kompetencji i uprawnień w zakresie tworzenia aktów prawnych – przez podejmowanie określonych decyzji politycznych, z reguły w formie ustaw – między suprasystemem (związek, unia, konfederacja) a subsystemem (państwa i kraje związkowe, stany, kantony)⁵¹. W tym sensie suprasystemy i subsystemy posiadają w konstrukcjach federalnych w zakresie wydawania decyzji politycznych praktycznie jednakowe uprawnienia przy zachowaniu przyjętego konstytucyjnie wzorca podziału kompetencji.

Inaczej jest w drugim wypadku. Prawo subsystemów do egzekwowania własnej polityki, i tym samym traktowania działalności wykonawczej jako sprawy wewnętrznej, pozostaje bowiem podstawową zasadą ustrojową porządku federalnego. Stąd uczestnictwo suprasystemu – niezależnie od konstytucyjnie (traktatowo) przyjętych rozwiązań – w działalności wykonawczej subsystemu musi być tutaj postrzegane generalnie jako podważanie zasad ustroju federalnego. Wzajemne wyważenie kompetencji prawodawczych i wykonawczych między oboma systemami komplikuje dodatkowo i ten fakt, że zgodnie z przyjętym klasycznym rozumieniem podziału władz zachodzi niepołączalność stanowienia prawa oraz jego wykonywania. Tymczasem nowożytna praktyka ustrojowa pokazuje, że egzekutywa coraz częściej otrzymuje znamiona legislatury i tym samym jest coraz intensywniej włączana w polityczny proces stanowienia prawa⁵².

Ani jednak ten proces, ani próby konstytucjonalizacji Wspólnoty nie uprawniają jej do występowania w roli suprasystemu wobec państw członkowskich jako subsystemów. Wprawdzie Unię Europejską odróżnia od sojuszu w sensie prawa międzynarodowego wiążące działanie (powstawanie bezpośrednich skutków prawnych) prawa unijnego oraz istnienie unijnych organów, które są upoważnione do tworzenia tegoż prawa, jednak stanowienie prawa unijnego może następować wyłącznie na podstawie wymienionych upoważnień traktatowych, stosownie do art. 5 TUE oraz art. 5 i art. 7 ust. 1 TWE. Dodatkowo, wszędzie tam, gdzie uprawnienia te nie są wyłączne, może być stanowione prawo unijne, jednak wyłącznie w granicach przewidzianych zasadą subsydiarności, przy uwzględnieniu współmierności, stosownie do art. 2 TUE oraz art. 5 i art. 308 TWE⁵³. To

⁵¹ Pojęcia „suprasystem” i „subsystem” używane są tutaj z powołaniem się na teorię systemów i na podstawie pracy Jamesa G. Millera, *Living Systems*, New York 1978, s. 595–745 i 903–1023.

⁵² Por.: Bernd Becker, *Öffentliche Verwaltung*, Starnberg 1989, s. 74–77.

⁵³ Por.: Angelika Emmerich-Fritsche, *Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als Direktive und Schranke der EG-Rechtsetzung*, Berlin 2000; Uwe Kischel, *Die Kontrolle der Verhältnismäßigkeit durch den Europäischen Gerichtshof*, [w:] EuR 3 (2000), s. 380–402 oraz Thomas von Danwitz, *Der Grundsatz der*

pozwała powiedzieć, że prawo wspólnotowe może być stanowione tylko wtedy, gdy jest ono całej Wspólnocie potrzebne.

Aczkolwiek prawo wspólnotowe zna jedynie enumeratywnie wyliczone upoważnienia, to zarówno stosowanie wykładni celowościowej (teleologicznej), uwzględniającej także niepisane zasady postępowania (*implied powers*), jak i istnienie klauzul generalnych przyczynia się do istotnego rozszerzenia obowiązywania prawa unijnego⁵⁴. Jego konkretyzacja jako prawa głównego, tzw. pierwotnego, może następować na drodze wydawania przez organy Unii następujących wiążących aktów prawnych: rozporządzeń, dyrektyw i decyzji oraz niemających takiego charakteru: zaleceń i opinii (art. 249 TWE). Temu skonkretyzowanemu prawu wspólnotowemu, tzw. pochodnemu, przysługuje również prawo pierwszeństwa przed prawem państw członkowskich, o ile ma ono charakter bezpośrednio obowiązujący. Jako szczególny rodzaj źródła prawa należy tutaj natomiast wymienić układy i porozumienia międzynarodowe, które UE zawiera bądź do których sama przystępuje⁵⁵.

Egzekucja tak skonkretyzowanego prawa wspólnotowego przybiera wówczas postać, nie zawsze zresztą odznaczającą się klarownością, po pierwsze, pośredniego realizowania wiążącej polityki unijnej przez państwa członkowskie jako ich własnego zadania (typ konfederacyjny) bądź też, po drugie, bezpośredniego wykonywania tejże polityki przez organy Unii (przede wszystkim przez Komisję Europejską). Nowa kwalifikacja prawna Wspólnot, wynik przyjęcia Traktatu z Maastricht⁵⁶, pociągnęła za sobą naturalnie nie tylko przyrost innych aniżeli dotychczasowe wspólnych dziedzin działania, ale i wymusiła – ze względu na postępujące w nich procesy integracyjne – różnopoziomą unifikację.

Analizując konstrukcję egzekucji wiążącej polityki unijnej przez państwa członkowskie w ich własnym systemie, trzeba od razu powiedzieć, że nie jest ona nigdzie uregulowana w sposób wyraźny⁵⁷. Jedyne interpretacja art. 5 TWE pozwala przyznać zasadzie nadrzędności pośredniej działalności wykonawczej charakter reguły. Stąd też wszędzie tam, gdzie prawo unijne nie dopuszcza innych możliwości, pośrednia egzekucja pozostaje obligatoryjnym wzorcem postępowania. W zależności od rodzaju upoważnienia

Verhältnismäßigkeit im Gemeinschaftsrecht, [w:] EWS 9 (2003), s. 393–402. W polskiej literaturze: Jan W. Tkaczyński, op.cit., s. 113–132.

⁵⁴ Rozszerzonej wykładni tego artykułu zapobiega w praktyce niemieckiej orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Zob. na ten temat: Gert Nicolaysen / Carsten Nowak, *Teilrückzug des BVerfG aus der Kontrolle der Rechtmäßigkeit gemeinschaftlicher Rechtsakte: Neuere Entwicklungen und Perspektiven*, [w:] NJW 17 (2001), s. 1233–1238.

⁵⁵ Por.: Bernd Becker, *Fundstellen- und Inhaltsnachweis. Umweltschutzrecht der Europäischen Union*, Starnberg 2007, s. 18.

⁵⁶ Wspólnoty Europejskie, nazwane od Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), tzw. Traktatu z Maastricht z 7 lutego 1992 roku Unią Europejską, są obecnie traktatowym połączeniem Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (EWEA) oraz Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG). Zmiana ta, biorąc pod uwagę jedynie analizowaną tu problematykę działalności wykonawczej, oznacza nadanie dotychczasowym Wspólnotom zupełnie nowego wymiaru: całość materii traktatowej stanowi odtąd prawo unijne i jako takie korzysta ono z pierwszeństwa przed prawem państw członkowskich. Por. także orzeczenia: BVerwG z 23 kwietnia 1998 roku, [w:] BVerwGE nr 40 (1999), tom 106, s. 328–338 oraz orzeczenie ETS z 29 kwietnia 1999 roku – C-224/97 – Erich Ciola vs. Land Vorarlberg, [w:] EuGH Slg. (1999) I., s. 2517–2529. Także Matthias Niedobitek, *Kollisionen zwischen EG-Recht und nationalem Recht*, [w:] VerwArch 1 (2001), s. 58–80.

⁵⁷ Por.: Bernd Becker, op.cit., s. 22.

wynikającego z pierwotnego prawa wspólnotowego albo na podstawie politycznej woli organów Unii przybiera ona następujące formy:

- pierwotne prawo wspólnotowe nie jest konkretyzowane przez wspólnotowe prawo pochodne;
- pierwotne prawo wspólnotowe jest konkretyzowane, na przykład na drodze unijnego rozporządzenia;
- pochodne prawo wspólnotowe pozwala – stosownie do wspólnotowego prawa pierwotnego – na wydawanie unijnych regulacji wykonawczych oraz
- wiążące prawo wspólnotowe (najczęściej są to dyrektywy) nie nadaje się do bezpośredniego zastosowania i dlatego wymaga realizacji na drodze implementacji narodowej przez państwa członkowskie.

Z perspektywy narodowej władzy wykonawczej, której głównym zadaniem jest przecież implementacja *acquis communautaire* do prawa krajowego, przyjdzie określić ów stan jako prowadzący do konfrontacji krajowej egzekutywy z dwoma wspólnotowymi ośrodkami władzy, tj. Komisją i Radą Unii Europejskiej. Problemem nie jest jednak występowanie unijnej dwuwładzy legislacyjnej, ale brak ośrodka, który zapewniałby między nimi niezbędną koordynację działalności wykonawczej, rozumianej jako wspólnotowa *policy making*⁵⁸.

Przyjmowanie występującej powszechnie w literaturze dychotomii pojmowania egzekucji wspólnotowej jako działalności wykonawczej bezpośredniej bądź pośredniej i tym samym widzenie jej w kategoriach dwóch odrębnych sfer nie tłumaczy zastanawiającego procesu wyraźnego wzrostu normatywnych i faktycznych powiązań między wymienionymi typami działalności. Tymczasem właśnie rozdział i przekazywanie funduszy unijnych (jako środków finansowych) jest najlepszym dowodem na to, że egzekucja mieszana jako wynik współpracy administracji Komisji z jednej strony, z drugiej zaś administracji państw członkowskich, może zostać z powodzeniem nazwana nowym sposobem (jednak nie typem, o czym niżej) działalności wykonawczej (egzekucji) wspólnotowej.

Na egzekucję administracyjną we Wspólnocie należy spojrzeć również od strony materialnej. Ponieważ stanowi ona w tym sensie aktualizację norm prawnych prawa wspólnotowego w poszczególnych przypadkach, jest stąd rozumiana jako konkretyzacja określonego w czasie i przestrzeni stanu faktycznego. Naturalnie, dokonywanej zarówno przez organy unijne, jak i przez administracje państw członków Unii Europejskiej⁵⁹. Należy przy tym jednak pamiętać, że widzenie europejskiej działalności wykonawczej jako wyłącznie sposobu egzekucji norm byłoby dowodem niedostrzegania istnienia takich środków sprawczych, które nie są wskazywane przez legislacyjny program normatywny, ale są przedstawiane właśnie jako egzekucja administracyjna⁶⁰.

Egzekucja mieszana funduszy europejskich da się tedy w ten sposób przedstawić, że jest to działalność wykonawcza, która obejmuje dwie fazy: programowania i wy-

⁵⁸ Jako pierwszy sformułował to określenie w 1946 roku Fritz M. Marx. Por. szerzej na ten temat: Fritz M. Marx (ed.), *Elements of Public Administration*, Englewood Cliffs 1959, s. 89–100, 337–338, 348–349.

⁵⁹ Por.: Jürgen Schwarze, *Europäisches Verwaltungsrecht*, Baden-Baden 1988, tom I, s. 21–24.

⁶⁰ Por.: Eberhard Schmidt-Aßmann, *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*, Berlin 2004, s. 385. Podobnie: Stefan Kadelbach, *Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß*, Tübingen 1999, s. 17–19.

konawczą. Nie ulega bowiem tutaj wątpliwości, że (współ)działanie Komisji i państw członkowskich, poczynając od planowania programowego, a skończywszy na realizacji projektów, stanowi rozpisaną na różne etapy administracyjną działalność wykonawczą. Skoro w wypadku rozdziału środków w ramach funduszy europejskich mowa jest więc o materialno-planującej i wykonującej działania operacyjne administracji, oczywistym narzuca się pytanie o jej miejsce w całości systemu wspólnotowego.

Aczkolwiek struktura działalności wykonawczej Wspólnoty była i jest nadal analizowana z perspektywy jej podziału na opisaną już tutaj własną oraz państw członkowskich⁶¹, to byłoby bezzasadne pominięcie milczeniem twierdzenia, że podział ten nie do końca odpowiada ustrojowej rzeczywistości Unii. Słuszność tego stanowiska potwierdza zresztą dobrze sama obserwacja, że współpraca między wymienionymi poziomami administracyjnymi przybiera na sile⁶². Więcej, że ich obszary zadaniowe nie pozwalają się w sposób jednoznaczny przypisać do jednego z dwóch wymienionych typów administracji. Jest to bowiem wynikiem przyjmującej różne formy współpracy administracyjnej: poczynając od mniej lub bardziej nieformalnej wymiany opinii, a na wiążących ustaleniach skończywszy. Bez nich wszystkich funkcjonowanie Unii Europejskiej jest dzisiaj zgoła nie do pomyślenia.

Praktyka działalności wykonawczej we Wspólnocie pokazuje ponadto na licznych przykładach, jak tworzą się skrzyżowane typy egzekucyjne (narodowe administracje żądają zwrotu subwencji na podstawie decyzji Komisji) lub powstają nowe struktury organizacyjne (akredytacja i certyfikacja w prawie ochrony urzędów i produktów) bądź wspólne gremia (różnego rodzaju komitety na poziomie wspólnotowym). Kompleksowość i wysoki stopień powiązania różnopoziomowych struktur i procesów wykonawczych prowadzą przy tym do stanu, w którym nie zawsze jest możliwe ustalenie animatora poszczególnych środków administracyjnych. Nie zmienia to jednak w niczym faktu, że mówiąc na podstawie powyższych przykładów o kooperacyjnej działalności wykonawczej, nie można jej zakwalifikować jako trzeciego typu egzekucji, chociażby dlatego, że nie występuje tutaj inny, jak w obydwu przedstawionych, model normatywnej działalności wykonawczej.

Ze względu na podniesiony już tutaj brak podziału kompetencji na poziomie wspólnotowym między legislatywą a egzekutywą, przygotowanie określonego środka działalności wykonawczej następuje w instytucjach Rady Unii Europejskiej oraz, przede wszystkim, Komisji Europejskiej. Tę ostatnią wyróżnia bowiem w tym zestawieniu monopol na zgłaszanie propozycji egzekucyjnych. Przygotowanie propozycji, o których tu mowa, następuje w komitetach afiliowanych przy Radzie bądź Komisji. Mnogość komitetów, zarówno przy jednej, jak i drugiej instytucji, jest nie tylko utrapieniem tych wszystkich, którzy próbują (s)tworzyć aktualny schemat organizacyjny (organogram)⁶³ Wspólnoty, ale wpływa ujemnie na efektywność oraz, co z punktu widzenia państw członkowskich ma największe znaczenie, przejrzystość całego procesu wykonawczego. Regulacje do-

⁶¹ Por.: Joachim Suerbaum, *Die Kompetenzverteilung beim Verwaltungsvollzug des Europäischen Gemeinschaftsrechts in Deutschland*, Berlin 1998, s. 116–118. Wyczerpująco: Hans C. Röhl, *Verantwortung und Effizienz in der Mehrebenenverwaltung*, [w:] DVBl. 17 (2006), s. 1070–1079.

⁶² Por.: Armin von Bogdandy / Felix Arndt, *Die Zusammenarbeit der Finanzverwaltungen in der Europäischen Union*, [w:] EWS 1 (2000), s. 1–6.

⁶³ Por.: Manfred Schulte-Zurhausen, *Organisation*, München 2002, s. 495–498; Jean-Paul Thommen, *Allgemeine Betriebswirtschaftslehre*, Wiesbaden 2003, s. 759.

tyczące funduszy europejskich pokazują to dowodnie. Prawo traktatowe oraz pochodne, które ma za przedmiot właśnie fundusze, jest uzupełniane i precyzowane ze strony Komisji przez trudną do ustalenia liczbę wytycznych, okólników bądź papierów (tez) roboczych. Wszystkie one pozwalają Komisji w ramach kooperacji administracyjnej na sterowanie działalnością wykonawczą państw członkowskich. Przede wszystkim dlatego, że przypisuje się im w procesie programowania i wykonywania faktyczną rolę instrumentarium sterującego.

Idąc wzorem prawa międzynarodowego można wprowadzić wytyczne określić mianem wspólnotowego *soft-law*, nierozstrzygnięta pozostaje jednak kwestia ich obowiązywania. Aczkolwiek bowiem wymienione dokumenty są skierowane niewiąząco do państw członkowskich, ich skutek wiążący pozostaje jednak w poszczególnych wypadkach niejasny. Konieczne wydaje się w tej sytuacji podkreślenie, że ani formalizacja procedury administracyjnej spowodowanej uczestnictwem w niej państw członkowskich, ani publikacja w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej nie powinny przesądzać o tym, aby uprawnione było twierdzenie o wiążącej mocy wytycznych.

Rosnąca liczba przepisów o charakterze wykonawczym dowodzi nie tylko ich większej elastyczności, ale łatwości, z jaką są one ustanawiane. Nie może to jednak zmieniać stanu rzeczy, aby uzasadnione było zestawienie – w zakresie obowiązywania – wytycznych ze wspólnotowym rozporządzeniem lub decyzją. Unaocznia to zresztą najlepiej dobór słów w Rozporządzeniu ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającym Rozporządzenie nr 1260/1999⁶⁴. Mowa tam jest o „związłych strategicznych wytycznych”⁶⁵, bez określenia wszakże treści tego pojęcia, lub wręcz o „wytycznych indykatywnych”⁶⁶.

Kwalifikacja wytycznych li tylko jako okólnika o charakterze wskazująco-wyjaśniającym, a skierowanego do państw członkowskich, również jednak nie odpowiada prawdzie. Porównanie rozwiązań przyjętych w omawianym Rozporządzeniu⁶⁷ oraz w jego poprzedniej wersji dla lat 1999–2006⁶⁸ pozwala bowiem stwierdzić, że obydwie zapisy różnią się głównie stylistycznie. I w jednym, i w drugim wypadku na państwach człon-

⁶⁴ Por.: Rozporządzenie Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

⁶⁵ Por.: ibidem, art. 25: „Rada ustanawia na poziomie Wspólnoty związane strategiczne wytyczne dla spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, określające indykatywne ramy interwencji funduszy, z uwzględnieniem innych stosownych polityk Wspólnoty.

Dla każdego z celów funduszy wytyczne te nadają w szczególności moc priorytetem Wspólnoty w celu promowania harmonijnego, zrównoważonego i trwałego rozwoju Wspólnoty, o którym mowa w art. 3 ust. 1.

Wytyczne te są ustanawiane z uwzględnieniem zintegrowanych wytycznych, składających się z ogólnych wytycznych polityki gospodarczej oraz wytycznych dotyczących zatrudnienia, przyjmowanych przez Radę zgodnie z procedurami określonymi w art. 99 i 128 Traktatu”.

⁶⁶ Por.: Założenie (73) ze wstępu do Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

⁶⁷ Por.: ibidem, art. 28 ust. 2 akapit 1: „Każde państwo członkowskie przekazuje Komisji narodowe strategiczne ramy odniesienia w terminie pięciu miesięcy od przyjęcia strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności”.

⁶⁸ Por.: art. 16 ust. 1 Rozporządzenia Rady nr 1260/1999 z 21 czerwca 1999 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 161 z 26 czerwca 1999 roku: „Plany przedkładane w ramach Celów 1, 2 oraz 3 powinny (...) uwzględniać określone wytyczne (...) i zawierać (...)”.

kowskich spoczywa obowiązek uwzględnienia w unijnej części swojej działalności wykonawczej wskazań Wspólnoty. Można wprawdzie osłabić wymowę takiej wykładni argumentem formalnego niedostatku prawnego, polegającego na braku nakazu implementacji, jednak wytyczne posiadają dzięki przedstawionej strukturze daleko większą moc sprawczą aniżeli jakiegokolwiek inne dokumenty Komisji. Z nakazu uwzględnienia określonego działania da się bowiem w trakcie realizacji programów bądź przedsięwzięć wspólnotowych wyprowadzić zakaz dla państw członkowskich zarzucenia wskazań zawartych w wytycznych.

Komparatystryka obydwu wzmiankowanych wyżej rozporządzeń pozwala ponadto na stwierdzenie, że poszerza się spektrum prawno-administracyjnej reglamentacji działania funduszy europejskich. Jeśli w wersji z roku 1999 można doliczyć się 56 artykułów, to w tej z 2006 – już 108. Jednak nie chodzi tutaj naturalnie tylko o statystykę. Uderzające jest systematyczne powiększanie się objętości administracyjnego prawa pochodnego Wspólnoty, które nie ogranicza się do regulacji materialnych, ale wchłania postanowienia proceduralne i organizacyjne działalności wykonawczej. To pozwala powiedzieć, że oto na naszych oczach powstaje sektorowy porządek prawny, który sięgając po administracyjne instrumentarium, obsługuje dzięki niemu kompleksowe mechanizmy sprawowania władzy w Unii Europejskiej.

II. EWOLUCJA POLITYKI REGIONALNEJ UNII EUROPEJSKIEJ

Trudno nie zgodzić się z opinią, że w gospodarczo-politycznej sferze ludzkiej aktywności Unia Europejska przedstawia się jako fenomen. Dzieje się tak dlatego, że z jednej strony przedstawia ona sobą prężną organizację międzynarodową, permanentnie zacieśniającą więzy integracyjne krajów członkowskich, z drugiej jednak strony w swym szeroko rozumianym działaniu przypomina coraz bardziej państwo federalne¹. Jest to więc organizacja nie tylko dysponująca rozległymi uprawnieniami (łącznie z sankcjami) czy dużym budżetem, ale i podejmująca wysiłki stałego usprawniania własnych mechanizmów działania. Można by nawet posunąć się do stwierdzenia, że w miarę swojego rozwoju dojrzewa niejako do nowych wyzwań i je podejmuje. Wspomniana sytuacja zachodzi także w wypadku polityki regionalnej, której początki były trudne. Brakowało bowiem prawnych podstaw jej funkcjonowania, koordynacji działań różnych instytucji i przepływu środków finansowych, wreszcie wspólnych metod gromadzenia danych statystycznych. Jednak wraz ze zmianą sytuacji gospodarczo-politycznej wewnątrz Wspólnoty, i ona sama, i jej pola aktywności również podlegały ewolucji. Niewątpliwie także i państwa członkowskie musiały dojrzeć do tego, by prowadzić politykę regionalną opartą na wspólnych zasadach. W celu jak najlepszego zrozumienia istoty polityki regionalnej, w znaczeniu i kształcie znanym nam dzisiaj, warto prześledzić proces jej tworzenia, a następnie przekształcania.

1. Historia polityki regionalnej Unii Europejskiej

1.1. Lata 1952–1971

W Traktacie Paryskim o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali kwestia rozwoju regionów, opartego na wspólnych zasadach, została całkowicie pominięta. Dopiero w 1957 roku w Traktatach Rzymskich ustanawiających Europejską Wspólnotę Gospodarczą i Europejską Wspólnotę Energii Atomowej znalazły się pierwsze zapisy odnoszące się do wspólnej troski o rozwój regionów na obszarze krajów członkowskich. Niemniej jednak nasuwa się pytanie, czy aby nie zabrakło wówczas politycznej woli, by nie rzec – odwagi, gdyż zapisy, o których mowa, znalazły się li tylko w preambule do Traktatu ustanawiającego EWG. Wobec powyższego jasny staje się fakt, że nie mia-

¹ Por.: Berthold Rittberger, *The Development of the European Parliament's Powers*, <http://aei.pitt.edu/2920/01/157.pdf>, s. 1.

ły one znaczenia większego od wyrażenia woli, wspólnej troski, deklaracji, a ich moc oddziaływania prawno-finansowego była bardzo słaba. Uznano jedynie, że wśród powodów, dla których powołano EWG, wymienić należy troskę „o wzmocnienie jedności swych gospodarek i zapewnienie ich harmonijnego rozwoju, poprzez zmniejszenie różnic istniejących między poszczególnymi regionami oraz opóźnienia regionów mniej uprzywilejowanych”². Zapis ten był także o tyle dziwny, że znany był już wówczas Raport Paula-Henri Spaaka, przewodniczącego Międzynarodowego Komitetu rozważającego założenia Traktatów Rzymskich, w którym sugerowano „trzy podstawowe kierunki działania Wspólnot, a mianowicie:

- wprowadzenie normalnych warunków konkurencji oraz zniesienie protekcjonizmu i barier celnych;
- ustalenie zasad i procedur polityki konkurencji;
- powiększenie zasobów poprzez waloryzację regionów opóźnionych w rozwoju i wykorzystanie pozostającej bez pracy siły roboczej”³.

W Traktacie o EWG pominięto niemal wszystkie sugestie Komitetu Spaaka, mające na uwadze położenie większego nacisku na rozwój regionów i umożliwienie im pełnego wykorzystania ich wewnętrznych potencjałów. Nie wiadomo jednak dokładnie, dlaczego tak się stało. Istnieje wiele domysłów i spekulacji, spośród których za najbardziej prawdopodobny uznać można następujący: integracja, której zwieńczeniem miało być utworzenie wspólnego rynku, sama w sobie spowodować miała spójny, równomierny i zrównoważony rozwój całego obszaru Wspólnot. „Skutkiem ubocznym” nieuwzględnienia polityki regionalnej na poziomie Wspólnotowym w Traktacie stało się także potoczne myślenie o niej jako o materii, którą winny się zajmować tylko i wyłącznie władze krajów członkowskich, co w głównej mierze wynikało z obaw tychże państw przed erozją własnej suwerenności⁴.

Niemniej Traktat o EWG przyniósł również pewne pozytywne rozwiązania. Za sukces jego twórców uznać należy powołanie do życia dwóch instrumentów, które w początkowej fazie swego funkcjonowania stanowiły podwaliny przyszłej wspólnotowej polityki regionalnej. Były nimi:

- Europejski Fundusz Społeczny – którego celem miało być wspieranie mobilności mieszkańców Wspólnot, ich kształcenia, doksztalcania i przekwalifikowywania oraz wszelkie inwestycje w rozwój zasobów ludzkich⁵;
- Europejski Bank Inwestycyjny – którego zadaniem miało być przyczynianie się do zrównoważonego, równomiernego i stałego rozwoju wspólnego rynku w interesie

² Preambuła Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotą Gospodarczą z 25 marca 1957 roku.

³ Irena Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa 2000, s. 62.

⁴ Por.: Aleksandra Maciaszczyk, *Polityka regionalna i fundusze strukturalne Wspólnot Europejskich*, [w:] Aleksandra Maciaszczyk (red.), *Integracja europejska – wybrane polityki wspólnotowe*, Łódź 2001, s. 13–15 i 40–41.

⁵ Art. 3 lit. i) oraz art. 123–128 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotą Gospodarczą z 25 marca 1957 roku. EFS powstał jednak dopiero w 1960 roku. Por.: Rozporządzenie PE i Rady nr 1784/1999 z 12 lipca 1999 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 213 z 13 sierpnia 1999 roku. Obecnie: Rozporządzenie PE i Rady nr 1081/2006 z 5 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku. Zob. także: Anna Łukomska, *Europejski Fundusz Socjalny (Społeczny)*, [w:] Dariusz Czarnasiewicz, *Europejskie fundusze strukturalne, Fundusz Spójności – wstępne propozycje dla Polski*, Szczecin 2003, s. 36–44.

Wspólnoty. „W celu wywiązania się z powierzonego zadania EBI kładzie nacisk przede wszystkim na promowanie konwergencji i rozwój regionalny (...)”⁶.

Następny mały krok na drodze ku tworzeniu wspólnych rozwiązań systemowych w kwestii rozwoju regionalnego został poczyniony w latach 60. Szczególną rolę odgrywał wówczas Parlament Europejski, dzięki któremu problematyka regionów bezustannie pozostawała w szerokim kręgu ważkich kwestii politycznych zarówno dla władz krajów członkowskich, jak i opinii publicznej. Ponadto właśnie z jego polecenia przygotowano, a następnie podano do publicznej wiadomości trzy raporty, w których stwierdzano żywotną potrzebę podjęcia wspólnego wysiłku zmierzającego do zaktywizowania regionów biednych i zacofanych, pełnego wykorzystania ich potencjału oraz harmonizacji działań państw członkowskich w tej materii⁷. „Na podstawie wspomnianych raportów i wyników konferencji (...) polityka regionalna została po raz pierwszy włączona do »Średniookresowego Programu Polityki Gospodarczej«, który dotyczył działań Wspólnot na lata 1966–1970. Niestety, mimo pozytywnych zapisów o potrzebie zwiększania koordynacji działań i interwencji w ramach poszczególnych krajowych polityk gospodarczych i regionalnych, brakowało nadal zobowiązań prawnie wiążących poszczególne kraje, stąd też koordynacja pozostawiała wiele do życzenia”⁸.

W okresie tym pewne działania zostały podjęte także przez Komisję Wspólnot Europejskich. W 1961 roku zorganizowała ona konferencję w całości poświęconą zagadnieniom polityki regionalnej. Przyczyną jej zorganizowania była, wówczas realna już i w końcu dostrzeżona przez Komisję, możliwość wystąpienia niekorzystnych tendencji wynikających z pogłębiającej się integracji, takich jak nierówność rozwoju i marginalizacja regionów biednych oraz peryferyjnych, a także dążeń do utworzenia wspólnego rynku. Efektem była m.in. konkluzja, że należy dążyć do stworzenia wspólnych mechanizmów polityki regionalnej.

Rok 1964 to z kolei data powołania do życia kolejnego instrumentu wsparcia na terenie Wspólnot, a mianowicie Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej⁹. Aczkolwiek powołano go – zasadniczo – do finansowania Wspólnej Polityki Rolnej, to część jednak jego środków finansowych przeznaczano na działania strukturalne i modernizacyjne w rolnictwie. Działania te, w myśl przyjętych założeń, sprzyjać miały intensyfikacji rozwoju obszarów wiejskich. Niemniej jednak „mimo stosowanego wsparcia inwestycje regionalne nie były koordynowane w ramach wspólnej polityki, miały cha-

⁶ Opinion of the Economic and Social Committee, [w:] Dz.U. UE nr C 367 z 20 grudnia 2000 roku, s. 3. Por.: art. 3 pkt j) oraz art. 129–130 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą z 25 marca 1957 roku.

⁷ Były to odpowiednio: Raport Motta z 9 maja 1960 roku, Raport Birkelbacka z 17 grudnia 1963 roku, Raport Rossiego z 9 października 1964 roku.

⁸ Katarzyna Głąbicka / Mirosław Grewiński, *Kreowanie europejskiej polityki regionalnej*, [w:] Mirosław Grewiński (red.), *Przygotowanie Polski do absorpcji funduszy strukturalnych Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 8–9.

⁹ Por. Rozporządzenie Rady nr 1257/1999 z 17 maja 1999 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 160 z 26 czerwca 1999 roku; Rozporządzenie KE nr 1750/1999 z 23 lipca 1999 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 214 z 13 sierpnia 1999 roku. Zob. także: Przemysław Osiński, *Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej*, [w:] Dariusz Czarnasiewicz, op.cit., s. 45–56.

rakter sektorowy i dotyczyły inicjatyw, które były zgodne z celami wyartykułowanymi w statutach wymienionych instytucji i funduszy¹⁰.

W następstwie podpisania tzw. Traktatu Fuzyjnego¹¹, dzięki któremu doszło do fuzji organów EWWiS, EWG i EWEA, utworzono również Dyрекcję Generalną do spraw Polityki Regionalnej (DG REGIO) przy Komisji WE. W ramach tej instytucji postanowiono skumulować wszystkie dotychczas osobno funkcjonujące służby zajmujące się problematyką regionalną, dzięki czemu niejako stała się ona motorem, siłą napędową kształtowania i wdrażania założeń rozwoju regionów. Można więc zasadnie powiedzieć, że jej powstanie stanowiło w swej istocie załazek, pierwszą próbę skoordynowania działań krajów członkowskich, m.in. przez kontrolowanie przepływu środków finansowych wewnątrz państw członkowskich, w tym środków przeznaczonych na pomoc dla regionów¹².

Niewątpliwie do wzrostu znaczenia kwestii zrównoważonego rozwoju regionalnego na obszarze WE, w szczególności zaś regionów społecznie i gospodarczo najsłabszych, w znacznym stopniu przyczyniła się także coraz realniejsza wizja rozszerzenia Wspólnot. Było to istotne, ponieważ w poczet państw członkowskich miały zostać przyjęte kraje, których stopień zaawansowania cywilizacyjnego odbiegał poziomem od dotychczasowych członków Wspólnoty, a które do tego były również silnie zróżnicowane wewnętrznie¹³. Ponadto zawarta w Raporcie (Planie) Wernera z 1970 roku koncepcja utworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej, jeśli miałyby zostać wprowadzona w życie, wymuszała podjęcie natychmiastowych działań polegających m.in. na usunięciu barier, ograniczeń oraz dysproporcji między wszystkimi regionami, gdyż takowe stanowiłyby zagrożenie dla urzeczywistnienia tak widzianej Unii. W tym miejscu warto również wspomnieć, że z inicjatywy Komisji WE, Urząd Statystyczny WE stworzył trójpoziomowy system tzw. nomenklatury statystycznej, umożliwiający prowadzenie porównywalnych regionalnych zestawień danych statystycznych, a służący do prowadzenia analiz oraz identyfikowania kierunków, stref i dziedzin o niższym stopniu rozwoju cywilizacyjnego i wymagających wsparcia.

1.2. Lata 1972–1985

Atmosferę wokół polityki regionalnej tego okresu oddaje Raport Thompsona (1973) – *Raport o problemach regionalnych w powiększonej Wspólnocie*. Zaprezentowano w nim stanowisko, że problemy regionalne całego ugrupowania są pochodną trudności regionalnych państw członkowskich. W związku z tym autorzy raportu wysunęli postulat, aby Komisja zajęła się koordynacją polityk narodowych i ich regionalnymi skutkami, a nie wspólną polityką regionalną¹⁴.

¹⁰ Krystyna Gawlikowska-Hueckel, *Polityka regionalna – rozwój, finansowanie i przyszłość*, [w:] Zdzisław Brodecki (red.), *Regiony*, Warszawa 2005, s. 36.

¹¹ Traktat ustanawiający Jedną Radę i Jedną Komisję Wspólnot Europejskich z 8 kwietnia 1965 roku.

¹² Por.: Irena Pietrzyk, op.cit., s. 69.

¹³ Iain Begg, *Reform of the Structural Funds after 1999*, http://aei.pitt.edu/31/01/reform_of_struct_funds.pdf, s. 2–3. Por.: Sandy Dall'Erba / Julie Le Gallo, *Regional Convergence and the Impact of European Structural Funds over 1989–1999: A Spatial Econometric Analysis*, <http://aei.pitt.edu/2853/01/104.pdf>, s. 6.

¹⁴ Por.: Krystyna Gawlikowska-Hueckel, op.cit., s. 36–37.

Istotną cezurę czasową w procesie budowania finansowych podstaw europejskiej polityki regionalnej stanowił już jednak rok wcześniejszy, 1972, w którym podczas paryskiego szczytu nadano „wymiar regionalny” dwóm funduszom budżetowym Wspólnot: EFS oraz Sekcji Orientacji EFOiGR¹⁵. Podjęto także decyzję o powołaniu do życia Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego¹⁶, obawiając się konsekwencji przyjęcia w poczet członków Wspólnoty trzech nowych państw – Danii, Irlandii i Wielkiej Brytanii¹⁷. Było tak, ponieważ to ostatnie wymienione państwo, utrzymując ożywiony handel z państwami tzw. Commonwealthu, ponosiło ogromne koszty na rzecz wspólnego budżetu z tytułu opłat wyrównawczych i ceł nałożonych na import towarów z państw trzecich. Trudności sprawiało również „odzyskanie” choćby części ponoszonych wydatków poprzez subwencje rolne, ponieważ rolnictwo i produkcja rolna miały dla gospodarki Wielkiej Brytanii niewielkie znaczenie. Irlandia natomiast, ze względu na stosunkowo niski w porównaniu z pozostałymi państwami członkowskimi stopień rozwoju, wymagała znacznych nakładów finansowych w celu pobudzenia i modernizacji gospodarki. Te dwa państwa, wspierane jeszcze przez Włochy, najbardziej domagały się utworzenia specjalnego funduszu wspierającego rozwój regionalny. Ostatecznie zdecydowano się powołać ten fundusz do życia, by, jak zaznaczono, „znieść zasadnicze dysproporcje pomiędzy regionami na obszarze Wspólnot, a w szczególności te, które są konsekwencją przewagi rolnictwa, zmian w strukturze przemysłu i strukturalnego bezrobocia”¹⁸.

Odtąd zwykło się uważać, że istnieje już aktywna wspólnotowa polityka regionalna. Niestety „nie udało się wówczas zdefiniować kryteriów, które pozwalałyby zobiektywizować ocenę stopnia powagi problemów regionalnych w krajach członkowskich i dlatego zdecydowano się na przydzielenie poszczególnym państwom tzw. kwot krajowych (*quotas nationales*) Funduszu, oznaczających określenie *ex ante* stałych udziałów procentowych należnych każdemu państwu z EFRR. Wobec chęci członków Wspólnoty do odzyskiwania, poprzez subwencje regionalne, jak największej części swoich wkładów do wspólnego budżetu, rozdział kwot oparto na zasadzie słusznego zwrotu (*juste retour*), polegającej na rozdysonowaniu środków w relacji do wkładów wnoszonych do

¹⁵ „O regionalnym charakterze tych dwóch funduszy świadczyć może fakt, że 60% środków ESF przeznaczano na zwalczanie bezrobocia w regionach schyłkowych lub opóźnionych, natomiast 65% środków EFOiGR skierowanych było na poprawę struktury rolnictwa w regionach o niskim PKB na jednego mieszkańca. Należy jednak pamiętać, że udział tych dwóch funduszy w budżecie WE sięgał tylko 5%”, [w:] Krystyna Gawlikowska-Hueckel, op.cit., s. 37.

¹⁶ Regulation of the Council No 724/75 of 18 March 1975, [w:] Dz.U. WE nr L 073 z 21 marca 1975 roku. Pierwszy raz wspomniano w tym Rozporządzeniu o zasadzie dodatkowości (Wstęp, akapit 14) oraz zapisano zasadę koordynacji działań pomocowych Wspólnot (art. 5 E). Obecnie: Rozporządzenie PE i Rady nr 1080/2006 z 5 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

¹⁷ Z kolei, jak twierdzi Sandy Dall’Erba, „przed tą datą polityka regionalna była bardzo słabo rozwinięta. Założyciele Wspólnot dbali bardziej o rozwój więzi handlowych pomiędzy państwami członkowskimi i o Wspólną Politykę Rolną”, Sandy Dall’Erba, *European Regional Development Policies: Historic and Current Issues*, <http://aei.pitt.edu/2030/01/dallerba2.pdf>, s. 1 (tłumaczenie autorów, o ile nie zaznaczono inaczej).

¹⁸ Art. 1 Regulation of the Council No 724/75 of 18 March 1975, [w:] Dz.U. WE nr L 073 z 21 marca 1975 roku. W tym samym roku wzmocniono instytucjonalnie Radę i Komisję WE przez utworzenie Komitetu Polityki Regionalnej. Do jego zadań zaliczono analizowanie problemów występujących w regionach, przygotowywanie i opiniowanie planów (strategii) rozwoju regionalnego, usługi doradcze oraz czuwanie nad procesem koordynacji polityk państw członkowskich. Por.: Decision of the Council 75/185/EEC of 18 March 1975, [w:] Dz.U. WE nr L 035 z 9 lutego 1975 roku.

wspólnego budżetu”¹⁹. Oznaczało to, że w praktyce najczęściej otrzymywały kraje najbogatsze, w których dysproporcje rozwojowe były mniejsze niż w innych państwach członkowskich.

Istotny krok w kierunku współczesnego kształtu polityki regionalnej Unii Europejskiej uczyniono w 1979 roku. Podjęto wówczas decyzję, że do reguł funkcjonowania EFRR zostanie wprowadzona zasada polegająca na przeznaczaniu 5% środków finansowych tego Funduszu, tzw. części pozakwotowej (*hors quota*), do wyłącznej dyspozycji Komisji WE. Tym zabiegiem podkreślono rosnącą rolę i znaczenie Wspólnot Europejskich w procesie kształtowania europejskiej polityki regionalnej, a także umożliwiono Komisji WE, choć w niewielkim stopniu, przeprowadzanie samodzielnych interwencji, szczególnie w miejscach, do których pomoc regionalna dotąd nie docierała²⁰. Decyzja ta umożliwiła zmianę dotychczasowej opcji polityki regionalnej w kierunku zwiększania roli Wspólnoty w działaniach na rzecz regionów słabiej rozwiniętych.

W pierwszych latach funkcjonowania EFRR nie spełnił pokładanych w nim nadziei. Stało się tak za sprawą swego rodzaju patologii w wykorzystywaniu środków finansowych Funduszu. Państwa członkowskie, głównie Francja i Wielka Brytania, traktowały bowiem dotacje na rozwój regionów jako swego rodzaju „rekompensatę” wydatków ponoszonych z budżetów krajowych na rzecz budżetu wspólnotowego. Nie sprawdziła się zatem wspomniana wyżej zasada *juste refour*. O niedoskonałości przyjętych rozwiązań świadczył także fakt, że niektóre państwa członkowskie obniżały poziom wydatków z budżetów narodowych na działania regionalne, co było niezgodne z regulacjami wspólnotowymi. Ponadto Wspólnota miała bardzo znikomy wpływ na selekcję inwestycji przeznaczonych do realizacji – w głównej mierze było to spowodowane obawami państw członkowskich o nadmierną ingerencję instytucji wspólnotowych w sprawy wewnętrzne poszczególnych krajów.

Ponadto brakowało, co może być nieco zaskakujące, woli państw członkowskich w odniesieniu do publikowania danych statystycznych o rozwoju gospodarczym swoich regionów. Niewątpliwie trudnością był także brak jednolitych kryteriów oceny oraz niednorodność metod gromadzenia i rodzaju danych statystycznych, co skutecznie uniemożliwiało prowadzenie analiz porównawczych. „Jeżeli zważy się ponadto niewielkie efekty redystrybucyjne Funduszy (...) to wypada zauważyć, iż sensowność tak pojmowanej europejskiej polityki regionalnej stawała pod znakiem zapytania”²¹.

Postępujące procesy integracyjne we Wspólnocie, przy jednoczesnym braku wspólnych mechanizmów polityki regionalnej, przyczyniały się niewątpliwie do pogłębiania różnic w poziomie rozwoju poszczególnych państw członkowskich i ich regionów. „Narastające dysproporcje znalazły wyraz nie tylko w wysokości dochodu narodowego na jednego mieszkańca i poziomie bezrobocia, ale również w czynnikach określających możliwości przyspieszenia wzrostu (...). Pogłębiające się zróżnicowanie poziomu i moż-

¹⁹ Irena Pietrzyk, op.cit., s. 79. Por.: Michael Keating, *The Continental Meso: Regions in the European Community*, [w:] Laurence J. Sharpe (ed.), *The Rise of Meso Government in Europe*, London 1993, s. 299–300.

²⁰ Art. 2 pkt 3B Regulation of the Council No 214/79 of 6 February 1979, [w:] Dz.U. WE nr L 035 z 9 lutego 1979 roku. Por.: Irena Pietrzyk, op.cit., s. 81.

²¹ Irena Pietrzyk, op.cit., s. 84–85.

liwości rozwoju różnych regionów i społeczności Wspólnoty stawało się czynnikiem zagrażającym kontynuacji procesów integracyjnych²².

Wobec perspektywy kolejnego powiększenia Wspólnot, tym razem o Hiszpanię i Portugalię, a także faktu członkostwa w strukturach integracyjnych Irlandii i Grecji, krajów znajdujących się na zdecydowanie niższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, postanowiono znieść system kwot krajowych w podziale środków finansowych EFRR i zastąpić go tzw. systemem widełek interwencji²³, polegającym na procentowym określeniu minimalnej i maksymalnej wysokości wsparcia finansowego dla poszczególnych państw. Dzięki temu zabiegowi uwzględniono potrzeby finansowe krajów słabszych oraz umożliwiono zwiększenie funduszy EFRR, będących w wyłącznej dyspozycji Komisji WE. Ponieważ z prostych obliczeń wynika, że udział interwencji na poziomie minimalnym został określony na 88,5%, prowadzi to do konkluzji, iż do wyłącznej dyspozycji Komisji pozostawało jedynie 11,5%. „Inną nowością było również przyjęcie zasady stopniowego wycofywania się z dotowania programów inwestycyjnych na rzecz programów, które w zależności od zasięgu nazywano programami krajowymi lub wspólnotowymi. Te ostatnie były »prekursorami« późniejszych Inicjatyw Wspólnotowych²⁴.

Tabela 2. System pomocy dla poszczególnych państw członkowskich w ramach EFRR (w %)

| Państwo | Rozporządzenie nr 724/75 | Rozporządzenie nr 214/79 | Rozporządzenie nr 1787/84 | Rozporządzenie nr 3641/85 |
|-----------------|--------------------------|--------------------------|---------------------------|---------------------------|
| Belgia | 1,5 | 1,39 | 0,90–1,20 | 0,61–0,82 |
| Dania | 1,3 | 1,20 | 0,51–0,67 | 0,34–0,46 |
| Francja | 15,0 | 16,86 | 11,05–14,74 | 7,47–9,96 |
| Grecja | – | – | 12,35–15,74 | 8,35–9,96 |
| Hiszpania | – | – | – | 17,95–23,93 |
| Holandia | 1,7 | 1,58 | 1,00–1,34 | 0,68–0,91 |
| Irlandia | 6,0 | 6,46 | 5,64–6,83 | 3,81–4,61 |
| Luksemburg | 0,1 | 0,09 | 0,06–0,08 | 0,04–0,06 |
| Niemcy | 6,4 | 6,00 | 3,76–4,81 | 2,55–3,40 |
| Portugalia | – | – | – | 10,65–14,20 |
| Wielka Brytania | 28,0 | 27,03 | 21,42–28,56 | 14,48–19,31 |
| Włochy | 40,0 | 39,39 | 31,94–42,59 | 21,59–28,79 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie wymienionych w główce tabeli rozporządzeń Rady UE

²² Maria Ciepielewska, *Polityka regionalna i strukturalna Wspólnoty Europejskiej*, [w:] Elżbieta Kawecka-Wyrzykowska / Ewa Synowiec, *Unia Europejska. Przygotowania Polski do członkostwa*, Warszawa 2001, s. 384–385.

²³ Art. 1 Regulation of the Council No 3641/85 of 20 December 1985, [w:] Dz.U. WE nr L 350 z 27 grudnia 1985 roku. „Środki przekraczające dolny limit były przyznawane wówczas, jeżeli Komisja uznała, że program przedstawiony przez kraj członkowski spełniał kryteria, które zawarto w regulaminie. Warto odnotować, że zwiększyła się rola KE, albowiem została ona uprawniona do ewaluacji projektów, co wzmacniało jej rolę jako koordynatora programów regionalnych”, Krystyna Gawlikowska-Hueckel, op.cit., s. 42.

²⁴ Katarzyna Głębicka / Mirosław Grewiński, op.cit., s. 13.

1.3. Lata 1986–1999

Jednolity Akt Europejski stanowił kolejny ważny krok w procesie tworzenia europejskiej polityki rozwoju regionalnego²⁵, ponieważ już w preambule Aktu wskazano, że państwa członkowskie pragną „poprawiać sytuację gospodarczą i społeczną poprzez (...) dążenie do osiągnięcia nowych celów, a także zapewniać sprawniejsze funkcjonowanie Wspólnot poprzez umożliwienie ich instytucjom wykonywania ich uprawnień w warunkach najbardziej sprzyjających interesom Wspólnoty”²⁶. Na tym jednak nie poprzestano, gdyż – co było nieporównanie ważniejsze – do Traktatu o EWG z 1957 roku dodano „Tytuł V – Spójność gospodarcza i społeczna”.

Dzięki temu w prawie pierwotnym znalazł się zapis mówiący, że „w celu wspierania swego harmonijnego rozwoju Wspólnota rozwija i prowadzi działania zmierzające do wzmocnienia swej spójności gospodarczej i społecznej. W szczególności Wspólnota zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz do zmniejszenia zacofania regionów mniej uprzywilejowanych”²⁷. Co więcej, „(...) Wspólnota wspiera osiągnięcie tych celów przez działania, które podejmuje za pośrednictwem funduszy strukturalnych, Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz innych istniejących instrumentów finansowych”²⁸. Dodano również artykuł, na mocy którego określono rolę i zadania EFRR i uznano, że „ma on na celu przyczynianie się do korygowania podstawowych dysproporcji regionalnych we Wspólnocie poprzez udział w rozwoju i dostosowaniu strukturalnym regionów opóźnionych w rozwoju oraz w przekształcaniu upadających regionów przemysłowych”²⁹.

Powyższe zapisy pozwalają stwierdzić z całą stanowczością, iż markują one punkt zwrotny w podejściu do polityki strukturalnej całego ugrupowania. W ramach Wspólnot bowiem dojrzała już wówczas świadomość konieczności przeprowadzenia gruntownych reform polityki regionalnej i związanych z nią funduszy europejskich. Dowodem na zmianę postrzegania roli Wspólnoty w tym względzie jest Rezolucja Parlamentu WE otwarcie krytykująca mizerne efekty dotychczasowych interwencji. W dokumencie tym wytknięto:

- 1) zbyt małą sumę dostępnych środków finansowych,
- 2) zbyt wielką liczbę, nadmierne zróżnicowanie i niejasność celów funduszy,
- 3) objęcie pomocą zbyt rozległego obszaru WE,
- 4) nadmierną liczbę realizowanych projektów,
- 5) nadmierne ukierunkowanie pomocy na rozwój infrastruktury zamiast na inwestycje produkcyjne,
- 6) traktowanie przez państwa członkowskie pomocy WE jako refundacji ponoszonych na rzecz wspólnego budżetu obciążeń finansowych,
- 7) nadmiernie optymistyczne, mgliste i ogólne programy rozwoju regionalnego³⁰.

²⁵ Jednolity Akt Europejski podpisano etapami 17 i 28 lutego 1986 roku; wszedł w życie 1 lipca 1987 roku.

²⁶ Ibidem, preambuła.

²⁷ Ibidem, art. 23 (dodany art. 130a do Traktatu o EWG).

²⁸ Ibidem, art. 23 (dodany art. 130b do Traktatu o EWG).

²⁹ Ibidem, art. 23 (dodany art. 130c do Traktatu o EWG).

³⁰ Por.: pkt 6 European Parliament Resolution on Community regional policy and the role of the regions, [w:] Dz.U. WE nr C 326 z 19 grudnia 1988 roku.

Konieczność przeprowadzenia głębokich zmian w funkcjonowaniu zarówno funduszy europejskich, jak i polityki regionalnej była podyktowana nie tyle otwieraniem się Wspólnoty na nowe kraje, ile jego konsekwencją w postaci pogłębiania się dysproporcji na jej obszarze. Nie bez znaczenia było tutaj również wspomniane wejście w życie postanowień Jednolitego Aktu Europejskiego. Wszystkie one stały się podstawą stworzenia pakietu reform przez ówczesnego przewodniczącego Komisji WE, Jacques'a Delorsa. Ten tzw. Pierwszy Pakiet Delorsa objął m.in.:

- zwiększenie puli dostępnych środków finansowych,
- przebudowę struktury celów i priorytetów wsparcia, a także metod zarządzania i kontroli,
- określenie wyraźnych zasad wykorzystania funduszy strukturalnych w polityce regionalnej (koncentracja, wieloletnie programowanie, wzmocnienie partnerstwa, uzupełniania, subsydiarności, koordynacji, monitorowania i kontroli),
- likwidację Komitetu Polityki Regionalnej; powołanie przy Komisji WE Komitetu Rozwoju i Rekonwersji Regionów jako instytucji doradczej w odniesieniu do zarządzania środkami funduszy strukturalnych,
- przeniesienie na Komisję WE określania głównych celów i priorytetów polityki regionalnej³¹.

Wydaje się jednak, że „najważniejszą modyfikacją było odejście od powszechnie uprzednio stosowanej praktyki przedstawiania przez państwa członkowskie licznych tzw. indywidualnych projektów do dofinansowania, o wąskim zasięgu przedmiotowym i czasowym. Po reformie funduszy strukturalnych państwa zostały zobowiązane do zgłaszania Komisji WE programów obejmujących trzy do pięciu lat, stanowiących część składową szerszych planów rozwoju czy restrukturyzacji regionów lub sfery działalności gospodarczej. Co więcej, programy te musiały być zbieżne z priorytetami wynikającymi ze strategii przyjętej na szczeblu Wspólnoty. (...) Powiązano więc politykę strukturalną z obejmującym dłuższe okresy programowaniem w skali zarówno poszczególnych państw, jak i całego ugrupowania”³².

Następny pakiet reform, zwany Drugim Pakietem Delorsa, został wykorzystany w trakcie prac przygotowawczych do kolejnego Traktatu, podpisanego w Maastricht 7 lutego 1992 roku. Aczkolwiek jego zasadniczym celem miało być umożliwienie pogłębiania unii gospodarczo-walutowej i utworzenie Unii Europejskiej, nie zapomniano o innych kwestiach gospodarczych i politycznych, w tym właśnie o polityce rozwoju regionalnego³³.

Przed wszystkim po raz kolejny zwiększono pulę dostępnych środków finansowych funduszy strukturalnych, utworzono Komitet Regionów i Fundusz Spójności. Ponadto

³¹ Por.: Maria Ciepiewska, *Fundusze strukturalne w Unii Europejskiej*, Warszawa 2000, s. 19–25, 387–389; Paul McAleavy / Stefaan De Rynck, *Regional or Local? The EU's Future Partners in Cohesion Policy*, http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/97_55.html; Arthur Benz / Burkard Eberlein, *Regions in European Governance: The Logic of Multi-Level Interaction*, http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/98_31.html; Eiko R. Thielemann, *Europeanisation and Institutional Compatibility: Implementing European Regional Policy in Germany*, <http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/EuropeanisationFiles/Fileupload,38443,en.pdf>, s. 3.

³² Maria Ciepiewska, op.cit., s. 390–391.

³³ Zaznaczyć trzeba, że w tym czasie doszło do zjednoczenia Niemiec, a ponadto rysowała się perspektywa kolejnego rozszerzenia Wspólnoty o Austrię, Szwecję i Finlandię.

Tabela 3. Pomoc finansowa WE w ramach polityki strukturalnej w latach 1989–1993

| Cele | Udział różnych celów (w %) | EFRR | | EFS | | EFOiGR, Sekcja Orientacji | | Ogółem lata 1989–1993 | |
|------------|----------------------------|---------|--------------|---------|--------------|---------------------------|--------------|-----------------------|--------------|
| | | mln ecu | udział (w %) | mln ecu | udział (w %) | mln ecu | udział (w %) | mln ecu | udział (w %) |
| Cel 1 | 64,0 | 25 040 | 56,7 | 12 119 | 27,4 | 7 017 | 15,9 | 41 176 | 100 |
| Cel 2 | 11,6 | 5 618 | 75,2 | 1 854 | 24,8 | – | – | 7 472 | 100 |
| Cele 3 i 4 | 12,6 | – | – | 8 081 | 100 | – | – | 8 081 | 100 |
| Cel 5a | 2,5 | – | – | – | – | 1 622 | 100 | 1 622 | 100 |
| Cel 5b | 4,6 | 1 310 | 44,1 | 417 | 14,5 | 1 244 | 41,9 | 2 971 | 100 |
| Ogółem | 100 | 31 968 | 46,7 | 22 471 | 35,0 | 9 883 | 18,3 | 64 322 | 100 |

Źródło: *The Structural Funds: Initial assessment of the 1989–1993 programming period*, Brussels 1995, s. 4

art. 130a akapit 2 Traktatu o EWG został przeformułowany i brzmiał teraz: „W szczególności Wspólnota zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów i zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych, w tym stref wiejskich”. Traktat z Maastricht wzmocnił przy tym rolę Parlamentu w określaniu priorytetów polityki regionalnej oraz misji i koordynacji funduszy strukturalnych. „Propozycje Komisji w tej dziedzinie musiały odtąd uzyskać aprobatę Parlamentu, który na bieżąco jest także informowany o realizacji programów finansowanych z funduszy strukturalnych”³⁴. Co więcej, w 1993 roku, w wyniku trwających od kilku lat procesów polegających na koncentracji środków i koordynacji działań, powstał czwarty wspólnotowy fundusz strukturalny – Finansowy Instrument Wspierania Rybołówstwa (FIWR)³⁵.

W kwestii Komitetu Regionów przyjdzie zauważyć, że już dużo wcześniej, bo w 1982 roku, PE postulował utworzenie akredytowanej instytucji, która mogłaby przemawiać w imieniu władz lokalnych i regionalnych, w celu prowadzenia stałych konsultacji w dziedzinie unijnej polityki regionalnej³⁶. Powstanie organu doradczego, składającego się z reprezentantów wspólnot regionalnych i lokalnych, zostało umożliwione dzięki nowym zapisom w Traktacie o EWG, czyli art. 198a–198c (obecnie art. 263–265 TWE). Pośrednio świadczyło to również o rosnącej roli regionów i polityki regionalnej w jej wspólnotowym wymiarze. Jednak instytucja ta nie była pozbawiona słabości, takich jak m.in.:

- 1) zależność struktury personalnej od państw członkowskich, które desygnowały (i nadal desygnowują) swoich reprezentantów,

³⁴ Irena Pietrzyk, op.cit., s. 113.

³⁵ Co ciekawe, żaden Traktat nie wspomina o Finansowym Instrumencie Sterowania Rybołówstwem (FIWR), choć wymienia z nazwy pozostałe trzy fundusze strukturalne (art. 159 akapit 1 Traktatu Amsterdamskiego – dawny art. 130b). Jako fundusz strukturalny wymieniony był za to w art. 2 ust. 2 Rozporządzenia Rady nr 1260/1999 z 21 czerwca 1999 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 161 z 26 czerwca 1999 roku. Por.: Rozporządzenie Rady nr 1263/1999 z 21 czerwca 1999 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 161 z 26 czerwca 1999 roku. Zob. także: Dariusz Czarnasiewicz, *Finansowy Instrument Wspierania Rybołówstwa*, [w:] Dariusz Czarnasiewicz, *Europejskie fundusze strukturalne...*, s. 57–62.

³⁶ Pkt 13 European Parliament Resolution on the role of the regions in the construction of a democratic Europe and the outcome of the Conference of the Regions, [w:] Dz.U. WE nr C 125 z 17 maja 1982 roku.

Tabela 4. Cele polityki strukturalnej WE na lata 1994–1999

| Cel | Zadania | Kryterium zakwalifikowania regionu | Objęte obszary |
|------------|--|--|--|
| Cel 1 | Wspieranie dostosowań strukturalnych regionów szczególnie opóźnionych w rozwoju | Poziom PKB <i>per capita</i> , liczony wg parytetu siły nabywczej, niższy (w ciągu ostatnich 3 lat) niż 75% średniej dla Wspólnoty | 26% ludności całej WE, w tym: – cała Grecja – cała Irlandia – cała Portugalia – część Hiszpanii, Włoch, Wielkiej Brytanii i Francji (po zjednoczeniu Niemiec także b. NRD z wyłączeniem Berlina Zachodniego) |
| Cel 2 | Rekonwersja upadających regionów przemysłowych | Poziom bezrobocia wyższy o 15% od średniej dla WE (w ciągu ostatnich 3 lat) | 16% ludności Wspólnot we wszystkich krajach członkowskich (z wyjątkiem trzech w całości objętych Celem 1) |
| Cel 3 | Rynek pracy, zwalczanie długotrwałego bezrobocia oraz bezrobocia młodzieży | | Wszystkie kraje członkowskie (z wyjątkiem trzech w całości objętych Celem 1) |
| Cel 4 | Ułatwienie adaptacji pracowników do przeobrażeń zachodzących w przemyśle i do zmian w systemie produkcji | | |
| Cel 5a | Adaptacja struktury produkcji, przetwórstwa i zbytu w sektorze rolnym | | |
| Cel 5b | Pomoc w rozwoju i zmianach strukturalnych obszarów wiejskich | Tzw. wrażliwe obszary wiejskie charakteryzuje niski wskaźnik PKB na jednego mieszkańca oraz dwa z poniższych wskaźników: wysoki udział zatrudnionych w rolnictwie, niskie dochody rolne, słaba gęstość zaludnienia i (lub) silna tendencja do odpływu ludności | Wszystkie kraje |
| Cel 6 | Regiony słabo zaludnione | Zaludnienie poniżej 8 mieszkańców na 1 km ² | Część Szwecji (5,3% ludności i 49% terytorium) oraz Finlandii (16,7% ludności i 68% terytorium) |

Źródło: opracowanie własne

- 2) brak własnego budżetu (część budżetu Komitetu Ekonomiczno-Społecznego UE),
- 3) posiadanie wyłącznie funkcji opiniodawczych i doradczych,
- 4) brak prawa do występowania do ETS ze skargami.

Niemniej jednak KR miał (i nadal ma) wpływ na podniesienie poziomu wiedzy wśród władz lokalnych i regionalnych na temat różnych unijnych polityk.

Fundusz Spójności w momencie powstawania działał niezależnie od funduszy strukturalnych i według odrębnych zasad. Podmiotami, które zostały uprawnione do starań o wsparcie w ramach FS, były (i są) państwa członkowskie, a nie ich regiony. Kryte-

rium kwalifikującym te kraje był poziom DNB *per capita* niższy niż 90% średniej dla Wspólnoty. Tak przyjęte rozwiązanie spowodowało objęcie w ówczesnej sytuacji przez FS zakresem swojego działania: Grecji, Hiszpanii, Irlandii i Portugalii³⁷.

Tabela 5. Pomoc finansowa UE w ramach polityki strukturalnej w latach 1994–1999

| Cele | Cele (w %) | EFRR | | EFS | | EFOiGR, Sekcja Orientacji | | FIWR | | Ogółem lata 1994–1999 | |
|--------|---------------|---------|-----------------|---------|-----------------|---------------------------------|-----------------|---------|-----------------|--------------------------|-----------------|
| | | mln ecu | udział (w %) | mln ecu | udział (w %) | mln ecu | udział (w %) | mln ecu | udział (w %) | mln ecu | udział (w %) |
| Cel 1 | 67,7 | 59 029 | 60,2 | 22 781 | 23,2 | 14 315 | 14,6 | 1 802 | 1,8 | 97 932 | 100 |
| Cel 2 | 11,0 | 12 330 | 77,5 | 3 586 | 22,5 | 0 | – | 0 | – | 15 916 | 100 |
| Cel 3 | 9,1 | 0 | – | 13 208 | 100 | 0 | – | 0 | – | 13 208 | 100 |
| Cel 4 | 1,8 | 0 | – | 2 597 | 100 | 0 | – | 0 | – | 2 597 | 100 |
| Cel 5a | 4,6 | 0 | – | 0 | – | 5 742 | 82,2 | 850 | 17,8 | 6 592 | 100 |
| Cel 5b | 5,2 | 3 304 | 43,9 | 1 055 | 14,0 | 3 163 | 42,1 | 0 | – | 7 522 | 100 |
| Cel 6 | 0,5 | 355 | 42,7 | 178 | 21,4 | 289 | 34,7 | 8 | 0,2 | 830 | 100 |
| Ogółem | 100 | 75 018 | 51,9 | 43 411 | 30,0 | 23 508 | 16,3 | 2 661 | 1,8 | 144 598 | 100 |

Źródło: *11th Annual Report on the Structural Funds*, Brussels–Luxembourg 2000, s. 29

W 1995 roku rozpoczęto prace mające na celu doprowadzenie do kolejnej modyfikacji Traktatów. Ich efektem był Traktat Amsterdamski³⁸, na mocy którego po raz kolejny uszczegółowiono zapisy dwóch artykułów:

- art. 2 brzmiał teraz: „Zadaniem Wspólnoty jest, przez ustanowienie wspólnego rynku, unii gospodarczej i walutowej oraz urzeczywistnianie wspólnych polityk lub działań określonych w artykułach 3 i 4, popieranie w całej Wspólnocie harmonijnego, zrównoważonego i stałego rozwoju działalności gospodarczej, wysokiego poziomu zatrudnienia i ochrony socjalnej, równości mężczyzn i kobiet, stałego i nieinflacyjnego wzrostu, wysokiego stopnia konkurencyjności i konwergencji dokonań gospodarczych, wysokiego poziomu ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego, podwyższania poziomu i jakości życia, spójności gospodarczej i społecznej oraz solidarności między Państwami Członkowskimi”;
- art. 130a akapit 2 Traktatu z Maastricht brzmiał natomiast od tej pory: „W szczególności Wspólnota zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów lub wysp najmniej uprzywilejowanych, w tym obszarów wiejskich”³⁹.

³⁷ Por. Rozporządzenie Rady nr 1164/94 z 16 maja 1994 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 130 z 25 maja 1994 roku. Obecnie: Rozporządzenie Rady nr 1084/2006 z 11 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku. Zob. także: Arkadiusz Mielczarek, *Fundusz Spójności*, [w:] Dariusz Czarnasiewicz, op.cit., s. 78–88.

³⁸ Podpisano go 2 października 1997 roku; wszedł w życie 1 maja 1999 roku. Traktat Nicejski w kwestii europejskiej polityki regionalnej nie przewidywał żadnych zmian.

³⁹ Traktat Amsterdamski zmienił numerację artykułów – dawny art. 130a miał teraz numer 158.

Kilka krajów członkowskich, z reguły będących płatnikami netto do wspólnego budżetu, mimo przeprowadzenia wielu reform europejskiej polityki rozwoju regionalnego uważało, że nastąpił w niej kryzys. Głośno mówiono o nieefektywności dotychczasowych rozwiązań prawnych, instytucjonalnych i finansowych, a w rezultacie o niezadowolającym zmniejszaniu dysproporcji cywilizacyjnych na obszarze Unii. Coraz donośniejsze stawały się także głosy, mówiące o konieczności wzmożenia kontroli zarządzania i wydatkowania funduszy oraz domagające się uproszczenia systemu decyzyjnego, w tym wprowadzenia klarownych i jasnych kryteriów podejmowania decyzji. Co więcej, zarzucano Brukseli nadmierne i zbyt kosztowne zbiurokratyzowanie procedur, prowadzących do długich okresów oczekiwania na przepływ środków finansowych do beneficjentów⁴⁰.

Tabela 6. Płatności z funduszy strukturalnych w latach 1968–2000 (w mln ecu/euro)

| Fundusz | 1968 | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 |
|---------------------------------|---------|---------|---------|----------|----------|----------|----------|----------|
| EFOiGR, Sekcja Orientacji | 34,0 | 58,4 | 76,7 | 314,6 | 685,5 | 1 825,3 | 2 530,6 | 3 510,4 |
| EFS | 24,5 | 37,0 | 148,6 | 700,5 | 1 407,4 | 3 212,0 | 4 546,9 | 7 675,0 |
| EFRR | – | – | 150,0 | 793,4 | 1 610,0 | 4 554,1 | 8 373,6 | 14 226,4 |
| FS | – | – | – | – | – | – | 1 699,3 | 2 800,0 |
| FIWR | – | – | – | – | – | – | 248,1 | 498,0 |
| Razem | 58,5 | 95,4 | 375,3 | 1 808,5 | 3 702,9 | 9 591,4 | 19 223,3 | 31 957,0 |
| Budżet | 1 626,8 | 3 576,4 | 6 101,4 | 16 454,8 | 28 833,2 | 45 608,0 | 68 408,6 | 92 253,6 |

Źródło: *The Community Budget: the facts in figures*, Luxembourg 2000, s. 28–31 i 85

Koniec lat 90. to po raz kolejny rysująca się wizja rozszerzenia Unii Europejskiej. Jednak tym razem miało to być wydarzenie niezwyklej wagi historycznej, gdyż w poczet krajów członkowskich miały zostać przyjęte państwa z Europy Środkowej i Wschodniej, które dopiero kilkanaście lat wcześniej odzyskały swoją suwerenność⁴¹. Pomimo ważkości wydarzenia, jakim miało być ponowne zjednoczenie kontynentu – w wyniku zerwania „żelaznej kurtyny”, w krajach członkowskich pojawiły się pewne obawy, czy istotnie integracja ta będzie korzystna dla samej Unii Europejskiej. Zacołane gospodarki krajów kandydujących, ogromne zróżnicowanie w rozwoju regionów, a także liczne trudności społeczne sprawiły, że to rozszerzenie stało się zarazem największym wyzwaniem politycznym i gospodarczym w całej historii integracji europejskiej⁴².

⁴⁰ Por.: John Bachtler, *Reforming the Structural Funds: Challenges for EU Regional Policy*, [w:] European Planning Studies 6 (1998), s. 645–675.

⁴¹ Por.: Marie Soveroski, *AGENDA 2000: A Blueprint for Successful EU Enlargement?*, http://aei.pitt.edu/777/01/scop98_1_4.pdf, s. 1–4.

⁴² Por. AGENDA 2000. Unia Europejska rozszerzona i silniejsza, Bruksela 1997, s. 10; Iain Begg, op.cit., s. 11–14.

Tabela 7. Udział poszczególnych państw w wydatkach z funduszy strukturalnych (w %)

| Kraj | Lata 1989–1993 | Lata 1994–1999 |
|-----------------|----------------|----------------|
| Austria | – | 1,1 |
| Belgia | 1,0 | 1,3 |
| Dania | 0,4 | 0,5 |
| Finlandia | – | 1,1 |
| Francja | 8,2 | 9,6 |
| Grecja | 12,0 | 10,0 |
| Hiszpania | 22,0 | 22,9 |
| Holandia | 1,1 | 1,5 |
| Irlandia | 6,6 | 4,0 |
| Luksemburg | 0,1 | 0,06 |
| Niemcy | 9,2 | 14,1 |
| Portugalia | 12,7 | 10,1 |
| Szwecja | – | 0,9 |
| Wielka Brytania | 9,7 | 8,2 |
| Włochy | 16,8 | 14,4 |

Źródło: Maria Ciepiewska, *Fundusze strukturalne w Unii Europejskiej*, Warszawa 2000, s. 395

1.4. Lata 2000–2006

Podczas szczytu w Berlinie 24–25 marca 1999 roku, po bardzo ożywionej dyskusji, w trakcie której ujawniło się poważne zróżnicowanie interesów państw członkowskich, przyjęto dokument AGENDA 2000, który stanowił szkic planowanego rozwoju UE na lata 2000–2006. Zdaniem Krystyny Gawlikowskiej-Hueckel, „AGENDA 2000 stanowiła kompromis uwzględniający interesy krajów kandydujących oraz była próbą »odejścia« od traktowania polityki regionalnej wyłącznie w kategoriach ponoszonych na nią nakładów”⁴³. Po raz kolejny zreformowano listę priorytetowych Celów wsparcia z funduszy strukturalnych, redukując ich liczbę do trzech⁴⁴, pośrednio przyczyniając się także do wzmocnienia zasady koncentracji, oraz zmniejszono (do czterech) liczbę Inicjatyw WE⁴⁵.

Pula przewidywanych środków finansowych została ustalona na poziomie 195 mld euro (plus 18 mld euro Funduszu Spójności), co stanowiło 37% całego budżetu UE. Postanowiono również wydłużyć okres planowania (programowania) do 7 lat, co w za-

⁴³ Krystyna Gawlikowska-Hueckel, op.cit., s. 49.

⁴⁴ Cel 1: promowanie rozwoju i dostosowań strukturalnych w regionach słabiej rozwiniętych (finansowany z budżetów EFS, EFOiGR, EFRR, FIWR); Cel 2: wspieranie gospodarczej i społecznej konwersji obszarów stojących w obliczu problemów strukturalnych (finansowany z budżetów EFS i EFRR); Cel 3: wspieranie adaptacji i modernizacji polityk i systemów kształcenia, szkolenia i zatrudnienia (finansowany z budżetu EFS); art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1–9 i art. 5 Rozporządzenia Rady nr 1260/1999 z 21 czerwca 1999 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 161 z 26 czerwca 1999 roku. Por.: Maria Ciepiewska, *Fundusze strukturalne...*, s. 26–42.

⁴⁵ Inicjatywy WE, które zostały zachowane (4 = 100%): 1) INTERREG – swymi działaniami obejmuje współpracę przygraniczną, ponadnarodową i międzyregionalną; finansowany z budżetu EFRR, 46,5%; 2) URBAN – koncentruje się na gospodarczej i społecznej regeneracji miast i obszarów miejskich znajdujących się w kryzysie; finansowany z budżetu EFRR, 6,7%; 3) LEADER – ma się przyczynić do rozwoju obszarów wiejskich; finansowany z budżetu EFOiGR, 19,5%; 4) EQUAL – swoje działania koncentruje na współpracy ponadnarodowej, służącej promowaniu nowych sposobów zwalczania wszelkich form dyskryminacji i nierówności; finansowany z budżetu EFS, 27,3%. Procentowy udział Inicjatyw Wspólnotowych w wydatkach z funduszy strukturalnych zmniejszono z 9 do 5,35%.

myśle miało uczynić europejską politykę rozwoju regionalnego bardziej niezależną od wpływu czynników politycznych wewnątrz poszczególnych państw członkowskich. W okresie tym zdecydowano również o uchyleniu dotychczas obowiązujących regulaminów i rozporządzeń dotyczących instrumentów finansowych polityki regionalnej i zastąpieniu ich nowymi, bardziej przejrzystymi i zaktualizowanymi⁴⁶. Wreszcie, po raz pierwszy w swej historii, Unia Europejska postanowiła udzielić wsparcia finansowego krajom do niej kandydującym.

Tabela 8. Pomoc strukturalna i kohezyjna UE w latach 2000–2006 (w mld euro)

| | |
|---------------------------------|------------|
| Fundusz Spójności | 18 |
| Fundusze Strukturalne w tym: | 195 |
| Cel 1 | 135,9 |
| Cel 2 | 22,5 |
| Cel 3 | 24,05 |
| Inicjatywy Wspólnotowe | 10,45 |
| Inne | 2,1 |
| Łącznie | 213 |

Źródło: art. 7 ust. 1–2 i 6 Rozporządzenia Rady nr 1260/1999 z 21 czerwca 1999 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 161 z 26 czerwca 1999 roku

Tabela 9. Roczny podział zobowiązań w latach 2000–2006 (w mln euro; w cenach z 1999 roku)

| Fundusze | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|--------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Strukturalne | 29 430 | 28 840 | 28 250 | 27 670 | 27 080 | 27 080 | 26 660 |
| Spójności | 2 615 | 2 615 | 2 615 | 2 615 | 2 515 | 2 515 | 2 510 |

Źródło: Załącznik do Rozporządzenia Rady nr 1260/1999 z 21 czerwca 1999 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 161 z 26 czerwca 1999 roku

Nie można w tym miejscu nie wspomnieć o projekcie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Pomimo czasowego zawieszenia procedur ratyfikacyjnych w krajach członkowskich, a w chwili obecnej zastąpienie *Konstytucji Europejskiej* Traktatem Reformującym, ważne jest to, że kwestii rozwoju regionalnego poświęcono w nim kilka uregulowań. Aczkolwiek pośrednio dotyczy jej kilka artykułów, z których treści wysnuć można wnioski, jakie są jej priorytety, cele i zadania, to najważniejszy wydaje się art. III–220, kładący nacisk na wskazanie regionów i obszarów najbardziej wymagających wsparcia Unii Europejskiej. Jego brzmienie jest następujące: „W celu wspierania harmonijnego rozwoju całej Unii, rozwija ona i prowadzi działania służące wzmocnieniu jej spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. W szczególności Unia zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania

⁴⁶ Przykładowo, w Rozporządzeniu Rady nr 1260/1999 ujęto wszystkie zasady dotyczące pomocy finansowej UE, dotychczas rozproszone po wielu innych dokumentach i aktach prawnych.

regionów najmniej uprzywilejowanych. Wśród regionów, o których mowa, szczególną uwagę poświęca się obszarom wiejskim, obszarom podlegającym przemianom przemysłowym i obszarom, które cierpią na skutek poważnych lub trwałych trudności naturalnych lub demograficznych, takim jak najbardziej na północ wysunięte regiony o bardzo słabym zaludnieniu oraz regiony wyspiarskie, transgraniczne i górskie”.

Polityka regionalna, prowadzona w sposób mądry i zrównoważony, może być „kołem zamachowym”, niezwykle istotnym czynnikiem w rozwoju zarówno poszczególnych państw, jak i ich regionów. Zdaniem Danuty Hübner, unijnej komisarz ds. polityki regionalnej, „jutro będzie ona bardziej potrzebna niż wczoraj ze względu na powiększenie różnic pomiędzy regionami w rozszerzonej Unii Europejskiej, jak również asymetryczny wpływ globalizacji na europejskie regiony”⁴⁷.

Także i w krajach członkowskich Unii Europejskiej dotacjom z funduszy unijnych przypisuje się ogromne znaczenie. Po pierwsze, wynika to z redystrybucji niemałych przecież środków finansowych, dzięki którym zdecydowanie łatwiej jest prowadzić działania zmierzające do zmniejszania dysproporcji rozwojowych między poszczególnymi regionami. Gdyby wspomnianej pomocy finansowej nie było, rozpiętości te z pewnością znacznie by się pogłębiały, doprowadzając w rezultacie do wytworzenia na jej terenie obszarów dobrobytu oraz regionów bardzo biednych. Badania potwierdzają bowiem, „że unia gospodarcza i walutowa jest korzystniejsza dla obszarów centralnych i silnych, dlatego niezbędne jest utrzymanie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, które pozwalają na częściowe zrekompensowanie obszarom peryferyjnym i słabym konsekwencji pogłębiania integracji”⁴⁸.

Po drugie wreszcie, przewidywanym długofalowym skutkiem pomocy ma być także zwiększenie konkurencyjności i atrakcyjności inwestycyjnej regionów przez wzmocnienie ich potencjału gospodarczego, ludzkiego oraz infrastruktury⁴⁹. „Mówiąc o pozytywnych efektach regionalnej polityki europejskiej w regionach problemowych nie można nie zauważyć, iż przynosi ona korzyści nie tylko najbiedniejszym krajom członkowskim. Szacunki niezależnych ekspertów wskazują bowiem, że około 30–40% pomocy udzielonej najmniej zamożnym krajom wraca do państw bogatych w formie zakupów urzędzeń i *know-how*”⁵⁰.

Trudno zaprzeczyć, że Wspólnota przywiązuje obecnie ogromną wagę do polityki rozwoju regionalnego. Co więcej, nie sposób nie zgodzić się także z opinią, że w dłuższej perspektywie czasowej rola regionów w systemie decyzyjnym Unii Europejskiej oraz poszczególnych państw członkowskich powinna systematycznie wzrastać. Wynika to zarówno z charakteru ewolucji (przekształcania się) demokracji europejskiej oraz wprowadzania w życie zasady subsydiarności, jak i z rosnącej konkurencyjności struktur

⁴⁷ Danuta Hübner, *Final Conclusions – Cohesion and the Lisbon Agenda: the Role of the Regions*, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docconf/lisbon/doc/conclusions_hubner_0303_en.pdf, s. 1.

⁴⁸ Jacek Szlachta, *Znaczenie polityki strukturalnej UE dla Polski*, [w:] Elżbieta Kawecka-Wyrzykowska / Ewa Synowiec (red.), *Polska w Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, tom II, s. 64–65.

⁴⁹ „Nowe myślenie ekonomiczne w dużo większym stopniu podkreśla znaczenie wewnętrznych możliwości regionu w porównaniu ze znaczeniem zewnętrznych impulsów rozwojowych. Teoria wzrostu wewnętrznego zaleca tworzenie takich strategii rozwoju regionalnego, które poszukują możliwości wykorzystania przewag komparatywnych poszczególnych regionów. Celem jest zatem pełne wykorzystanie wewnętrznego potencjału rozwoju regionu”, [w:] Eiko R. Thielemann, op.cit., s. 4. Podobnie: Katarzyna Głębicka / Mirosław Grewiński, op.cit., s. 22–23.

⁵⁰ Irena Pietrzyk, op.cit., s. 125.

lokalnych i regionalnych⁵¹ oraz, w szerszym znaczeniu, wzmocnienia znaczenia spójności społeczno-gospodarczej Unii jako całości w prawie wspólnotowym.

2. Propozycje legislacyjne Komisji Europejskiej dotyczące lat 2007–2013

Komisja Europejska, wpisując się w nurt przygotowań całej Unii Europejskiej do nowego okresu planowania budżetowego, postawiła sobie za cel m.in. promowanie nowszych i doskonalszych form zarządzania europejskiego. W 2001 roku przygotowała i opublikowała *Białą Księgę* dotyczącą tzw. zarządzania europejskiego, w której wyraziła pogląd, że dotychczasowy sposób funkcjonowania struktur europejskich nie pozwalał na pełną realizację wielopoziomowego partnerstwa⁵². Uznano, że „ekspansja sfer aktywności UE w ciągu ostatnich lat przybliżyła ją do regionów, miast i społeczności lokalnych, które stały się jednocześnie odpowiedzialne za implementowanie unijnych polityk (...) Jednak czują one, że pomimo wzrostu ich odpowiedzialności za wdrażanie polityk europejskich ich rola jako wybranych i reprezentatywnych kanałów interakcji z ludnością odnośnie do tychże polityk nie jest w pełni wykorzystana”⁵³.

Uznano również, że zadaniem władz państw członkowskich ma być włączanie i angażowanie, w dużo większym stopniu niż to miało miejsce dotychczas, czynników regionalnych i lokalnych w realizowanie polityk Unii Europejskiej⁵⁴. Ma to następować za pośrednictwem dialogu między nią a strukturami szczebla regionalnego i lokalnego, z zastrzeżeniem jednak respektowania konstytucyjnych i administracyjnych struktur państw członkowskich⁵⁵.

Z kolei 14 lipca 2004 roku KE przyjęła i przedstawiła do zatwierdzenia pakiet propozycji legislacyjnych dotyczących zreformowania priorytetów interwencji strukturalnych i instrumentów finansowych UE na lata 2007–2013. Propozycje te, zawierające m.in. projekty stosownych rozporządzeń, przy przewidywanych funduszach szacowanych na sumę około 336 mld euro na lata 2007–2013, miały na celu zobrazowanie nowego programu politycznego KE, a także przekształcenie interwencji strukturalnych w taki sposób, by stały się one:

⁵¹ Por.: Anna Wolińska / Agata Jurkowska, *Polityka regionalna w aspekcie integracji z Unią Europejską*, Rzeszów 2002, s. 9; Maciej Rudnicki, *Polityka regionalna Unii Europejskiej: zagadnienia prawno-finansowe*, Poznań 2000, s. 43.

⁵² Commission White Paper on European Governance, [w:] Dz.U. UE nr C 428 z 25 kwietnia 2001 roku, s. 12. Por.: Katarzyna Głębicka / Mirosław Grewiński, op.cit., s. 228.

⁵³ Commission White Paper on European Governance, [w:] Dz.U. UE nr C 428 z 25 kwietnia 2001 roku, s. 12.

⁵⁴ Por.: ibidem, s. 12; Barbara Wieliczko, *Polityka regionalna w Unii Europejskiej i Polsce*, Warszawa 2003, s. 59–66.

⁵⁵ Uchwałą z 13 stycznia 2003 roku PE potwierdził stanowisko KE, że zbliżenie UE z jej obywatelami wymaga specyficznych i nowych form uczestnictwa, w których tworzeniu znaczną rolę winny odgrywać władze regionalne i lokalne, European Parliament Resolution on the Commission White Paper on European Governance, (COM (2001) 428 – C5-0454/2001 – 2001/2181 (COS)), punkty 25–29.

- „bardziej zorientowane na założenia strategiczne Unii (zobowiązania wynikające z przyjętej Strategii Lizbońskiej promujące konkurencyjną i trwałą gospodarkę opartą na wiedzy oraz Europejskiej Strategii Zatrudnienia),
- bardziej skoncentrowane na regionach najmniej rozwiniętych, jednocześnie przewidując rozwój pozostałego obszaru Unii,
- bardziej zdecentralizowane i wdrażane w sposób uproszczony, przejrzysty i skuteczniejszy”⁵⁶.

Cały pakiet legislacyjny miał duże znaczenie, ponieważ proponowane w nim reformy działań strukturalnych Wspólnot miały za zadanie „odświeżyć” ideę solidarności europejskiej, zwłaszcza w kontekście procesu zjednoczeniowego i powiększenia grona członków UE o dwanaście nowych krajów. Były one również niezwykle istotne z punktu widzenia przygotowań Wspólnoty do rywalizacji w coraz bardziej globalizującym się świecie i rozwoju, w większym stopniu niż dotychczas, gospodarki opartej na wiedzy. Strategia i zadania nowej polityki Unii Europejskiej miały się skupić zatem, w myśl propozycji Komisji Europejskiej, wokół trzech nowych priorytetowych celów działań strukturalnych:

- 1) Cel Konwergencja⁵⁷,
- 2) Cel Konkurencyjność i zatrudnienie w regionach⁵⁸,
- 3) Cel Europejska współpraca terytorialna⁵⁹.

Powyższe propozycje nie pozostawiły złudzeń co do tego, że w dalszym ciągu priorytetem dla działań Unii Europejskiej miało być wspieranie rozwoju regionów najsłabszych pod względem społeczno-gospodarczym. Właśnie na ten cel miała zostać skierowana zasadnicza część dostępnych środków finansowych. Jednak konsekwencją tego typu interwencji stanie się sytuacja, w której główne znaczenie przypisywane będzie jak naj-

⁵⁶ *Spójność u progu 2007 roku. Propozycje legislacyjne Komisji Europejskiej dotyczące reformy polityki spójności na lata 2007–2013*, [w:] http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/reg2007_pl.pdf, s. 1.

⁵⁷ Objąć miał: a) regiony, których PKB *per capita* w ostatnich trzech latach był niższy niż 75% średniej unijnej; b) wsparcie przejściowe dla regionów dotkniętych tzw. efektem statystycznym (regiony, które wskutek rozszerzenia znajdują się powyżej nowego pułapu 75% średniej unijnej); c) regiony ultraperyferyjne (Azory, Madera, Wyspy Kanaryjskie, francuskie terytoria zamorskie); d) pomoc z Funduszu Spójności dla państw członkowskich, których DNB nie osiąga 90% średniej unijnej. Wysokość planowanych środków finansowych: 264 mld euro, w tym: 67,34% dla regionów z PKB na mieszkańca niższym niż 75% średniej, 8,38% dla regionów dotkniętych efektem statystycznym, 23,86% dla beneficjentów FS, 0,42% dla regionów ultraperyferyjnych. Por.: Third Report on Economic and Social Cohesion, Brussels 2004, s. XXVII–XXIX.

⁵⁸ Polegać miał z jednej strony na wzmacnianiu konkurencyjności i atrakcyjności regionów, a z drugiej – na wspieraniu zdolności dostosowawczych pracowników i pracodawców; obejmie wszystkie obszary nieobjęte Celem Konwergencja; wysokość planowanych środków finansowych: 57,9 mld euro, w tym: 83,44% dla regionów nieobjętych nowym Celem 1, 16,56% na pomoc przejściową dla regionów, które w wyniku szybkiego postępu gospodarczego w latach 2000–2006 nie będą mogły zostać zakwalifikowane do Celu Konwergencja. Por.: Third Report on Economic and Social Cohesion, Brussels 2004, s. XXIX–XXX.

⁵⁹ Zadaniem tego celu miało być wzmocnienie współpracy transgranicznej; obejmie obszary usytuowane wzdłuż granic wewnętrznych i niektórych lądowych granic zewnętrznych, a także wybrane regiony nadmorskie. Wysokość planowanych środków finansowych: 13,2 mld euro, w tym: 47,73% na współpracę transgraniczną, 47,73% na współpracę ponadnarodową, 4,54% dla europejskich sieci współpracy i wymiany. Por.: Third Report on Economic and Social Cohesion, Brussels 2004, s. XXX–XXXIII.

pełniejszemu wykorzystaniu funduszy przez rozwój podstawowej infrastruktury technicznej (transportowej, ochrony środowiska itd.), a także wszelkich działań na różny sposób sprzyjających aktywacji rynku pracy, zamiast optymalnego ich wykorzystania przez zwiększanie własnej konkurencyjności. Trudno bowiem się nie zgodzić z tym, że „Tradycyjne instrumenty finansowe (...) zwiększają poziom nasycenia infrastrukturą transportową i ekologiczną, w tym również pozwalają na szybsze dostosowanie do unijnych przepisów (...). Podnoszą również ogólny poziom cywilizacyjny życia obywateli, co jest istotne także z politycznego punktu widzenia, w tym dla poprawy wizerunku UE w oczach wyborców. Sprzyjają procesowi konwergencji, a więc powolnemu doganianiu czołówki europejskiej przez regiony najuboższe. Jednocześnie kraje kohezyjne zaniedbują jednak rozwój nowoczesnej gospodarki, przez co uzależniają się w coraz większym stopniu od importu technologicznego i kapitałowego. W dłuższej perspektywie czasu tworzy to system gospodarki zależnej od europejskiego centrum”⁶⁰. Mimo że w ramach nowego Celu Konwergencja możliwa ma być realizacja projektów prowadzących do zwiększenia konkurencyjności i innowacyjności gospodarek, to dotychczasowa praktyka pozwala wysnuć wniosek, iż takie priorytety będą jednak marginalizowane.

Realizacji założeń Strategii Lizbońskiej sprzyjać miało wprowadzenie nowego Celu 2 Konkurencyjność i zatrudnienie w regionach. Niemniej jednak w ramach tego celu można doszukać się elementów, które w znacznym stopniu obniżą jego efektywność rozumianą jako wdrażanie Strategii Lizbońskiej. Stanie się tak, po pierwsze, dlatego że na jego realizację przeznaczono, przy zachowaniu odpowiedniej skali proporcji, stosunkowo niewielkie środki finansowe. Po drugie, jego działania zostały rozproszone na inne priorytety, takie jak zrównoważony rozwój, wdrażanie Europejskiej Strategii Zatrudnienia czy realizacja zadań należących wcześniej do zlikwidowanej Inicjatywy URBAN.

Jednak proponowany przez Komisję Europejską pakiet reform zachowywał zarazem już znane podstawowe zasady interwencji strukturalnych Unii Europejskiej, takie jak: wieloletnie programowanie, szerokie i skuteczne partnerstwo, współfinansowanie etc. Niemniej jednak zaproponowano także wiele zmian mających na celu zwiększenie efektywności polityki strukturalnej, m.in.⁶¹:

- zastąpienie Podstaw Wsparcia Wspólnoty, Jednolitego Dokumentu Programowego, Uzupełnień Programów Operacyjnych „Strategiczną orientacją Wspólnoty dla spójności” i „Strategicznymi krajowymi ramami odniesień”, co ma pozwolić na podniesienie jakości programowania i jego uproszczenie,
- zmiany w systemie zarządzania finansowego oraz wprowadzenie zasady „jeden fundusz na jeden program”,
- podniesienie poziomu zaufania do wewnątrz krajowych systemów kontroli finansowej oraz częściowa decentralizacja – przekazanie niektórych kompetencji z poziomu unijnego na krajowy.

⁶⁰ Tomasz G. Grosse / Jan Olbrycht, *Trzeci raport kohezyjny Komisji Europejskiej – wnioski dla Polski*, [w:] *Analizy i Opinie* 23 (2004), s. 5.

⁶¹ Por. *Spójność u progu 2007 roku...*, s. 6–7; *Third Report on Economic and Social Cohesion*, Brussels 2004, s. XXXIII–XXXVIII.

Tabela 10. Projekt polityki regionalnej UE w latach 2007–2013

| Programy i instrumenty | Kwalifikowalność | Priorytety | Alokacje |
|---|---|---|--|
| Cel Konwergencja | | | 78,5% (264 mld euro) |
| Programy regionalne i krajowe (ERDF, ESF) | Regiony z PKB <i>per capita</i> < 75% średniej UE-25 | <ul style="list-style-type: none"> - innowacyjność - środowisko naturalne, zapobieganie ryzyku - infrastruktura - zasoby ludzkie - wydajność administracyjna | 67,34% = 177,8 mld euro |
| | Efekt statystyczny (<75% w UE-15 > 75% w UE-25) | | 8,38% = 22,14 mld euro |
| Fundusz Spójności | Państwa członkowskie z DNB <i>per capita</i> < 90% średniej unijnej | <ul style="list-style-type: none"> - transport (sieci transeuropejskie) - transport zrównoważony - ochrona środowiska | 23,86% = 62,99 mld euro |
| Cel Konkurencyjność i zatrudnienie w regionach | | | 17,2% (57,9 mld euro) |
| Programy regionalne (EFRR) i krajowe (EFS) | Państwa członkowskie proponują listę regionów (NUTS I lub NUTS II) | <ul style="list-style-type: none"> - innowacyjność - środowisko naturalne, zapobieganie ryzyku - Europejska Strategia Zatrudnienia | 83,44% = 48,31 mld euro |
| | Pomoc przejściowa dla regionów objętych Celem 1 w latach 2000–2006 i nieobjętych celem Konwergencja | | 16,56% = 9,58 mld euro |
| Cel Europejska współpraca terytorialna | | | 3,94% (13,2 mld euro) |
| Programy oraz sieci transgraniczne i ponadnarodowe | Regiony przygraniczne i duże regiony współpracy ponadnarodowej | <ul style="list-style-type: none"> - innowacyjność - środowisko naturalne, zapobieganie ryzyku - kultura, edukacja | <ul style="list-style-type: none"> - 35,61% transgraniczny - 12,12% Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa - 47,73% współpraca ponadnarodowa - 4,54% sieci |

Źródło: *Spójność u progu 2007 roku. Propozycje legislacyjne Komisji Europejskiej dotyczące reformy polityki spójności na lata 2007–2013*, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/reg2007_pl.pdf, s. 4

3. Polityka regionalna w latach 2007–2013

5 maja 2006 roku Rada ds. Ekonomicznych i Finansowych (ECOFIN) osiągnęła porozumienie polityczne co do całego pakietu legislacyjnego dotyczącego polityki strukturalnej UE na lata 2007–2013. Ostateczne przyjęcie przez Radę UE wspólnego stanowiska w odniesieniu do rozporządzeń przyjmowanych w procedurze współdecydowania (dotyczących EFRR, EFS i EUWT), po zakończeniu prac prawników i językoznawców Rady UE oraz Parlamentu Europejskiego, nastąpiło 12 czerwca 2006 roku. Decyzja o zaakceptowaniu całego pakietu przez PE zapadła podczas sesji plenarnej 4 lipca 2006 roku i umożliwiła ostateczne przyjęcie przez ECOFIN 11 lipca 2006 roku rozporzą-

dzeń podlegających procedurze zgody (tj. rozporządzenia ogólnego i rozporządzenia dotyczącego Funduszu Spójności), a następnie ich opublikowanie 31 lipca 2006 roku w Dzienniku Urzędowym UE⁶².

Do podstawowych założeń przyjętej reformy polityki strukturalnej na lata 2007–2013 zaliczyć należy:

- 1) zachowanie znaczenia i wielkości budżetu polityki strukturalnej (utrzymanie nakierowania tejsze polityki na wszystkie państwa członkowskie oraz utrzymanie budżetu polityki na poziomie ponad 1/3 całego budżetu UE),
- 2) koncentrację działań na trzech nowych celach:
 - a) Cel Konwergencja – „ukierunkowany jest na przyspieszenie konwergencji najsłabiej rozwiniętych państw członkowskich i regionów poprzez poprawę warunków wzrostu i zatrudnienia dzięki zwiększaniu ilości i poprawie jakości inwestycji w kapitał rzeczowy i ludzki, rozwojowi innowacyjności i społeczeństwa opartego na wiedzy, zdolnościom adaptacyjnym do zmian gospodarczych i społecznych, ochronie i poprawie jakości środowiska naturalnego oraz zwiększaniu wydajności administracji. Cel ten stanowi priorytet funduszy”⁶³,
 - b) Cel Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie – „ukierunkowany jest (...) na zwiększanie konkurencyjności i atrakcyjności regionów, jak również zatrudnienia poprzez przewidywanie zmian gospodarczych i społecznych, w tym związanych z liberalizacją handlu, poprzez zwiększenie i poprawę jakości inwestycji w kapitał ludzki, innowacyjność i promowanie społeczeństwa opartego na wiedzy, przedsiębiorczość, ochronę i poprawę jakości środowiska naturalnego oraz poprawę dostępności, zdolności adaptacyjnych pracowników i podmiotów gospodarczych, jak również rozwój rynków pracy sprzyjających integracji społecznej”⁶⁴,
 - c) Cel Europejska współpraca terytorialna (kontynuacja Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG) – „ukierunkowany jest na umacnianie współpracy transgranicznej poprzez wspólne inicjatywy lokalne i regionalne, umacnianie współpracy transnarodowej za pomocą działań sprzyjających zintegrowanemu rozwojowi terytorialnemu powiązanemu z priorytetami Wspólnoty oraz umacnianie współpracy międzyregionalnej i wymiany doświadczeń na właściwym szczeblu terytorialnym”⁶⁵,
- 3) ograniczenie liczby funduszy strukturalnych do dwóch, tj. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), oraz zachowanie niebędącego funduszem strukturalnym Funduszu Spój-

⁶² Podstawowe rozporządzenia pakietu legislacyjnego to: 1) Rozporządzenie PE i Rady nr 1080/2006 z 5 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku; 2) Rozporządzenie PE i Rady nr 1081/2006 z 5 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku; 3) Rozporządzenie PE i Rady nr 1082/2006 z 5 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku; 4) Rozporządzenie Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku; 5) Rozporządzenie Rady nr 1084/2006 z 11 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku; 6) Rozporządzenie KE nr 1828/2006 z 8 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 371 z 27 grudnia 2006 roku.

⁶³ Art. 2 pkt a) Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

⁶⁴ Ibidem, art. 2 pkt b).

⁶⁵ Ibidem, art. 2 pkt c).

- ności (został włączony do głównego nurtu programowania i funkcjonuje na podobnych zasadach jak fundusze strukturalne),
- 4) zlikwidowanie Inicjatyw Wspólnotowych (EQUAL, INTERREG, LEADER, URBAN) i włączenie ich specyficznych dziedzin wsparcia do trzech nowych celów,
 - 5) uproszczenie systemu wdrażania przez: nowe dokumenty programowe, rezygnację z uzupełnień programów operacyjnych, jednofunduszowe programowanie, zarządzanie oraz alokowanie środków na poziomie priorytetów, a nie działań, wprowadzenie krajowych reguł kwalifikowalności kosztów (zamiast wspólnotowych),
 - 6) zachowanie elementarnych zasad: wieloletniego programowania, dodatkowości, partnerstwa, współfinansowania i ewaluacji,
 - 7) podniesienie pułapu, możliwego do uzyskania, maksymalnego dofinansowania z dotychczasowych 75 do 85%.

Tabela 11. Roczny podział środków funduszy strukturalnych na zobowiązania w latach 2000–2006 i 2007–2013 (w mln euro)

| Okres | Ogółem | Alokacje roczne | | | | | | |
|-----------|---------|-----------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
| 2000–2006 | 195 000 | 29 430 | 28 840 | 28 250 | 27 670 | 27 080 | 27 080 | 26 660 |
| | | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
| 2007–2013 | 308 041 | 42 863 | 43 318 | 43 862 | 43 860 | 44 073 | 44 723 | 45 342 |

Źródło: opracowanie własne oraz Załącznik I do Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku

Warto także podkreślić, że istotnym elementem kolejnej już reformy polityki strukturalnej Unii Europejskiej jest również jej ściślejsze powiązanie z realizacją zamierzeń przedstawionych w Strategii Lizbońskiej⁶⁶. Stało się to możliwe w dużej mierze dzięki większemu niż dotychczas podporządkowaniu celów tejże polityki wymogom wzmocnienia konkurencyjności i innowacyjności gospodarki, a przez to uczynienie z niej filaru realizacji Strategii Lizbońskiej. Z tego powodu wszystkie kraje członkowskie UE zostały zobligowane do przeznaczenia na realizację działań bezpośrednio przyczyniających się do osiągania celów Strategii odpowiednio 60% środków polityki strukturalnej w ramach celu Konwergencja oraz 75% w ramach celu Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie⁶⁷.

⁶⁶ Szerzej o tym w: Strategiczne wytyczne Wspólnoty dla spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej na lata 2007–2013, [w:] Decyzja Rady nr 702/2006 z 6 października 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 291 z 21 października 2006 roku. Zob. także: Komunikat KE – Polityka spójności wspierająca wzrost gospodarczy i zatrudnienie – Strategiczne wytyczne Wspólnoty na lata 2007–2013 {SEC (2005) 904}, COM (2005) 0299 końcowy, 5/07/2005.

⁶⁷ Por.: *Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich w zakresie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2007–2013*, <http://www.funduszezstrukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/3220F58B-3FB9-4C94-A6CC-E357A01BC32C/27734/pakiet7komentarzedorczporz3.pdf>, s. 35.

Tabela 12. Podział środków finansowych między poszczególne cele polityki strukturalnej UE w latach 2007–2013 (w cenach z 2004 roku)

| Cel Konwergencja (81,54% całkowitych zasobów przeznaczonych na politykę strukturalną; kwota 251 163 134 221 euro) | | |
|---|--|--|
| 70,51% (177 083 601 004 euro) na współfinansowanie działań w regionach kwalifikujących się do wsparcia w ramach celu Konwergencja, z wyjątkiem regionów objętych wsparciem przejściowym | 23,22% (58 308 243 811 euro) na finansowanie z Funduszu Spójności | pozostałe środki przeznaczone są dla regionów objętych wsparciem przejściowym |
| | | 4,99% (12 521 289 405 euro) dla regionów tzw. efektu statystycznego |
| | | 1,29% (3 250 000 000 euro) dla regionów, które przestają być objęte wsparciem w ramach Funduszu Spójności |
| Cel Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie (15,95% całkowitych zasobów przeznaczonych na politykę strukturalną; kwota 49 127 784 318 euro) | | |
| 78,86% (38 742 477 688 euro) dla regionów kwalifikujących się do tego celu, zgodnie z kryteriami ustalonymi w art. 6* | | 21,14% (10 385 306 630 euro) dla obszarów kwalifikujących się do wsparcia przejściowego w ramach tego celu (zgodnie z postanowieniami art. 8.2)* |
| Cel Europejska współpraca terytorialna (2,25% całkowitych zasobów przeznaczonych na politykę strukturalną; kwota 7 750 081 461 euro) | | |
| 73,86% (5 576 358 149 euro) na komponent współpracy transgranicznej | 20,95% (1 581 720 322 euro) na komponent współpracy transnarodowej | 5,19% (392 002 991 euro) na komponent współpracy międzyregionalnej |

* „Państwo członkowskie może z własnej inicjatywy zdecydować o stworzeniu krajowej rezerwy wykonania dla Celu Konwergencja lub Celu Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie, wynoszącej 3% jego całkowitej alokacji na każdy z tych Celów”. Co więcej, „państwo członkowskie może z własnej inicjatywy zarezerwować kwotę 1% rocznego wkładu funduszy strukturalnych na Cel Konwergencja i 3% rocznego wkładu funduszy strukturalnych na Cel Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie na pokrycie nieprzewidzianych kryzysów lokalnych lub sektorowych powiązanych z restrukturyzacją gospodarczą i społeczną lub skutkami liberalizacji handlu”, odpowiednio: art. 50 ust. 1 i art. 51 akapit 1 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku

Źródło: opracowanie własne

W art. 8 Rozporządzenia ogólnego nr 1083/2006 ustawodawca europejski przewidywał także regulacje dotyczące tzw. wsparcia przejściowego. Dotyczy ono tych państw i ich regionów, które na skutek rozszerzenia Unii Europejskiej na Wschód, a co za tym idzie obniżenia poziomu PKB całego ugrupowania, nie kwalifikowałyby się do otrzymania wsparcia w ramach nowych celów polityki spójności. Postanowiono zatem utrzymać, choć nieco mniejszą, pomoc, by nie wywoływać w tych państwach i regionach szoku związanego z brakiem dopływu funduszy europejskich. Wsparcie przejściowe i szczególne może dotyczyć⁶⁸:

- w ramach Celu Konwergencja – regionów poziomu NUTS II, które kwalifikowałyby się do pomocy w ramach Celu Konwergencja, gdyby próg kwalifikowalności pozostał na poziomie 75% średniego PKB UE–15, ale które tracą status

⁶⁸ Komisja Europejska została zobligowana do tego, by niezwłocznie po wejściu w życie Rozporządzenia nr 1083/2006 przyjąć wykaz państw i regionów spełniających kryteria do otrzymania wsparcia przejściowego i szczególnego. Wykaz ten obowiązywać ma od dnia 1 stycznia 2007 roku do dnia 31 grudnia 2013 roku.

Tabela 13. Pałupy mające zastosowanie do poziomu współfinansowania w polityce strukturalnej i kohezyjnej UE w latach 2007–2013

| Kryteria | Państwa członkowskie | EFRR i EFS – wielkość procentowa kwalifikowalnych wydatków | Fundusz Spójności – wielkość procentowa kwalifikowalnych wydatków |
|---|--|--|---|
| 1. Państwa członkowskie, których średni PKB <i>per capita</i> w latach 2001–2003 wyniósł poniżej 85% średniej UE–25 w tym samym okresie | Bułgaria, Cypr, Czechy, Estonia, Grecja, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Węgry | 85% dla Celów Konwergencja oraz Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie | 85% |
| 2. Państwa członkowskie inne niż w punkcie 1, kwalifikujące się do systemu przejściowego Funduszu Spójności na dzień 1 stycznia 2007 roku | Hiszpania | 80% dla Celu Konwergencja oraz regionów objętych mechanizmem <i>phasing-in</i> w ramach Celu Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie. 50% dla Celu Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie w regionach nieobjętych mechanizmem <i>phasing-in</i> | 85% |
| 3. Państwa członkowskie inne niż w punktach 1 i 2 | Austria, Belgia, Dania, Finlandia, Francja, Holandia, Irlandia, Luksemburg, Niemcy, Szwecja, Wielka Brytania, Włochy | 75% dla Celu Konwergencja | – |
| 4. Państwa członkowskie inne niż w punktach 1 i 2 | Austria, Belgia, Dania, Finlandia, Francja, Holandia, Irlandia, Luksemburg, Niemcy, Szwecja, Wielka Brytania, Włochy | 50% dla Celu Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie | – |
| 5. Regiony najbardziej oddalone, o których mowa w art. 299 ust. 2 TWE, korzystające z dodatkowych środków dla tych regionów, przewidzianych w ust. 20 załącznika II | Francja, Hiszpania, Portugalia | 50% | – |
| 6. Regiony najbardziej oddalone, o których mowa w art. 299 ust. 2 TWE | Francja, Hiszpania, Portugalia | 85% dla Celów Konwergencja oraz Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie | – |

Źródło: Sprostowanie do Rozporządzenia Rady nr 1989/2006, [w:] Dz.U. UE nr L 27 z 2 lutego 2007 roku

kwalifikowalności, ponieważ ich nominalny PKB na mieszkańca przekroczy 75% średniego PKB w UE–25,

- w ramach Celu Konwergencja do finansowania z Funduszu Spójności – państw członkowskich kwalifikowalnych do finansowania z Funduszu Spójności w 2006 roku, które utrzymałyby ten status, gdyby próg kwalifikowalności pozostał na poziomie 90% średniego DNB w UE–15, ale które tracą status kwalifikowalno-

ści, ponieważ ich nominalny DNB *per capita* przekroczy 90% średniego DNB w UE-25,

- w ramach Celu Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie – regionów poziomu NUTS II objętych w całości Celem 1 w 2006 roku, których nominalny PKB *per capita* przekroczy 75% średniego PKB w UE-15⁶⁹.

Tabela 14. Indykatorywny podział alokacji na lata 2007–2013 w krajach członkowskich UE (w mln euro; w cenach bieżących)

| Kraj | Cel Konwergencja | | | Cel Konkurencyjność regionalna i Zatrudnienie | | Cel Europejska współpraca terytorialna | Łącznie |
|-----------------|-------------------|--------------|-------------|---|---|--|---------------------------|
| | Fundusz Spójności | Konwergencja | Phasing-out | Phasing-in | Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie | | |
| Austria | | | 177 | | 1 027 | 257 | 1 461 |
| Belgia | | | 638 | | 1 425 | 194 | 2 258 |
| Bułgaria | 2 283 | 4 391 | | | | 179 | 6 853 |
| Cypr | 213 | | | 399 | | 28 | 640 |
| Czechy | 8 819 | 17 064 | | | 419 | 389 | 26 692 |
| Dania | | | | | 510 | 103 | 613 |
| Estonia | 1 152 | 2 252 | | | | 52 | 3 456 |
| Finlandia | | | | 545 | 1 051 | 120 | 1 716 |
| Francja | | 3 191 | | | 10 257 | 872 | 14 319 |
| Grecja | 3 697 | 9 420 | 6 458 | 635 | | 210 | 20 420 |
| Hiszpania | 3 543 | 21 054 | 1 583 | 4 955 | 3 522 | 559 | 35 217 |
| Holandia | | | | | 1 660 | 247 | 1 907 |
| Irlandia | | | | 458 | 293 | 151 | 901 |
| Litwa | 2 305 | 4 470 | | | | 109 | 6 885 |
| Luksemburg | | | | | 50 | 15 | 65 |
| Łotwa | 1 540 | 2 991 | | | | 90 | 4 620 |
| Malta | 284 | 556 | | | | 15 | 855 |
| Niemcy | | 11 864 | 4 215 | | 9 409 | 851 | 26 340 |
| Polska | 22 176 | 44 377 | | | | 731 | 67 284 |
| Portugalia | 3 060 | 17 133 | 280 | 448 | 490 | 99 | 21 511 |
| Rumunia | 6 552 | 12 661 | | | | 455 | 19 668 |
| Słowacja | 3 899 | 7 013 | | | 449 | 227 | 11 588 |
| Słowenia | 1 412 | 2 689 | | | | 104 | 4 205 |
| Szwecja | | | | | 1 626 | 265 | 1 891 |
| Węgry | 8 642 | 14 248 | | 2 031 | | 386 | 25 307 |
| Wielka Brytania | | 2 738 | 174 | 965 | 6 014 | 722 | 10 613 |
| Włochy | | 21 211 | 430 | 972 | 5 353 | 846 | 28 812 |
| Łącznie | 69 578 | 199 322 | 13 955 | 11 409 | 43 556 | 8 278 | 34 6097 inne +1 313 |

Źródło: http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/fonds/pdf/annexe-recto.pdf

⁶⁹ Jako że na podstawie poprawionych danych za okres 1997–1999 Cypr powinien być kwalifikować się do pomocy w ramach Celu 1 w okresie 2004–2006, państwo to w latach 2007–2013 korzysta z finansowania przejściowego stosowanego do regionów, o których mowa powyżej.

3.1. Polityka regionalna, polityka strukturalna czy polityka spójności?

Poruszając się w obszarze problematyki Unii Europejskiej, a dokładniej rzecz ujmując, wspierania regionów w ich dążeniach do nadrabiania zaległości cywilizacyjnych i rozwojowych, a także zwiększania ich konkurencyjności, w literaturze fachowej napotkac można różne terminy określające tę sferę polityki. Okazuje się jednak, że są one stosowane przez autorów nie tylko z pewną dowolnością, ale także bez zgłębienia i zbadania, czy są one w danej sytuacji zasadne. Do najczęściej spotykanych określeń zaliczyć można takie, jak: polityka regionalna (polityka rozwoju regionalnego), polityka strukturalna oraz polityka spójności Unii Europejskiej. W tym miejscu rodzi się pytanie, czy są to pojęcia tożsame. Należałoby się zastanowić, czy ich zakresy nakładają się na siebie, częściowo się pokrywają, a może jednak nie zachodzą na siebie wcale. Wspomniana kwestia będzie przedmiotem poniższej analizy.

Stosunkowo najczęściej zetknąć się można z terminem „polityka regionalna” lub „polityka rozwoju regionalnego”. W dużym skrócie rzecz ujmując, są to „mające długofalowy charakter działania władz publicznych różnych szczebli administracji, zorientowane na pobudzanie rozwoju gospodarczego i społecznego w regionach, których celem jest zmniejszenie skali zróżnicowania w rozwoju pomiędzy poszczególnymi obszarami”⁷⁰. Zważywszy na fakt, że zadaniem polityki regionalnej jest wzmacnianie siły i atrakcyjności regionów o niższym stopniu rozwoju cywilizacyjnego na całym obszarze Unii Europejskiej, to określenie wydaje się najbardziej trafne.

Często spotykanym określeniem jest również „polityka strukturalna”. Pod tym pojęciem kryje się, jak wskazuje chociażby Tomasz G. Grosse, „celowa działalność organów władzy publicznej, zmierzająca do przebudowy struktury gospodarczej i pobudzenia rozwoju gospodarczego danego obszaru”⁷¹. Jak dowodzą Katarzyna Głąbicka i Mirosław Grewiński, w wypadku przełożenia powyższej definicji na poziom wspólnotowy, „termin »polityka strukturalna« będzie dotyczył zastosowania takich środków politycznych czy finansowych, które przyczynią się do poprawienia sytuacji gospodarczej i społecznej Wspólnoty jako całości”⁷². Słuszne zatem wydaje się twierdzenie, że polityka strukturalna ma za zadanie za pomocą wyżej wspomnianych instrumentów wytworzyć warunki pozwalające na zdobycie i utrzymanie silnej pozycji gospodarczej całego ugrupowania jako uczestnika rynku globalnego⁷³.

⁷⁰ Barbara Wieliczko, op.cit., s. 7. Por.: Wojciech Kosiedowski, *Cele polityki gospodarczej państwa w aspekcie podnoszenia konkurencyjności regionów*, [w:] Mirosława Klamut / Leszek Cybulski, *Polityka regionalna i jej rola w podnoszeniu konkurencyjności regionów*, Wrocław 2000, s. 81; Elżbieta Weiss, *Zarządzanie projektami współfinansowanymi przez Unię Europejską*, Wrocław 2003, s. 7; Maciej Rudnicki, op.cit., s. 30; Andreé Matteaccioli, *Sposoby finansowania polityki regionalnej w problematyce środowiska innowacyjnego*, [w:] Studia Regionalne 1 (1995), s. 64.

⁷¹ Tomasz G. Grosse, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej wpływ na rozwój gospodarczy. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i wnioski dla Polski*, Warszawa 2000, s. 7. Por. idem, *Zmierzch decentralizacji w Polsce? Polityka rozwoju w województwach w kontekście integracji europejskiej*, Warszawa 2003, s. 7.

⁷² Katarzyna Głąbicka / Mirosław Grewiński, *Europejska polityka regionalna*, Warszawa 2003, s. 33.

⁷³ W sumie ponad 90% środków przeznaczanych przez UE na politykę strukturalną związanych jest z potrzebami regionalnymi, co powoduje, że bardzo często pojęcia „polityka regionalna” i „polityka strukturalna” używane są zamiennie. Por.: Jacek Szlachta, *Polityka regionalna i fundusze strukturalne – perspektywa unijna*, [w:] Elżbieta Kawecka-Wyrzykowska (red.), *Znaczenie funduszy pomocowych*

Dość często, zwłaszcza w nowszych publikacjach, można się natknąć również na określenie „polityka spójności” (kohezji). Czym jednak jest owa spójność? Otóż „spójność oznacza stopień, w którym zróżnicowania w zakresie dobrobytu ekonomicznego i społecznego między regionami (...) w ramach Wspólnoty są politycznie i społecznie akceptowalne. Jest ona postrzegana jako główny instrument pogłębiania europejskiej integracji dla słabiej rozwiniętych państw członkowskich WE”⁷⁴. Z kolei w dokumentach unijnych polityka spójności jawi się jako „podstawowe, dostępne na poziomie wspólnotowym narzędzie służące podniesieniu konkurencyjności i wzrostu w celu praktycznego wdrożenia Strategii Lizbońskiej wraz z jej zmianami z Göteborga (...) Definiuje się więc ją jako politykę wzrostu, a nie redystrybucji, która obejmuje aspekt socjalny, ekonomiczny i terytorialny oraz przyczynia się do stworzenia zoptymalizowanych warunków życia z punktu widzenia jednostki i ogółu”⁷⁵.

Na podstawie powyższych rozważań trudno jest jednak rozstrzygnąć, który termin: polityka regionalna, strukturalna czy spójności, jest właściwy z punktu widzenia działań podejmowanych przez Wspólnotę i państwa członkowskie, zmierzających do rozwoju regionów. Najbardziej właściwy wydaje się jednak ten pierwszy, ponieważ już sama nazwa zawiera odniesienie do podmiotów, których dotyczy. Ponadto przypomnieć należy, że wyznaczany jest komisarz ds. polityki regionalnej, a nie strukturalnej czy kohezyjnej; podobnie jest z Komitetem Regionów. Polityka strukturalna ma stwarzać warunki do rozwoju wielu obszarów i wymiarów Wspólnoty (stąd m.in. włączenie w jej ramy interwencji Funduszu Spójności); polityka spójności jest natomiast, zdaniem autorów, terminem najszerszym, przynajmniej częściowo zawierającym w sobie oba powyższe terminy, a obejmującym także wiele dodatkowych dziedzin społeczno-gospodarczych (np. wsparcie dla rolnictwa), które to dziedziny nie mieszczą się w zakresie pozostałych dwóch terminów.

Unii Europejskiej dla Polski, Warszawa 2000, s. 27–42. Barbara Wieliczko dowodzi, że możliwe jest stwierdzenie, „iż polityka strukturalna została wchłonięta przez politykę regionalną lub iż polityka strukturalna uległa regionalizacji”, Barbara Wieliczko, op.cit., s. 7. Z kolei Janusz Haller twierdzi, że polityka regionalna jest częścią składową polityki strukturalnej, Janusz Haller, *Finansowanie polityki regionalnej w latach 2001–2003*, [w:] *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej 2* (2003), s. 71.

⁷⁴ Jacek Szlachta, op.cit., s. 34. Zachodzi jednak pytanie, „w jakich okolicznościach wspólnota doświadcza »deficytu kohezji«? Nie ma však uzgodnionych uniwersalnych kryteriów dla określania spójności lub jej braku (...). W myśl jednej z teorii, polityka spójności dotyczy działań zmierzających do osiągnięcia akceptowalnego poziomu dysproporcji rozwojowych (...). Jednakże kto będzie decydować, czym tak naprawdę jest akceptowalny poziom dysproporcji rozwojowych we wspólnocie politycznej? Bowiem różne ideologie polityczne będą prezentować w tej kwestii odmienne podejście; co więcej, mogą one ulegać, w miarę upływu czasu, dalszym przemianom”, [w:] Paul McAleavy / Stefaan De Rynck, *Regional or Local? The EU's Future Partners in Cohesion Policy*, http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/97_55.html

⁷⁵ Italian Presidency: Informal Ministerial Meeting on Cohesion Policy. Background document for discussion – Rome, October 20th 2003, s. 1–2.

Tabela 15. Indykatorywny podział środków na zobowiązania między państwa członkowskie dla regionów kwalifikujących się do finansowania z funduszy strukturalnych w ramach Celu Konwergencji w latach 2007–2013 (w euro; w cenach z 2004 roku)

| Państwo | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | Kwota środków na zobowiązania |
|-----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-------------------------------|
| Bulgaria | 300 892 058 | 431 830 557 | 576 458 082 | 595 526 527 | 625 067 349 | 653 446 232 | 680 380 373 | 3 863 601 178 |
| Czechy | 1 993 246 617 | 2 050 979 461 | 2 106 089 584 | 2 162 632 571 | 2 216 183 128 | 2 266 449 252 | 2 315 486 141 | 15 111 066 754 |
| Estonia | 229 977 253 | 245 929 572 | 262 982 602 | 281 212 290 | 300 982 256 | 322 136 118 | 344 124 048 | 1 955 979 029 |
| Francja | 404 415 321 | 404 415 321 | 404 415 321 | 404 415 321 | 404 415 321 | 404 415 321 | 404 415 321 | 2 403 498 342 |
| Grecja | 1 194 050 328 | 1 194 050 328 | 1 194 050 328 | 1 194 050 328 | 1 194 050 328 | 1 194 050 328 | 1 194 050 328 | 8 358 352 296 |
| Hiszpania | 2 668 610 581 | 2 668 610 581 | 2 668 610 581 | 2 668 610 581 | 2 668 610 581 | 2 668 610 581 | 2 668 610 581 | 17 283 774 067 |
| Litwa | 528 903 377 | 525 252 930 | 525 724 448 | 549 071 072 | 581 530 171 | 606 085 051 | 638 882 589 | 3 875 516 071 |
| Łotwa | 308 012 292 | 330 054 158 | 353 328 505 | 376 808 997 | 400 322 218 | 424 084 983 | 447 970 188 | 2 586 694 732 |
| Malta | 81 152 175 | 73 854 132 | 68 610 286 | 61 225 559 | 61 225 559 | 68 610 286 | 79 072 180 | 493 750 177 |
| Niemcy | 1 503 865 167 | 1 503 865 167 | 1 503 865 167 | 1 503 865 167 | 1 503 865 167 | 1 503 865 167 | 1 503 865 167 | 10 360 473 669 |
| Polska | 5 686 360 306 | 5 705 409 032 | 5 720 681 799 | 5 535 346 918 | 5 557 271 412 | 5 579 376 731 | 5 603 074 173 | 38 507 171 321 |
| Portugalia | 2 171 656 260 | 2 171 656 260 | 2 171 656 260 | 2 171 656 260 | 2 171 656 260 | 2 171 656 260 | 2 171 656 260 | 15 143 387 819 |
| Rumunia | 782 254 110 | 1 123 289 385 | 1 498 844 810 | 1 773 286 696 | 1 875 412 911 | 1 979 406 577 | 2 082 926 494 | 11 115 420 983 |
| Słowacja | 939 878 406 | 896 645 972 | 845 960 417 | 765 136 058 | 807 732 837 | 873 727 195 | 1 085 840 583 | 6 214 921 468 |
| Słowenia | 423 258 365 | 397 135 571 | 370 643 430 | 343 781 942 | 316 551 106 | 288 950 923 | 260 981 392 | 2 401 302 729 |
| Węgry | 1 838 275 243 | 1 749 371 409 | 1 634 208 005 | 1 659 921 561 | 1 847 533 517 | 1 913 391 641 | 1 979 486 079 | 12 622 187 455 |
| Wielka Brytania | 347 108 985 | 347 108 985 | 347 108 985 | 347 108 985 | 347 108 985 | 347 108 985 | 347 108 985 | 2 429 762 895 |
| Włochy | 2 688 520 915 | 2 688 520 915 | 2 688 520 915 | 2 688 520 915 | 2 688 520 915 | 2 688 520 915 | 2 688 520 915 | 17 993 716 405 |
| RAZEM | 24 090 437 759 | 24 507 979 736 | 24 941 759 525 | 25 082 177 748 | 25 568 040 021 | 25 953 892 546 | 26 496 451 797 | 172 720 577 390 |

Dodatkowe środki (w euro) określone w załączniku II do rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 w punktach:

- 14: Polska (880 349 050);
- 20: Francja (427 408 905) i Portugalia (58 206 001);
- 24: Estonia (31 365 110), Litwa (79 933 567) i Łotwa (53 886 609);
- 26: Hiszpania (1 396 500 000);
- 28: Włochy (825 930 000);
- 30: Niemcy (166 582 500).

Źródło: Załącznik I do Decyzji KE nr 191/2007 z 26 marca 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 87 z 28 marca 2007 roku

Tabela 16. Indykatorywny podział środków na zobowiązania między państwa członkowskie dla regionów kwalifikujących się do wsparcia przejściowego i specjalnego przeznaczenia z funduszy strukturalnych w ramach Celu Konwergencji w latach 2007–2013 (w euro; w cenach z 2004 roku)

| Państwo | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | Kwota środków na zobowiązania |
|-----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-------------------------------|
| Austria | 27 808 219 | 26 070 205 | 24 332 192 | 22 594 178 | 20 856 165 | 19 118 151 | 17 380 137 | 158 159 247 |
| Belgia | 140 860 108 | 121 390 683 | 101 921 256 | 82 451 831 | 62 982 404 | 43 512 979 | 24 043 553 | 577 162 814 |
| Grecja | 1 013 524 846 | 950 194 286 | 886 863 726 | 823 533 166 | 760 202 605 | 696 872 046 | 633 541 486 | 5 764 732 161 |
| Hiszpania | 344 327 561 | 297 685 964 | 251 044 367 | 204 402 770 | 157 761 175 | 111 119 578 | 64 477 981 | 1 281 194 398 |
| Niemcy | 653 249 463 | 614 596 891 | 575 944 319 | 537 291 745 | 498 639 173 | 459 986 599 | 421 334 027 | 3 703 187 217 |
| Portugalia | 64 441 805 | 55 031 480 | 45 621 155 | 36 210 831 | 26 800 506 | 17 390 181 | 7 979 856 | 253 475 814 |
| Wielka Brytania | 40 228 788 | 34 327 205 | 28 425 623 | 22 524 040 | 16 622 457 | 10 720 875 | 4 819 292 | 157 668 280 |
| Włochy | 85 272 320 | 75 272 602 | 65 272 883 | 55 273 165 | 45 273 446 | 35 273 728 | 25 274 009 | 276 189 653 |
| RAZEM | 2 369 713 110 | 2 174 569 316 | 1 979 425 521 | 1 784 281 726 | 1 589 137 931 | 1 393 994 137 | 1 198 850 341 | 12 171 769 584 |

Dodatkowe środki (w euro) określone w załączniku II do rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 w punktach:

- 26: Hiszpania (99 750 000);
- 27: Hiszpania (49 874 998);
- 28: Włochy (110 722 500);
- 30: Niemcy (57 855 000).

Źródło: Załącznik II do Decyzji KE nr 594/2006 z 4 sierpnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 243 z 6 września 2006 roku

Tabela 17. Indyktywny podział środków na zobowiązania między państwa członkowskie dla regionów kwalifikujących się do finansowania z Funduszu Spójności w ramach Celu Konwergencja w latach 2007–2013 (w euro; w cenach z 2004 roku)

| Państwo | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | Kwota środków na zobowiązania |
|------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-------------------------------|
| Bulgaria | 161 567 407 | 227 036 657 | 299 350 419 | 308 884 642 | 323 655 053 | 337 844 495 | 351 311 565 | 2 009 650 238 |
| Cypr | 52 598 692 | 42 866 160 | 33 133 627 | 23 401 096 | 13 668 564 | 13 668 564 | 13 668 564 | 193 005 267 |
| Czechy | 1 032 973 476 | 1 061 839 898 | 1 089 394 960 | 1 117 666 453 | 1 144 441 732 | 1 169 574 794 | 1 194 093 238 | 7 809 984 551 |
| Estonia | 118 267 391 | 126 243 551 | 134 770 066 | 143 884 910 | 153 769 893 | 164 346 824 | 175 340 789 | 1 000 465 639 |
| Grecja | 468 628 525 | 468 628 525 | 468 628 525 | 468 628 525 | 468 628 525 | 468 628 525 | 468 628 525 | 3 280 399 675 |
| Litwa | 180 857 472 | 230 966 558 | 277 869 373 | 303 013 907 | 320 491 883 | 348 611 677 | 367 060 291 | 1 987 693 262 |
| Łotwa | 159 639 206 | 170 660 138 | 182 971 312 | 194 037 557 | 205 794 168 | 217 675 551 | 229 618 153 | 1 331 962 318 |
| Malta | 24 809 997 | 32 469 219 | 37 971 049 | 45 716 955 | 45 716 955 | 37 971 049 | 26 993 186 | 251 648 410 |
| Polska | 1 883 652 471 | 2 208 285 009 | 2 532 817 229 | 2 755 750 999 | 3 075 155 487 | 3 377 773 568 | 3 679 416 048 | 19 512 850 811 |
| Portugalia | 387 861 709 | 387 861 709 | 387 861 709 | 387 861 709 | 387 861 709 | 387 861 709 | 387 861 709 | 2 715 031 963 |
| Rumunia | 419 281 086 | 589 798 724 | 777 576 436 | 914 797 379 | 965 860 486 | 1 017 857 319 | 1 069 617 278 | 5 754 788 708 |
| Słowacja | 197 125 902 | 317 519 267 | 452 740 053 | 630 951 164 | 664 262 430 | 668 505 352 | 492 973 966 | 3 424 078 134 |
| Słowenia | 86 225 407 | 115 705 905 | 145 555 750 | 175 774 942 | 206 363 481 | 237 321 369 | 268 648 603 | 1 235 595 457 |
| Węgry | 328 094 604 | 687 358 082 | 1 080 433 910 | 1 308 130 864 | 1 343 212 938 | 1 388 664 318 | 1 434 278 789 | 7 570 173 505 |
| RAZEM | 5 340 015 938 | 6 440 202 745 | 7 601 049 999 | 8 469 616 460 | 8 995 228 251 | 9 498 460 619 | 9 808 199 139 | 56 067 677 700 |

Dodatkowe środki (w euro) określone w załączniku II do rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 w punkcie:

– 24: Estonia (16 157 785), Litwa (41 177 899) i Łotwa (27 759 767).

Źródło: Załącznik II (zmieniający Załącznik III) do Decyzji KE nr 191/2007 z 26 marca 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 87 z 28 marca 2007 roku

Tabela 18. Indyktywny przydział środków na zobowiązania dla regionów Hiszpanii kwalifikujących się do wsparcia przejściowego i specjalnego przeznaczenia z Funduszu Spójności w ramach Celu Konwergencja w latach 2007–2013 (w euro; w cenach z 2004 roku)

| Państwo | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | Kwota środków na zobowiązania |
|-----------|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------|-------------------------------|
| Hiszpania | 1 197 000 000 | 847 875 000 | 498 750 000 | 249 375 000 | 199 500 000 | 149 625 000 | 99 750 000 | 3 241 875 000 |

Źródło: Załącznik IV do Decyzji KE nr 594/2006 z 4 sierpnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 243 z 6 września 2006 roku

Tabela 19. Indykatorywny podział środków na zobowiązania między państwa członkowskie dla regionów kwalifikujących się do finansowania z funduszy strukturalnych w ramach Celu Konkurencyjności regionalna i zatrudnienie w latach 2007–2013 (w euro; w cenach z 2004 roku)

| Państwo | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | Kwota środków na zobowiązania |
|-----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-------------------------------|
| Austria | 130 215 467 | 130 215 467 | 130 215 467 | 130 215 467 | 130 215 467 | 130 215 467 | 130 215 467 | 761 883 269 |
| Belgia | 180 646 042 | 180 646 042 | 180 646 042 | 180 646 042 | 180 646 042 | 180 646 042 | 180 646 042 | 1 264 522 294 |
| Czechy | 53 121 612 | 53 121 612 | 53 121 612 | 53 121 612 | 53 121 612 | 53 121 612 | 53 121 612 | 172 351 284 |
| Dania | 64 590 760 | 64 590 760 | 64 590 760 | 64 590 760 | 64 590 760 | 64 590 760 | 64 590 760 | 452 135 320 |
| Finlandia | 133 169 207 | 133 169 207 | 133 169 207 | 133 169 207 | 133 169 207 | 133 169 207 | 133 169 207 | 778 631 938 |
| Francja | 1 300 073 309 | 1 300 073 309 | 1 300 073 309 | 1 300 073 309 | 1 300 073 309 | 1 300 073 309 | 1 300 073 309 | 9 000 763 163 |
| Hiszpania | 446 483 901 | 446 483 901 | 446 483 901 | 446 483 901 | 446 483 901 | 446 483 901 | 446 483 901 | 2 925 887 307 |
| Holandia | 210 411 357 | 210 411 357 | 210 411 357 | 210 411 357 | 210 411 357 | 210 411 357 | 210 411 357 | 1 472 879 499 |
| Irlandia | 37 165 057 | 37 165 057 | 37 165 057 | 37 165 057 | 37 165 057 | 37 165 057 | 37 165 057 | 260 155 399 |
| Luksemburg | 6 399 452 | 6 399 452 | 6 399 452 | 6 399 452 | 6 399 452 | 6 399 452 | 6 399 452 | 44 796 164 |
| Niemcy | 1 192 678 174 | 1 192 678 174 | 1 192 678 174 | 1 192 678 174 | 1 192 678 174 | 1 192 678 174 | 1 192 678 174 | 8 273 934 718 |
| Portugalia | 62 170 985 | 62 170 985 | 62 170 985 | 62 170 985 | 62 170 985 | 62 170 985 | 62 170 985 | 435 196 895 |
| Słowacja | 59 287 258 | 57 274 995 | 54 915 823 | 51 153 834 | 53 136 512 | 56 208 234 | 66 081 102 | 398 057 758 |
| Szwecja | 206 113 034 | 206 113 034 | 206 113 034 | 206 113 034 | 206 113 034 | 206 113 034 | 206 113 034 | 1 077 567 589 |
| Wielka Brytania | 762 245 400 | 762 245 400 | 762 245 400 | 762 245 400 | 762 245 400 | 762 245 400 | 762 245 400 | 5 335 717 800 |
| RAZEM | 5 523 220 006 | 5 521 207 743 | 5 518 848 571 | 5 515 086 582 | 5 517 069 260 | 5 520 140 982 | 5 530 013 850 | 37 194 148 334 |

Dodatkowe środki (w euro) określone w załączniku II do rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 w punktach:

- 16: Czechy (199 500 000);
- 20: Finlandia (153 552 511) i Szwecja (215 598 656);
- 23: Szwecja (149 624 993);
- 25: Austria (149 625 000) i Niemcy (74 812 500);
- 26: Hiszpania (199 500 000);
- 28: Włochy (209 475 000);
- 29: Francja (99 750 000).

Źródło: Załącznik I do Decyzji KE nr 593/2006 z 4 sierpnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 243 z 6 września 2006 roku

Tabela 20. Indykatorywny podział środków na zobowiązania między państwa członkowskie dla regionów kwalifikujących się do wsparcia przejściowego i specjalnego przeznaczenia z funduszy strukturalnych w ramach Celu Konkurencyjności regionalna i zatrudnienie w latach 2007–2013 (w euro; w cenach z 2004 roku)

| Państwo | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | Kwota środków na zobowiązania |
|-----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------------------------|
| Cypr | 101 752 415 | 82 287 352 | 62 822 288 | 43 357 223 | 23 892 160 | 23 892 160 | 23 892 160 | 361 895 758 |
| Finlandia | 99 696 384 | 89 768 069 | 79 839 753 | 69 911 437 | 59 983 122 | 50 054 806 | 40 126 490 | 324 544 537 |
| Grecja | 205 317 626 | 157 827 178 | 110 336 730 | 62 846 282 | 15 355 833 | 15 355 833 | 15 355 833 | 582 395 315 |
| Hiszpania | 1 206 899 743 | 986 622 023 | 766 344 304 | 546 066 584 | 325 788 865 | 325 788 865 | 325 788 865 | 3 649 807 023 |
| Irlandia | 143 368 343 | 110 877 547 | 78 386 752 | 45 895 958 | 13 405 162 | 13 405 162 | 13 405 162 | 418 744 086 |
| Portugalia | 102 050 610 | 87 367 364 | 72 684 118 | 58 000 871 | 43 317 626 | 28 634 379 | 13 951 133 | 347 157 850 |
| Węgry | 646 048 749 | 498 162 329 | 350 275 909 | 202 389 488 | 54 503 069 | 54 503 069 | 54 503 069 | 1 720 653 088 |
| Wielka Brytania | 285 202 703 | 223 208 873 | 161 215 043 | 99 221 213 | 37 227 383 | 37 227 383 | 37 227 383 | 880 529 981 |
| Włochy | 216 111 659 | 180 773 664 | 145 435 670 | 110 097 675 | 74 759 680 | 74 759 680 | 74 759 680 | 626 325 208 |
| RAZEM | 3 006 448 232 | 2 416 894 399 | 1 827 340 567 | 1 237 786 731 | 648 232 900 | 623 621 337 | 599 009 775 | 8 912 052 846 |

Dodatkowe środki (w euro) określone w załączniku II do rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 w punktach:

- 15: Węgry (139 732 594);
- 19: Hiszpania (99 749 993);
- 20: Finlandia (164 835 524), Hiszpania (434 492 233) i Portugalia (58 848 251);
- 26: Hiszpania (299 250 000);
- 27: Włochy (250 372 500).

Źródło: Załącznik II do Decyzji KE nr 593/2006 z 4 sierpnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 243 z 6 września 2006 roku

Tabela 21. Orientacyjny podział środków przydzielonych państwom członkowskim kwalifikującym się do finansowania z EFRR w ramach Celu Europejska współpraca terytorialna na lata 2007–2013 (w euro; w cenach z 2004 roku)

| Państwo | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|-----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Austria | 32 111 794 | 32 178 385 | 32 311 568 | 32 511 341 | 32 711 114 | 32 844 296 | 32 977 479 |
| Belgia | 24 096 228 | 24 181 322 | 24 351 512 | 24 606 795 | 24 862 078 | 25 032 266 | 25 202 455 |
| Bułgaria | 22 307 579 | 22 372 401 | 22 502 044 | 22 696 509 | 22 890 974 | 23 020 617 | 23 150 260 |
| Cypr | 3 450 858 | 3 456 749 | 3 468 531 | 3 486 203 | 3 503 875 | 3 515 656 | 3 527 437 |
| Czechy | 48 781 994 | 48 866 024 | 49 034 084 | 49 286 174 | 49 538 264 | 49 706 324 | 49 874 384 |
| Dania | 12 831 919 | 12 876 204 | 12 964 775 | 13 097 631 | 13 230 487 | 13 319 057 | 13 407 628 |
| Estonia | 6 568 744 | 6 579 957 | 6 602 383 | 6 636 021 | 6 669 661 | 6 692 087 | 6 714 513 |
| Finlandia | 14 970 879 | 15 013 723 | 15 099 410 | 15 227 942 | 15 356 473 | 15 442 160 | 15 527 848 |
| Francja | 107 291 297 | 107 795 740 | 108 804 628 | 110 317 960 | 111 831 291 | 112 840 179 | 113 849 067 |
| Grecja | 25 984 211 | 26 074 722 | 26 255 744 | 26 527 278 | 26 798 811 | 26 979 833 | 27 160 856 |
| Hiszpania | 68 774 676 | 69 108 679 | 69 776 686 | 70 778 697 | 71 780 706 | 72 448 713 | 73 116 720 |
| Holandia | 30 465 429 | 30 598 440 | 30 864 465 | 31 263 503 | 31 662 541 | 31 928 566 | 32 194 591 |
| Irlandia | 18 888 311 | 18 920 654 | 18 985 340 | 19 082 369 | 19 179 398 | 19 244 084 | 19 308 770 |
| Litwa | 13 697 617 | 13 726 193 | 13 783 345 | 13 869 074 | 13 954 803 | 14 011 955 | 14 069 108 |
| Luksemburg | 1 851 602 | 1 855 278 | 1 862 629 | 1 873 656 | 1 884 682 | 1 884 682 | 1 899 386 |
| Łotwa | 11 285 384 | 11 304 648 | 11 343 177 | 11 400 970 | 11 458 763 | 11 497 293 | 11 535 821 |
| Malta | 1 910 639 | 1 913 901 | 1 920 424 | 1 930 208 | 1 939 993 | 1 946 517 | 1 953 039 |
| Niemcy | 103 586 333 | 104 265 787 | 105 624 694 | 107 663 056 | 109 701 417 | 111 060 324 | 112 419 232 |
| Polska | 90 676 181 | 90 991 104 | 91 620 952 | 92 565 722 | 93 510 492 | 94 140 339 | 94 770 186 |
| Portugalia | 12 007 919 | 12 093 330 | 12 264 151 | 12 520 384 | 12 776 615 | 12 947 437 | 13 118 258 |
| Rumunia | 56 487 600 | 56 667 138 | 57 026 215 | 57 564 830 | 58 103 446 | 58 462 523 | 58 821 600 |
| Słowacja | 28 528 175 | 28 572 584 | 28 661 400 | 28 794 625 | 28 927 850 | 29 016 668 | 29 105 484 |
| Słowenia | 13 110 890 | 13 127 323 | 13 160 192 | 13 209 495 | 13 258 798 | 13 291 667 | 13 324 535 |
| Szwecja | 33 150 806 | 33 224 327 | 33 371 368 | 33 591 930 | 33 812 492 | 33 959 532 | 34 106 574 |
| Węgry | 48 428 927 | 48 512 610 | 48 679 975 | 48 931 023 | 49 182 070 | 49 349 435 | 49 516 801 |
| Wielka Brytania | 88 457 084 | 88 945 013 | 89 920 872 | 91 384 662 | 92 848 450 | 93 824 309 | 94 800 168 |
| Włochy | 104 312 152 | 104 782 989 | 105 724 662 | 107 137 171 | 108 549 681 | 109 491 354 | 110 433 026 |
| RAZEM | 1 024 015 228 | 1 028 005 225 | 1 035 985 226 | 1 047 955 229 | 1 059 925 225 | 1 067 905 225 | 1 075 885 226 |

Źródło: Załącznik do Decyzji KE nr 349/2007 z 15 maja 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 131 z 23 maja 2007 roku

III. ZASADY POMOCY FINANSOWEJ UNII EUROPEJSKIEJ JAKO PRZEJAW DBAŁOŚCI O EFEKTYWNOŚĆ JEJ POLITYKI REGIONALNEJ

Jeśli przyjmie się założenie, że rola i znaczenie europejskiej polityki rozwoju regionalnego stopniowo rosną, niezbędne jest skierowanie zwiększonej uwagi na problematykę zasad i reguł funkcjonowania tejże polityki. Umożliwi to bowiem dopełnienie obrazu tej sfery aktywności Unii Europejskiej, a w konsekwencji pozwoli na pełniejsze zrozumienie mechanizmów rządzących europejskim wsparciem finansowym dla regionów.

Polityka rozwoju regionalnego, prowadzona w Unii Europejskiej na wspólnych zasadach, przeszła wieloletni i niezwykle złożony proces ewolucyjny, charakteryzujący się stopniowym rozszerzaniem zakresu prowadzonych działań, kształtowaniem instrumentów prawnych, instytucjonalnych, finansowych oraz kreowaniem pewnych elementarnych zasad, bez których znajomości nie sposób dyskutować o problematyce funduszy europejskich. Dzieje się tak, ponieważ „ogólne zasady prawa Wspólnot bardzo często wchodzi w sferę regulacji związanych z polityką regionalną Wspólnoty oraz stanowią wytyczne do realizacji tej polityki”¹.

Gwoli ścisłości zaznaczyć jednak należy, że wspomniane zasady, mimo iż mają swe wyraźne odbicie zarówno w prawie pierwotnym, jak i pochodnym UE, nie są ostatecznie ukształtowane. Podobnie jak instrumenty oraz cele polityki regionalnej (i szerzej – strukturalnej) ulegają one przeobrażeniom i przekształceniom w miarę zmieniających się potrzeb i wymogów społeczno-gospodarczych zarówno państw, jak i samego ugrupowania. Nie bez znaczenia jest także rosnąca świadomość i troska o zwiększenie efektywności wsparcia finansowego świadczonego przez UE oraz rosnąca rola polityki regionalnej w jej wspólnotowym wymiarze. Zasady, o których mowa, umożliwiły zreformowanie (przekształcenie) początkowo bardzo chaotycznych i nieefektywnych działań Wspólnot w złożony, niepozbawiony wad, aczkolwiek spójny i logiczny system reguł przyznawania pomocy mającej na celu – w dłuższej perspektywie czasowej – zrównoważony rozwój Wspólnoty jako całości².

¹ Adam Sauer / Elżbieta Kawecka-Wyrzykowska / Michał Kulesza, *Polityka regionalna Unii Europejskiej a instrumenty wspierania rozwoju regionalnego w Polsce*, Warszawa 2000, s. 24.

² „Chociaż polityka regionalna UE jest silnie powiązana z rozdzielaniem funduszy strukturalnych, ich procedury wdrożeniowe nie są zunifikowane – różnią się w zależności od przyjętych rozwiązań instytucjonalnych zarówno na szczeblu regionalnym, jak i lokalnym w poszczególnych państwach członkowskich. Z tego choćby powodu rozdzielanie funduszy europejskich niekoniecznie musi łączyć elity regionalne z UE, w szczególności zaś tam, gdzie są one nadzorowane przez władze centralne”, Jim Hughes / Gwendolyn Sasse / Claire Gordon, *The Regional Deficit in Eastward Enlargement of the European Union: Top Down Policies and Bottom Up Reactions*, <http://www.one-europe.ac.uk/pdf/w29gordon.pdf>, s. 4.

1. Zasady generalne

Pierwszą grupę zasad stanowią tzw. zasady generalne. Ich nazwa wynika z tego, że mają zastosowanie do funkcjonowania całej Unii Europejskiej, a nie tylko funduszy pomocowych. „Większość z nich obowiązywała co prawda w poprzednich okresach programowania (np. komplementarność, spójność, partnerstwo, dodatkowość), ale została zmodyfikowana, inne stanowią swoistą nowość (np. zasada proporcjonalności). Pozostałe zasady (równości kobiet i mężczyzn, niedyskryminacji, zrównoważonego rozwoju), mające charakter horyzontalny, były wprowadzone do polityk wspólnotowych przez zapisy traktatowe i obowiązywały państwa członkowskie w poprzednich okresach programowania. Ustawodawca zdecydował jednak o ich bezpośrednim wprowadzeniu do tekstu Rozporządzenia nr 1083/2006 (i tym samym niejako powieleniu), aby mocniej uwypuklić ich znaczenie”³.

1.1. Zasada subsydiarności

Materię o niezwyklej znaczeniu dla przebiegu procesów integracyjnych stanowi kwestia mająca bezpośredni związek z przenoszeniem (transferem) suwerennych kompetencji państwa członkowskiego na rzecz organizacji integracyjnej. Mowa tu oczywiście o zasadzie subsydiarności⁴. „Przyjęcie do TWE, zgodnie z preambułą w TUE, nowego art. 5 do TWE, określającego postępowanie w obrębie Unii według zasady subsydiarności, przy równoczesnym skreśleniu art. 174 TWE odnoszącego ją jedynie do obszaru polityki w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego”⁵, oznaczało, że rozszerzono zakres jej stosowania na całość działalności w obrębie UE. Wymusza ona na uczestnikach wspólnotowego systemu decyzyjnego przeprowadzenie swego rodzaju dwuetapowego testu subsydiarności: odpowiedzi na pytanie, czy Wspólnota w ogóle powinna podejmować jakiegokolwiek działania, a jeśli tak, to jak powinna te działania przeprowadzić.

Realizacja programów operacyjnych, będąca obowiązkiem władz każdego kraju członkowskiego na właściwym szczeblu terytorialnym, powinna przebiegać zgodnie z zasadą pomocniczości (subsidiarności)⁶. „W porównaniu z latami 2000–2006 zasada ta została w znaczący sposób wzmocniona, przede wszystkim poprzez zwiększenie roli państw członkowskich w definiowaniu strategicznych priorytetów polityki spójności

³ *Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich w zakresie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2007–2013*, <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/AA2B283F-DAE8-413C-BD9A-E4FF1B21C220/27734/pakiet7komentarzedorzporz3.pdf>, s. 35. Por. Agnieszka Jankowska / Robert Knopik / Tomasz Kierzkowski (red.), *Fundusze Strukturalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 60–93.

⁴ Por. Jan W. Tkaczyński / Radosław Potorski / Rafał Willa, *Unia Europejska. Wybrane aspekty ustrojowe*, Toruń 2007, s. 68–78.

⁵ Jan W. Tkaczyński, *Ustrój federalny Niemiec a system decyzyjny Unii Europejskiej*, Kraków 2005, s. 116. Por. Theodor Schilling, *Subsidiarity as a Rule and a Principle, or: Taking Subsidiarity Seriously*, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/95/9510ind.html>

⁶ Por. art. 12 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

(...) oraz programowaniu Funduszu Spójności. Zgodnie z tym podejściem i w zależności od odpowiednich kompetencji poziomu terytorialnego, w Polsce programy operacyjne realizowane będą zarówno na poziomie regionalnym, jak i krajowym⁷⁷.

Choć wejście w życie Traktatu Ustanawiającego Konstytucję dla Europy nie może być brane pod uwagę, to interesujący jest jeden z zamieszczonych w nim zapisów. Mowa tu o art. I–11 ust. 3, który brzmi następująco: „Zgodnie z zasadą pomocniczości (subsydiarności), Unia w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym i jeżeli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze jego osiągnięcie na poziomie Unii (...)”⁷⁸. Administracyjne struktury regionalne i lokalne uznano zatem za podmioty osiągające cele europejskie i dopiero gdyby nie były one zdolne do zrealizowania powierzonych im zadań, możliwe byłoby przeniesienie stosownych uprawnień na rzecz Wspólnoty⁹.

Dzięki temu, że europejska polityka rozwoju regionalnego nie jest zaliczana do „katalogu” kompetencji wyłącznych Wspólnot, możliwe jest, zdaniem Ireny Pietrzyk, rozważanie jej jako klasycznej egzemplifikacji praktykowania zasady subsydiarności. „Polityka rozwoju regionalnego pozostaje przede wszystkim w gestii danego państwa członkowskiego, natomiast organy wspólnotowe ingerują w tę dziedzinę jedynie pomocniczo, uwzględniając skalę całego ugrupowania. Instytucje Wspólnotowe biorą przy tym pod uwagę zakres występujących w poszczególnych krajach problemów regionalnych i możliwości finansowego zaangażowania odnośnych władz publicznych w ich rozwiązywanie”¹⁰.

1.2. Zasada dodatkowości (współfinansowania)

W pierwszych latach funkcjonowania wsparcia finansowego Wspólnot na rzecz krajów członkowskich te ostatnie wykorzystywały uzyskiwane fundusze, rekompensując sobie niejako za ich pośrednictwem składki członkowskie. Tego rodzaju proceder umożliwił zarazem redukcję wydatków na działania strukturalne (w tym na politykę regionalną) z budżetów krajowych. Chcąc ukrócić te praktyki, Wspólnota wprowadziła zasadę dodatkowości (współfinansowania) jako jeden ze środków zaradczych mających przeciwdziałać pojawiającym się nadużyciom. Przypomnieć jednak należy, że główną ideą przy-

⁷⁷ *Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich...*, s. 40.

⁷⁸ Por. Iwona Przychocka, *Istota pomocy strukturalnej Unii Europejskiej*, [w:] Jerzy Sikorski (red.), *Rozwój regionów wschodnich: szanse po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, Białystok 2004, s. 331; Adam Sauer / Elżbieta Kawecka-Wyrzykowska / Michał Kulesza, op.cit., s. 24–26; Jan W. Tkaczyński, *Ustrój federalny Niemiec...*, s. 113–135; Elżbieta Weiss, *Zarządzanie projektami współfinansowanymi przez Unię Europejską*, Wrocław 2003, s. 15–16.

⁹ Podpisany niedawno Traktat Reformujący (Lizboński) zawiera identyczny zapis jak przedstawiony powyżej (choć pod zmienionym numerem – art. 5 ust. 3). Por. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cm-sUpload/cg00001-re01.pl107.pdf>.

¹⁰ Irena Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa 2000, s. 157. Por. Iwona Przychocka, op.cit., s. 331.

świecającą udzielaniu pomocy finansowej na rzecz działań strukturalnych w państwach członkowskich było (i jest w dalszym ciągu) redukcja obszarów zacofania cywilizacyjnego i wzmacnianie atutów poszczególnych regionów, by po pewnym czasie pomoc ta nie była już potrzebna.

Pierwsze kroki legislacyjne podjęto jednak dopiero w roku 1988, wydając stosowne rozporządzenie¹¹. Szczególnie istotny był art. 9, w którym stwierdzono, że „(...) państwo członkowskie zobowiązane jest w danym okresie planistycznym do utrzymania nakładów na politykę regionalną przynajmniej na poziomie wydatków poniesionych w okresie poprzednim (...)”. Zbliżone rozwiązania prawne obowiązywały potem w kolejnych perspektywach budżetowych. Dla okresu programowania budżetowego 2007–2013, jak najbardziej słusznie, podtrzymano konieczność istnienia tejże reguły, ponieważ dla osiągnięcia autentycznego oddziaływania gospodarczego środki funduszy nie mogą zastępować publicznych lub innych, równoważnych wydatków strukturalnych państwa członkowskiego¹². Z powyższego wynika więc, że fundusze strukturalne jedynie powiększają pulę dostępnych środków przeznaczanych przez kraje członkowskie na politykę regionalną, a nie zastępują ich¹³.

„Dla regionów objętych Celem Konwergencja¹⁴ Komisja i państwa członkowskie określają poziom publicznych lub równoważnych wydatków strukturalnych, jaki państwo członkowskie utrzymuje we wszystkich właściwych regionach w okresie programowania”¹⁵, a poziom wydatków ponoszonych przez państwo członkowskie stanowi jedną z pozycji objętych decyzją Komisji w sprawie Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia. Istotne jest również i to, że poziom wydatków w danym państwie musi być „co najmniej równy kwocie średniorocznych wydatków realnych poniesionych w poprzednim okresie programowania”¹⁶.

1.3. Zasada koncentracji

Zasada koncentracji polega na skupieniu możliwie największej liczby funduszy europejskich oraz podejmowanych interwencji na tzw. priorytetowych obszarach problemo-

¹¹ Regulation of the Council No 2052/88 of 24 June 1988, [w:] Dz.U. UE nr L 185 z 24 czerwca 1988 roku.

¹² Środki finansowe pochodzące z Funduszy nie powinny zastępować aktywności jednostki/institucji, ale ją uzupełniać o takie działania, które nie byłyby możliwe bez znacznego wsparcia finansowego ze strony UE.

¹³ Fundusz Spójności nie został objęty zasadą dodatkowości, ale za to podlega zasadzie warunkowości.

¹⁴ Dla regionów objętych tym celem wprowadzono obowiązek przeprowadzenia weryfikacji tejże zasady, a to ze względu na wielkość alokowanych zasobów finansowych. „Przeprowadzona weryfikacja może doprowadzić do modyfikacji wymaganego poziomu wydatków strukturalnych, jeśli np. sytuacja gospodarcza w państwie członkowskim uległa znaczącej zmianie. Kraje zostały także zobowiązane stosownymi zapisami rozporządzenia do przekazywania Komisji informacji, które pozwolą na przeprowadzenie ww. weryfikacji. Po raz pierwszy także rozporządzenie wprowadza: a) obowiązek publikacji przez Komisję wyników weryfikacji; b) sankcje dla państw członkowskich objętych Celem Konwergencja (w postaci korekt finansowych), w przypadku nieprzestrzegania zapisów dotyczących weryfikacji zasady dodatkowości”, [w:] *Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich...*, s. 41.

¹⁵ Art. 15 ust. 2 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

¹⁶ Ibidem, art. 15 ust. 3.

wych, a także na kwestiach mających znaczenie z punktu widzenia spójności społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej jako całości. Oznacza to, „po pierwsze, połączenie środków finansowych rozproszonych uprzednio pomiędzy różne oddzielnie działające fundusze oraz sprzężenie finansowania budżetowego z kredytowaniem (...); po drugie, wyznaczenie z góry obszarów, które korzystać będą z pomocy funduszy, oraz wyznaczenie celów, które poszczególne fundusze mogą finansować”¹⁷.

W poprzednim okresie programowania budżetowego uznano, że na najważniejsze i wymagające największej pomocy finansowej działania, skoncentrowane wokół ówczesnego Celu 1, przeznaczonych zostać powinno 69,7% dostępnych środków pomocowych¹⁸. W obecnej perspektywie programowej postanowiono tę koncentrację dodatkowo wzmocnić przez wyasygnowanie aż 81,54% całkowitych zasobów przeznaczonych na politykę strukturalną na nowy Cel 1 Konwergencja. Dodatkowo uznano, że programy operacyjne mogą uzyskać finansowanie tylko i wyłącznie z jednego funduszu¹⁹. Dzięki tym zabiegom udało się nie tylko systematycznie zmniejszyć liczbę Celów (priorytetów) Unii Europejskiej, ale jednocześnie skoncentrować środki finansowe w mniejszej liczbie funduszy europejskich.

1.4. Zasada koordynacji

Rozporządzenie Rady nr 2052/88 było, jak to zostało już wyżej wspomniane, pierwszym aktem prawnym, w którym zawarto postanowienia dotyczące wszystkich reguł korzystania ze wsparcia finansowego Wspólnot. Stwierdzono tam m.in., że „dla jakiegokolwiek danego okresu [programowania], poszczególne środki lub operacje mogą korzystać z pomocy tylko z jednego funduszu w danym czasie”²⁰. Nie sposób tego rozwiązania ocenić inaczej, jak próby przeciwdziałania i zwalczania zniekształcania warunków konkurencji w ramach Wspólnot.

Także i dla obecnego okresu budżetowego przyjęto zbliżone rozwiązanie legislacyjne, polegające na zastrzeżeniu, że konkretny realizowany projekt może uzyskać dofinansowanie tylko i wyłącznie z jednego funduszu. Obecne rozwiązanie przyjęło następujący kształt: „Programy operacyjne otrzymują finansowanie wyłącznie z jednego funduszu”²¹. Rozwinięcie tego zapisu stanowi art. 54 ust. 3 lit. a–b i ust. 5 Rozporządze-

¹⁷ Agnieszka Tokarska, *Podstawy funkcjonowania funduszy strukturalnych*, [w:] Dariusz Czarnasiewicz, *Europejskie fundusze strukturalne, Fundusz Spójności – wstępne propozycje dla Polski*, Szczecin 2003, s. 16.

¹⁸ Art. 7 ust. 2 Rozporządzenia Rady nr 1260/1999 z 21 czerwca 1999 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 161 z 26 czerwca 1999 roku.

¹⁹ Choć dopuszczalne są także wyjątki. Por. art. 34 ust. 1 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

²⁰ Art. 14 ust. 1 Regulation of the Council No 2052/88 of 24 June 1988, [w:] Dz.U. UE nr L 185 z 24 czerwca 1988 roku.

²¹ Art. 34 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku. Wprowadzenie zasady „jeden program – jeden fundusz” stanowi znaczne uproszczenie systemu i odejście od promowanej dotąd przez KE zasady wielofunduszowości programów operacyjnych. Pamiętać jednak należy, że dopuszczalne są pewne wyjątki: *cross-financing* między EFRR i EFS oraz wspólne finansowanie programów operacyjnych z zakresu infrastruktury transportowej i środowiska naturalnego przez EFRR i FS. Por. *Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich...*, s. 62–63.

nia nr 1083/2006, w myśl którego „podczas okresu kwalifikowalności (...) oś priorytetowa może w danym momencie otrzymywać pomoc wyłącznie z jednego funduszu (...), a operacja może w danym momencie otrzymywać pomoc funduszu wyłącznie w ramach jednego programu operacyjnego”. Natomiast „wydatki współfinansowane z funduszy nie otrzymują pomocy z innego wspólnotowego instrumentu finansowego”. Mimo że z zakresu polityki strukturalnej usunięto wsparcie dla obszarów rolnych i rybołówstwa, a także przekształcono fundusze odpowiedzialne za udzielanie wsparcia w tych sektorach (obecnie są to: Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejski Fundusz Rybacki), w dalszym ciągu należy koordynować działania funduszy strukturalnych z wyżej wzmiankowanymi. Jeśli przyjrzeć się tej zasadzie bliżej, zastanowić się można, czy aby jej istotą nie jest również koordynowanie przez Komisję Europejską polityk rozwoju regionalnego wszystkich krajów członkowskich oraz zagwarantowanie harmonijnego rozwoju obszaru Unii jako całości²².

Przyglądając się tej zasadzie, nie można pominąć i tego, że na potrzeby perspektywy budżetowej 2007–2013 utworzono komitet koordynujący fundusze (*coordination committee of the funds*), składający się z przedstawicieli państw członkowskich pod przewodnictwem reprezentanta Komisji Europejskiej²³. Charakter tej instytucji i zasady jego pracy zostały określone w stosownej decyzji²⁴. Niemniej zaznaczyć należy, że działa on jako ciało doradczo-zarządzające i odgrywa w głównej mierze rolę opiniodawczą w stosunku do przedstawianych przez KE propozycji działań. Dzięki temu zabiegowi ograniczono w pewien sposób uprawnienia KE w zakresie stanowienia prawa. Zobligowano bowiem Komisję do konsultowania wydawanych przez nią wszystkich aktów wykonawczych do rozporządzenia ogólnego na lata 2007–2013 z komitetem koordynującym fundusze²⁵.

1.5. Zasada partnerstwa

Kolejną zasadą polityki strukturalnej Unii Europejskiej jest reguła partnerstwa, która została uznana przez Komisję Europejską za niezwykle istotną w procesie zarządzania funduszami strukturalnymi. W myśl tej zasady cele interwencji funduszy winny być osiągnięte w ramach ścisłej współpracy (partnerstwa) pomiędzy KE a każdym państwem członkowskim. Stąd można się pokusić o twierdzenie, że „polega ona na szerokiej współpracy i dialogu pomiędzy podmiotami polityki strukturalnej, zarówno na szczeblu

²² Art. 9 ust. 4 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku; Julian Skrzyp, *Polityka rozwoju regionalnego: wybrane zagadnienia*, Siedlce 2002, s. 97; Irena Pietrzyk, op.cit., s. 158–165.

²³ Powołano go w miejsce kilku dotychczas działających komitetów: Komitetu ds. Rozwoju i Rekonwersji Regionów, Komitetu ds. Struktury Agrarnej i Rozwoju Wsi, Komitetu ds. Struktur Rybołówstwa i Akwakultury (działają one nadal, niejako równolegle, i tak długo, aż zakończone zostaną wszystkie podlegające im programy i projekty).

²⁴ Decyzja Rady nr 468/1999 z 28 czerwca 1999 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 184 z 17 lipca 1999 roku.

²⁵ Pamiętać także należy, że KE przy wykonywaniu swych zadań związanych z EFS jest wspomagana przez komitet powoływany na podstawie art. 147 TWE, który również ma funkcje opiniodawczo-konsultacyjne.

lokalnym, regionalnym, jak i państwowym. Zasada ta łączy w sobie równość kompetencji i prawa głosu, a także współodpowiedzialność za przeprowadzenie programu”²⁶.

W zależności od pojawiających się potrzeb, a także zgodnie z obowiązującymi przepisami wewnątrz krajowymi i praktyką krajową, każde państwo członkowskie organizuje partnerstwo z różnymi podmiotami, takimi jak²⁷:

- a) władze regionalne, lokalne, miejskie i inne władze publiczne,
- b) partnerzy gospodarczy i społeczni²⁸,
- c) inne odpowiednie podmioty reprezentujące społeczeństwo obywatelskie.

Nietrudno się domyślić, że takie rozwiązanie ma swoje zalety, jak chociażby wymiana informacji i *know-how*, stymulowanie współpracy różnych szczebli władzy, tworzenie sieci wzajemnych powiązań, poczucie ze strony regionów i władz lokalnych bycia uczestnikiem procesów decyzyjnych jako podmiotów najbardziej świadomych swoich potrzeb i słabości. Jest tak, ponieważ partnerstwo obejmuje przygotowanie, realizację, monitorowanie i ocenę programów operacyjnych²⁹. Oczywiście zasada partnerstwa „może mieć silny efekt mobilizujący i legitymizujący dla subnarodowych uczestników europejskich procesów politycznych – efekt, którego władze narodowe nie potrafią kontrolować. (...) Gdziekolwiek europejska polityka próbowała promować prawdziwą regionalizację, przekazać władztwo niższemu szczeblom decyzyjnym i stymulować kooperację pomiędzy publicznymi i prywatnymi aktorami szczebla regionalnego, próby te spotkały się z silnym oporem władz centralnych”³⁰. Niektóre kraje członkowskie, obawiając się utraty swoich kompetencji na rzecz struktur władzy niższego szczebla,

²⁶ Katarzyna Głąbicka / Mirosław Grewiński, *Europejska polityka regionalna*, Warszawa 2003, s. 65. Por. Eiko R. Thielemann, *Europeanisation and Institutional Compatibility: Implementing European Regional Policy in Germany*, <http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/EuropeanisationFiles/Fileupload,38443,en.pdf>, s. 1.

²⁷ Por. art. 11 ust. 1 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku. Zasada partnerstwa została zachowana zatem w formie znanej z lat 2000–2006, niemniej dokładniej określono listę podmiotów będących partnerami. Warto w tym miejscu pokusić się o uwagę, że ryzyko impasu decyzyjnego nieporównanie wzrasta wraz z liczbą uczestników i/lub liczbą kwestii w procesie decyzyjnym. Szerzej o tym w: Paul McAleavy / Stefaan De Rynck, *Regional or Local? The EU's Future Partners in Cohesion Policy*, http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/97_55.html; Arthur Benz / Burkard Eberlein, *Regions in European Governance: The Logic of Multi-Level Interaction*, http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/98_31.html

²⁸ „Każde państwo członkowskie wyznacza najbardziej reprezentatywnych partnerów na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym oraz w sferze gospodarczej, społecznej, środowiska naturalnego lub w innej sferze, zgodnie z przepisami krajowymi i praktyką krajową, biorąc pod uwagę potrzebę wspierania równości mężczyzn i kobiet oraz zrównoważonego rozwoju poprzez integrację wymogów w zakresie ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego”, art. 11 ust. 2 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku. Komisja Europejska zobligowana jest co roku konsultować się z organizacjami reprezentującymi różnych partnerów na poziomie europejskim w sprawie pomocy funduszy, ibidem, art. 11 ust. 3.

²⁹ Por. ibidem, art. 11 ust. 2 akapit 2.

³⁰ Eiko R. Thielemann, *Europeanisation and Institutional Compatibility: Implementing European Regional Policy in Germany*, <http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/EuropeanisationFiles/Fileupload,38443,en.pdf>, s. 23. Por. Thomas Conzelmann, „*Europeanisation*” of Regional Development Policies? Linking the Multi-Level Governance Approach with Theories of Policy Learning and Policy Change, <http://eiop.or.at/eiop/pdf/1998-004.pdf>, s. 5.

w mniejszym bądź większym stopniu marginalizują znaczenie dialogu i partnerstwa, ostateczne decyzje i tak podejmując w centralnych ośrodkach decyzyjnych³¹.

1.6. Zasada podziału zarządzania

W myśl art. 14 ust. 1 Rozporządzenia nr 1083/2006 budżet Unii Europejskiej alokowany na działalność funduszy jest wykonywany w ramach tzw. zasady podziału zarządzania (*shared management*) między państwami członkowskimi a Komisją Europejską³². Oznacza to, że Komisja, realizując działania budżetowe, do których jest zobligowana, powierza jednocześnie państwom członkowskim „określone zadania wynikające z zapisów rozporządzenia ogólnego, stosując jednocześnie zasadę należytego zarządzania finansami (tzw. *sound financial management*, art. 48 ust. 2 rozporządzenia finansowego)”³³. Komisja Europejska może wykonywać swoje obowiązki w następujący sposób:

- sprawdza mechanizmy funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli w krajach członkowskich,
- może wstrzymać bieg terminu płatności lub też zawiesić płatność (w części, w całości), gdy stwierdzi, że wspomniane systemy zarządzania i kontroli nie spełniają określonych warunków i standardów,
- może także sprawdzać zwroty płatności oraz anulowane zobowiązania³⁴.

1.7. Zasada *earmarking*

Wiosną 2005 roku Rada Europejska w swych konkluzjach ze szczytu w Brukseli (22–23 marca) doszła do wniosku, że dotychczasowa formuła wdrażania założeń Strategii Lizbońskiej jest niewystarczająca, ponieważ prowadzi do niejednorodnych rezultatów w państwach członkowskich. Co więcej, jej pierwotne wyzwania, w tym przede wszystkim przekształcenie do 2010 roku UE w najbardziej konkurencyjną opartą na wiedzy gospodarkę świata, zdolną do utrzymania stałego wzrostu gospodarczego, stworzenia większej liczby lepszych miejsc pracy oraz zachowania spójności gospodarczej (także w wymiarze środowiskowym), stają się coraz bardziej naglące w obliczu obserwowanych zjawisk społeczno-gospodarczych.

Przyczyn takiego stanu rzeczy upatrywano w przeładowanej liście celów priorytetowych, niezadowolającym poziomie koordynacji działań między państwami członkowskimi oraz, a być może przede wszystkim, w zbyt niskich nakładach finansowych pono-

³¹ Niemniej, w myśl Rozporządzenia nr 1083/2006, partnerstwo winno być realizowane „z pełnym poszanowaniem odpowiednich kompetencji instytucjonalnych, prawnych i finansowych każdej kategorii partnerów (...)”, art. 11 ust. 2 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

³² Zgodnie z art. 53 ust. 1 lit. b) Rozporządzenia Rady nr 1605/2002 z 25 czerwca 2002 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 248 z 16 września 2002 roku. Wyjątek od tej reguły stanowi jednak pomoc techniczna, która pozostaje w wyłącznej gestii KE (art. 45 Rozporządzenia nr 1083/2006).

³³ *Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich...*, s. 40.

³⁴ Por. art. 14 ust. 2 lit. a)–c) Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

szonych w związku z realizacją zamierzeń lizbońskich. „Rada Europejska przedstawiła zatem redefinicję Strategii Lizbońskiej, wskazując, że celem uproszczenia skomplikowanego katalogu celów (...) pierwotnej wersji Strategii Lizbońskiej, działania wspólnotowe i krajowe powinny zostać priorytetowo skoncentrowane na zapewnieniu silniejszego, trwałego wzrostu oraz tworzeniu większej liczby lepszych miejsc pracy. (...) Kolejnym krokiem reformatorskim było wskazanie polityki spójności jako kluczowego instrumentu dla finansowej realizacji wyzwań lizbońskich (...)”³⁵.

Poprzez reformę polityki strukturalnej Unii Europejskiej, obejmującej lata 2007–2013, powiązano, w przeciwieństwie do dotychczasowej praktyki, realizację tejże polityki z celami i zadaniami stawianymi przed Strategią Lizbońską. Jest to więc pewnego rodzaju *novum*, wzięwszy pod uwagę problematykę wykorzystywania funduszy unijnych. Określono tę zasadę mianem *earmarking* funduszy i przedstawiono ją w art. 9 ust. 3 Rozporządzenia nr 1083/2006.

Ustawodawca zawarł tam postanowienia, w myśl których wyodrębniono pulę środków finansowych przeznaczanych na realizację Strategii Lizbońskiej. Stwierdzono, że uzyskiwana przez beneficjentów pomoc winna być ukierunkowywana na określone priorytety wskazane przez UE, obejmujące promowanie szeroko rozumianej konkurencyjności i tworzenie miejsc pracy. Z tego też względu nałożono na KE i państwa członkowskie obowiązek, by 60% wydatków ponoszonych na Cel Konwergencja i 75% wydatków na Cel Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie, dla państw UE-15 (sprzed 1 maja 2004 roku), było przeznaczanych właśnie na realizację wspomnianych powyżej priorytetów³⁶.

„Należy w tym miejscu podkreślić, że niezależnie od zaproponowanego marginesu elastyczności w stosunku do uwarunkowań krajowych, w perspektywie 2007–2013 nie są kwalifikowalne do *earmarking* działania strukturalne ukierunkowane na:

- niektóre wydatki z zakresu infrastruktury transportu (m.in. drogi krajowe, regionalne i lokalne),
- infrastrukturę społeczną (m.in. edukacja, zdrowie, opieka nad dziećmi),
- wsparcie turystyki i kultury,
- rewitalizację obszarów miejskich i wiejskich, przemysłowych i powojkowych,
- ochronę środowiska i zapobieganie zagrożeniom (m.in. gospodarka wodna i odpadami, jakość powietrza),
- wzmocnienie zdolności instytucjonalnych i pomoc techniczną”³⁷.

³⁵ *Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich...*, s. 36–37.

³⁶ Są to pułapy (średnie dla całego okresu programowania) określone w stosunku do całego otrzymywanego z UE wsparcia finansowego z EFRR, EFS i Funduszu Spójności, a wydatki te stanowią przedmiot stałego monitorowania i sprawozdawczości. Państwa przyjęte do UE z dniem 1 maja 2004 roku i 1 stycznia 2007 roku nie zostały zobligowane do przestrzegania wspomnianych pułapów wydatków (art. 9 ust. 3 akapit 4 Rozporządzenia nr 1083/2006). Niemniej jednak w polskich Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia zawarto deklarację dołożenia starań, aby minimalny pułap 60% wydatków Celu Konwergencja przeznaczanych na realizację Strategii Lizbońskiej został osiągnięty.

³⁷ *Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich...*, s. 36. Por. Załącznik IV do Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

1.8. Pozostałe zasady

Powyższe enumeratywne wyliczenie ogólnych zasad określających funkcjonowanie funduszy strukturalnych nie jest jednak kompletne. Do tego katalogu należy dodać również poniżej zaprezentowane kolejne reguły:

- zasada elastyczności – ma ona oparcie w prawie pierwotnym UE³⁸, lecz nie przez wszystkich ekspertów jest uznawana za zasadę *sensu stricto* i dlatego nie we wszystkich fachowych opracowaniach jest wymieniana. Jej istota polega na tym, że Unia Europejska nie wpływa na kształt wewnętrznej organizacji państw członkowskich, zachęca jedynie do współdziałania na linii centrum–regiony,
- zasada komplementarności – funkcjonowała już w latach 2000–2006, stanowi uzupełnienie zasad partnerstwa i dodatkowości, a jej istota polega na tym, że „fundusze zapewniają pomoc, która uzupełnia działania krajowe, w tym działania na poziomie regionalnym i lokalnym, włączając do nich priorytety Wspólnoty”³⁹,
- zasada spójności – polega na tym, że polityka rozwoju regionalnego musi pozostawać spójna z innymi politykami, a także z ustawodawstwem wspólnotowym dotyczącym różnych polityk, m.in.: konkurencji, przejrzystości zamówień publicznych, ochrony środowiska oraz równości szans obu płci⁴⁰,
- zasada zgodności – gwarantuje zgodność operacji finansowanych z funduszy z postanowieniami TWE i aktów prawa wtórnego przyjętych na jego podstawie⁴¹,
- zasada proporcjonalności – zasada po raz pierwszy w historii wdrożona na mocy art. 13 Rozporządzenia nr 1083/2006. Mówi ona o tym, że „zasoby finansowe i administracyjne wykorzystywane przez Komisję i państwa członkowskie dla wdrażania funduszy w odniesieniu do: 1) wyboru wskaźników przewidzianych w art. 37 ust. 1 lit. c); 2) oceny na podstawie art. 47 i 48; 3) ogólnych zasad dotyczących systemów zarządzania i kontroli, o których mowa w art. 58 lit. e) i f); 4) sprawozdawczości, o której mowa w art. 67 – są proporcjonalne do całkowitej kwoty wydatków alokowanej na program operacyjny. Ponadto szczególne przepisy dotyczące proporcjonalności w zakresie kontroli są określone w art. 74”⁴²,

³⁸ Art. F ust. 1 Traktatu z Maastricht (po Amsterdamie i Nicei w nieco zmienionej formie jako art. 6): „Unia szanuje tożsamość narodową państw członkowskich, których systemy rządów opierają się na zasadach demokracji”. Stąd konsekwencją instytucjonalnej autonomii krajów członkowskich jest ogromne zróżnicowanie struktur terytorialnych i bardzo różny status ich regionów.

³⁹ Art. 9 ust. 1 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku. Dla okresu 2000–2006 por. art. 8 ust. 1 Rozporządzenia Rady nr 1260/1999 z 21 czerwca 1999 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 161 z 26 czerwca 1999 roku.

⁴⁰ Por. art. 9 ust. 2 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

⁴¹ Ibidem, art. 9 ust. 5.

⁴² „Wprowadzeniu ww. zasady towarzyszyły duże kontrowersje, zwłaszcza wśród tych państw członkowskich, które uważały, iż jej stosowanie jest, po pierwsze, dyskryminujące w stosunku do największych beneficjentów funduszy, po drugie wreszcie, wprowadza podwójne standardy w obszarach, które powinny być w jednolity sposób traktowane ze względu na ich znaczenie dla ewaluacji efektów polityki spójności (np. sprawozdawczość, kontrola, ocena)”, *Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich...*, s. 40.

- zasada równości kobiet i mężczyzn oraz niedyskryminacji – po raz pierwszy postanowiono zastosować tę zasadę w kontekście dostępu i wykorzystania funduszy strukturalnych⁴³,
- zasada zrównoważonego rozwoju – polega na tym, by rozwój nie szkodził środowisku naturalnemu⁴⁴.

2. Zasady szczegółowe

Do momentu wdrożenia reform tzw. Pierwszego Pakietu Delorsa, a więc do 1988 roku, wsparcie Wspólnot polegało na subwencjonowaniu pojedynczych projektów, niepowiązanych ze sobą w żaden spójny sposób, a czasem nawet i sprzecznych. W rezultacie przeprowadzonej gruntownej reformy mechanizmów pomocy finansowej zaczęły obowiązywać uregulowania, na mocy których przekształcono dotychczas znane formy wspólnotowej pomocy strukturalnej w sposób umożliwiający regionom staranie się o dofinansowanie inwestycji przez kompleksowe programy o wieloletnim horyzoncie czasowym. Wydłużenie czasu trwania jednej perspektywy budżetowej pozwoliło na ustabilizowanie celów, form i mechanizmów wsparcia, ale również na lepsze przygotowywanie samych projektów. W rezultacie zmusiło to państwa członkowskie do gruntownej analizy własnych priorytetów i kierunków prowadzonych działań strukturalnych⁴⁵.

2.1. Zasada programowania

Lata 2000–2006

Czym tak naprawdę jest reguła programowania pomocy finansowej w rozumieniu przyjętym w Unii Europejskiej? Lub inaczej, prościej: czy istnieje jakaś definicja tego pojęcia? Uważna analiza rozporządzenia odnoszącego się do poprzedniej perspektywy finansowej pozwala na wyłuskanie takiego zapisu: „Programowanie oznacza proces organizowania, podejmowania decyzji i finansowania, prowadzony w kilku etapach w celu wdrażania, na bazie wieloletniej współpracy, wspólnych działań Wspólnoty i państw członkowskich dla osiągnięcia celów⁴⁶, o których mowa w art. 1⁴⁷”. Pierwszy wieloletni okres progra-

⁴³ Art. 16 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

⁴⁴ Ibidem, art. 17.

⁴⁵ Por. Agnieszka Jankowska / Robert Knopik / Tomasz Kierzkowski (red.), op.cit., s. 109–242, 330–462; Tadeusz Grzeszczyk, *Zarządzanie funduszami europejskimi w rozwoju województwa: badania, edukacja, konsulting*, Łódź 2003, s. 138–167. Zob. również: szczegółowe wytyczne dotyczące funkcjonowania funduszy strukturalnych w Polsce w latach 2007–2013, <http://www.mrr.gov.pl/Dokumenty+oficjalne/Okres+programowania+2007–2013/Wytyczne+MRR/Horyzontalne+obowiazujace/wytyczne+horyzontalne+obowiazujace.htm>

⁴⁶ Por. Elżbieta Weiss, op.cit., s. 16–17.

⁴⁷ Art. 9 lit. a) Rozporządzenia Rady nr 1260/1999 z 21 czerwca 1999 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 161 z 26 czerwca 1999 roku.

mowania obejmował 5 lat (1988–1993), drugi 6 lat (1994–1999), a poprzedni i obecny już 7 lat (2000–2006 i 2007–2013). Aczkolwiek tego rodzaju okresy programowania mogą w niektórych nowych krajach członkowskich UE przywoływać w pamięci rozwiązania sprzed transformacji, to jednak właśnie dzięki nim – przez zminimalizowanie wpływu i znaczenia zmiennych czynników politycznych – możliwe staje się zagwarantowanie stabilności reguł i mechanizmów funkcjonowania pomocy strukturalnej.

Należałoby się w tym miejscu zastanowić, jak wyglądała procedura programowania pomocy strukturalnej Unii Europejskiej w odniesieniu do państw członkowskich w latach 2000–2006 oraz na jakich dokumentach ona się opierała⁴⁸. Istniały dwie ścieżki programowania: uproszczona i klasyczna⁴⁹. Ta pierwsza dotyczyła Celów 2 i 3 (a także Celu 1, o ile nie przekraczał on wartości 1 mld euro). Programowanie przyjmowało wtedy formę Jednolitych Dokumentów Programowych, zawierających w sobie elementy Planów Rozwoju, Podstaw Wsparcia Wspólnoty, Programów Operacyjnych w jednym dokumencie. JDP, zgodnie z art. 19 ust. 3 Rozporządzenia Rady nr 1260/1999, powinien być zawierać:

- 1) strategię i priorytety wspólnych działań państw członkowskich i Wspólnoty, ich szczegółowe cele, ocenę przewidywanego oddziaływania oraz wskazania zgodności strategii i priorytetów z wytycznymi KE, polityką gospodarczą, strategią rozwoju zatrudnienia i polityką regionalną państwa członkowskiego,
- 2) krótki opis działań służących wdrożeniu priorytetów,
- 3) indykacyjny plan finansowy (podzielone na lata, rodzaje funduszy, instrumenty finansowe i priorytety),
- 4) przepisy wdrażające JDP – wskazanie instytucji zarządzającej, opis systemów monitorowania i oceny, rozwiązania i procedury zarządzania, kontroli i przepływu środków finansowych.

Po zatwierdzeniu JDP przez KE państwo członkowskie lub Jednostka Zarządzająca tworzyła Uzupełnienie i dostarczała je KE w celu informacyjnym.

Druga ścieżka opierała się na kilku dokumentach: Planie Rozwoju, Podstawach Wsparcia Wspólnoty, Programach Operacyjnych i ich Uzupełnieniach⁵⁰. Plan Rozwoju, w myśl art. 9 lit. b) Rozporządzenia Rady nr 1260/1999, była to „przygotowana przez państwo członkowskie analiza sytuacji w świetle celów, o których mowa w art. 1, jak również potrzeb priorytetowych służących osiągnięciu tych celów, wraz ze strategią, planowanymi działaniami priorytetowymi, ich szczegółowymi celami i odpowiadającymi im określonymi środkami finansowymi”⁵¹. Innymi słowy, przez Plan Rozwoju należało rozumieć dokument, w którym dokładnej analizie poddano sytuację społeczno-ekonomiczną kraju oraz poszczególnych jego regionów, wskazano najbardziej palące problemy i słabości, takie jak np. bezrobocie, upadający przestarzały przemysł czy słaba infrastruktura techniczna. Plan ten miał również zawierać wizję rozwoju państwa i regionów przy wykorzystaniu środków pomocowych z funduszy strukturalnych, tak

⁴⁸ Dla ułatwienia autorzy posłużą się przykładem Polski.

⁴⁹ Polska w okresie 2004–2006 została objęta w całości ścieżką klasyczną.

⁵⁰ Por. Adam Sauer / Elżbieta Kawecka-Wyrzykowska / Michał Kulesza, op.cit., s. 25–26.

⁵¹ Dokładny opis elementów składowych Planu Rozwoju w: art. 16 ust. 1 lit. a)–d) Rozporządzenia Rady nr 1260/1999 z 21 czerwca 1999 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 161 z 26 czerwca 1999 roku. Por. Barbara Wieliczko, *Polityka regionalna w Unii Europejskiej i w państwach członkowskich*, Warszawa 2003, s. 52.

by przynosiła ona korzyści w postaci przyspieszonego rozwoju i dążeń do osiągnięcia spójności społeczno-gospodarczej UE. Plan Rozwoju nie był oczywiście tworzony z niczego, ponieważ w dużej mierze opierał się on na innych dokumentach strategicznych. W wypadku Polski były to odpowiednio: Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego, Narodowa Strategia Rozwoju Transportu, Narodowa Strategia Ochrony Środowiska, Narodowa Strategia Rozwoju Obszarów Wiejskich i Rolnictwa, Narodowa Strategia Zatrudnienia i Zasobów Ludzkich, Polityka Strukturalna w sektorze rybołówstwa oraz Strategie rozwoju poszczególnych województw.

By dopełnić obraz funkcjonowania tej zasady, warto przyjrzeć się uważniej także kwestii samego przebiegu procedury programowania pomocy finansowej WE. Plan Rozwoju przedstawiany był najpierw Komisji Europejskiej, gdzie podlegał dokładnej analizie i kontroli, a następnie akceptacji. Potem następowały konsultacje między KE a przedstawicielami państwa członkowskiego (szczebla centralnego i regionalnego); Komisja przedstawiała swoją opinię, wskazując na ewentualną konieczność naniesienia poprawek i informując o „środkach finansowych, jakie mogła przeznaczyć na działania zapisane w Planie, oraz wskazując cele strategiczne, które miały obowiązywać w regionach”⁵². Na podstawie Planu Rozwoju oraz w wyniku sugestii, informacji i zaleceń KE, powstałych w trakcie jego analizy i późniejszych konsultacji, KE przygotowywała dokument pod nazwą Podstawy Wsparcia Wspólnoty⁵³.

Uszczegółowieniem PWW były tzw. Programy Operacyjne, „oznaczające dokument przyjęty przez KE i służący wdrażaniu PWW, składający się ze spójnego zestawienia priorytetów, zawierającego działania wieloletnie, które mogą być wdrażane poprzez jeden lub kilka Funduszy (...) Zintegrowany PO oznaczał PO finansowany przez więcej niż jeden Fundusz”⁵⁴. Po zatwierdzeniu PO (ZPO) przez Komisję Europejską państwo członkowskie lub Jednostka Zarządzająca PO (ZPO) tworzyła tzw. Uzupelnienie i przesyłała je Komisji do wiadomości. Spośród wszystkich dokumentów programowych ten charakteryzował się najwyższym stopniem szczegółowości. „Określał mianowicie: działania wdrażające priorytety (wraz z ich oceną *ex ante*), końcowych beneficjentów, szczegółowy plan finansowy oraz działania służące informacji i promocji PO (ZPO)”⁵⁵.

Lata 2007–2013

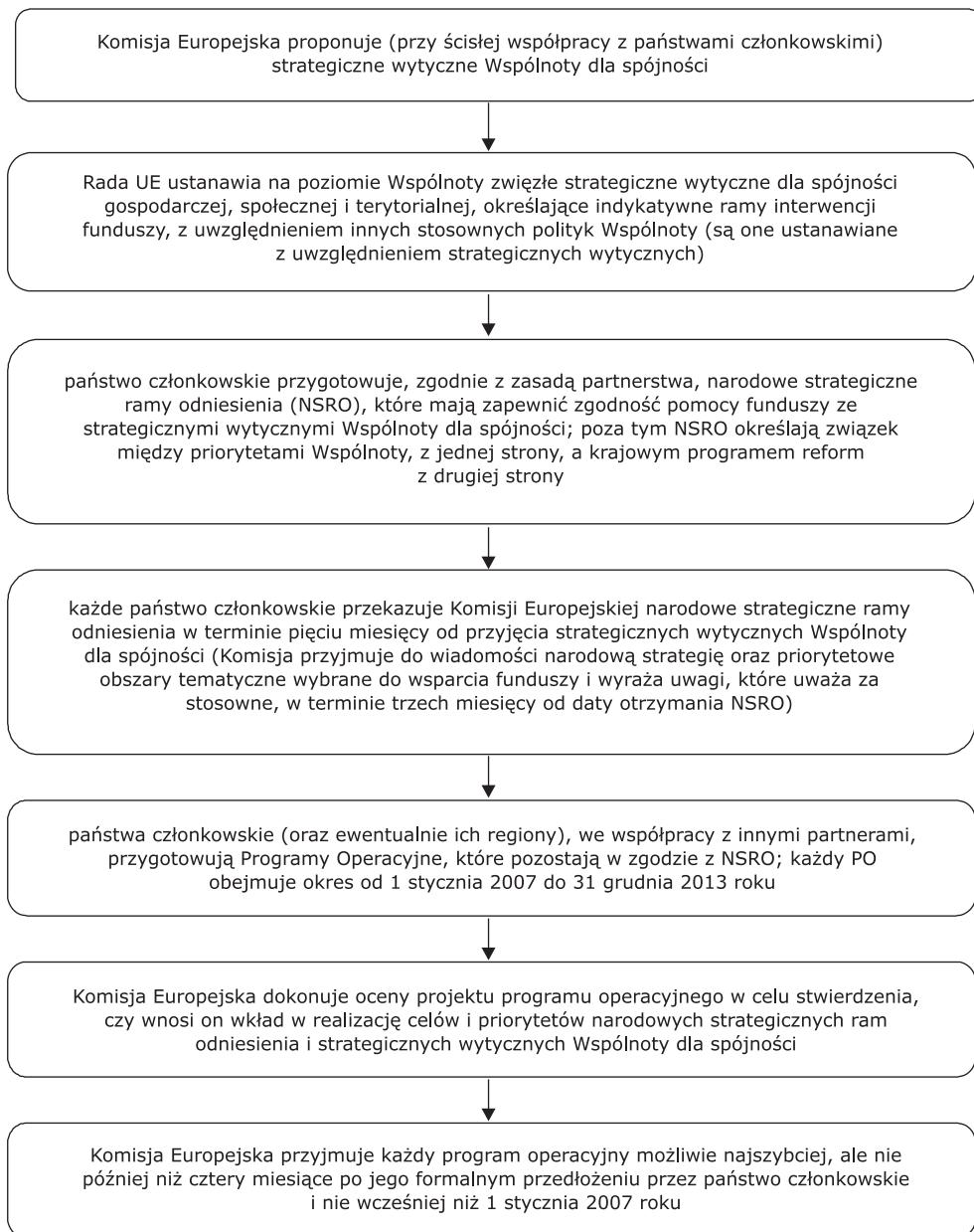
Programowanie to nic innego jak osiąganie celów funduszy w ramach zorganizowanego i wieloletniego systemu przebiegającego w kilku etapach, a składającego się z określe-

⁵² Katarzyna Głębicka / Mirosław Grewiński, op.cit., s. 67.

⁵³ Szerzej o Podstawach Wsparcia Wspólnoty w: art. 9 lit. d) i art. 17 Rozporządzenia Rady nr 1260/1999 z 21 czerwca 1999 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 161 z 26 czerwca 1999 roku. Ogólnie można przyjąć, że PWW to swego rodzaju kontrakt zawierany przez KE i państwo członkowskie kontraktu, w którym zagwarantowana była pewna ilość środków finansowych przeznaczonych na realizację określonych priorytetów i działań w danym państwie. Co więcej, podobnie jak wobec NPR, tak wobec PWW zostały określone pewne wymogi formalno-prawne: 1) powinien zawierać strategię rozwoju (priorytety, cele, działania), ocenę przewidywanego oddziaływania; 2) indykatywny plan finansowy; 3) przepisy dotyczące wdrażania PWW.

⁵⁴ Ibidem, art. 9 lit. f).

⁵⁵ Por. Enrique L. Galan (red.), *Instrumenty finansowe polityki regionalnej Unii Europejskiej*, Kraków 2002, s. 46.

Schemat 1. Programowanie funduszy unijnych w latach 2007–2013

Źródło: opracowanie własne

nia priorytetów, finansowania oraz systemu zarządzania i kontroli⁵⁶. Planowanie wydatkowania funduszy strukturalnych Unii Europejskiej w perspektywie finansowej na lata 2007–2013 różni się jednak od tego, które było znane z poprzedniego okresu. Wprowadzono bowiem wiele modyfikacji mających na celu uproszczenie procedur i zwiększenie tempa wykorzystania środków finansowych⁵⁷. Tym razem, mając na uwadze dotychczasowe doświadczenia, oparto je na zasadzie „jeden program – jeden fundusz”. Niemniej jednak przewiduje się także mechanizm tzw. *cross-financing*, oznaczający elastyczne podejście do finansowania w ramach danego PO⁵⁸. Czy przyjęte rozwiązania okażą się dobre, dowiemy się zapewne za kilka lat, gdy cała ścieżka zostanie wypróbowana w praktyce. Jak wobec tego wygląda obecna procedura programowania funduszy unijnych? W dużym uproszczeniu została przedstawiona na schemacie 1⁵⁹.

Gdy Komisja Europejska, w terminie dwóch miesięcy od otrzymania programu operacyjnego, uzna, że dany PO w ogóle się nie przyczynia lub słabo przyczynia się do osiągnięcia celów narodowych strategicznych ram odniesienia i strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności, może wezwać dane państwo członkowskie do przedstawienia wszystkich niezbędnych dodatkowych informacji i dokonania odpowiedniego przeglądu projektu programu.

Należy też zauważyć, że w przeciwieństwie chociażby do lat 2000–2006, tym razem zrezygnowano z tzw. działań (co skutkuje m.in. skróceniem opisów priorytetów) oraz uzupełnień PO. Dzięki temu zabiegowi instytucje zarządzające zostały zwolnione z obowiązku ich przygotowywania, wdrażania i kontroli⁶⁰.

⁵⁶ Por. art. 10 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku. Dokumenty programowe na szczeblu unijnym to przede wszystkim: a) Polityka spójności wspierająca wzrost gospodarczy i zatrudnienie: Strategiczne wytyczne wspólnotowe, 2007–2013; b) Strategiczne Wytyczne Wspólnoty w zakresie rozwoju obszarów wiejskich (okres programowania 2007–2013); c) Zintegrowane wytyczne: Ogólne wytyczne polityki gospodarczej; d) Zintegrowane wytyczne: Ogólne wytyczne polityki zatrudnienia. Por.: <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/Dokumenty/20072013/wytyczne/wspolnoty/>.

⁵⁷ Należy także zauważyć, że Fundusz Spójności został włączony do głównego nurtu programowania i podlega obecnie podobnym zasadom jak fundusze strukturalne. Wyłączono z niego natomiast, jak to zostało już powiedziane w poprzednim rozdziale, zreformowane: fundusz rolny (Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich) i fundusz rybacki (Europejski Fundusz Rybacki).

⁵⁸ EFRR i EFS (z wyłączeniem Funduszu Spójności) mogą finansować działania objęte zakresem pomocy innego funduszu, o ile spełni się kilka warunków formalnych. Por. *Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich...*, s. 63.

⁵⁹ Schemat 1 przedstawia programowanie dla Celów Konwergencja oraz Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie. Natomiast programowanie pomocy dla Celu Europejska współpraca terytorialna, ze względu na jego finansowanie wyłącznie przez EFRR, zostało przedstawione w podrozdziale dotyczącym tego funduszu.

⁶⁰ Pamiętać jednak należy, że podobnie jak dla lat 2000–2006, tak dla obecnej perspektywy budżetowej istnieje możliwość przyznania tzw. grantów globalnych, dzięki którym państwo członkowskie (lub też instytucja zarządzająca) może delegować zarządzanie i wdrażanie części programu (np. priorytetu) jednej (kilku) instytucji pośredniczącej (np. władzom lokalnym). Por. art. 42–43 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

2.2. Zasada kontroli

„Budżet Wspólnot spełnia funkcje finansowe i gospodarczo-polityczne, funkcje programu politycznego oraz realizacji zadań kontrolnych. W jego ramach szacuje się wysokość środków finansowych wymaganych dla pokrycia wydatków. Wiąże prawnie organy wykonawcze oraz, na zasadzie specjalizacji, przedstawia polityczny program działalności Wspólnot, a także wpływa, choć w znacznie węższym rozmiarze, na wspólny rozwój gospodarczy”⁶¹.

Choć wiadomo, że zgodnie z art. 274 TWE⁶² to Komisja Europejska ponosi odpowiedzialność za wdrażanie budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich, jednak na państwach członkowskich spoczywa obowiązek prowadzenia kontroli finansowej otrzymywanej pomocy. Co więcej, także TWE nakłada obowiązek koordynacji działań państw członkowskich zmierzający do ochrony interesów finansowych Wspólnoty przed nadużyciami finansowymi i organizowania w tym celu współpracy między właściwymi władzami⁶³. Poniżej podano kilka przykładów czynności uznawanych za działania kontrolne:

- dokonywanie weryfikacji systemów zarządzania i kontroli pod kątem ich sprawności dla wykorzystywania funduszy,
- współpraca z KE w celu wykorzystania pomocy unijnej zgodnie z wszystkimi zasadami prawa wspólnotowego,
- zapobieganie nieprawidłowościom, wykrywanie ich i korygowanie⁶⁴ oraz informowanie o takowych Brukseli, a także odzyskiwanie wraz z odsetkami kwot nieusłusznie wypłaconych⁶⁵.

2.3. Zasada monitorowania

Jak już wspomniano, zdarzały się w przeszłości sytuacje, gdy w niektórych krajach członkowskich dochodziło do różnego typu nadużyć w procesie wykorzystywania i realizacji przyznawanej im pomocy finansowej. Komisja Europejska, będąca bezpośrednio odpowiedzialna za realizację postanowień zawartych we wspólnym budżecie, została

⁶¹ Jan W. Tkaczyński / Guido Rossmann, *Fundusze Unii Europejskiej*, Białystok 2003, s. 15. Por. Monika Kur, *Monitoring, audyt i kontrola środków pomocowych UE*, [w:] Mirosław Grewiński (red.), *Przygotowanie Polski do absorpcji funduszy strukturalnych Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 135–146.

⁶² Art. 274 TWE: „Komisja wykonuje budżet zgodnie z przepisami rozporządzeń wydanych na podstawie art. 279, na własną odpowiedzialność i w granicach przyznaných środków, zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami”, [w:] Dz.U. UE nr C 321E z 29 grudnia 2006 roku (wersje skonsolidowane TWE i TUE).

⁶³ Ibidem, art. 280 ust. 3 TWE.

⁶⁴ Stwierdzenie nieprawidłowości może być podstawą do zawieszenia całości lub części płatności okresowej.

⁶⁵ Istnieje możliwość skorzystania przez państwo członkowskie, w zgodzie z zasadą proporcjonalności, z uproszczonych procedur dotyczących kontroli w sytuacji, gdy realizowane są niewielkie PO. Całkowite wydatki kwalifikowalne na taki PO nie mogą przekroczyć sumy 750 mln euro, a poziom współfinansowania wspólnotowego nie może przekroczyć 40%. Por. art. 74 ust. 1 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku. Szerzej o zasadzie kontroli: Józef Wyciśłok, *Kontrola środków Unii Europejskiej*, Warszawa 2004; Ustawa z 28 września 1991 roku o kontroli skarbowej, tekst jednolity, [w:] Dz.U. RP z 2004 roku, nr 8, poz. 65 z późn. zm.

tym samym niejako zmuszona do wdrożenia środków zmierzających do ograniczenia nadużyć i stopniowego zwiększania kontroli przepływów środków finansowych. Jednym z takich środków było stworzenie zasady monitorowania przebiegu wdrażania projektów inwestycyjnych.

Jej istota sprowadza się do tego, że specjalnie powoływany organ (instytucja) ma obowiązek ciągłego obserwowania przebiegu wdrażania programów operacyjnych, tak by wszystko było zgodne z wcześniej uzgodnionymi i przyjętymi planami. Organem, o którym mowa, jest Komitet Monitorujący, oddzielny dla każdego Programu Operacyjnego. Dopuszczalne jest tworzenie KM dla kilku programów operacyjnych, co jest *novum*, ponieważ na mocy regulacji obowiązujących w latach 2000–2006 nie było to możliwe⁶⁶. Po przeprowadzeniu stosownych konsultacji z instytucją zarządzającą danym programem operacyjnym oraz partnerami społeczno-gospodarczymi jest on ustanawiany przez właściwe organy państwa członkowskiego. Skład takiego Komitetu jest z reguły bardzo zróżnicowany: obejmuje zarówno przedstawicieli władz centralnych i/lub regionalnych, jak i partnerów społeczno-gospodarczych. Głos doradczy podczas jego posiedzeń ma także reprezentant KE, choć jego obecność na posiedzeniach KM nie jest już obligatoryjna. Przedstawiciel EBI i/lub EFI także ma głos doradczy, lecz jedynie w sprawach związanych z programami operacyjnymi, w których finansowanie instytucje te wnoszą wkład. Przedstawiony skład KM świadczy o tym, że przy jego tworzeniu także stosuje się zasadę partnerstwa.

Swego rodzaju *novum* stanowi również fakt, że uczestnictwo przedstawiciela KE w pracach Komitetu nie jest obligatoryjne. Działania Komitetu Monitorującego obejmują natomiast następujące czynności⁶⁷:

- analizę i zatwierdzanie kryteriów wyboru operacji finansowanych,
- dokonywanie okresowych przeglądów postępów na drodze do osiągnięcia konkretnych celów PO,
- analizę wyników wdrażania, w szczególności osiągnięcie celów określonych dla każdej osi priorytetowej oraz oceny,
- analizę i zatwierdzanie rocznych i końcowych sprawozdań z realizacji PO,
- przyjmowanie informacji o treści rocznego sprawozdania audytowego,
- występowanie z wnioskiem do instytucji zarządzającej o przeprowadzenie przeglądu PO w celu usprawnienia jego zarządzania⁶⁸,
- analizowanie i zatwierdzanie wniosków o zmianę decyzji KE w sprawie wkładu funduszy⁶⁹.

⁶⁶ Por. art. 63 ust. 1 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

⁶⁷ W latach 2007–2013 wskaźniki monitorowania formalnie nie stanowią instrumentu prawnego regulowanego przepisami rozporządzenia ogólnego (taka sytuacja zachodziła w latach 2000–2006). Znalazły się one tym razem w dokumencie metodologicznym KE: Indicators for monitoring and evaluation: a practical guide. The New Programming Period 2007–2013: Methodological Working Papers, 1 June 2006 (CDRR-05-0029-01-EN).

⁶⁸ Więcej informacji o samej Instytucji Zarządzającej w: art. 13 Rozporządzenia KE nr 1828/2006 z 8 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 371 z 27 grudnia 2006 roku.

⁶⁹ Art. 65 lit. a)–g) Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku. By skutecznie proces monitorowania, stosuje się w Polsce wiele narzędzi, m.in. SIMIK, PEFS (oba dla okresu 2004–2006), a na lata 2007–2013 – KSI. Por. <http://www.mf.gov.pl/index.php?d>

2.4. Zasada ewaluacji (oceny)

Ważną zasadą, której również nie sposób pominąć, jest konieczność przeprowadzania oceny programów operacyjnych. Ocena ta ma bowiem przyczyniać się do oszacowywania rzeczywistych skutków pomocy finansowej płynącej z Unii Europejskiej, a także stopnia spójności tychże skutków i ich zasadności w kontekście potrzeb danego kraju czy regionu⁷⁰. Ocena jest zatem jednym z podstawowych elementów zarządzania europejskimi funduszami w ramach wspólnej polityki rozwoju regionalnego, a także, jak dowodzi Enrique Lopez Galan, „jest niezwykle istotna z uwagi na fakt ścisłego powiązania z mającą coraz większe znaczenie efektywnością bieżącego zarządzania realizowanego przez administrację publiczną”⁷¹.

Artykuł 40 ust. 1 Rozporządzenia Rady nr 1260/1999, obowiązującego w okresie 2000–2006, nakładał obowiązek przeprowadzania ewaluacji (oceny) *ex ante*⁷², ewaluacji w połowie okresu programowania (*mid-term*)⁷³ oraz ewaluacji *ex post*⁷⁴, a to w celu zbadania rzeczywistego wpływu (i efektywności) pomocy strukturalnej Wspólnoty. Na potrzeby bieżącego okresu programowania budżetowego stwierdzono, że „oceny mają na celu poprawę jakości, skuteczności i spójności pomocy funduszy oraz strategii i realizacji programów operacyjnych w odniesieniu do konkretnych problemów strukturalnych dotyczących określone państwa członkowskie i regiony, z jednoczesnym uwzględnieniem celu w postaci trwałego rozwoju i właściwego prawodawstwa wspólnotowego dotyczącego oddziaływania na środowisko oraz strategicznej oceny oddziaływania na środowisko”⁷⁵. Jako że mechanizm oceny generalnie sprawdził się w praktyce, postanowiono zachować przeprowadzanie ocen⁷⁶.

zial=409&wysw=5&const=1; <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/Wiadomosci/EFS+SPO+RZL/Analiza+przydatno%C5%9Bci+PEFS.htm>; <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NSS/KSI/>

⁷⁰ Szerzej o zasadzie ewaluacji (oceny) w pierwszych latach europejskiej polityki spójności w: Sjef Ederveen / Joeri Gorter / Ruud de Mooij / Richard Nahuis, *Funds and Games. The Economics of European Cohesion Policy*, http://aei.pitt.edu/1965/01/ENEPRI_OP3.pdf, s. 26 oraz John Bachtler / Rona Mitchie, *A new era in regional policy evaluation? The appraisal of structural funds*, [w:] *Regional Studies* 29 (1995), s. 745–751.

⁷¹ Enrique L. Galan, *op.cit.*, s. 58.

⁷² Zadaniem ewaluacji (oceny) *ex ante* jest stworzenie realnych podstaw dla późniejszego przygotowania PO; obejmuje ona analizę SWOT danego państwa członkowskiego, regionu, społeczeństwa, sektora; dokonują jej eksperci przed porozumieniem w kwestii PWW. Tak w: art. 41 ust. 2 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku, [w:] *Dz.U. UE* nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

⁷³ Jej celem jest zbadanie, czy dotychczasowe działania wdrażające PO, monitorujące je, a także sposób wydatkowania środków finansowych są prawidłowe czy też konieczne będzie wprowadzenie korekt w drugiej połowie okresu programowania, *ibidem*, art. 42 ust. 1.

⁷⁴ Jest ona przeprowadzana po zakończeniu programu (maksimum po upływie 3 lat) wspólnie przez KE, państwo członkowskie i instytucję zarządzającą programem; jej celem jest sprawdzenie, jakie są rzeczywiste skutki przeprowadzonej operacji i jej wpływ na otoczenie; powinna także umożliwić sformułowanie wniosków na przyszłość w odniesieniu do spójności społecznej i gospodarczej UE, *ibidem*, art. 43 ust. 1.

⁷⁵ *Ibidem*, art. 47 ust. 1.

⁷⁶ Ewaluacja (ocena) *ex ante* ma na celu optymalizację alokacji zasobów budżetowych w ramach programów operacyjnych i poprawę jakości programowania (*ibidem*, art. 48 ust. 2 akapit 5). Ewaluację (ocenie) *ex post* przeprowadza się dla każdego z Celów, a jej zadaniem jest wyciągnięcie wniosków dla polityki spójności gospodarczej i społecznej (*ibidem*, art. 49 ust. 3 akapit 3); za przeprowadzanie ewaluacji (ocen) odpowiedzialne są, zgodnie z zasadą proporcjonalności, państwa członkowskie lub Komisja (*ibidem*, art. 47

Przepisy ogólne wskazują również na możliwy charakter ewaluacji przeprowadzanych przed okresem programowania, w jego trakcie i po jego zakończeniu:

- ewaluacje strategiczne – celem jest analiza stopnia powiązania PO ze strategicznymi priorytetami oraz przeanalizowanie realizacji w ramach PO priorytetów wspólnotowych i krajowych,
- ewaluacje operacyjne – celem jest wsparcie procesów monitorowania PO⁷⁷.

„Zapisy nowego rozporządzenia ogólnego dotyczące oceny mają całkowicie odmienny charakter od odpowiednich zapisów Rozporządzenia nr 1260/1999. Artykuły 48 i 49 nowego aktu wskazują bowiem działania będące w kompetencji państw członkowskich i Komisji, nie odzwierciedlają natomiast podziału ewaluacji na ocenę przed, w trakcie i po procesie wdrażania programu operacyjnego. W przeciwieństwie także do poprzedniego okresu programowania rozporządzenie ogólne nie przewiduje *expressis verbis* ocen tematycznych, choć wydaje się, że mogą być one przeprowadzane np. jako element tzw. ewaluacji *ad hoc*”⁷⁸.

Tabela 22. Podział obowiązków w zakresie przeprowadzania ewaluacji (2007–2013)

| Zakres obowiązków | Państwo | Komisja Europejska |
|--|---------|--------------------|
| zapewnienie zasobów niezbędnych do przeprowadzenia oceny | tak | nie |
| ewaluacja <i>ex ante</i> | tak | nie |
| ewaluacja <i>ad hoc</i> | tak | opcjonalnie |
| ewaluacja <i>ex post</i> | nie | tak |

Źródło: *Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich w zakresie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2007–2013*, <http://www.funduszezstrukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/AA2B283F-DAE8-413C-BD9A-E4FF1B21C220/27734/pakiet7komentarzedorzporz3.pdf>, s. 80

Przyglądając się materii przeprowadzania oceny działania funduszy strukturalnych UE, pamiętać należy również o tzw. krajowej rezerwie wykonania⁷⁹. Jednak w porównaniu z poprzednią perspektywą budżetową, KE zaproponowała wiele zmian dotyczących m.in. charakteru i mechanizmu alokacji rezerwy. W myśl art. 50 ust. 1 Rozporządzenia nr 1083/2006 utworzenie takiej rezerwy nie jest obligatoryjne (odbywa się tylko z inicjatywy danego państwa członkowskiego), odnosi się do nowych Celów funduszy strukturalnych: Konwergencja i Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie oraz wynosi do 3% całkowitej alokacji na każdy z tych celów⁸⁰.

ust. 2); wykonanie Celów finansowane jest z budżetu pomocy technicznej (ibidem, art. 47 ust. 4). Jak wskazuje praktyka, za ewaluację programów krajowych odpowiadają państwa członkowskie, natomiast za pojedyncze projekty odpowiedzialny jest beneficjent.

⁷⁷ Ibidem, art. 47 ust. 2.

⁷⁸ *Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich...*, s. 78.

⁷⁹ Po raz pierwszy pojawiła się ona w latach 2000–2006; jej wielkość ustalono wówczas na poziomie 4% środków alokowanych dla danego kraju. Były one przyznawane na podstawie przeprowadzonej w połowie okresu programowania oceny efektywności, skuteczności i postępów we wdrażaniu zaplanowanego budżetu.

⁸⁰ W sytuacji gdy dane państwo zdecyduje się na utworzenie takiej rezerwy, dokonuje ono we własnym zakresie oceny wykonania swoich PO w ramach każdego z Celów, najpóźniej jednak do dnia 30 czerwca

Poza tym obok krajowej rezerwy wykonania nowe rozporządzenie (art. 51 Rozporządzenia nr 1083/2006) przewiduje możliwość (nie obowiązek) utworzenia przez dane państwo krajowej rezerwy interwencyjnej. „Została wprowadzona w związku z koniecznością wyposażenia państw członkowskich w instrument umożliwiający zarządzanie nieprzewidzianymi, nagłymi kryzysami lokalnymi lub sektorowymi powiązanymi z restryktoryzacją gospodarczą i społeczną lub efektami ubocznymi liberalizacji handlu”⁸¹. Wielkość tej rezerwy wynosi odpowiednio 1% rocznego wkładu funduszy strukturalnych na Cel Konwergencja oraz 3% na Cel Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie.

Jakkolwiek interpretować zasady oceny, nie należy traktować jej li tylko jako wymogu, czy też wręcz obowiązku wynikającego z przepisów prawa. Dzięki temu, że dostarcza cennych informacji bezpośrednio przyczyniających się do optymalizowania wykorzystywania funduszy strukturalnych, wpływa na zwiększenie efektywności wydatków publicznych, i jest zatem niezwykle precyzyjnym narzędziem analizy ekonomicznej. Jak dowodzi Enrique Lopez Galan, „informacje dostarczane przez ocenę są bardzo przydatne dla personelu technicznego, bezpośrednio zajmującego się zarządzaniem funduszami europejskimi, oraz dla organów politycznych, które są ostatnią instancją mającą rzeczywistą zdolność podejmowania decyzji. (...) Ocena staje się więc najważniejszym elementem nowej koncepcji administracji, która ma realizować zarządzanie bardziej demokratyczne, przejrzyste i skuteczne (...)”⁸².

2.5. Zasada informowania i promocji

„Wszystkie współczesne przejawy aktywności gospodarczej są przedmiotem zainteresowania szerokich kręgów społeczeństwa. Jest to charakterystyczne zjawisko na progu XXI wieku, zgodnie określanego mianem wieku informatycznego”⁸³. Także i we współczesnych mediach problematyka szeroko rozumianych procesów integracji europejskiej jest dziś bardzo popularna. Niemal każdego dnia docierają do nas za ich pośrednictwem informacje, wprawdzie o różnym ciężarze gatunkowym, o kolejnych spotkaniach, nowych aktach prawnych, dostosowaniach prawa krajowego do wymogów unijnych itd.

Także w ramach Unii Europejskiej uznano, że rzetelne działania informacyjne dotyczące wspieranych przez nią projektów inwestycyjnych i prowadzonych działań strukturalnych, mających bezpośredni wpływ na życie jej mieszkańców, są ważnym aspektem jej funkcjonowania. Z tego powodu Komisja Europejska, na potrzeby poprzedniego okresu budżetowego, wydała specjalne rozporządzenie⁸⁴, w którym zawarto wszystkie

2011 roku. Do końca tego roku KE, na wniosek państwa i we współpracy z nim, dokonuje alokacji krajowej rezerwy wykonania. Por. art. 50 ust. 2–3 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

⁸¹ *Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich...*, s. 81.

⁸² Enrique L. Galan, op.cit., s. 58.

⁸³ Dominik Pióro, *Zasady informowania o działaniach podejmowanych w ramach programów przedakcesyjnych i funduszy strukturalnych w świetle prawodawstwa Unii Europejskiej*, [w:] Norbert Słowik / Maciej Korcuć (red.), *Almanach środków pomocowych Unii Europejskiej: podręcznik dla samorządu terytorialnego*, Kraków 2000, s. 142.

⁸⁴ Podobnie jak w rozporządzeniu dla okresu 2000–2006, tak i w tym wypadku chodziło nie tyle o stworzenie nowej regulacji, ile o umieszczenie dotychczas rozproszonego dorobku prawnego w jednym akcie.

kwesie dotyczące informowania i prowadzenia akcji promocyjnych przez państwa członkowskie (beneficjentów końcowych) w zakresie udzielanej pomocy strukturalnej. W myśl tego aktu prawnego działania te „zostały zaplanowane w celu zwiększenia świadomości społecznej i przejrzystości działań Komisji Europejskiej, a także tworzenia spójnego obrazu pomocy zaangażowanej na terenie wszystkich zainteresowanych państw członkowskich”⁸⁵.

Zawarte tam regulacje przewidywały, że generalnym celem wszelkich tego typu przedsięwzięć jest jak najszersze zainteresowanie mediów tematyką pomocy udzielanej przez UE. W dalszej kolejności, już w fazie realizacji konkretnych projektów, działania te miały koncentrować się na publikacjach, reportażach i wizytach w terenie, a także na zapewnieniu uczestnictwa przedstawicieli Wspólnoty w najważniejszych wydarzeniach publicznych związanych z pomocą finansową UE⁸⁶. Jak zauważył Dominik Pióro, „Rozporządzenie KE nr 1159/2000 było krokiem w kierunku społeczności europejskiej, której należą się pełniejsze informacje dotyczące metod i wyników wdrażania i finansowania polityki strukturalnej”⁸⁷.

W tym miejscu zaznaczyć jednak należy, że w aspekcie bardziej technicznym niezwykle, by nie rzec przesadnie, zatroszczono się o ujednoczenie wyglądu środków informowania i promocji, np. na tablicach umieszczonych w miejscu prowadzenia inwestycji co najmniej 25% jej powierzchni musi zostać przeznaczona dla Wspólnoty. I tak, musi być umieszczone logo Wspólnoty i standardowy tekst „Projekt częściowo finansowany przez UE”, a litery nie mogą być mniejsze niż te w części „krajowej” tablicy (choć może być różna czcionka), a wielkość tablicy ma być ściśle uzależniona od skali inwestycji.

W okresie programowania pomocy strukturalnej UE na lata 2007–2013 również i w tej kwestii przedstawiono stosowne uregulowania prawne. Zostały one zawarte w rozporządzeniu⁸⁸, a jego najważniejsze postanowienia to:

- przygotowywanie przez IZ – instytucje zarządzające programami operacyjnymi (lub państwa członkowskie) – specjalnych Strategii komunikacji. Mają one zawierać cele, grupy docelowe, strategię i zakres działań informacyjnych i promocyjnych, indykatory budżet, wytyczne dotyczące oceny podejmowanych działań,
- zobowiązanie do przekazywania przez IZ stosownych sprawozdań z działań informacyjno-promocyjnych na ręce komitetów monitorujących,
- nakaz, by dane na temat działań informacyjnych znalazły się w rocznych i końcowych sprawozdaniach z realizacji programów operacyjnych,
- zobowiązanie IZ do współpracy z instytucjami posiadającymi stosowne zdolności do szerokiego rozpowszechniania informacji,

Uprzednia praktyka nie przekładała się bowiem na dobre efekty realizacji niezbędnych zadań. „W założeniach miało to pozwolić na zachowanie jednolitych ram działań promocyjno-informacyjnych, a co może i ważniejsze, także na szybsze, sprawniejsze i pełniejsze docieranie do opinii publicznej państw członkowskich”, Dominik Pióro, *op.cit.*, s. 154.

⁸⁵ Załącznik 1 § 1 do Rozporządzenia KE nr 1159/2000 z 30 maja 2000 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 130 z 31 maja 2000 roku.

⁸⁶ Można również organizować konferencje, spotkania, seminaria, targi i wystawy, wydawać broszurki i ulotki, rozwieszać plakaty, tworzyć strony internetowe, umieszczać billboardy w miejscu prowadzenia inwestycji oraz tablice informacyjne po ich zakończeniu.

⁸⁷ Dominik Pióro, *op.cit.*, s. 154.

⁸⁸ Por. art. 2–10 i Załącznik I do Rozporządzenia KE nr 1828/2006 z 8 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 371 z 27 grudnia 2006 roku.

- określenie minimalnych obowiązków beneficjentów wsparcia w zakresie działań informacyjno-promocyjnych.

Z powyższego wynika więc, że polityka informacyjna i działania promocyjne mają sprzyjać osiągnięciu dwóch zasadniczych celów⁸⁹:

- po pierwsze, uświadamianiu potencjalnym i faktycznym beneficjentom (oraz innym zainteresowanym stronom) możliwości, jakie przed nimi otwierają inwestycje współfinansowane przez fundusze unijne,
- po drugie, zaznajomieniu opinii publicznej w państwach członkowskich o wkładzie finansowym i roli Unii Europejskiej w realizacji poszczególnych przedsięwzięć oraz oczekiwanych i uzyskanych rezultatach.

2.6. Wspólne zasady dotyczące dokonywania płatności

W latach 2007–2013, podobnie jak w poprzednim okresie programowania pomocy wspólnotowej, płatności wkładów z funduszy, o których mowa w Rozporządzeniu nr 1083/2006, dokonywane przez KE na rzecz wyznaczonej przez kraj członkowski instytucji, przyjmują formę płatności zaliczkowej, potem płatności okresowej oraz, na zakończenie, płatności salda końcowego⁹⁰. Identyczne terminy jak w latach 2000–2006, mimo starań KE o ich zmianę, zachowano dla określenia czasu przekazania Komisji tymczasowych prognoz dotyczących prawdopodobnych wniosków o płatność na bieżącej i kolejny rok budżetowy, tj. 30 kwietnia. Co więcej, nie zmieniono również regulacji dotyczących:

- kumulacji płatności zaliczkowej i okresowej, określających maksymalny ich pułap na poziomie 95% wkładu funduszy w dany program operacyjny (art. 79 ust. 1),
- niepodzielności płatności na rzecz beneficjentów, tj. zapewnienia, że beneficjenci otrzymują pełną kwotę wkładu ze środków publicznych możliwie najszybciej i w całości, nieobciążoną dodatkowymi kosztami (art. 80),
- stosowania euro i sposobu przeliczania euro na waluty krajowe (art. 81),
- księgowania odsetek uzyskanych z tytułu płatności zaliczkowej (art. 83),
- terminów i częstotliwości przekazywania KE wniosków o płatności okresowe (art. 87 ust. 1),
- terminu przysługującego Komisji na dokonanie płatności okresowej (art. 87 ust. 2)⁹¹,
- okresu przechowywania dokumentacji (3 lata) po częściowym lub całkowitym zamknięciu programu operacyjnego (art. 90).

⁸⁹ Por. Strategia komunikacji funduszy europejskich w Polsce na lata 2007–2013. Projekt z dnia 13 listopada 2007 roku, Warszawa 2007, s. 3–46.

⁹⁰ Szerzej o samych płatnościach, warunkach i terminach ich otrzymania, odsetkach, księgowaniu w: art. 82–89 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku. W kwestii zmian dotyczących płatności w stosunku do lat 2000–2006 por. *Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich...*, s. 104–107.

⁹¹ *Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich...*, s. 104.

Nowością w ramach wspólnych zasad dotyczących płatności, wprowadzoną przez Rozporządzenie nr 1083/2006, jest zobligowanie stron biorących udział w realizacji programów operacyjnych do dokonywania wymiany informacji dotyczących transakcji finansowych wyłącznie za pomocą informatycznego systemu wymiany danych. Jedynie w wypadku działania siły wyższej, a w szczególności nieprawidłowego funkcjonowania wspólnego systemu komputerowego lub braku trwałego połączenia, państwa członkowskie mogą przekazywać deklaracje wydatków oraz wnioski o płatność w formie wydruku komputerowego (art. 76 ust. 4).

Wprowadzenie procedury wstrzymania biegu terminu płatności stanowi kolejną nową regulację dotyczącą funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Bieg terminu płatności może zostać wstrzymany przez delegowanego intendenta na okres nieprzekraczający sześciu miesięcy, jeżeli:

- a) w sprawozdaniu krajowego lub wspólnotowego podmiotu przeprowadzającego audyt znajdują się dowody wskazujące na wady funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli;
- b) delegowany intendent musi przeprowadzić dodatkową weryfikację, gdyż podejrzewa, że deklarowane wydatki są związane z poważnymi nieprawidłowościami (art. 91 Rozporządzenia nr 1083/2006).

Na potrzeby okresu 2007–2013 zmodyfikowano również zasady dotyczące automatycznego anulowania zobowiązań. „Po pierwsze, rozszerzeniu uległ zakres stosowania automatycznego anulowania o zobowiązania Funduszu Spójności, w związku z włączeniem tego instrumentu w główny nurt programowania i zarządzania środkami strukturalnymi UE. Ponadto, (...) dla części państw członkowskich, w których PKB w latach 2001–2003 pozostawał poniżej 85% średniej dla UE-25 w tym okresie, wprowadzono bardziej elastyczną zasadę $n + 3^{92}$. W pozostałych państwach zachowana została zasada $n + 2^{93}$. Doprecyzowano i odpowiednio dostosowano także, w porównaniu z latami 2000–2006, przepisy dotyczące wyjątków od wspomnianej zasady $n + 3/n + 2$ (por. art. 96 Rozporządzenia nr 1083/2006). Bardziej elastycznie uregulowano ponadto kwestię okresu płatności dotyczących dużych projektów i programów pomocy (art. 94). Bardziej szczegółowo uregulowano również zagadnienie wstrzymania terminów na czas trwania postępowań prawnych i odwołań administracyjnych (art. 95 Rozporządzenia nr 1083/2006).

2.6.1. Mechanizm wprowadzania korekt

Wiele zaproponowanych i przyjętych modyfikacji materii wprowadzania korekt finansowych ma przede wszystkim porządkujący charakter, a co za tym idzie, nie zmienia

⁹² Gwoli przypomnienia, zasada $n + 3/n + 2$ dotyczy automatycznego anulowania przez KE tych zobowiązań, które nie zostały wykorzystane na płatność zaliczkową lub płatności okresowe, lub też w odniesieniu do których nie przesłano wniosku o płatność do końca grudnia drugiego/trzeciego roku następującego po roku podjęcia zobowiązania budżetowego w ramach programu. Na lata 2007–2013 utrzymano trójstopniową procedurę wdrażania automatycznego anulowania zobowiązań.

⁹³ *Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich...*, s. 107.

w znaczący sposób istoty i mechanizmu funkcjonowania korekt. Podobnie jak dla lat 2000–2006 można wyróżnić korekty dokonywane przez kraje członkowskie i korekty dokonywane przez KE.

To przede wszystkim państwa członkowskie są odpowiedzialne za zgodność z prawem i prawidłowość przeprowadzanych operacji finansowych wykorzystujących wsparcie z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Są one również odpowiedzialne za zapobieganie ewentualnym nieprawidłowościom, wykrywają je i dokonują korekt⁹⁴. Korekty dokonywane przez państwo członkowskie polegają na anulowaniu całości lub części wkładu publicznego w ramach programu operacyjnego (pod uwagę bierze się charakter i wagę nieprawidłowości oraz straty finansowe poniesione przez fundusze). Uwolnione w ten sposób zasoby funduszy mogą być ponownie wykorzystane przez państwo członkowskie do dnia 31 grudnia 2015 roku. Korekt finansowych, w drodze anulowania całości lub części wkładu wspólnotowego na rzecz programu operacyjnego, dokonywać może również Komisja Europejska. Sytuacja taka jest dopuszczalna tylko wtedy, gdy⁹⁵:

- w systemie zarządzania programem i jego kontroli istnieje poważna wada stanowiąca zagrożenie dla już wypłaconego wkładu Wspólnoty na rzecz programu,
- wydatek ujęty w poświadczonej deklaracji wydatków jest nieprawidłowy i nie został skorygowany przez państwo członkowskie przed wszczęciem procedury korekty,
- państwo członkowskie nie przestrzega obowiązków (związanych z weryfikacją w połowie okresu programowania zasady dodatkowości) przed wszczęciem procedury korekty.

Korekta finansowa dokonana przez KE nie zwalnia państwa członkowskiego z przeprowadzania procedury odzyskiwania środków oraz windykacji pomocy publicznej. Zwrotu wszelkich środków należnych budżetowi ogólnemu UE dokonuje się przed terminem płatności wymienionym w zleceniu windykacji. Termin płatności przypada na ostatni dzień drugiego miesiąca po dacie wydania nakazu. Wszelkie opóźnienia w dokonywaniu zwrotu środków powodują naliczanie odsetek, począwszy od terminu płatności do dnia faktycznego dokonania płatności. Stopa takich odsetek wynosi 1,5 punktu procentowego powyżej stopy stosowanej przez EBC w jego głównych operacjach refinansowych w pierwszym dniu roboczym miesiąca, w którym przypada termin płatności⁹⁶.

⁹⁴ W wypadku nieprawidłowości systemowej państwo członkowskie rozszerza zakres swego dochodzenia w celu objęcia nim wszystkich operacji, których nieprawidłowości te mogą dotyczyć.

⁹⁵ Podejmując decyzję w odniesieniu do kwoty korekty, Komisja uwzględniła charakter i wagę nieprawidłowości oraz zakres i skutki finansowe wad stwierdzonych w danym programie operacyjnym. Por. art. 38 Rozporządzenia KE nr 1828/2006 z 8 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 371 z 27 grudnia 2006 roku. Procedura dokonywania korekty przez KE (metodologia identyczna jak w okresie 2000–2006) w: art. 100 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

⁹⁶ Por. art. 101–102 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

IV. FUNDUSZE STRUKTURALNE UNII EUROPEJSKIEJ JAKO WSPÓLNOTOWE INSTRUMENTY ROZWOJU

1. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego

Już w poprzedniej wieloletniej perspektywie budżetowej Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (European Regional Development Fund) pozostawał najważniejszym finansowym instrumentem wsparcia w krajach członkowskich Unii Europejskiej. Podobnie jest również w obecnym okresie programowania, obejmującym lata 2007–2013. W dalszym ciągu EFRR pozostaje instrumentem o podstawowym znaczeniu dla realizowanej w UE polityki spójności, ukierunkowanym na wyrównywanie różnic w poziomie rozwoju poszczególnych regionów Wspólnoty. Różnice te oczywiście w wyniku rozszerzenia UE o dziesięć nowych państw z dniem 1 maja 2004 roku, a następnie o kolejne dwa z dniem 1 stycznia 2007 roku, przybrały na sile. Tym samym osiągnięcie przez słabsze regiony konwergencji z bogatszymi regionami Wspólnoty stanowi ogromne wyzwanie dla całego ugrupowania. Poza tym należy mieć na uwadze również i to, że właśnie dla lepiej rozwiniętych regionów celem o zasadniczym znaczeniu jest obecnie wzmacnianie własnej atrakcyjności inwestycyjnej. Wszystko po to, by w dalszym ciągu móc szybko się rozwijać, a sprzyjać temu ma zwiększanie konkurencyjności oraz pełne wykorzystanie własnego potencjału rozwojowego.

Pamiętając o decyzji Rady Europejskiej z marca 2005 roku, w myśl której znacznie większy nacisk w polityce spójności miał zostać położony na wdrażanie zreformowanej Strategii Lizbońskiej¹, trzeba stwierdzić, że dwoma podstawowymi zadaniami EFRR są przyczynianie się do wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych (i trwałych) miejsc pracy. Co więcej, interwencje Funduszu uwzględniają również, szerzej niż to było dotychczas, potrzeby regionów o szczególnych cechach terytorialnych. Dzięki lekturze tekstu nowego rozporządzenia dotyczącego EFRR² oczywisty stanie się fakt, że zakres podjętych w nim regulacji jest daleko szerszy niż w Rozporządzeniu nr 1783/1999³, obowiązującym w latach 2000–2006.

¹ Konkluzje Prezydencji, Rada Europejska, 21–23 marca 2005 roku. Por.: Strategiczne wytyczne Wspólnoty dla spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej na lata 2007–2013, [w:] Decyzja Rady nr 702/2006 z 6 października 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 291 z 21 października 2006 roku. Zob. także: Komunikat KE – Polityka spójności wspierająca wzrost gospodarczy i zatrudnienie – Strategiczne wytyczne Wspólnoty na lata 2007–2013 {SEC (2005) 904}, COM (2005) 0299 końcowy, 5/07/2005.

² Rozporządzenie PE i Rady nr 1080/2006 z 5 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku. EFRR podlega również: Rozporządzeniu Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku oraz: Rozporządzeniu KE nr 1828/2006 z 8 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 371 z 27 grudnia 2006 roku.

³ Rozporządzenie PE i Rady nr 1783/1999 z 12 lipca 1999 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 213 z 13 sierpnia 1999 roku. Por.: Regulation of the European Parliament and of the Council No 1261/1999 of 21 June 1999, [w:] Dz.U. UE nr L 161 z 16 czerwca 1999 roku.

Jak w każdym tego typu akcie prawnym przygotowywanym przez UE, tak i w Rozporządzeniu nr 1080/2006 znajdziemy przepisy ogólne dotyczące zadań Funduszu, jego celów, zakresu możliwego wsparcia z jego zasobów finansowych, niemniej jednak zawarto w nim wiele elementów nowych. By nie być gołosłownym, wskazać należy chociażby, że zawarto w nim przepisy dotyczące kwalifikowalności wydatków, traktowania regionów o szczególnych walorach terytorialnych, a także przepisy szczególne w kwestii nowego Celu 3 Europejska współpraca terytorialna. „Ta ostatnia zmiana jest konsekwencją włączenia w główny nurt polityki spójności (tzw. *mainstreaming*) dotychczasowych inicjatyw wspólnotowych, w tym przypadku Inicjatywy INTERREG III, która w latach 2007–2013 stanowi nowy Cel finansowany w całości ze środków EFRR. Z podobnych przyczyn nowe rozporządzenie nie zawiera odrębnej części dotyczącej działań innowacyjnych. Działania te są włączone do zakresu wsparcia EFRR i stanowią jeden z głównych obszarów interwencji Funduszu przyczyniających się do realizacji celów odnowionej Strategii Lizbońskiej”⁴.

Zgodnie z postanowieniem TWE „Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego ma na celu przyczynianie się do korygowania podstawowych dysproporcji regionalnych we Wspólnocie poprzez udział w rozwoju i dostosowaniu strukturalnym regionów zacofanych w rozwoju oraz w przekształcaniu upadających regionów przemysłowych”⁵. Podobnie cel interwencji EFRR został ujęty w art. 2 Rozporządzenia nr 1080/2006: „Zgodnie z art. 160 Traktatu i Rozporządzeniem nr 1083/2006 EFRR przyczynia się do finansowania pomocy mającej na celu wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej w drodze korygowania podstawowych dysproporcji regionalnych poprzez wspieranie rozwoju oraz dostosowania strukturalnego gospodarek regionalnych, w tym przekształcania upadających regionów przemysłowych i regionów zacofanych w rozwoju, jak również wspieranie współpracy transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej”. Przedstawiony zapis oznacza w praktyce, że EFRR został jedynym instrumentem finansowym, za pomocą którego możliwe jest finansowanie interwencji realizowanych w ramach Celu Europejska współpraca terytorialna. W powyższych działaniach Fundusz ma się kierować priorytetami Wspólnoty, a zwłaszcza potrzebą podnoszenia konkurencyjności i innowacyjności, tworzenia i ochrony trwałych miejsc pracy oraz zapewnienia zrównoważonego rozwoju⁶.

Następne cztery artykuły Rozporządzenia nr 1080/2006 (art. 3–6) dotyczą zakresu wsparcia udzielanego przez Fundusz. Ogólnie można powiedzieć, że EFRR koncentruje się na priorytetach tematycznych, a rodzaj i zakres działań współfinansowanych w ramach każdego z priorytetów odzwierciedla odmienny charakter trzech podstawowych Celów. Artykuł 3 opisuje rodzaje inwestycji i działań, które mogą być współfinansowane z zasobów EFRR. Katalog dopuszczalnych rodzajów interwencji przedstawia się następująco⁷:

⁴ *Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich w zakresie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2007–2013*, <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/AA2B283F-DAE8-413C-BD9A-E4FF1B21C220/27734/pakiet7komentarzedorzporz3.pdf>, s. 117–118.

⁵ Art. 160 TWE, [w:] Dz.U. UE nr C 321E z 29 grudnia 2006 roku (wersje skonsolidowane TWE i TUE).

⁶ W tym miejscu należy poczynić uwagę, że wymienione priorytety wywiedzione zostały z zapisów odnowionej Strategii Lizbońskiej.

⁷ Por.: <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/g24234.htm>; <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/EURO-PEJSKI+FUNDUSZ+ROZWOJU+REGIONALNEGO/>

- inwestycje produkcyjne przyczyniające się do tworzenia i ochrony trwałych miejsc pracy, przede wszystkim przez bezpośrednie wspieranie inwestycji, zwłaszcza w małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP),
- inwestycje w infrastrukturę,
- rozwój potencjału endogenicznego przez działania wspierające rozwój regionalny i lokalny. Działania te obejmują wsparcie i usługi dla przedsiębiorstw, w szczególności MŚP, tworzenie i rozwój instrumentów finansowania, takich jak kapitał podwyższonego ryzyka, fundusze pożyczkowe i gwarancyjne, fundusze rozwoju lokalnego, dotacje na spłatę odsetek, tworzenie sieci, współpracę i wymianę doświadczeń między regionami, miastami oraz stosownymi podmiotami sfery społeczno-gospodarczej i środowiskowej,
- pomoc techniczną.

Na potrzeby nowej perspektywy budżetowej oraz poszerzonej o nowe państwa Unii Europejskiej całościowo zreformowano prowadzoną politykę spójności. Skorygowano również, o czym była mowa w rozdziale II, trzy jej podstawowe cele, wyznaczając tym samym nowy kierunek prowadzonych m.in. przez EFRR interwencji. Typy inwestycji wymienione w art. 3 mogą być wspierane ze środków Funduszu w ramach priorytetów tematycznych wyznaczonych w ramach trzech podstawowych celów interwencji polityki spójności. Cel I – Konwergencja umożliwia EFRR „wspieranie szerokiego zakresu działań odzwierciedlających najważniejsze wyzwania, z jakimi zmagają się regiony [zaczofane]. Ma to na celu umożliwienie regionom zmobilizowanie i modernizację swoich zasobów w celu wspierania zrównoważonego i zintegrowanego rozwoju gospodarczego oraz wspierania zatrudnienia na poziomie regionalnym i lokalnym. Mając na uwadze konieczność sprostania wyzwaniom Strategii Lizbońskiej nacisk położono na badania, innowacje i przedsiębiorczość, przy jednoczesnym zachowaniu ważnej roli infrastruktury”⁸.

Mimo że w nowym rozporządzeniu dotyczącym EFRR zakresy priorytetów tematycznych zostały opisane przez ustawodawcę wspólnotowego znacznie bardziej szczegółowo, aniżeli miało to miejsce w dotychczas obowiązujących regulacjach dotyczących EFRR, trudno doszukiwać się w nim jakiś większych różnic. W art. 4 wymieniono aż 11 obszarów tematycznych dla Celu Konwergencja, mających kluczowe znaczenie dla jego realizacji w objętych nim regionach. Niemniej jednak wskazać należy, że katalog ów nie jest definitywnie zamknięty, lecz stanowi jedynie istotną wskazówkę dla beneficjentów, które działania mają najwyższy priorytet z punktu widzenia EFRR⁹. Trzeba jednak zauważyć, że to poszczególne państwa członkowskie podejmują stosowne decyzje dotyczące wyboru właściwych – z punktu widzenia danego kraju i jego regionów – priorytetów, w ramach których prowadzone będą inwestycje. W ramach Celu Konwergencja wyznaczono następujące priorytety tematyczne¹⁰:

⁸ *Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich...*, s. 119.

⁹ Jako dopuszczalne należy traktować te priorytety, które nie zostały wymienione w katalogu zapisanym w art. 4 Rozporządzenia nr 1080/2006, lecz pozostają w zgodzie z zakresem pomocy Funduszu wyznaczonym w art. 3 wskazanego aktu prawnego oraz realizują zadania EFRR w ramach Celu Konwergencja. Podobna sytuacja zachodzi w wypadku konkretnych wskazanych działań (w ramach poszczególnych priorytetów), nie stanowią one bowiem zamkniętego spisu dopuszczalnych interwencji.

¹⁰ Por.: *ibidem*, s. 120–124 oraz: art. 4 Rozporządzenia PE i Rady nr 1080/2006 z 5 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku (wymieniono tu wiele działań preferowanych w ramach każdego priorytetu).

Tabela 23. Wykaz regionów NUTS II kwalifikujących się do finansowania z funduszy strukturalnych w ramach Celu Konwergencja w okresie 2007–2013 (klasyfikacja regionów niealfabetyczna, zgodna z numeracją nadaną przez Eurostat)

| Państwo | Regiony | | | |
|-----------------|------------------------------|----------------------------|--------------------|----------------------------|
| | Czechy | Střední Čechy | Severozápad | Jihovýchod |
| | Jihozápad | Severovýchod | Střední Morava | |
| Estonia | Eesti* | | | |
| Francja | Guadeloupe | Martinique | Guyane | Réunion |
| Grecja | Anatoliki Makedonia, Thraki | Ipeiros | Dytiki Ellada | Voreio Aigaio |
| | Thessalia | Ionia Nisia | Peloponnisos | Kriti |
| Hiszpania | Galicia | Castilla-La Mancha | Extremadura | Andalucía |
| Litwa | Lietuva* | | | |
| Łotwa | Latvija* | | | |
| Malta | Malta* | | | |
| Niemcy | Brandenburg-Nordost | Chemnitz | Dessau | Thüringen |
| | Mecklenburg-Vorpommern | Dresden | Magdeburg | |
| Polska | Łódzkie | Lubelskie | Wielkopolskie | Opolskie |
| | Mazowieckie | Podkarpackie | Zachodniopomorskie | Kujawsko-Pomorskie |
| | Małopolskie | Świętokrzyskie | Lubuskie | Warmińsko-Mazurskie |
| | Śląskie | Podlaskie | Dolnośląskie | Pomorskie |
| Portugalia | Norte | Centro (PT) | Alentejo | Região Autónoma dos Açores |
| Słowacja | Západné Slovensko | Stredné Slovensko | Východné Slovensko | |
| Słowenia | Slovenija* | | | |
| Węgry | Közép-Dunántúl | Dél-Dunántúl | Észak-Alföld | Dél-Alföld |
| | Nyugat-Dunántúl | Észak-Magyarország | | |
| Włochy | Campania | Puglia | Calabria | Sicilia |
| Wielka Brytania | Cornwall and Isles of Scilly | West Wales and The Valleys | | |

* jako cały kraj

Źródło: Załącznik I do Decyzji KE nr 595/2006 z 4 sierpnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 243 z 6 września 2006 roku¹¹

- badania i rozwój technologiczny (BRT), innowacyjność i przedsiębiorczość,
- społeczeństwo informacyjne,
- inicjatywy lokalne w zakresie rozwoju,

¹¹ Lista 16 regionów NUTS II kwalifikujących się przejściowo do finansowania z funduszy strukturalnych, szczególnie w ramach Celu Konwergencja w okresie 2007–2013: Burgenland (Austria); Prov. Hainaut (Belgia); Kentriki Makedonia, Dytiki Makedonia, Attiki (Grecja); Principado de Asturias, Región de Murcia, Ciudad Autónoma de Ceuta, Ciudad Autónoma de Melilla (Hiszpania); Brandenburg-Südwest, Lüneburg, Leipzig, Halle (Niemcy); Algarve (Portugalia); Highlands and Islands (Wielka Brytania); Basilicata (Włochy), [w:] Załącznik II do Decyzji KE 595/2006 z 4 sierpnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 243 z 6 września 2006 roku.

- środowisko,
- zapobieganie zagrożeniom,
- turystyka,
- kultura,
- transport,
- sektor energetyczny,
- edukacja,
- infrastruktura ochrony zdrowia i infrastruktura społeczna.

Wspierając zatrudnienie, w kontekście strategii zrównoważonego rozwoju, EFRR, zgodnie z art. 5 Rozporządzenia nr 1080/2006, kieruje swoją pomoc w ramach Celu Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie przede wszystkim na następujące priorytety:

- innowacje i gospodarka oparta na wiedzy, w tym w szczególności: a) zwiększanie zdolności regionalnych w dziedzinie BRT i innowacyjności, b) stymulowanie innowacji i przedsiębiorczości we wszystkich sektorach gospodarczych na poziomie regionalnym i lokalnym, c) propagowanie przedsiębiorczości, d) tworzenie instrumentów inżynierii finansowej oraz udogodnień inkubacyjnych sprzyjających badaniom i rozwojowi technologicznemu,
- działania prewencyjne w zakresie ochrony środowiska i zapobieganie zagrożeniom, w tym w szczególności: a) stymulowanie inwestycji w celu rekultywacji środowiska naturalnego, b) propagowanie rozwoju infrastruktury związanej z różnorodnością biologiczną oraz inwestycji w terenie Natura 2000, c) stymulowanie efektywności energetycznej oraz produkcji energii odnawialnych, jak również rozwój efektywnych systemów zarządzania energią, d) propagowanie ekologicznego i zrównoważonego transportu publicznego, e) opracowywanie planów i działań na rzecz zapobiegania i przeciwdziałania zagrożeniom naturalnym, f) ochrona i poprawa jakości dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego w celu wspierania rozwoju społeczno-gospodarczego oraz promowanie walorów przyrodniczych i kulturowych jako potencjału dla rozwoju zrównoważonej turystyki,
- dostęp do usług transportowych i telekomunikacyjnych pożytku ogólnego o charakterze gospodarczym, w tym w szczególności: a) rozbudowa drugorzędnych sieci transportowych, b) propagowanie dostępu MŚP do technologii informacyjnych i komunikacyjnych oraz ich wdrażania i skutecznego wykorzystywania.

„W ramach Celu Europejska współpraca terytorialna (EWT) polityki spójności Unii Europejskiej zastosowano podział na trzy typy realizowanych programów, odpowiadające trzem komponentom wyodrębnionym w latach 2000–2006 w ramach Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG III”¹². W myśl art. 6 Rozporządzenia nr 1080/2006 w sprawie EFRR przewiduje się, że Fundusz skupi swoją pomoc na następujących priorytetach¹³:

- programy transgraniczne, w szczególności zaś na: a) wspieraniu przedsiębiorczości, b) wspieraniu i poprawie wspólnej ochrony zasobów naturalnych i kulturowych i wspólnego zarządzania nimi, jak również zapobieganiu zagrożeniom naturalnym

¹² *Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich...*, s. 124.

¹³ W art. 6 Rozporządzenia nr 1080/2006 również szerzej o preferowanych działaniach w ramach każdego z priorytetów.

- i technologicznym, c) wspieraniu powiązań między obszarami miejskimi i wiejskimi, d) zmniejszaniu izolacji przez poprawę dostępu do usług i sieci, e) rozwoju współpracy, zdolności oraz wspólnego wykorzystywania infrastruktury¹⁴,
- programy transnarodowe, w szczególności zaś na: a) innowacjach, b) środowisku, c) dostępności usług transportowych i telekomunikacyjnych, d) zrównoważonym rozwoju obszarów miejskich,
 - programy międzyregionalne połączone z wymianą doświadczeń, w szczególności zaś na: a) współpracy międzyregionalnej skupiającej się na innowacyjności i gospodarce opartej na wiedzy oraz na działaniach prewencyjnych w odniesieniu do środowiska i zapobieganiu zagrożeniom, b) wymianie doświadczeń dotyczących rozpoznawania, transferu i rozpowszechniania najlepszych praktyk, w tym dotyczących zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich, c) działaniach obejmujących badania, gromadzenie danych, jak również obserwację i analizę tendencji rozwojowych we Wspólnocie.

Jako że Cel 3 jest nowością w porównaniu z okresem 2000–2006, należy w tym miejscu poświęcić mu nieco więcej uwagi. W kwestii programów transgranicznych można stwierdzić, że ich zakres stosowania, w porównaniu z okresem 2000–2006, nie uległ zasadniczym przeobrażeniom. Niemniej jednak, jak łatwo można zauważyć, „projekty o podobnej tematyce mogą być wspierane w ramach innych programów Celu Konwergencja oraz Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie. Przedsięwzięcia finansowane ze środków przeznaczonych na realizację programów Celu Europejska współpraca terytorialna muszą jednak polegać na promowaniu współpracy międzynarodowej pomiędzy instytucjami należącymi do różnych państw członkowskich UE, co jest głównym czynnikiem je odróżniającym”¹⁵.

Przyglądając się programom współpracy transnarodowej, wdrażanym w poprzednim okresie programowania, trzeba zauważyć, że skupiały się one w dużej mierze na zagadnieniach związanych z szeroko rozumianym rozwojem i planowaniem przestrzennym. Obecnie dokonano zmiany kierunku interwencji w stronę działań promujących zintegrowany rozwój terytorialny. Swego rodzaju *novum* stanowi z pewnością także i to, że dopuszczalne jest wspieranie w ramach programów transnarodowych współpracy dwustronnej między regionami nadmorskimi, które nie zostały objęte programami transgranicznymi.

Podobnie jak przy wspieraniu projektów w ramach INTERREG III „współpraca międzyregionalna ma sprzyjać wzmocnieniu skuteczności polityki regionalnej. Zakres tematyczny współpracy międzyregionalnej określony w art. 6 ust. 3 został jednak znacznie

¹⁴ „Ponadto EFRR może przyczynić się do propagowania współpracy prawnej i administracyjnej, integracji transgranicznych rynków pracy, lokalnych inicjatyw na rzecz zatrudnienia, równości płci i równości szans, szkoleń i integracji społecznej, a także do wspólnego wykorzystywania zasobów ludzkich i infrastruktury na potrzeby BRT.

W odniesieniu do programu PEACE pomiędzy Irlandią Północną a przygranicznymi hrabstwami Irlandii (...) EFRR, poza wyżej wymienionymi działaniami, przyczynia się do propagowania stabilności społecznej i gospodarczej we wspomnianych regionach, zwłaszcza poprzez działania wspierające spójność pomiędzy społecznościami”, art. 6 ust. 1 Rozporządzenia PE i Rady nr 1080/2006 z 5 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

¹⁵ I dalej: „Współpraca transgraniczna doprowadzić ma do osiągnięcia wyższej »wartości dodanej« w promowaniu harmonijnego rozwoju UE w porównaniu do działań prowadzonych w poszczególnych państwach członkowskich”, *Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich...*, s. 125.

ograniczony i koncentruje się na zagadnieniach związanych z realizacją celów Strategii Lizbońskiej. W latach 2007–2013 możliwa jest realizacja wspólnych projektów dotyczących jedynie czterech dziedzin”¹⁶.

Postanowienia rozporządzenia ogólnego dotyczącego funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2007–2013 nie pozostawiają wątpliwości co do tego, że w obecnym okresie programowania zasady kwalifikowalności wydatków ustalane są na poziomie poszczególnych państw członkowskich, z zastrzeżeniem pewnych wyjątków przewidzianych w rozporządzeniach dotyczących każdego z funduszy¹⁷. Jako ciekawostkę można potraktować informację, że w poprzedniej edycji funduszy strukturalnych wspomniane zasady kwalifikowalności nie podlegały uregulowaniom ujętym w rozporządzeniu dotyczącym EFRR nr 1783/1999, lecz zostały wprowadzone odrębnym aktem prawnym¹⁸.

W art. 7 ust. 1 Rozporządzenia nr 1080/2006 ujęto wydatki, które uznano za niekwalifikowalne do otrzymania wsparcia z EFRR. W porównaniu z latami 2000–2006 nie zaszyły i tu żadne zmiany. Katalog wydatków niekwalifikujących się do wsparcia przedstawia się zatem następująco:

- odsetki od zadłużenia,
- zakup gruntów za kwotę przekraczającą 10% całkowitych wydatków kwalifikowalnych w ramach danej operacji¹⁹,
- likwidacja elektrowni jądrowych,
- podlegający zwrotowi podatek od wartości dodanej (VAT).

„Należy wyraźnie podkreślić, że utrzymanie obowiązujących w latach 2000–2006 uregulowań w kwestii VAT było jednym z kluczowych postulatów negocjacyjnych Polski oraz nowych państw członkowskich w trakcie procesu negocjacji pakietu legislacyjnego. Ostatecznie, korzystne dla państw ustalenia dotyczące VAT zapadły na posiedzeniu Rady Europejskiej w grudniu 2005 roku jako element pakietu dotyczącego ustaleń w ramach perspektywy finansowej na lata 2007–2013”²⁰.

Podczas szczytu Rady Europejskiej 15–16 grudnia 2005 roku w Brukseli, gdy ważyły się losy całego pakietu legislacyjnego polityki spójności UE na lata 2007–2013, zapadła również, korzystna dla nowych państw członkowskich i tylko ich dotycząca, decyzja uznająca wydatki na mieszkalnictwo jako kwalifikujące się do wsparcia w ramach EFRR. „Możliwość taka, nieprzewidziana w latach 2000–2006, wynika bezpośrednio ze szczególnych potrzeb nowych państw członkowskich stojących przed wyzwaniem związanymi z zapobieganiem degradacji fizycznej, w tym w szczególności na obszarach miejskich i grożącym na tych obszarach zjawiskiem wykluczenia społecznego”²¹.

¹⁶ Ibidem, s. 125.

¹⁷ „Zasady kwalifikowalności wydatków ustanawia się na poziomie krajowym, z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w rozporządzeniach szczegółowych dotyczących poszczególnych funduszy. Obejmują one całość wydatków zadeklarowanych w ramach programu operacyjnego”, art. 56 ust. 4 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

¹⁸ Rozporządzenie KE nr 448/2004 z 10 marca 2004 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 72 z 11 marca 2004 roku.

¹⁹ I dalej: „w wyjątkowych i należycie uzasadnionych przypadkach wyższy procent może zostać dozwolony przez instytucję zarządzającą dla operacji dotyczących ochrony środowiska”.

²⁰ *Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich...*, s. 126.

²¹ Ibidem.

Jak to już zostało powiedziane, „wydatki na mieszkalnictwo są kwalifikowalne wyłącznie w tych państwach członkowskich, które przystąpiły do Unii Europejskiej w dniu 1 maja 2004 roku lub po tej dacie, w następujących okolicznościach:

- wydatki są programowane w ramach operacji dotyczącej zintegrowanego rozwoju obszarów miejskich lub osi priorytetowej dla obszarów dotkniętych lub zagrożonych degradacją fizyczną i wykluczeniem społecznym²²,
- środki przyznane na mieszkalnictwo wynoszą nie więcej niż 3% alokacji EFRR na dane programy operacyjne albo 2% całkowitej alokacji EFRR,
- wydatki są ograniczone do: a) budownictwa mieszkaniowego wielorodzinnego; b) budynków stanowiących własność publiczną lub własność podmiotów o celach niezarobkowych wykorzystywanych na cele mieszkaniowe dla gospodarstw domowych o niskich dochodach lub osób o szczególnych potrzebach²³.

Na lata 2007–2013 zaproponowano i przyjęto specjalne podejście do obszarów charakteryzujących się szczególnymi walorami terytorialnymi²⁴. Spowodowane jest to rosnącą świadomością dotyczącą przebiegu procesów rozwojowych, a dokładniej rzecz ujmując, troską, by wspomniane szczególne uwarunkowania nie stały się barierą rozwojową dla tych regionów. Pewne rozwiązania przyjęto w Rozporządzeniu ogólnym nr 1083/2006 (kwalifikowalność, zasoby, programowanie, współfinansowanie), zaś w rozdziale II (art. 8–11) Rozporządzenia nr 1080/2006 dotyczącym EFRR zawarto postanowienia dotyczące charakteru i zakresu działalności Funduszu na tych obszarach²⁵.

W wypadku działań obejmujących zrównoważony rozwój obszarów miejskich, oprócz działań wymienionych w art. 4 i 5 Rozporządzenia nr 1080/2006, EFRR, w stosownych przypadkach, wspierać może rozwój wspólnych, zintegrowanych i zrównoważonych strategii mających na celu ograniczenie wysokiej koncentracji problemów gospodarczych, ekologicznych oraz społecznych na obszarach miejskich. Strategie te propagują zrównoważony rozwój obszarów miejskich przez takie działania, jak²⁶:

- przyspieszenie wzrostu gospodarczego,
- rekultywacja środowiska fizycznego,

²² Komisja Europejska jest odpowiedzialna za przyjęcie wykazu kryteriów wymaganych do określenia obszarów, o których mowa w punkcie a), oraz za wykaz kwalifikowalnych interwencji. Przedstawiła i zapisała ona wspomniane wykazy w art. 47 Rozporządzenia wykonawczego KE nr 1828/2006.

²³ Art. 7 ust. 2 Rozporządzenia PE i Rady nr 1080/2006 z 5 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

²⁴ W myśl art. 8–11 Rozporządzenia nr 1080/2006 regiony o szczególnych cechach terytorialnych to m.in.: a) obszary miejskie o wysokiej koncentracji problemów gospodarczych, ekologicznych i społecznych; b) obszary o niekorzystnym położeniu geograficznym i warunkach przyrodniczych; c) regiony peryferyjne (najbardziej oddalone).

²⁵ „Redagując art. 8, KE czerpała z doświadczeń Inicjatywy URBAN, realizowanej z dobrym skutkiem w poprzednim okresie programowania. Wykorzystując potencjał związany z tą inicjatywą, zapisy art. 8 przewidują rozszerzenie zakresu działań, jakie mogą być podejmowane w latach 2007–2013 na obszarach miejskich, w tym kładą w szczególności nacisk na wzmocnienie zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich poprzez pełną integrację działań realizowanych na tych obszarach w ramach programów współfinansowanych z EFRR (*mainstreaming*), zwracając szczególną uwagę na inicjatywy w zakresie rozwoju lokalnego i zatrudnienia wraz z towarzyszącym im potencjałem innowacyjnym”, *Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich...*, s. 127.

²⁶ Art. 8 akapit 2 Rozporządzenia PE i Rady nr 1080/2006 z 5 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku. Pamiętać jednak należy, że nie jest to katalog zamknięty.

- rewitalizacja obszarów przemysłowych,
- zachowanie i waloryzacja dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego,
- propagowanie przedsiębiorczości,
- rozwój lokalnego zatrudnienia oraz społeczności lokalnych,
- świadczenie usług na rzecz ludności z uwzględnieniem zmian struktur demograficznych.

„Ponadto, mając na uwadze potrzebę sprostania narastającym problemom społecznym na obszarach miejskich, art. 8 przewiduje możliwość odstępstwa od przyjętej w rozporządzeniu ogólnym (art. 34 ust. 2 Rozporządzenia nr 1083/2006) zasady *cross-financing* na poziomie 10%. Możliwe jest zatem podniesienie do 15% poziomu finansowania z EFRR działań objętych zakresem wsparcia EFS realizowanych w ramach programów operacyjnych dla Celu Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie. Możliwość podniesienia poziomu *cross-financing* dla działań realizowanych na obszarach miejskich nie dotyczy więc regionów Celu Konwergencja, mimo starań podejmowanych przez nowe państwa członkowskie, w tym Polskę, w toku negocjacji rozporządzeń²⁷.”

W rozdziale II niniejszej publikacji była już o tym mowa, że z polityki spójności UE zostały wyłączone instrumenty wspierające rozwój obszarów wiejskich oraz obszarów zależnych od rybołówstwa. Konieczne stało się zatem wzmocnienie stosowania wspólnotowej zasady koordynacji. Ponieważ w latach 2007–2013 EFRR został najważniejszym finansowym instrumentem promowania przekształceń strukturalnych na obszarach wiejskich, doprowadziło to do nałożenia na KE i państwa członkowskie obowiązku zapewnienia koordynacji otrzymywanego wsparcia, udzielanego w ramach funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Europejskiego Funduszu Rybackiego, a także interwencji EBI oraz innych instrumentów (art. 9 Rozporządzenia nr 1080/2006).

W wypadku zatem, gdy program operacyjny wspierany ze środków EFRR obejmie operacje kwalifikujące się także do finansowania w ramach innego wspólnotowego instrumentu wsparcia, w tym Osi 3 EFRROW²⁸ oraz zrównoważonego rozwoju obszarów zależnych od rybołówstwa w ramach EFR, państwa członkowskie ustanawiają w każdym programie operacyjnym kryteria rozgraniczające zakres operacji wspieranych przez EFRR oraz działań wspomaganych przez pozostałe wspólnotowe instrumenty wsparcia²⁹. „Innymi słowy, instytucje zarządzające danym programem muszą opracować linię demarkacyjną pomiędzy działaniami finansowanymi ze środków EFRR w ramach danego programu oraz działaniami wspieranymi EFRROW i EFR w ramach innych programów, realizowanymi na obszarach wiejskich³⁰.” Mają one jednak w tej kwestii pewne pole manewru, gdyż KE nie zdołała preforsować swego pomysłu o odgórnym narzuceniu

²⁷ *Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich...*, s. 128.

²⁸ EFRROW wspiera rozwój obszarów wiejskich w ramach trzech Osi: Oś 1 – jest poświęcona poprawie konkurencyjności sektora rolnego i leśnego; Oś 2 – dotyczy poprawy środowiska naturalnego i terenów wiejskich; Oś 3 – jest związana z jakością życia na obszarach wiejskich i różnicowaniem gospodarki wiejskiej.

²⁹ Art. 9 Rozporządzenia PE i Rady nr 1080/2006 z 5 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

³⁰ *Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich...*, s. 127.

katalogu działań, jakie powinny być realizowane na obszarach wiejskich i zależnych od rybołówstwa przy wsparciu z EFRR.

Z kolei w art. 10 Rozporządzenia nr 1080/2006 mowa jest o obszarach o niekorzystnym położeniu geograficznym i warunkach naturalnych. Rozwiązanie to traktować należy jako kolejne *novum* okresu programowania 2007–2013³¹. Takie podejście do problemów wskazanych wyżej regionów dotyczy li tylko tych obszarów, które zostały objęte Celem Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie, a dookreślonych w art. 52 lit. f) Rozporządzenia ogólnego nr 1083/2006³². Wspomniany artykuł przewiduje także specjalne traktowanie wyżej wymienionych regionów w kwestii obliczania wielkości wkładu finansowego Wspólnoty. Niemniej, powracając do art. 10 Rozporządzenia o EFRR, trzeba zauważyć, że Fundusz może przyczyniać się w szczególności do finansowania inwestycji, których celem jest poprawa dostępności, promowanie i rozwój działalności gospodarczej związanej z dziedzictwem kulturowym i przyrodniczym, a także promowanie zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych i wspieranie zrównoważonej turystyki.

Na okres 2007–2013 przedłużono szczególne traktowanie obszarów peryferyjnych³³, z tą jednak różnicą, że takie podejście wiąże się z rozszerzeniem, w drodze wyjątku, zakresu udzielanego przez Fundusz wsparcia na finansowanie operacyjne związane z kompensowaniem dodatkowych kosztów ponoszonych przez te regiony, wynikających z niedogodności określonych w art. 299 ust. 2 TWE³⁴. „W wyniku negocjacji budżetu polityki spójności na lata 2007–2013 postanowiono, że regiony peryferyjne (najbardziej oddalone) określone w art. 299 TWE oraz regiony NUTS II spełniające określone kryteria będą korzystały z dodatkowego finansowania z EFRR w wysokości 35 euro na mieszkańca rocznie (...)”³⁵.

³¹ „W latach 2000–2006 nie wyróżniono regionów o niekorzystnym położeniu geograficznym i warunkach przyrodniczych jako zasługujących na szczególne traktowanie. Jedyne wyjątki stanowiły regiony najbardziej oddalone oraz obszary kwalifikowalne w ramach Celu 6 w latach 1994–1999, którym nadano status Celu 1 w latach 2000–2006. Ponadto Rozporządzenie nr 1260/1999 przewidywało możliwość utworzenia specjalnego programu dla szwedzkich regionów NUTS II nieobjętych Celem 6, lecz spełniających określone kryteria (tj. gęstość zaludnienia poniżej 8 mieszkańców na km²), zawarte w Protokole nr 6 do Aktu Przystąpienia Austrii, Szwecji i Finlandii”, *ibidem*, s. 129.

³² W myśl art. 52 lit. f) Rozporządzenia nr 1083/2006 są to: a) państwa członkowskie będące wyspami, kwalifikujące się do wsparcia z Funduszu Spójności, oraz inne wyspy, z wyjątkiem wysp, na których znajduje się stolica państwa członkowskiego lub które posiadają stałe połączenie z kontynentem; b) obszary górskie w rozumieniu ustawodawstwa krajowego państwa członkowskiego; c) obszary o niskiej (poniżej 50 osób na km²) i bardzo niskiej (poniżej 8 osób na km²) gęstości zaludnienia; d) obszary, które dnia 30 kwietnia 2004 roku były położone przy zewnętrznych granicach Wspólnoty, a które przestały spełniać ten warunek po tej dacie.

³³ W rozporządzeniu dotyczącym EFRR mowa jest o „regionach najbardziej oddalonych”.

³⁴ Ten artykuł TWE dotyczy francuskich departamentów zamorskich oraz Azorów, Madery i Wysp Kanaryjskich, a owe niedogodności w nim wspomniane są następujące: sytuacja gospodarcza i społeczna regionów spowodowana ich oddaleniem, charakterem wyspiarskim, niewielkimi rozmiarami, trudną topografią i klimatem oraz ich zależnością gospodarczą od niewielkiej liczby produktów. Zaznaczyć należy, że trwałość i łączne występowanie tych czynników poważnie szkodzą rozwojowi tych regionów. W związku z tym Rada UE, na wniosek KE i po konsultacji z PE, stanowiąc większość kwalifikowaną, może podjąć szczególne działania w celu poprawy sytuacji tych regionów.

³⁵ *Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich...*, s. 130. Por.: Załącznik II ust. 20 i Załącznik III do Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku (z późniejszymi sprostowaniami).

Ta dodatkowa alokacja o specjalnym przeznaczeniu jest wykorzystywana do zrekomensowania dodatkowych kosztów związanych z niedogodnościami określonymi w art. 299 ust. 2 TWE, poniesionych w regionach peryferyjnych na finansowanie:

- priorytetów, o których mowa odpowiednio w art. 4 lub 5 Rozporządzenia nr 1080/2006,
- usług transportu towarowego i pomocy na rzecz uruchamiania usług transportowych,
- operacji związanych z ograniczeniami w składowaniu, z nadmiernym rozmiarem i konserwacją narzędzi produkcyjnych oraz niedostatkiem kapitału ludzkiego na lokalnym rynku pracy.

W ramach zakresu, o którym mowa w art. 3 rozporządzenia o EFRR, dodatkowa alokacja środków o specjalnym przeznaczeniu może również finansować koszty inwestycji. Co więcej, taka dodatkowa alokacja o specjalnym przeznaczeniu może zostać wykorzystana (wyłącznie w tym celu), do wartości wynoszącej minimum 50%, jako wsparcie finansowania pomocy operacyjnej i wydatków na zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych oraz kontrakty na usługi publiczne w regionach peryferyjnych³⁶. Niemniej także i art. 11 Rozporządzenia nr 1080/2006 nie jest podstawą prawną do finansowania w tych regionach pewnych działań w ramach EFRR, takich jak:

- operacje dotyczące produktów objętych zakresem zastosowania załącznika I do TWE (produkty rolne),
- pomoc na rzecz przewozu osób dopuszczona zasadami wspólnotowej polityki konkurencji – art. 87 ust. 2 lit. a) TWE,
- zwolnienia podatkowe i zwolnienia ze świadczeń socjalnych.

Wyodrębnienie nowego Celu 3 – Europejskiej współpracy terytorialnej – polityki spójności Unii Europejskiej może bez wątplenia świadczyć o coraz większym znaczeniu tej współpracy i dostrzeganych korzyściach wynikających z projektów realizowanych przez partnerów unijnych. Jak to zostało już wcześniej wskazane, cechą charakterystyczną tego typu programów jest zaangażowanie się w ich realizację przez minimum dwa państwa członkowskie UE. Nie podlega dyskusji również fakt, że w każdym państwie członkowskim mamy do czynienia z innym systemem wdrażania środków unijnych oraz z całkowicie różną strukturą prawno-instytucjonalną systemów administracyjnych, zarówno na szczeblu centralnym, jak i regionalnym. Jako że powyższy problem został dostrzeżony przez KE w trakcie realizacji programów INTERREG III, postanowiono przyjąć ujednoczone rozwiązania dotyczące programów nowego Celu 3, co też znalazło odzwierciedlenie w Rozporządzeniu nr 1080/2006 (art. 12–21).

W art. 12 Rozporządzenia o EFRR zawarto postanowienia dotyczące kształtu programów operacyjnych realizowanych w ramach celu Europejska współpraca terytorialna. Jako że jest to nowy cel, przedstawiono te informacje dość drobiazgowo, by uniknąć w przyszłości problemów formalnych. W związku z tym każdy przygotowany program operacyjny musi zawierać następujące informacje³⁷:

³⁶ Kwota, do której stosuje się wskaźnik interwencji, jest proporcjonalna do dodatkowych kosztów związanych z niedogodnościami określonymi w art. 299 ust. 2 TWE, poniesionych przez beneficjenta.

³⁷ Por.: *Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich...*, s. 131–133.

- analizę sytuacji w zakresie współpracy pod kątem jej mocnych i słabych stron oraz przyjętej w odpowiedzi na nią strategii³⁸,
- wykaz kwalifikowalnych obszarów objętych programem,
- uzasadnienie wyboru priorytetów w odniesieniu do strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności; narodowe strategiczne ramy odniesienia, jeżeli państwa członkowskie postanowiły włączyć do nich działania finansowane w ramach Celu Europejska współpraca terytorialna, jak również oczekiwane wyniki oceny *ex ante*,
- informacje o osiach priorytetowych i ich celach szczegółowych³⁹,
- wyłącznie do celów informacyjnych – indykatorywny podział, według kategorii, zaprogramowanego wykorzystania wkładu EFRR w program operacyjny,
- jednolity plan finansowy, bez podziału na państwa członkowskie, obejmujący dwie tabele: a) tabelę przedstawiającą podział na każdy rok kwoty całkowitych środków finansowych przewidzianych na wkład EFRR oraz b) tabelę określającą, dla całego okresu programowania, dla programu operacyjnego i każdej osi priorytetowej, kwotę całkowitych środków finansowych stanowiących wkład Wspólnoty i wkład krajowy oraz wskaźnik wkładu EFRR⁴⁰,
- w odpowiednich wypadkach, informacje dotyczące komplementarności z działaniami finansowanymi z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich i działaniami finansowanymi z Europejskiego Funduszu Rybackiego,
- przepisy wykonawcze do programu operacyjnego, obejmujące: a) wyznaczenie przez państwo członkowskie wszystkich instytucji, b) opis systemów monitorowania i oceny, c) informacje o instytucji właściwej do otrzymywania płatności dokonywanych przez Komisję oraz o instytucji (instytucjach) odpowiedzialnej za dokonywanie płatności na rzecz beneficjentów, d) opis procedur uruchamiania i obiegu przepływów finansowych w celu zapewnienia ich przejrzystości, e) rozwiązania gwarantujące promocję programu operacyjnego i informowanie o nim, f) opis procedur uzgodnionych pomiędzy Komisją a państwami członkowskimi dotyczących wymiany danych informatycznych w celu spełnienia wymogów w zakresie płatności, monitorowania i oceny,
- indykatorywny wykaz dużych projektów zaplanowanych do przedłożenia Komisji w okresie programowania w celu ich zatwierdzenia – budżety programów EWT są jednak niewielkie, dlatego zwykle nie planuje się realizacji dużych projektów inwestycyjnych.

³⁸ „Należy podkreślić, że w opisie sytuacji społeczno-gospodarczej obszar współpracy i cele strategiczne powinny być traktowane jako pewna całość, bez podziału na jego części składowe należące do różnych państw członkowskich UE”, *ibidem*, s. 131.

³⁹ Cele te określa się ilościowo, z wykorzystaniem ograniczonej liczby wskaźników i z uwzględnieniem zasady proporcjonalności. Wskaźniki te muszą umożliwiać pomiar postępów w stosunku do sytuacji wyjściowej oraz pomiar stopnia osiągnięcia celów poszczególnych osi priorytetowych.

⁴⁰ W wypadku gdy zgodnie z art. 53 Rozporządzenia nr 1083/2006 wkład krajowy stanowią wydatki publiczne i prywatne, tabela przedstawia indykatorywny podział na komponenty publiczne i prywatne. W wypadku natomiast, gdy zgodnie z tym artykułem wkład krajowy stanowią wydatki publiczne, tabela przedstawia kwotę krajowego wkładu publicznego.

Kontynuując analizę rozporządzenia dotyczącego EFRR, trzeba także podnieść, odpowiednio do art. 13, kwestię kwalifikowalności wydatków. Zgodnie z nim, o ile nie są ustanowione przepisy wspólnotowe, stosować należy regulacje krajowe, uzgodnione przez państwa członkowskie uczestniczące w danym programie EWT. Nieco wcześniej, przy omawianiu art. 7 ust. 1, zostały wymienione kategorie wydatków niekwalifikujących się do wsparcia z EFRR. Przyjęte tam regulacje stosuje się również do celu Europejska współpraca terytorialna. Ogólne reguły kwalifikowalności wydatków dla tego celu określono w art. 48–52 Rozporządzenia KE nr 1828/2006, szczegóły zaś są dookreślane przez państwa członkowskie uczestniczące w programie.

„Zasady kwalifikowalności wydatków współfinansowanych ze środków EFRR różnią się w poszczególnych państwach członkowskich, co wynika z odmienności obowiązujących przepisów prawnych. Uzgodnione przez państwa uczestniczące w programie operacyjnym EWT przepisy dotyczące kwalifikowalności wydatków zawarte są zwykle w podręcznikach lub wytycznych zatwierdzanych przez międzynarodowe Komitety Monitorujące. Wytyczne te mają ogólny charakter i stosowane są dla beneficjentów pochodzących z wszystkich krajów biorących udział w danym programie. Proces poświadczania wydatków odbywa się jednak na poziomie krajowym, a o uznaniu wydatków do refundacji decydują odpowiednie instytucje wyznaczone do tego celu we wszystkich krajach uczestniczących (...)”⁴¹.

Możliwa jest również sytuacja, że w programie operacyjnym Celu Europejska współpraca terytorialna uczestniczą państwa, dla których art. 7 Rozporządzenia nr 1080/2006 przewiduje różne zasady kwalifikowalności wydatków (odrębne przepisy dla państw „starej” UE i nowych członków). Jeżeli taka sytuacja zachodzi, to do obszaru objętego programem stosuje się jak najszerze zasady kwalifikowalności⁴².

Dla programów EWT powołuje się, podobnie jak i do Celu Konwergencja, instytucje, które odpowiadają za ich właściwe wdrożenie. Niemniej jednak mamy tu do czynienia z sytuacją wyjątkową, albowiem uczestniczą w programie przynajmniej dwa państwa członkowskie. By ułatwić proces zarządzania i kontroli, państwa uczestniczące powołują tylko jedną instytucję zarządzającą⁴³, tylko jedną instytucję certyfikującą⁴⁴ oraz jedną instytucję audytową⁴⁵. Co więcej, wszystkie wspomniane struktury instytucjonalne,

⁴¹ *Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich...*, s. 133–134.

⁴² W programach EWT zwykle nie przewiduje się jednak bezpośredniego wspierania mieszkalnictwa.

⁴³ „Instytucja Zarządzająca w programach operacyjnych EWT wykonuje takie same zadania jak instytucje zarządzające w programach Celu Konwergencja. „Jedyną różnicą (...) jest wyłączenie spod jej odpowiedzialności zadań dotyczących weryfikacji prawidłowości operacji i wydatków w odniesieniu do przepisów krajowych i wspólnotowych, co związane jest z przyjętym dla programów Celu 3 systemem kontroli wydatków przez odpowiednich kontrolerów na poziomie krajowym. Rola instytucji zarządzającej w programach EWT sprowadza się w tym zakresie do zapewnienia, że prawidłowość wydatków każdego beneficjenta została zweryfikowana (...)”, *Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich...*, s. 135. Co więcej, instytucja zarządzająca ustanawia w razie potrzeby, w porozumieniu z beneficjentem wiodącym, zasady wdrażania każdej operacji.

⁴⁴ Instytucja certyfikująca otrzymuje płatności dokonane przez KE oraz dokonuje płatności na rzecz beneficjenta wiodącego (*leading beneficiary*).

⁴⁵ Państwa członkowskie, poprzez instytucję audytową, mogą powołać grupę audytorów (są oni niezależni od systemu kontroli), w której skład wchodzi po jednym przedstawicielu każdego uczestniczącego państwa członkowskiego. Taka grupa zostaje utworzona najpóźniej w ciągu trzech miesięcy od decyzji o zatwierdzeniu programu operacyjnego, opracowuje ona swój regulamin wewnętrzny, a przewodniczy jej szef instytucji audytowej programu operacyjnego. Jednak państwa uczestniczące w programie mogą,

a przynajmniej instytucja zarządzająca i audytowa, powinny być ulokowane w jednym państwie. „Instytucja zarządzająca, po konsultacji z państwami członkowskimi reprezentowanymi na obszarze objętym działaniem programu, tworzy wspólny sekretariat techniczny. Zadaniem sekretariatu jest wspomaganie instytucji zarządzającej i komitetu monitorującego oraz, w stosownych przypadkach, instytucji audytowej w realizacji ich zadań”⁴⁶. Każde z państw członkowskich uczestniczących w programie operacyjnym powołuje również swoich przedstawicieli do komitetu monitorującego.

W kwestii systemów kontroli kwalifikowalności wydatków do otrzymania współfinansowania z EFRR należy pamiętać, że każdy kraj członkowski UE tworzy swój własny system. W tym też celu każde państwo wyznacza kontrolerów odpowiedzialnych za weryfikację realizacji dostaw (produktów i usług) stanowiących przedmiot dofinansowania, zasadności wydatków zadeklarowanych dla działań lub ich części wdrażanych na terytorium danego państwa, jak również zgodności tych wydatków i związanych z nimi operacji lub ich części z przepisami wspólnotowymi i krajowymi. „W dotychczasowej praktyce wdrażania programów INTERREG III państwa członkowskie decydując o wyznaczeniu kontrolerów odpowiedzialnych za weryfikację legalności i prawidłowości wydatków beneficjentów tych programów przyjmowały jedną z dwóch opcji:

- wyznaczenie jednej instytucji (lub jednego typu instytucji), najczęściej w ramach administracji państwowej, odpowiedzialnej za przeprowadzanie kontroli pierwszego stopnia,
- powierzenie funkcji poświadczania wydatków niezależnym firmom audytowym”⁴⁷.

Ponieważ dla Celu Europejska współpraca terytorialna przyjęto zasadę wspólnego budżetu, pomijając kwestię podziału alokacji między państwa uczestniczące w danym programie, wprowadzono art. 17 ust. 1 Rozporządzenia nr 1080/2006, w myśl którego „wypłata wkładu EFRR jest dokonywana na jedno konto bez subkont krajowych”. W okresie 2007–2013 nie ma zatem możliwości, jak to było w wypadku programów INTERREG III, przekazywania przez KE środków finansowych pochodzących z EFRR na konto programowe z subkontami krajowymi.

Za wykrywanie i korygowanie nieprawidłowości oraz odzyskiwanie kwot nienależnie wypłaconych beneficjentom odpowiadają, na podstawie krajowych systemów kontroli wydatków z EFRR, państwa członkowskie. „W wypadku zaistnienia nieprawidłowości instytucja certyfikująca podejmuje działania mające na celu odzyskanie od beneficjenta wiodącego odpowiednich kwot. Beneficjenci odpowiedzialni za zaistnienie nieprawidłowości zwracają beneficjentowi wiodącemu kwoty nienależnie wypłacone (wzajemne zobowiązania w tym zakresie mają być uregulowane w umowie zawieranej pomiędzy

jednogłośnie, zdecydować, że instytucja audytowa jest uprawniona do bezpośredniego pełnienia obowiązków na całym terytorium objętym programem, bez potrzeby powoływania grupy audytorów (art. 14 ust. 2 Rozporządzenia nr 1080/2006).

⁴⁶ Art. 14 ust. 1 zdanie 2 Rozporządzenia PE i Rady nr 1080/2006 z 5 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku. W praktyce jednak to właśnie na sekretariacie technicznym spoczywa główna odpowiedzialność za operacyjne wdrażanie programów.

⁴⁷ *Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich...*, s. 135–136. Każde państwo członkowskie zapewnia zatwierdzenie wydatków przez kontrolerów w terminie trzech miesięcy.

partnerami projektu)⁴⁸. Jednak mimo tych rozwiązań ostateczna odpowiedzialność i tak spoczywa na państwach członkowskich. Jest tak, ponieważ w sytuacji, gdy beneficjent wiodący nie zdoła zapewnić sobie zwrotu kwot od innych beneficjentów, państwo członkowskie, na którego terytorium znajduje się dany beneficjent, musi zwrócić instytucji certyfikującej kwotę nienależnie wypłaconą temu beneficjentowi.

Artykuł 18 rozporządzenia w sprawie EFRR daje państwom członkowskim UE uczestniczącym w programie operacyjnym w ramach Celu Europejska współpraca terytorialna możliwość wykorzystania ugrupowania do celów związanych z zarządzaniem programem przez przekazanie mu obowiązków instytucji zarządzającej i wspólnego sekretariatu technicznego. Jednak takie przekazanie obowiązków nie zwalnia państw uczestniczących w programie z odpowiedzialności finansowej związanej z wydatkowaniem środków Funduszu⁴⁹.

W art. 19 Rozporządzenia nr 1080/2006 dotyczącego EFRR ustawodawca wspólnotowy nakreślił podstawowe kryteria selekcji projektów przedstawianych do dofinansowania. Jako że możliwe są trzy formy współpracy terytorialnej, wprowadzono dla każdej z nich odrębne przepisy dotyczące liczby partnerów uczestniczących oraz intensywności prowadzonej współpracy. I tak, programy operacyjne współpracy transgranicznej lub programy operacyjne współpracy transnarodowej muszą obejmować beneficjentów z co najmniej dwóch państw⁵⁰, z których przynajmniej jedno jest państwem członkowskim, i które współpracują przy każdej operacji na co najmniej dwa z poniższych sposobów: wspólne przygotowanie, wspólna realizacja, wspólny personel i wspólne finansowanie. Z kolei „w programach operacyjnych współpracy międzyregionalnej, w których uczestniczą wszystkie państwa UE, polegających na wymianie doświadczeń i tworzeniu nowych koncepcji w zakresie polityki regionalnej, operacje obejmują beneficjentów na poziomie regionalnym lub lokalnym z co najmniej trzech państw członkowskich lub trzech państw, z których co najmniej dwa muszą być państwami członkowskimi UE, jeżeli zaangażowany jest beneficjent z państwa trzeciego”⁵¹. Zgodnie z art. 19 ust. 3 Rozporządzenia nr 1080/2006 wyboru projektów do realizacji dokonuje komitet monitorujący lub podlegający mu komitet sterujący.

Sformalizowano również kryteria dotyczące jakości i intensywności współpracy. Sprecyzowano cztery sposoby kooperacji w ramach danego projektu:

- a) wspólne przygotowanie (wspólne planowanie realizacji przedsięwzięcia, przygotowywanie programu działań, opracowywanie niezbędnej dokumentacji i wniosku projektowego),
- b) wspólna realizacja (uczestnictwo wszystkich partnerów we wdrażaniu przedsięwzięcia, podział działań w ramach projektu),

⁴⁸ Ibidem, s. 136.

⁴⁹ Por.: art. 18 Rozporządzenia PE i Rady nr 1082/2006 z 5 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

⁵⁰ W programach współpracy transgranicznej INTERREG często były realizowane tzw. projekty indywidualne, charakteryzujące się dużym wpływem na rozwój współpracy transgranicznej lub obszarów przygranicznych, wdrażane jednak przez beneficjenta z jednego kraju. W świetle wymogu uczestnictwa co najmniej dwóch państw nie ma już możliwości realizacji projektów indywidualnych. Jednak nie pociąga to za sobą konieczności realizacji projektu w obydwu współpracujących krajach, ponieważ wybrane operacje spełniające określone warunki mogą zostać wdrożone w jednym państwie, pod warunkiem że zostały przedstawione przez podmioty należące przynajmniej do dwóch państw.

⁵¹ *Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich...*, s. 137.

- c) wspólny personel (wyznaczenie osób odpowiedzialnych za realizację projektów, bieżąca współpraca na poziomie międzynarodowym, podział funkcji związanych z zarządzaniem i realizacją projektu między osoby reprezentujące wszystkich partnerów),
- d) wspólne finansowanie (wniesienie wkładu finansowego i wykorzystywanie środków z EFRR przez beneficjentów projektów należących do różnych państw uczestniczących w programie, wspólne finansowanie działań realizowanych w ramach projektu).

Ważną rolę w realizacji projektów w ramach Celu Europejska współpraca terytorialna ma wprowadzona na mocy art. 20 Rozporządzenia nr 1080/2006 zasada beneficjenta wiodącego („partnera wiodącego”). Beneficjenci planujący wspólne przedsięwzięcie tworzą grupę projektową, w ramach której jeden spośród nich pełnić ma funkcje koordynujące. Takie określenie powoduje, że „beneficjent wiodący przyjmuje na siebie szereg obowiązków:

- dokonuje ustaleń dotyczących jego relacji z beneficjentami uczestniczącymi w operacji w formie umowy zawierającej między innymi postanowienia gwarantujące należyte zarządzanie funduszami przeznaczonymi na daną operację, włącznie z warunkami odzyskania kwot nienależnie wypłaconych,
- odpowiada za zapewnienie realizacji całej operacji,
- dopilnowuje, by wydatki przedstawione przez beneficjentów uczestniczących w operacji zostały poniesione na realizację operacji i odpowiadały czynnościom uzgodnionym między tymi beneficjentami,
- weryfikuje, czy wydatki przedstawione przez beneficjentów uczestniczących w operacji zostały zatwierdzone przez kontrolerów,
- odpowiada za przekazanie wkładu EFRR beneficjentom uczestniczącym w operacji”⁵².

Z kolei w art. 20 ust. 2 tego samego rozporządzenia określono, jakie obowiązki spoczywają na pozostałych beneficjentach tworzących grupę projektową. I tak każdy beneficjent uczestniczący w operacji:

- przyjmuje na siebie odpowiedzialność w razie wystąpienia nieprawidłowości w zakresie zadeklarowanych przez siebie wydatków (regulacja ta oznacza konieczność dokonania zwrotu środków otrzymanych z EFRR beneficjentowi wiodącemu, wtedy gdy takowe nieprawidłowości zaistnieją),
- informuje państwo członkowskie, w którym się znajduje, o swoim uczestnictwie w operacji, jeżeli to państwo członkowskie nie bierze udziału w danym programie operacyjnym.

Artykuł 21 wspomnianego rozporządzenia określa specjalne warunki lokalizacji operacji w programach EWT. Co do zasady owe projekty współpracy transgranicznej powinny być realizowane w obszarach przygranicznych określonych na poziomie NUTS III. W uzasadnionych wypadkach ze środków Funduszu mogą być współfinansowane działania

⁵² Art. 20 ust. 1 Rozporządzenia PE i Rady nr 1080/2006 z 5 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

realizowane w obszarach NUTS III przylegających do obszaru kwalifikującego się do wsparcia w ramach programu lub otoczonych przez takie przylegające obszary. Wydatki poniesione na obszarach przylegających stanowiąc mogą jedynie 20% kwoty wkładu EFRR do danego programu operacyjnego⁵³. Nadmienić należy, że jest to dość często stosowana zasada⁵⁴.

Tabela 24. Wykaz polskich regionów poziomu NUTS III kwalifikujących się do finansowania ze środków EFRR współpracy transgranicznej w latach 2007–2013 (klasyfikacja niealfabetyczna, zgodna z numeracją nadaną przez Eurostat)

| Kwalifikujące się polskie regiony | | | |
|-----------------------------------|----------------------|--------------------------|------------------------|
| Nowosądecki | Białostocko-suwalski | Gorzowski | Elcki |
| Bielsko-bialski | Łomżyński | Zielonogórski | Słupski |
| Rybnicko-jastrzębski | Szczeciński | Jeleniogórsko-wałbrzyski | Gdański (bez Gdańska) |
| Krośnieńsko-przemyski | Koszaliński | Opolski | Gdańsk, Gdynia, Sopot* |

* jako Trójmiasto

Źródło: Załącznik I do Decyzji KE nr 769/2006 z 31 października 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 312 z 11 listopada 2006 roku⁵⁵

W kwestii współpracy transnarodowej, a także w odpowiednio uzasadnionych wypadkach dopuszczalne jest finansowanie przez EFRR wydatków poniesionych przez partnerów znajdujących się poza obszarem programu, a uczestniczących w operacjach. Warunek jednak jest taki, że wspomniane wydatki przynoszą korzyści regionom w obszarze stanowiącym cel współpracy. Dopuszczalna wysokość dofinansowania EFRR w takim wypadku wynosi maksimum 20% kwoty wkładu określonego partnera do danego programu operacyjnego.

Swego rodzaju ciekawostką jest również wprowadzenie możliwości, w ramach współpracy transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej, współfinansowania środkami pochodzącymi z EFRR wydatków ponoszonych w trakcie wdrażania projektu (lub jego części) na terytorium państw niebędących członkami UE. Oczywiście takie wydatki winny przynosić korzyści regionom Wspólnoty, a ich pułap może wynieść 10% kwoty wkładu wspólnotowego do danego programu operacyjnego⁵⁶. Za zgodność z prawem i prawidłowość wydatków ponoszonych poza obszarem określonym w programie operacyjnym EWT odpowiedzialność ponoszą państwa członkowskie.

⁵³ Ibidem, art. 21 ust. 1. Por.: *Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich...*, s. 139.

⁵⁴ W wyjątkowych wypadkach, uzgodnionych między Komisją a państwami członkowskimi, 20-procentowy pułap elastyczności może być rozszerzony na obszary NUTS II (w Polsce są to wszystkie województwa. Por.: Załącznik II do Decyzji KE nr 769/2006), w których znajdują się przygraniczne obszary kwalifikujące się do wsparcia w ramach danego programu. Co więcej, dopuszcza się również i taką możliwość, by uznawać wydatki poniesione w projekcie przez partnera, który jest spoza obszaru objętego danym programem, lecz tylko w sytuacji, gdyby trudno było osiągnąć cele przedsięwzięcia bez udziału tegoż partnera.

⁵⁵ Tam też wykaz wszystkich kwalifikujących się regionów poziomu NUTS III w Unii Europejskiej.

⁵⁶ To ważna informacja dla polskich regionów prowadzących współpracę, np. na granicy z Ukrainą czy Rosją.

W kwestii przepisów przejściowych i końcowych postanowiono⁵⁷, że „Rozporządzenie nr 1080/2006 nie ma wpływu na kontynuację albo modyfikację, w tym całkowite lub częściowe anulowanie, pomocy zatwierdzonej przez Komisję na podstawie Rozporządzenia nr 1783/1999 lub wszelkich innych przepisów prawa mających zastosowanie do tej pomocy na dzień 31 grudnia 2006 roku, które w związku z tym stosuje się po tym terminie do tej pomocy lub do danych projektów aż do ich zamknięcia”⁵⁸. Dzięki temu zapisowi wnioski złożone zgodnie z Rozporządzeniem nr 1783/1999 zachowały swoją ważność.

2. Europejski Fundusz Społeczny

Nie jest niczym zaskakującym stwierdzenie, że Unia Europejska, aby się rozwijać, musi rozwiązywać kolejne problemy nie tylko natury politycznej czy ekonomicznej, ale również społecznej. Chcąc je skutecznie rozwiązywać, musi dysponować precyzyjnymi wskaźnikami, które w sposób jednoznaczny pozwolą jej na diagnozę danej sytuacji. Jeżeli wziąć przy tym pod uwagę, że problemy te można rozpatrywać zarówno w perspektywie makro (europejskiej), jak i – a może przede wszystkim – mikro (lokalnej), łatwiej zrozumieć wagę sformułowania celów polityki społecznej. Pomińcie bowiem wspomnianego etapu zasadniczego skazuje instrumenty polityki społecznej na niepowodzenie. W związku z tym autorzy uznali za zasadne przytoczenie w tym miejscu następujących danych statystycznych dla Unii Europejskiej 25 państw⁵⁹:

- stopa zatrudnienia – 63%,
- odsetek osób zagrożonych wykluczeniem społecznym – 16%,
- poziom wykształcenia wyższego osób w wieku 25–64 lat – 23%,
- poziom wydatków na badania – 1,95% PKB.

Dla postronnego czytelnika przedstawione powyżej wskaźniki mogą wydawać się jedynie zestawieniem przypadkowych danych obrazujących obecny stan Unii. Tak jednak nie jest. Przywołane liczby uzmysławiają bowiem z jednej strony, jaką drogę przebyła zjednoczona Europa od zakończenia II wojny światowej, z drugiej natomiast wskazują na konieczność podjęcia wzmoczonego wysiłku w takim stopniu, aby rozszerzona UE, mająca już 27 członków, mogła odgrywać rolę ważnego uczestnika na światowej arenie gospodarczej i technologicznej. Powyższe należy więc rozumieć jako osiągnięcie celów w ramach Strategii Lizbońskiej, zakładającej przebudowę Unii w atrakcyjne miejsce do inwestowania oraz tworzenia miejsc pracy, w którym podstawę wzrostu gospodarczego stanowią wiedza i innowacje technologiczne⁶⁰.

⁵⁷ W rozdziale IV „Przepisy końcowe” Rozporządzenia nr 1080/2006 postanowiono, że ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2007 roku uchyla się Rozporządzenie nr 1783/1999 (art. 23), a PE i Rada UE dokonają przeglądu wspomnianego rozporządzenia do dnia 31 grudnia 2013 roku (art. 24).

⁵⁸ Art. 22 ust. 1 Rozporządzenia PE i Rady nr 1080/2006 z 5 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

⁵⁹ Por.: Czwarte sprawozdanie w sprawie spójności gospodarczej i społecznej, COM (2007) 273, s. 5–7; Krajowy Program Reform na lata 2005–2008, Warszawa 2005, s. 53–55.

⁶⁰ Por.: Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, Nowy początek Strategii Lizbońskiej, komunikat z 2 lutego 2005 roku, COM (2005) 24, s. 4.

Nie sposób jednak przy analizie powyższych danych przeoczyć, że zarówno stopa zatrudnienia odbiega od wspólnotowych założeń określonych w Strategii Lizbońskiej (70%), jak i notowany jest nadal wysoki stopień wykluczenia społecznego. Remedium na to stanowią mają instrumenty tzw. aktywnej integracji, polegające na udzielaniu pomocy w taki sposób, aby nowe bądź ponowne zatrudnienie pozwalało jednostce stać się aktywnym członkiem społeczeństwa. Tymczasem nie można tego uczynić inaczej, jak przez objęcie zindywidualizowaną pomocą grup szczególnie wykluczonych.

Uwagi powyższe prowadzą do stwierdzenia natury ogólnej. Mianowicie, interwencja Europejskiego Funduszu Społecznego (European Social Fund) jest ciągle potrzebna i ważna na równi z funduszami wspierającymi inwestycje infrastrukturalne. Nie do pominięcia jest bowiem fakt, że to właśnie od jakości kapitału ludzkiego zależy poziom innowacyjności, a co za tym idzie, w dużej mierze stan rozwoju gospodarczego. Dlatego tak ważne jest stworzenie określonej jakości życia społecznego⁶¹, rozumianej tu m.in. jako likwidacja kontrastów typu nierówny dostęp do edukacji, strukturalne bezrobocie, wreszcie brak możliwości uczestnictwa we wroście gospodarczym. Z punktu widzenia Polski, beneficjenta omawianej unijnej polityki spójności, taki sposób widzenia rzeczywistości jest jak najbardziej korzystny⁶². W opinii autorów nie chodzi bowiem o bezproduktywny, sztuczny wzrost poziomu zatrudnienia, ale o tworzenie stałych i zorientowanych na przyszłość miejsc pracy.

Przedstawiona diagnoza nie oznacza bynajmniej, że okres 50 lat funkcjonowania EFS został zmarnowany. Wręcz przeciwnie, korzystając z doświadczeń zgromadzonych w ciągu minionych lat działania Funduszu, nowe państwa członkowskie mają szansę na prawdziwy jakościowy skok w rozwoju własnych zasobów ludzkich. Można mówić więc nie o zasadności istnienia EFS, a o jego efektywności w rozwiązywaniu wszystkich tych problemów społecznych, które pozostają w obrębie jego działania.

Jak wspomniano, EFS funkcjonuje już 50 lat, co czyni go jednym z najstarszych funduszy strukturalnych występujących przez lata pod tą samą nazwą. Utworzenie Funduszu przewidziano bowiem od razu w momencie podpisania w roku 1957 tzw. Traktatów Rzymskich, co najlepiej poświadcza art. 123 Traktatu o EWG. Działanie Funduszu było przy tym od początku nastawione na kreowanie mechanizmów sprzyjających rozwojowi rynku pracy. Miał się on przez to przyczyniać do wzrostu poziomu zatrudnienia, stymulując zarazem mobilność zawodową oraz geograficzną zasobów siły roboczej⁶³.

Opis funkcjonowania Funduszu w początkowym okresie da się sprowadzić do prostej formuły, tj. zwrotu połowy kosztów poniesionych przez publiczne organy państw członkowskich na szkolenia zawodowe, a także przyznawanie grantów i zasiłków pracownikom podlegającym procesom restrukturyzacji, pracownikom, których płace uległy znacznemu obniżeniu. Kolejnym celem było wspieranie pracowników poszukujących pracy w innych krajach członkach Wspólnoty oraz takich, których kwalifikacje nie od-

⁶¹ Por.: art. 146 TWE, [w:] Dz.U. UE nr C 321E z 29 grudnia 2006 roku (wersje skonsolidowane TWE i TUE).

⁶² W 2007 roku do Polski napłynęło z UE 7 398 242 075 euro. W tym samym czasie Polska wpłaciła do budżetu UE 2 779 298 357 euro. Zwroty środków do budżetu UE wyniosły 44 987 266 euro. Tym samym saldo wynosi 4 573 956 451 euro. Por.: http://www.mf.gov.pl/_files/_unia_europejska/programy_i_fundusze_ue/przeplywy_finansowe/2007/na_strone_grudzien_07.xls

⁶³ Por.: *Europejski Fundusz Społeczny*, [w:] Biuletyn Informacyjny Ministerstwa Rozwoju Regionalnego 6 (2007), s. 12.

powiadały już aktualnym potrzebom rynku pracy, a których zamiarem było je w związku z tym podnieść lub uzupełnić⁶⁴.

Europejski Fundusz Społeczny przez lata swojego działania wspierał za pośrednictwem różnego rodzaju szkoleń miliony Europejczyków. Nie zmienia to jednak faktu, że procesy społeczno-gospodarcze, które stanowią tutaj tło funkcjonowania EFS, charakteryzują się własną dynamiką. To powoduje, że przed Funduszem, w zależności od okresu historycznego, stały i stoją różne wyzwania. I tak, w latach 70. prawdziwym wyzwaniem był kryzys gospodarczy lat 1973 i 1979, który zakończył okres prosperity gospodarczej. Zmienione uwarunkowania społeczno-gospodarcze⁶⁵ odniosły skutek w postaci reformy EFS. Zasadnicze kierunki reformy dotyczyły skierowania pomocy do ściśle określonych grup beneficjentów. Zwiększono również znacznie budżet Funduszu⁶⁶. Lata 80. z kolei przyniosły wzrost znaczenia sektora usług. Zwiększono nakłady na badania w zakresie nowych technologii oraz uboższe regiony legitymujące się m.in. wysokim wskaźnikiem bezrobocia.

Obecnie EFS stoi przede wszystkim przed wyzwaniem rosnącej konkurencji na rynku światowym (globalnym). Ze względu na szybki postęp technologiczny pracownicy muszą sprostać nowym wymaganiom. Kolejnym wyzwaniem jest konieczność zwiększenia wysiłków w dziedzinie badań i innowacji technologicznych. Dlatego zamiarem UE jest, aby do roku 2010 na sferę badań i rozwój naukowy przeznaczać 3% PKB w skali całej UE⁶⁷. Istotnym wyzwaniem pozostaje również postępujący proces starzenia się społeczeństw Wspólnoty⁶⁸.

W tym miejscu nie sposób zapomnieć o ogólnych celach EFS nakreślonych w TWE. Ponieważ jego art. 146 zwraca uwagę na ułatwienie dostępu do zatrudnienia, zrozumiałe jest, że EFS dąży nie tylko do zwiększenia mobilności osób pracujących (w znaczeniu zarówno geograficznym, jak i zawodowym), ale również reaguje na zachodzące zmiany gospodarcze. W tym zakresie wspiera więc poprawę zdolności adaptacyjnych pracowników w kontekście zmian technologicznych bądź przeobrażeń strukturalnych. Dotyczy to głównie dziedzin związanych z kształceniem zawodowym, przekwalifikowaniem lub uzupełnianiem kwalifikacji⁶⁹.

W perspektywie finansowej na lata 2007–2013 podstawę prawną dla EFS stanowi Rozporządzenie nr 1081/2006. Określa ono główne zasady kontraktowania, wdrażania i realizacji projektów finansowanych w ramach EFS. Ponieważ Fundusz ten jest narzędziem realizacji założeń Strategii Lizbońskiej, przyczynia się w ten sposób do realizacji priorytetów Wspólnoty w odniesieniu do wzmocnienia spójności gospodarczej i społecznej przez⁷⁰:

⁶⁴ Por.: Krzysztof Gąsiorowski, *Europejski Fundusz Społeczny*, [w:] Jerzy Babiak (red.), *Fundusze Unii Europejskiej. Doświadczenia i perspektywy*, Warszawa 2006, s. 122.

⁶⁵ Do takich uwarunkowań można zaliczyć w szczególności rozszerzenie UE w 1973 roku o Wielką Brytanię, Irlandię i Danię.

⁶⁶ Por.: *Europejski Fundusz Społeczny...*, s. 13.

⁶⁷ Por.: Komunikat KE do Rady i PE. Wspólne działania na rzecz wzrostu i zatrudnienia: Wspólnotowy program lizboński z 20 lipca 2005 roku, COM (2005) 330 końcowy, s. 6.

⁶⁸ Por.: Rozmowa z Nikolausem van der Pasem, Dyrektorem Generalnym ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równych Szans w Komisji Europejskiej, [w:] *Europejski Fundusz Społeczny...*, s. 15 n.

⁶⁹ Por.: 146 TWE, [w:] Dz.U. UE nr C 321E z 29 grudnia 2006 roku (wersje skonsolidowane TWE i TUE).

⁷⁰ Por.: art. 2 ust. 1 Rozporządzenia PE i Rady nr 1081/2006 z 5 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

- poprawę dostępu do zatrudnienia oraz
- tworzenie liczniejszych i lepszych miejsc pracy.

Podobnie jak EFRR, Europejski Fundusz Społeczny działa na zasadzie subsydiarności, wspierając politykę państw członkowskich, ale nie zastępując jej. Wsparcie to następuje w takim zakresie, w jakim państwa członkowskie zmierzają do osiągnięcia pełnego zatrudnienia oraz podniesienia jakości i wydajności pracy, jak wreszcie wzrostu integracji społecznej, w tym poprawy warunków zatrudnienia osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy. Nie mniejsze znaczenie ma również niwelowanie dysproporcji w zatrudnieniu na poziomie zarówno krajowym, regionalnym, jak i lokalnym⁷¹. Za pomocą realizacji wyżej nakreślonych zadań EFS przyczynia się do wzmocnienia spójności społecznej, zwiększenia wydajności i konkurencyjności oraz promowania wzrostu gospodarczego, a tym samym uwzględnia wspólnotowe priorytety w następujących obszarach⁷²:

- edukacji,
- szkoleń,
- zwiększenia dostępu do rynku pracy osób nieaktywnych zawodowo,
- wykluczenia społecznego (zwłaszcza osób defaworyzowanych, m.in. osób niepełnosprawnych).

Skoro EFS jest jednym z funduszy strukturalnych, to podlega takim samym zasadom programowania jak EFRR. Jak wyłożono w rozdziale III, programowanie jest zorganizowanym i wieloletnim systemem składającym się ze zdefiniowanych priorytetów i wyznaczonych celów. W obszarze zatrudnienia i jakości zasobów ludzkich jest to przykładowo osiągnięcie, o czym była już mowa, pełnego zatrudnienia (na poziomie 70% do 2010 roku). Możliwe to będzie jednak pod warunkiem stałego i wysokiego wzrostu gospodarczego w całej Unii Europejskiej⁷³.

Strategia Lizbońska jest częścią stosunkowo nowej polityki zatrudnienia Unii Europejskiej. W swej obecnej postaci polityka ta pojawiła się dopiero w latach 90., kiedy wraz ze wzrostem problemów socjalnych i rosnącym bezrobociem w krajach należących do Wspólnoty szeroko rozumiana polityka socjalna stała się jednym z jej priorytetów. Osiągnięcie w Europie spójności społecznej i zapewnienie zrównoważonego rozwoju zasobów ludzkich stało się więc warunkiem dalszej integracji. Wyrazem tego było włączenie do Traktatu Amsterdamskiego rozdziału dotyczącego zatrudnienia. Z przyjętych wówczas zapisów wynikał obowiązek państw członkowskich do opracowania i realizowania specjalnych polityk i strategii zatrudnienia mających na celu osiągnięcie wysokiego poziomu zatrudnienia⁷⁴. W ten sposób stworzono podstawy Europejskiej Strategii Zatrudnienia, którą tworzą następujące cztery filary:

⁷¹ Por.: ibidem.

⁷² Por.: ibidem, art. 2 ust. 2.

⁷³ Por.: Agata Budzyńska / Maciej Duszczyk / Marcin Garmcarz / Edyta Gieroczyńska / Marcin Jatzak / Karolina Wójcik, *Strategia Lizbońska drogą do sukcesu zjednoczonej Europy*, Warszawa 2002, s. 11 n.

⁷⁴ Por.: art. 2 pkt 19 Traktatu z Amsterdamu zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/pl/treaties/dat/11997D/word/11997D.doc>; według obecnej numeracji są to art. 125 oraz 128 ust. 2 TWE.

- poprawa możliwości zatrudnienia,
- rozwój przedsiębiorczości,
- poprawa zdolności adaptacyjnych przedsiębiorstw i ich pracowników,
- promocja równości szans.

Przyjęte w ramach Strategii Lizbońskiej założenia bardzo szybko okazały się niemożliwe do zrealizowania. W związku z tym Komisja Europejska zdecydowała się – wyciągając wnioski z dotychczasowej realizacji Strategii – wysunąć propozycję nowego otwarcia. Postanowiono przenieść punkt ciężkości wysiłków na zapewnienie „silniejszego, trwałego wzrostu oraz tworzenie większej liczby lepszych miejsc pracy”⁷⁵. Wśród szczegółowych wytycznych znalazły się wskazówki dotyczące wspierania innowacyjności w taki sposób, aby wpływać za jej pośrednictwem na wzrost konkurencyjności gospodarki europejskiej.

W tym sensie EFS przyczynia się bezsprzecznie do realizacji założeń odnowionej Strategii Lizbońskiej, a w jej ramach Europejskiej Strategii Zatrudnienia⁷⁶. W Polsce, z punktu widzenia wdrażania EFS, poza Zintegrowanym Pakietem Wytycznych Wspólnoty dla Spójności⁷⁷ funkcjonuje Krajowy Program Reform na lata 2005–2008. Dokument ten odwołuje się do Zintegrowanych Wytycznych w sprawie Zatrudnienia i przedstawia, w jaki sposób Polska osiąga cele odnowionej Strategii Lizbońskiej. Charakter programowania przypisać tutaj należy szczegółowym wytycznym KE dotyczącym polityki zatrudnienia⁷⁸.

Poddając analizie schemat 2, można zauważyć, że proces programowania składa się z dwóch etapów: wspólnotowego i krajowego. Rolą państw członkowskich, po przygotowaniu przez instytucje UE wytycznych, jest takie wyznaczenie priorytetów uwzględniających ich specyfikę krajową, aby były one zgodne ze wspólnotowymi dokumentami programowymi. W tym sensie państwa członkowskie realizują priorytety wspólnotowe, zapewniając spójność EFS z działaniami podejmowanymi w celu realizacji Europejskiej Strategii Zatrudnienia. Do realizacji Europejskiej Strategii Zatrudnienia mają się przyczyniać Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO)⁷⁹, w których dane państwo, biorąc pod uwagę własne potrzeby i niedobory, określa kierunki wydatkowania środków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Dla Polski punktem wyjścia

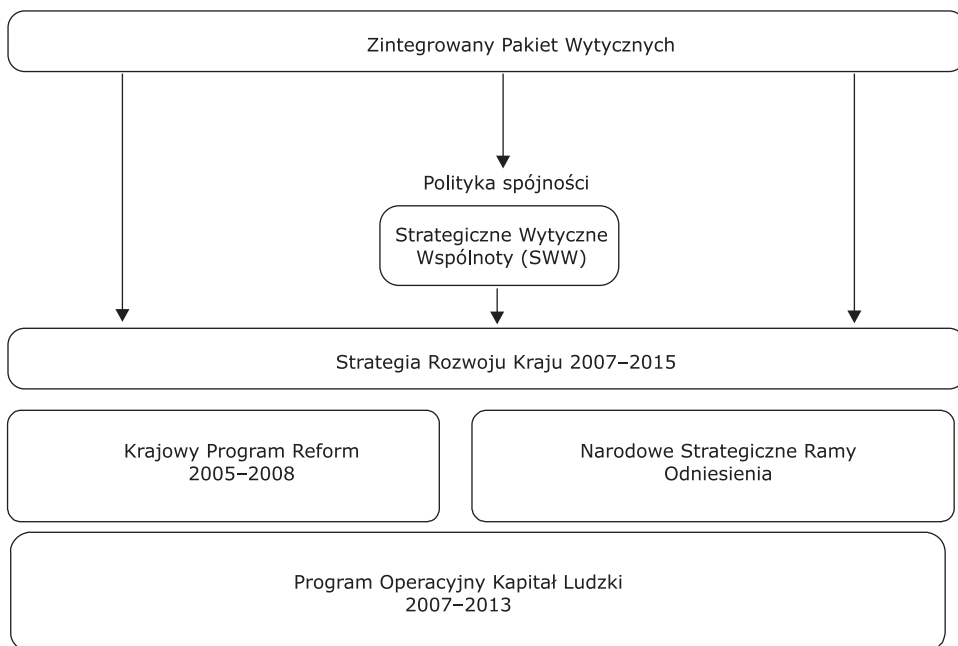
⁷⁵ Por.: Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, Nowy początek Strategii Lizbońskiej, komunikat z 2 lutego 2005 roku, COM (2005) 24, s. 7.

⁷⁶ Koordynuje ona działania za pomocą wytycznych w zakresie polityk zatrudnienia. Corocznie wytyczne ustala Rada w konsultacji z PE, KE i innymi instytucjami UE. Państwa członkowskie mają za zadanie prowadzenie własnych polityk zatrudnienia, jednak muszą one przyczyniać się do realizacji Europejskiej Strategii Zatrudnienia. Co więcej, każde państwo członkowskie ma obowiązek przedłożenia Komisji i Radzie rocznego sprawozdania ze środków, jakie podjęło w celu zrealizowania Europejskiej Strategii Zatrudnienia. Por.: art. 128 ust. 2 TWE. W Polsce dokumentem programującym politykę zatrudnienia w perspektywie rocznej jest Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia. Uwzględni on zasady realizacji Europejskiej Strategii Zatrudnienia. Art. 3 ust. 1 Ustawy z 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, [w:] Dz.U. RP z 2004 roku, nr 99, poz. 1001 z późn. zm.

⁷⁷ Por.: Decyzja Rady nr 702/2006 z 6 października 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 291 z 21 października 2006 roku.

⁷⁸ Por.: Decyzja Rady nr 600/2005 z 12 lipca 2005 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 205 z 6 sierpnia 2005 roku.

⁷⁹ Por.: art. 4 ust. 1 Rozporządzenia PE i Rady nr 1081/2006 z 5 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

Schemat 2. Uproszczony proces programowania EFS w Polsce

Źródło: opracowanie własne

jest Krajowy Program Reform na lata 2005–2008, w którym określono zasadnicze kierunki rozwoju spójne z odnowioną Strategią Lizbońską⁸⁰.

Państwa członkowskie przenoszą cele zawarte we wspólnotowych dokumentach programowych (w szczególności Strategicznych Wytycznych Wspólnoty) na grunt krajowy w postaci odpowiednich zapisów w NSRO⁸¹. Dokument ten stanowi punkt odniesienia dla wszystkich programów operacyjnych przygotowywanych w ramach funduszy strukturalnych. Odgrywając przy tym rolę koordynującą, zapobiega dublowaniu wsparcia w ramach funduszy strukturalnych. Każdy program operacyjny wykazuje zatem spójność z NSRO i wpisuje się jednocześnie w cele wytycznych wspólnotowych.

W ramach programów operacyjnych finansowanych z EFS wskazana jest koncentracja wsparcia, rozumiana jako zogniskowanie rozproszonych uprzednio działań, które w sposób bezpośredni stanowią odpowiedź na zidentyfikowane problemy. Ich rozwiązanie przypada najczęściej na obszary o największym stopniu zmarginalizowania. Dotyczy to zdegradowanych obszarów miejskich, regionów najbardziej oddalonych (peryferyjnych), podupadających obszarów wiejskich, obszarów zależnych od rybołówstwa, a także obszarów poszkodowanych z powodu przeniesienia przedsiębiorstw⁸².

⁸⁰ Por.: Krajowy Program Reform na lata 2005–2008, Warszawa 2005.

⁸¹ Por.: art. 27 ust. 1 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

⁸² Por.: art. 4 ust. 2 Rozporządzenia PE i Rady nr 1081/2006 z 5 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

Schemat 3. Spójność celów NSRO z celami SWW oraz Strategii Lizbońskiej

| Strategia Lizbońska | SWW | NSRO |
|---|---|---|
| Europa jako miejsce bardziej atrakcyjne do lokowania inwestycji | Uczynienie z Europy miejsca bardziej atrakcyjnego do inwestowania i pracy | Tworzenie warunków do utrzymania trwałego i wysokiego tempa wzrostu gospodarczego |
| Tworzenie większej liczby miejsc pracy | Wykreowanie większej liczby lepszych miejsc pracy | Wzrost zatrudnienia przez rozwój kapitału ludzkiego i społecznego |
| Wiedza i innowacyjność na rzecz wzrostu | Rozwój wiedzy i innowacji na rzecz wzrostu gospodarczego | Podniesienie konkurencyjności polskich przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora usług |
| | Wymiar terytorialny polityki spójności | Budowa i modernizacja infrastruktury technicznej, mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski i jej regionów |
| | | Wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej |
| | | Rozwój zasobów ludzkich |

Źródło: Wstępny projekt Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007–2013, http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/4C87A99D-41DE-4CBB-8FC3-DA87AADF67B5/17586/nsro_prezentacja140207.pps

Dla realizacji EFS duże znaczenie mają kwestie horyzontalne: dobre zarządzanie i partnerstwo, realizacja zasady równości płci oraz wspieranie innowacyjności. Dobre zarządzanie oznacza inkluzję partnerów społecznych w proces decyzyjny dotyczący

w szczególności wdrażania EFS na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym⁸³. Biorąc pod uwagę poprzedni okres programowania, można powiedzieć, że w warunkach polskich dobre zarządzanie ma wielką rolę do odegrania. Mowa tutaj głównie o tym, że partnerzy społeczni byli wyłączeni z możliwości partycypowania w programowaniu realizacji i monitorowaniu wsparcia z funduszy unijnych. W wymiarze operacyjnym objawiało się to zupełnym brakiem konsultacji społecznych poszczególnych kluczowych dokumentów.

Obecnie sytuacja wygląda odmiennie. Poszczególne dokumenty strategiczne oraz operacyjne podlegają obowiązkowej konsultacji z jednostkami samorządu terytorialnego, partnerami społecznymi i gospodarczymi oraz Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego⁸⁴. Choć postulat partycypacji partnerów społecznych jest słuszny, należy zauważyć, że wydłuża to jednak proces programowania (przygotowywania poszczególnych rozwiązań programowych i instytucjonalnych) i tym samym wprowadzania niezbędnych modyfikacji w funkcjonowaniu systemu.

Realizacja zasady równości płci i równości szans leży w gestii państw członkowskich. Zabrania się, stosownie do art. 6 Rozporządzenia nr 1081/2006, wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę, religię, światopogląd, niepełnosprawność, wiek, orientację seksualną na poszczególnych etapach wdrażania funduszy.

Z uwagi na cele odnowionej Strategii Lizbońskiej szczególnego znaczenia nabrało wspieranie innowacji. Zdefiniowanie innowacji w wymiarze społecznym jest zadaniem tyleż karkołomnym, co wymagającym sporej wiedzy. Generalnie wiadomo, że mowa tu o kreowaniu nowych rozwiązań, zastosowań w obszarze polityk społecznych. W odniesieniu do gospodarki należy przez to rozumieć zdolność i motywację przedsiębiorstw do ustawicznego poszukiwania rozwiązań, a następnie wykorzystywania w praktyce wyników prac badawczych i rozwojowych, nowych koncepcji, pomysłów i wynalazków⁸⁵. Innowacyjność oznacza również doskonalenie i rozwój istniejących technologii produkcyjnych, eksploatacyjnych i dotyczących sfery usług, wprowadzanie nowych rozwiązań w organizacji i zarządzaniu, doskonalenie i rozwój infrastruktury, zwłaszcza dotyczącej gromadzenia, przetwarzania i udostępniania informacji.

Sytuacja w sferze społecznej jest jednak odmienna. Chodzi tutaj o wypracowanie nowych sposobów, instrumentów i mechanizmów, które charakteryzują się większą skutecznością niż te dotychczas stosowane⁸⁶. W tym kontekście pomocą objąć należy nowe nietypowe grupy społeczne oraz zawodowe, które nie zostały uwzględnione w ramach głównych nurtów polityk prowadzonych przez państwa członkowskie. Wskazuje się również na wykorzystanie rozwiązań sprawdzonych w innych krajach, regionach czy też w innych uwarunkowaniach, np. w stosunku do innej grupy docelowej. Pod uwagę brane są także rozwój, modyfikacja dotychczas stosowanych instrumentów w celu zwiększe-

⁸³ Por.: *ibidem*, art. 5 ust 2.

⁸⁴ Taki mechanizm zapewnia na gruncie prawa polskiego art. 6 ust. 1 Ustawy z 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, [w:] Dz.U. RP z 2006 roku, nr 227, poz. 1658.

⁸⁵ Por.: *Kierunki zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007–2013*, Warszawa 2006, s. 6. Zob. także: Aleksander Żołnierski, *Innowacyjność 2006, stan innowacji, metody wspierania, programy badawcze*, Warszawa 2006, s. 9.

⁸⁶ Por.: *Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich...*, s. 149.

Tabela 25. Przykładowe tematy projektów innowacyjnych EFS w ramach PO Kapitał Ludzki

| |
|--|
| 1) Zatrudnienie i integracja społeczna: |
| a) budowa instrumentów umożliwiających koordynację działań z zakresu polityki rynku pracy i integracji społecznej, |
| b) poszukiwanie metod zmniejszania emigracji zarobkowej, |
| c) poszukiwanie metod zmniejszania szarej strefy w zatrudnieniu, |
| d) rozwój instrumentów prognozowania popytu i podaży pracy, |
| e) poszukiwanie nowych, skutecznych metod aktywizacji zawodowej grup docelowych wymagających szczególnego wsparcia, |
| f) rozwój elastycznych form zatrudnienia, |
| g) poszukiwanie nowych metod wspierania aktywności osób niepełnosprawnych, |
| h) instrumenty wspierające godzenie życia rodzinnego i zawodowego, |
| i) integracja imigrantów i uchodźców oraz mniejszości etnicznych, |
| j) budowa instrumentów wspierających rozwój sektora ekonomii społecznej, |
| k) poszukiwanie nowych, skutecznych metod przeciwdziałania zjawisku wykluczenia społecznego. |
| 2) Adaptacyjność: |
| a) prognozowanie i aktywne zarządzanie zmianą gospodarczą, |
| b) poszukiwanie metod zwiększenia zaangażowania partnerów społecznych i gospodarczych na rzecz zwiększenia potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw, |
| c) nowe, skuteczne metody promowania społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw, idei <i>flexicurity</i> , idei uczenia się przez całe życie (<i>lifelong learning</i>), |
| d) rozwój nowoczesnych systemów zarządzania zasobami ludzkimi, nowe metody wdrażania rozwiązań informatycznych, nowe, skuteczne metody rozwiązywania problemów kulturowych w przedsiębiorstwach, |
| e) budowa sieci współpracy między przedsiębiorstwami i instytucjami naukowymi. |
| 3) Edukacja i szkolnictwo wyższe: |
| a) poszukiwanie nowych, skutecznych metod zwiększania powiązań między kształceniem i szkoleniami a potrzebami rynku pracy, w tym opracowanie innowacyjnych programów nauczania w zakresie nauk matematyczno-przyrodniczych i technicznych oraz rozwój współpracy szkół i placówek oświatowych z przedsiębiorcami, z uwzględnieniem rozwoju umiejętności samokształcenia wśród uczniów, |
| b) poszukiwanie nowych, skutecznych rozwiązań w zakresie wzmocnienia zdolności ewaluacyjno-badawczych systemu edukacji, |
| c) rozwój instrumentów doradztwa zawodowego, |
| d) nowe, skuteczne metody sprawnego zarządzania szkołą, placówką oświatową, |
| e) poszukiwanie nowych, skutecznych metod w zakresie dostosowania systemu kształcenia na poziomie wyższym do potrzeb gospodarki i rynku pracy, |
| f) poszukiwanie nowych, skutecznych metod niwelowania różnic w dostępie oraz różnic w jakości oferty edukacyjnej. |
| 4) Good governance: |
| a) poprawa jakości usług oraz modernizacja procesów zarządzania, |
| b) rozwój współpracy między jednostkami administracji publicznej, |
| c) nowe metody oceny jakości działań administracji opartej na opiniach obywateli („satisfakcja klienta” – audyt społeczny), |
| d) rozwój współpracy administracji publicznej z partnerami społecznymi i gospodarczymi oraz organizacjami pozarządowymi. |

Źródło: Załącznik nr 1 do Wytycznych w zakresie wdrażania projektów innowacyjnych i współpracy ponadnarodowej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Warszawa, 16 sierpnia 2007, s. 20 n.

nia ich adekwatności, skuteczności i efektywności⁸⁷. Każde państwo członkowskie musi więc dokonać wyboru tematów finansowania innowacji⁸⁸. Polska zdecydowała się na wybór tematów w obszarach zatrudnienia i integracji społecznej, edukacji i szkolnictwa wyższego oraz *good governance*⁸⁹ (zob. tabela 25).

Innowacyjność, co należy tutaj zdecydowanie podkreślić, może zachodzić na różnych poziomach. Takie operacyjne rozumienie tego pojęcia jest użyteczne, gdyż uwzględnia stopień rozwoju danej społeczności. Rozwiązanie innowacyjne na skalę europejską może być bowiem zupełnie nieadekwatne do danej społeczności lokalnej. Można zatem wyróżnić innowacje na poziomie europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym. Występowanie innowacyjności należy również rozpatrywać w ujęciu czasowym. Innymi słowy chodzi tutaj o to, że projekt noszący miano innowacyjnego w danej chwili, nie będzie posiadał już tej cechy w dłuższej perspektywie czasowej. Dlatego rozstrzygając kwestię innowacyjności określonej inicjatywy społecznej, należy ją rozpatrywać w ścisłym kontekście czasoprzestrzennym.

Projekty innowacyjne muszą być nastawione na badanie i rozwój konkretnych instrumentów. Dlatego każdy z projektów innowacyjnych powinien być realizowany w kilku fazach: analiza problemu, opracowanie modelu (narzędzia, instrumentu), testowanie opracowanego modelu (narzędzia, instrumentu), analiza rzeczywistych efektów testowanego rezultatu, wreszcie opracowanie produktu finalnego.

Europejski Fundusz Społeczny, poza preferowaniem projektów innowacyjnych, zwraca również uwagę na realizację projektów transnarodowych i międzyregionalnych. Projekty realizowane w ten sposób mają przyczynić się do wymiany informacji oraz doświadczeń i dobrych praktyk. Realizując takie projekty finansowane z EFS, można liczyć na zwiększenie o 10% w stosunku do kwoty dofinansowania na ogólnych zasadach. W takim wypadku maksymalna wartość dofinansowania pochodzącego z EFS wynosi 93,5% (85% z EFS na zasadach ogólnych plus 10% z 85%, czyli 8,5%).

Europejski Fundusz Społeczny finansuje poszczególne obszary priorytetowe w zależności od celów wspólnotowej polityki spójności. Ułatwieniem dla potencjalnych projektodawców jest istnienie dwóch katalogów dla krajów objętych Celami Konwergencja i Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie oraz dla Celu Konwergencja. W ramach tego ostatniego państwa najslabiej rozwinięte mogą skorzystać z wyboru dodatkowych możliwości finansowania różnych form wsparcia. W ramach zaś pierwszego katalogu wsparciu podlegają następujące priorytety⁹⁰:

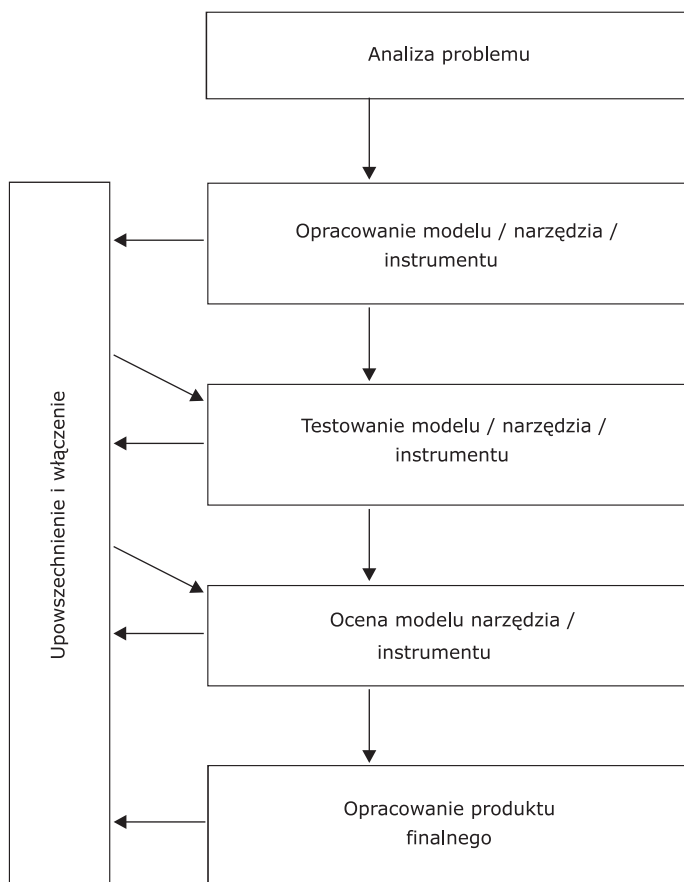
1. Zwiększenie adaptacyjności pracowników przedsiębiorstw. Zakłada się, że zostanie to osiągnięte dzięki promowaniu kształcenia przez całe życie oraz szkolenia pracowników małych i średnich przedsiębiorstw, pracowników starszych oraz legitymujących się niskimi kwalifikacjami. Wśród form wsparcia wymienia się

⁸⁷ Por.: Wytyczne w zakresie wdrażania projektów innowacyjnych i współpracy ponadnarodowej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Warszawa 2007, s. 12.

⁸⁸ Por.: art. 7 Rozporządzenia PE i Rady nr 1081/2006 z 5 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

⁸⁹ Załącznik nr 1 do Wytycznych w zakresie wdrażania projektów innowacyjnych..., s. 20 n.

⁹⁰ Por.: art. 3 ust. 1 Rozporządzenia PE i Rady nr 1081/2006 z 5 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

Schemat 4. Schemat projektów innowacyjnych

Źródło: Załącznik nr 2 do Wytocznych w zakresie wdrażania projektów innowacyjnych i współpracy ponadnarodowej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Warszawa 2007, s. 22 n.

również praktyki zawodowe, e-kształcenie (kształcenie na odległość) przedsiębiorczości, a także środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej⁹¹.

2. Zwiększenie dostępu do zatrudnienia. Mowa tutaj o dotychczas stosowanych instrumentach aktywnej polityki rynku pracy ukierunkowanych na zwiększenie dostępu do zatrudnienia oraz pomoc w trwałej integracji z rynkiem pracy dla osób bezrobotnych, poszukujących pracy lub biernych zawodowo⁹². Grupy, które ze względu na swą defaworyzowaną pozycję wymagają szczególnego wsparcia, to: długotrwale bezrobotni, bezrobotna młodzież i osoby starsze. Wsparcie tych grup

⁹¹ Ibidem.

⁹² *Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich...*, s. 143.

ma się odbywać przez modernizację instytucji rynku pracy, a w szczególności publicznych służb zatrudnienia. Postawiono w tym wypadku na podejście indywidualne, co oznacza wsparcie dla tworzenia indywidualnych planów działań po to, by dobrać właściwe szkolenia dostosowane do specyfiki zarówno danej osoby, jak i regionu, w którym osoba poszukuje pracy. Tak jak w poprzednim okresie programowania, EFS przywiązuje znaczną wagę do zapewnienia równości kobiet i mężczyzn. Dotyczy to w szczególności równego dostępu do zatrudnienia oraz wysokości wynagrodzeń kobiet i mężczyzn. Wskazano również na konieczność podjęcia działań dotyczących zwiększenia zatrudnienia imigrantów. Przy określaniu wsparcia na rzecz tej grupy zastosowanie ma jednak ustawodawstwo krajowe, ponieważ każde państwo członkowskie definiuje pojęcie imigranta w wewnętrznych regulacjach prawnych⁹³.

3. Integracja społeczna. Tutaj mowa jest z kolei o wsparciu dla ponownego wejścia na rynek pracy osób wykluczonych społecznie, wypadających z systemu edukacji, mniejszości, osób niepełnosprawnych. Sposobami na poprawę zdolności do zatrudnienia wspomnianych grup jest rozwój ekonomii społecznej⁹⁴, dostęp do kształcenia i szkolenia zawodowego, a także usługi na rzecz społeczności lokalnej. Wsparcie może dotyczyć zwalczania dyskryminacji w miejscu pracy i w dostępie do rynku pracy, angażowanie lokalnych społeczności i przedsiębiorstw oraz inicjatyw na rzecz zatrudnienia o zasięgu lokalnym⁹⁵.
4. Inwestycje w kapitał ludzki. W ramach tego priorytetu zakłada się opracowanie i wdrożenie reform systemów edukacji i szkoleń ukierunkowanych na zaspokajanie potrzeb gospodarki opartej na wiedzy. W ramach tych reform zakłada się podnoszenie kwalifikacji personelu instytucji edukacyjnych i szkoleniowych. Pomoc może również zostać przyznana na podnoszenie poziomu innowacji, na inwestowanie w sferę badawczo-rozwojową⁹⁶.
5. Partnerstwo. Ma ono różne wymiary: terytorialny (lokalny, regionalny, ogólnokrajowy, transnarodowy), ale także sektorowy i międzysektorowy. Poza tym

⁹³ Ibidem.

⁹⁴ Rozwój ekonomii społecznej należy postrzegać jako rozwój podmiotów tego sektora. Chodzi tutaj o podmioty, które działają w sposób właściwy dla podmiotów gospodarczych, osiągając ze swej działalności zysk, ale przeznaczając go na cele statutowe. Podobnie kwestia definiowana jest przez Piotra Frączka i Kubę Wygnańskiego: zastosowanie instrumentów i logiki przedsiębiorczości dla upodmiotowienia i usamodzielnienia osób, instytucji i wspólnot, Piotr Frączak / Kuba Wygnański, *Raport otwarcia jako raport otwarty*, [w:] *Raport otwarcia projektu. W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej*, Warszawa 2006, s. 4. Natomiast Cezary Miezejewski dowodzi, że ekonomia społeczna może stanowić istotny element polityki wzrostu zatrudnienia przez wypełnianie przestrzeni lokalnej w sferze usług społecznych oraz umożliwienie zatrudnienia grup szczególnie zagrożonych na rynku (niepełnosprawni, długotrwale bezrobotni). Funkcje te nie stanowią oczywiście remedium na ograniczenie bezrobocia, lecz oferują nowe, elastyczne formy przedsiębiorczości (przedsiębiorstwo społeczne, spółdzielnia socjalna) i rodzaje zatrudnienia trudne do osiągnięcia w innych sektorach i umożliwiające aktywizowanie osób, które dla publicznych służb zatrudnienia stanowią najtrudniejszą grupę klientów. Poza tym ekonomia społeczna może stanowić instrument procesu integracji społecznej, kreujący przewartościowanie ról zawodowych i społecznych (budowanie wspólnot opartych na solidarności, nie na zależności). Por.: Cezary Miezejewski, *Polityka społeczna wobec ekonomii społecznej*, [w:] *Ekonomia społeczna teksty 2006*, Warszawa 2006, s. 4.

⁹⁵ Por.: art. 3 ust. 1 lit. c) Rozporządzenia PE i Rady nr 1081/2006 z 5 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

⁹⁶ Por.: art. 3 ust. 1 lit. d). Ibidem.

partnerstwo może być rozpatrywane w kontekście projektowym, który polega na wspólnym przygotowaniu ze strony różnych podmiotów propozycji projektowych, a następnie ich realizacji. W polskich warunkach jest to zadanie niezwykle trudne, ponieważ podmioty współdziałające muszą przede wszystkim poznać specyfikę działania partnera, a dopiero potem przystąpić do realizacji projektu. Słabość takiego rozwiązania polega na tym, że poszczególne podmioty nie są w pełni gotowe na taki rodzaj partnerstwa. Przyczyny tego stanu rzeczy należy doszukiwać się w niewykształconej kulturze partnerstwa, a także braku stosownej polityki państwa w tym zakresie. W tym ostatnim wypadku mowa jest zwłaszcza o braku woli autentycznej współpracy, o ile nie wymagają tego stosowne regulacje europejskie. Ponieważ w tzw. starych krajach członkowskich, w szczególności dzięki wieloletniemu funkcjonowaniu funduszy, które preferowały partnerskie projekty, kultura partnerstwa mogła się wykształcić, można na przykładzie naszego kraju zaryzykować stwierdzenie o niedopasowaniu funduszy do polskich realiów.

Z kolei w ramach Celu Konwergencja (Polska jako kraj objęty w całości tym Celem może również wspierać poszczególne priorytety) EFS obejmuje następujące obszary:

1. Zwiększenie i poprawa inwestycji w kapitał ludzki. W odróżnieniu od zakresu działań przewidzianych w art. 3 ust. 1 lit. d) przedmiotowego rozporządzenia, ten obszar wsparcia ma na celu kompleksowe wdrożenie reform systemu kształcenia i szkoleń. System edukacji powinien być lepiej dopasowany do potrzeb gospodarki opartej na wiedzy i kształcenia przez całe życie w krajach Celu Konwergencja, w których reformy systemu edukacji mają kluczowe znaczenie. Europejski Fundusz Społeczny wspiera działania na rzecz zwiększania dostępu do kształcenia ogólnego, zawodowego, na poziomie wyższym, jak również podnoszenia jakości edukacji na różnych poziomach. Jest to szczególnie istotne z punktu widzenia zróżnicowania międzyregionalnego, podobnie jak ze względu na dysproporcje w dostępie i jakości edukacji występujące między obszarami wiejskimi i miejskimi. Ponadto w zakresie „edukacji przez całe życie” akcentuje się podejmowanie działań mających na celu zmniejszanie różnic w programach kształcenia dla obojga płci. Istotnym wyzwaniem jest przeciwdziałanie rezygnacji z uczestnictwa w systemie edukacji, gdyż determinuje to często późniejsze bezrobocie czy wykluczenie społeczne. Ważne jest więc reagowanie na pierwsze oznaki rezygnacji z uczestnictwa w systemie edukacji, takie jak problemy wychowawcze, opuszczanie zajęć czy też słabe wyniki w nauce. W przeszłości EFS w zasadzie nie wspierał działań w dziedzinie edukacji początkowej, jednak w okresie 2007–2013 takie działania będą kwalifikowalne, w tym te, które dotyczą przeciwdziałania niezadowolającym wynikom w szkole i rezygnacji z uczestnictwa w systemie szkolnym⁹⁷.
2. Wzmocnienie zdolności instytucjonalnej. Chodzi tutaj o wzmocnienie zdolności instytucjonalnej administracji publicznej do wykonywania swych zadań. Dotyczy to budowania zdolności w zakresie realizacji polityk i programów w stosownych dziedzinach. Dotacja może również dotyczyć szkolenia kadry zarządzającej i personelu. Wsparcie EFS w tym zakresie skupia się na trzech obszarach:

⁹⁷ Por.: *Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich...*, s. 145.

- a. Dostosowanie struktur administracyjnych i poprawa jakości stanowienia prawa, rozumiane jako poprawa umiejętności zarządzania, planowania strategicznego, upraszczania procedur administracyjnych, współpracy między różnymi strukturami administracyjnymi na różnych poziomach terytorialnych, poprawa komunikacji i przepływu informacji. Ważnym zagadnieniem jest tutaj poprawa umiejętności stanowienia prawa, jak również wsparcie dla procesu legislacyjnego, który ma być przejrzysty i przyjazny obywatelowi. Niezbędnym elementem reformy struktur administracyjnych jest także poprawa zarządzania zasobami ludzkimi, wdrażanie nowych metod organizacji pracy, takich jak zarządzanie przez cele, wzmacnianie etyki w administracji publicznej oraz systemów szkoleń urzędników czy systemów motywowania bądź kształtowania wynagrodzeń.
- b. Poprawa jakości usług, rozumiana jako poprawa obsługi obywatela w kluczowych obszarach przez modernizację systemów dostarczania usług, wdrażanie systemów zarządzania jakością, wzmacnianie współpracy różnych jednostek i koordynacji działań, redukcję biurokracji, uproszczenie procedur, wprowadzanie tzw. pojedynczego systemu (*one stop shop*), który nie wymaga od obywatela załatwienia jednej sprawy w kilku urzędach, rozwój e-administracji.
- c. Inwestycje w ludzi, czyli szkolenia kadr zarządzających i osób nowo zatrudnionych, które są niezbędne z punktu widzenia prowadzonych reform, a także projektowanie kształcenia ustawicznego urzędników, prowadzącego do ciągłego podnoszenia kwalifikacji.

Interwencja EFS w ramach inicjatyw społecznych, najczęściej niedochodowych, może być skuteczna jedynie wówczas, kiedy poziom dofinansowania jest zdecydowanie wyższy aniżeli w wypadku projektów komercyjnych. W porównaniu z poprzednim okresem programowania stopa współfinansowania wzrasta w okresie 2007–2013 z maksymalnego poziomu 75% do 85%⁹⁸. Oznacza to, że programy realizowane w ramach EFS są finansowane maksymalnie w 85% ze środków EFS oraz minimalnie w 15% ze środków krajowych (zarówno publicznych, jak i prywatnych).

Przedmiotowe rozporządzenie dotyczące EFS określa również wydatki, które podlegają refundacji (koszty kwalifikowalne), oraz takie, które w żaden sposób nie mogą zostać sfinansowane w ramach EFS. Pomoc w ramach Funduszu może przybrać formę bezzwrotnych dotacji indywidualnych lub grantów globalnych, dotacji podlegających zwrotowi, mikrokredytów, funduszy gwarancyjnych oraz zakupu towarów i usług zgodnie z zasadami dotyczącymi zamówień publicznych. Dystrybucja środków odbywa się za pomocą realizacji programów operacyjnych, które zawierają spójną listę priorytetów, a w nich działań i poddziałań. Projekty przygotowywane są w ramach poszczególnego działania (lub/i poddziałania). Każde działanie (poddziałanie) określa, jakie typy projektów (operacji) finansuje oraz jaki jest jego cel. Projekt zatem powinien wpisywać się w cel działania, które z kolei wpisuje się w priorytet, a ten w cel ogólny całego programu. Na podstawie tej logiki interwencji można określać katalog kosztów podlegających refundacji – kosztów kwalifikowanych.

⁹⁸ Por.: art. 53 oraz Załącznik III do Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

Na uwagę zasługuje fakt, że w nowym okresie programowania nie ma jednego generalnego aktu prawnego dotyczącego kwalifikowalności kosztów w ramach funduszy strukturalnych, tak jak to było w poprzednim okresie programowania⁹⁹. Nie oznacza to jednak, że ustawodawca unijny zupełnie nie uregulował tej kwestii. Kwalifikowalność kosztów została ujęta w różnych aktach prawa wspólnotowego¹⁰⁰, pozostawiając pewną swobodę w tej kwestii państwom członkowskim. Taka sytuacja oczywiście zwiększa odpowiedzialność państw członkowskich, które posiłkując się jedynie pewnymi wskazówkami w ramach prawa wspólnotowego, muszą określić, jakiego rodzaju koszty i w jakim wypadku mogą zostać uznane za kwalifikowane.

Co do zasady w ramach EFS nie kwalifikują się:

- podlegający zwrotowi podatek VAT, jeżeli może zostać odzyskany na podstawie przepisów krajowych na podstawie ustawy z 11 marca 2004 roku o podatku od towarów i usług,
- odsetki od zadłużenia,
- zakup mebli, wyposażenia, pojazdów, infrastruktury, nieruchomości i gruntów.

Jednak i od tego katalogu kosztów niekwalifikowalnych istnieją wyjątki. Jako przykład, i zarazem zdecydowaną nowość w odniesieniu do kwalifikowalności kosztów w okresie programowania 2007–2013 należy widzieć zasadę *cross-financing*, zwaną także zasadą elastycznego finansowania. Na moment oddania do druku niniejszego opracowania autorom znane są różne interpretacje tego sposobu finansowania niektórych wydatków w ramach funduszy strukturalnych. Odpowiedzialność za ten stan rzeczy ponosi unijny ustawodawca, który bardzo lakonicznie i niejednoznacznie sformułował odpowiednie zapisy. Mowa tutaj zwłaszcza o art. 34 Rozporządzenia nr 1083/2006, który wprowadza wspomnianą zasadę.

Jest w nim mowa przede wszystkim o zasadzie monofunduszowości finansowania krajowych programów operacyjnych, przez co należy rozumieć, że jeden fundusz finansuje jeden i tylko jeden program operacyjny¹⁰¹. Tymczasem i od tej zasady jest wyjątek. Dla państw, które jednocześnie korzystają ze wsparcia w ramach Funduszu Spójności oraz EFRR, programy operacyjne finansujące takie dziedziny, jak infrastruktura transportowa i środowisko naturalne, mogą być współfinansowane z dwóch różnych funduszy. W Polsce taka sytuacja występuje w wypadku Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (PO IiŚ)¹⁰². W ramach takich programów stosuje się zasadę jeden priorytet = jeden fundusz.

⁹⁹ Tę kwestię regulowało Rozporządzenie KE nr 448/2004 z 10 marca 2004 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 72 z 11 marca 2004 roku.

¹⁰⁰ Właściwe dla EFS są: analizowane tutaj Rozporządzenie dotyczące EFS nr 1081/2006 (art. 11), a także Rozporządzenie ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności nr 1083/2006 (art. 56), a także Rozporządzenie nr 1828/2006 ustanawiające szczegółowe zasady wdrażania Rozporządzenia nr 1083/2006 (art. 50–53).

¹⁰¹ Por.: art. 34 ust. 1 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

¹⁰² PO IiŚ finansowany jest w 29,4% z EFRR i w 70,6% z FS. Por.: Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/28CC490F-4B2D-4785-81F9-CA-07A72B286F/40880/POiIS051208.pdf>, s. 189; a także: Narodowa Strategia Spójności 2007–2013, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, Warszawa 2007, s. 121.

Wracając jednak do finansowania w ramach zasady *cross-financing*, należy stwierdzić, że dotyczy on elastycznego finansowania jednofunduszowych programów (projektów), co oznacza, że „EFS i EFRR mogą finansować na zasadzie komplementarności (...) działania objęte zakresem pomocy z innego funduszu”¹⁰³. Nie da się powyższego wyjaśnić inaczej, jak tylko w taki sposób, że wydatki w ramach *cross-financing* w wypadku danego funduszu (EFS albo EFRR) są z niego finansowane, ale na zasadach tego drugiego, gdyż wchodzi w jego merytoryczny zakres. I tak dla EFS wydatki w ramach *cross-financing* finansowane są również z EFS. Przekładając to na poziom (programu) projektu, oznacza to, że w wypadku projektu finansowanego w ramach EFS, polegającego na szkoleniu osób niepełnosprawnych, można również sfinansować przykładowo dostosowanie sali szkoleniowej do potrzeb osób niepełnosprawnych czy też zakupić niezbędny sprzęt do realizacji projektu. Przy tym należy jednak pamiętać, że zastosowanie zasady elastycznego finansowania ma pewne ograniczenia. Stanowią je:

- wydatki w ramach tego mechanizmu, które muszą być bezpośrednio powiązane z głównymi zadaniami w ramach realizacji projektu (programu),
- warunek polegający na tym, że zasada elastycznego finansowania może zostać wprowadzona do programów (projektów) jedynie w sytuacji, w której zastosowanie *cross-financing* zapewni odpowiednią realizację programu (projektu). Trudno bowiem wyobrazić sobie na przykład wsparcie na utworzenie stanowiska pracy dla osoby niepełnosprawnej bez możliwości przystosowania miejsca pracy do jej potrzeb. Państwo na etapie przygotowywania programu operacyjnego określa, w jakich działaniach przewidywany jest *cross-financing*, określając jednocześnie jego maksymalną wysokość¹⁰⁴,
- maksymalny poziom finansowania w ramach tej zasady wynosi 10%, a w wypadku priorytetu (projektów) dotyczącego integracji społecznej maksymalnie do 15% finansowania wspólnotowego¹⁰⁵. Poziom *cross-financing* dla danego projektu ustalany jest już na etapie aplikowania. Projektodawca zobowiązany jest do oszacowania kosztów *cross-financing* w ramach budżetu projektu. Wydatki ponoszone powyżej dopuszczalnej kwoty *cross-financing*, określonej w zatwierdzonym wniosku aplikacyjnym, nie podlegają refundacji.

W ramach *cross-financing* odnośny projekt współfinansowany z EFS może objąć następujące wydatki:

- zakup oraz leasing sprzętu i wyposażenia,
- dostosowanie budynków, pomieszczeń i miejsc pracy.

Europejski Fundusz Społeczny do kosztów kwalifikowanych zalicza również wydatki ponoszone zgodnie z wewnątrz krajowymi uregulowaniami prawnymi (w szczególności mowa tutaj o zasadach dotyczących rachunkowości)¹⁰⁶:

¹⁰³ Art. 34 ust. 2 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

¹⁰⁴ *Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich...*, s. 63.

¹⁰⁵ Por.: art. 3 ust. 7 Rozporządzenia PE i Rady nr 1081/2006 z 5 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

¹⁰⁶ Por.: *ibidem*, art. 11 ust. 3 lit. a) i c).

- dodatki do wynagrodzeń,
- koszty amortyzacji aktywów podlegających amortyzacji (meble, wyposażenie, pojazdy, infrastruktura, nieruchomości), ale jedynie w okresie realizacji projektu. Amortyzacja jest kosztem kwalifikowalnym, pod warunkiem że zakup danego środka trwałego nie był wcześniej finansowany ze środków wspólnotowych lub krajowych (w ciągu 7 lat od rozpoczęcia amortyzacji w ramach realizacji projektu). W Polsce wartość odpisów amortyzacyjnych należy obliczyć stosownie do właściwych przepisów Ustawy o rachunkowości z 29 września 1994 roku¹⁰⁷.

Kwestią o niebagatelnym znaczeniu, zarówno na etapie przygotowywania propozycji projektowej, jak i na etapie wdrażania oraz rozliczania projektu, jest to, że w ramach budżetu projektu można deklarować koszty pośrednie ryczałtowo do wysokości 20% kosztów bezpośrednich operacji (projektu)¹⁰⁸. Przez koszty bezpośrednie należy rozumieć wszystkie koszty bezpośrednio związane z realizacją danego zadania. Natomiast koszty pośrednie stanowią tę część kosztów, która nie może zostać bezpośrednio przyporządkowana do konkretnego zadania realizowanego w ramach projektu. Nie wdając się w szczegółowe rozważania na temat konsekwencji takiego rozwiązania, trzeba stwierdzić, że na etapie realizacji projektów takie rozwiązanie może służyć z jednej strony łatwiejszej realizacji projektów, z drugiej nakłada jednak na projektodawców dużą odpowiedzialność związaną z poprawnym zakwalifikowaniem kosztów.

Nie brak jednak opinii mówiących, że takie podejście może również generować nadużycia. W sytuacji kiedy na etapie akceptacji propozycji projektowej nie ma możliwości sprawdzenia, które pozycje kosztów zawierają się w ramach kosztów pośrednich, będzie można w tych kosztach ujmować na przykład wydatki niekwalifikowalne czy sztucznie zawyżone. Rezultat tego może być taki, że na etapie realizacji projektu beneficjent (projektodawca) może sfinansować koszty, które podczas sprawdzania wniosku o płatność bądź kontroli mogą zostać uznane za niekwalifikowalne.

3. Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej instrumentem prawnym realizacji programów współpracy terytorialnej

Działanie funduszy strukturalnych Unii Europejskiej na polu współpracy terytorialnej, jak wynika z diagnozy samej Wspólnoty, w niezadowolającym¹⁰⁹ stopniu przyczyniło się do poprawy harmonijnego rozwoju całej Wspólnoty. Osiągnięcie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej poza oddziaływaniem funduszy na poszczególne regiony w ramach państw członkowskich jest możliwe pod warunkiem podjęcia niezbędnych

¹⁰⁷ Por.: Ustawa z 29 września 1994 roku, [w:] Dz.U. RP z 2002 roku, nr 76, poz. 694.

¹⁰⁸ Por.: art. 11 ust. 3 lit. b) Rozporządzenia PE i Rady nr 1081/2006 z 5 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

¹⁰⁹ *Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich...*, s. 161.

środków do polepszenia warunków, w których będą realizowane działania związane ze współpracą terytorialną.

Wspieranie działań dotyczących współpracy terytorialnej między państwami członkowskimi nie jest niczym nowym. W okresie programowania w latach 2000–2006 funkcjonowała w tym obszarze jedna z inicjatyw wspólnotowych INTERREG III. Natomiast w obecnej perspektywie finansowej, tak jak pozostałe inicjatywy wspólnotowe, została ona włączona do głównego nurtu programowania. Wyrazem tego jest określenie współpracy terytorialnej jako jednego z trzech podstawowych Celów polityki spójności¹¹⁰.

Mając na celu niwelowanie przeszkód utrudniających współpracę terytorialną, ustanowiono na poziomie wspólnotowym instrument współpracy pozwalający tworzyć na obszarze Wspólnoty podmioty zajmujące się współpracą o nazwie Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej (EUWT) (European Grouping of Territorial Cooperation). Nie jest to kolejny fundusz, który ma własne środki finansowe, zasady kwalifikowania wydatków czy właściwy tylko dla siebie proces programowania i zarządzania. Jest to instrument prawny realizacji projektów przez członków pochodzących z co najmniej dwóch państw członkowskich, którzy tworzą ugrupowanie współpracy wyposażone w osobowość prawną¹¹¹. Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej finansowane jest przez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny oraz Fundusz Spójności¹¹².

Zadania EUWT są ograniczone do realizacji programów EWT¹¹³. W praktyce oznacza to, że ugrupowania współpracy terytorialnej realizują projekty zgodnie z zasadami EWT, wykorzystując swój atut w postaci posiadania osobowości prawnej. W ten sposób EUWT przyczynia się do niwelowania trudności w realizacji projektów w ramach różnych uregulowań prawnych i wewnątrz krajowych¹¹⁴.

Celem EUWT jest ułatwianie i upowszechnianie współpracy transgranicznej, transnarodowej lub międzyregionalnej między członkami w celu wzmocnienia ich spójności ekonomicznej i społecznej¹¹⁵. Powyższe rodzaje współpracy nazwano komponentami EUWT. Współpraca transgraniczna polega na tworzeniu ugrupowań podmiotów działających na przyległych do siebie granicach państwowych państw członkowskich UE. Chodzi tutaj o kreowanie wspólnych inicjatyw o znaczeniu lokalnym lub regionalnym. W układzie terytorialnym mowa tu o inicjatywach działających po obu stronach wspólnej granicy. Współpraca transnarodowa ukierunkowana jest na strategiczne priorytety w wymiarze transnarodowym, takie jak prace badawczo-rozwojowe, ochrona środowiska, zintegrowane zarządzanie zasobami wodnymi. Ostatni rodzaj, współpraca między-

¹¹⁰ Por.: art. 3 ust. 2 lit. c) Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

¹¹¹ Por.: art. 3 ust. 2 Rozporządzenia Rady nr 1082/2006 z 5 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku. Na temat cech konstytutywnych EUWT por. także: *Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej – EUWT*, http://www.cor.europa.eu/document/activities/egtc/CoR_EGTC_Study-PL.pdf, s. 2 n.

¹¹² Por.: art. 7 ust. 3 Rozporządzenia PE i Rady nr 1082/2006 z 5 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

¹¹³ Por.: ibidem.

¹¹⁴ Por.: Wniosek dotyczący Rozporządzenia PE i Rady w sprawie utworzenia Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej z 7 lipca 2004 roku, COM (2004) 0168 końcowy.

¹¹⁵ Por.: art. 1 ust. 2 Rozporządzenia Rady nr 1082/2006 z 5 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

regionalna, polega na wymianie doświadczeń i najlepszych praktyk w zakresie m.in. wspierania innowacyjności w gospodarce opartej na wiedzy oraz ochronie środowiska. W okresie 2007–2013 przewiduje się w UE realizację jednego programu współpracy międzyregionalnej skoncentrowanego na zagadnieniach związanych z promocją innowacyjności i ochroną środowiska.

W perspektywie 2007–2013 na Cel Europejska Współpraca Terytorialna przeznaczono kwotę 7 750 mln euro, tj. 2,52% środków przeznaczonych na politykę spójności. Alokacja dla Polski wynosi 557,8 mln euro¹¹⁶.

Tabela 26. Podział środków EWT w Unii Europejskiej na lata 2007–2013

| Komponent | Środki (w tys. euro) | Procent alokacji |
|-----------------------------|----------------------|------------------|
| Współpraca transgraniczna | 5 576 358 | 73,86 |
| Współpraca transnarodowa | 1 581 720 | 20,95 |
| Współpraca międzyregionalna | 392 002 | 5,19 |
| Razem | 7 750 081 | 100 |

Źródło: art. 21 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku

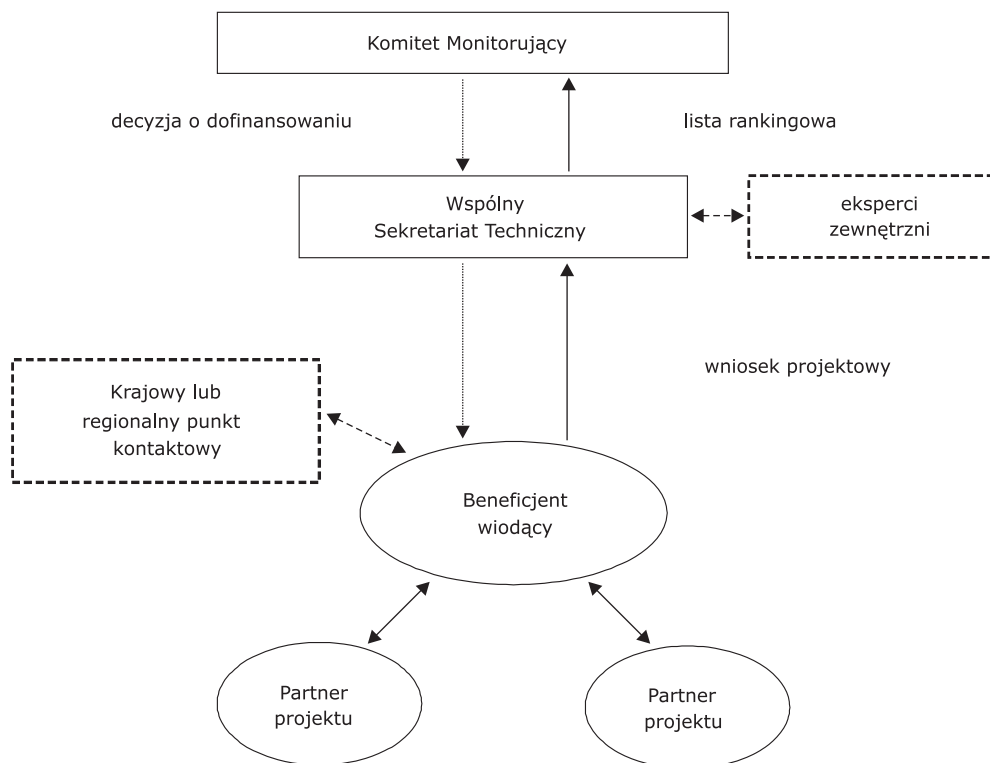
W ramach współpracy transgranicznej do objęcia wsparciem kwalifikują się regiony państw członkowskich na poziomie NUTS III, leżące wzdłuż jej wszystkich wewnętrznych i niektórych zewnętrznych granic lądowych oraz wszystkie regiony Wspólnoty poziomu NUTS III, położone wzdłuż granic morskich, które dzieli odległość do 150 kilometrów. Możliwe są tutaj jednak pewne dostosowania w celu zapewnienia spójności i ciągłości współpracy¹¹⁷. W odniesieniu do wsparcia w zakresie współpracy transnarodowej listę regionów kwalifikujących się do objęcia wsparciem w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej przyjmuje Komisja Europejska w formie decyzji. W odniesieniu do promowania współpracy międzyregionalnej wsparcie dotyczy całego obszaru Unii Europejskiej.

W ramach każdego rodzaju współpracy przygotowywane są programy operacyjne, w ramach których są realizowane projekty. Programy operacyjne Europejskiej Współpracy Terytorialnej mają charakter międzynarodowy i biorą w nich udział co najmniej dwa państwa¹¹⁸. Ich opracowaniem zajmują się międzynarodowe grupy robocze, składające się z przedstawicieli państw uczestniczących w danym programie. Język programu ustalany jest przez państwa uczestniczące w danym programie. Oznacza to, że w danym języku przygotowywane są wnioski o dofinansowanie projektu, umowy o dofinansowanie projektu, sprawozdania z realizacji projektu i wnioski płatnicze (najczęściej jest to

¹¹⁶ Por.: <http://www.interreg.gov.pl/20072013/>

¹¹⁷ Por.: art. 7 ust. 1 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

¹¹⁸ W wypadku programów współpracy transgranicznej i transnarodowej muszą uczestniczyć w niej partnerzy z co najmniej dwóch państw, w tym co najmniej z jednego państwa członkowskiego. Przy współpracy międzyregionalnej musi uczestniczyć co najmniej trzech partnerów z różnych krajów, w tym co najmniej dwóch musi być ulokowanych w państwach członkowskich UE.

Schemat 5. Procedura aplikacyjna w ramach programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej

Źródło: Iwona Brol / Marcin Łata, *Europejska Współpraca Terytorialna oraz Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa w latach 2007–2013*, [w:] Marek Szczepański (red.), *Fundusze UE dla samorządu terytorialnego w latach 2007–2013*, Warszawa 2007, s. 298

język angielski)¹¹⁹. Budżet programu jest wspólny dla wszystkich państw uczestniczących w danym programie (państwa wnoszą do budżetu programu wkład, który stanowią przykładowo EFRR + środki krajowe). Środki z funduszy przekazywane są beneficjentom na zasadzie refundacji poniesionych wydatków. Ponadto każdy program wdrażany jest przez wspólne struktury zarządzające¹²⁰.

Proces aplikowania rozpoczyna się od złożenia stosowych dokumentów aplikacyjnych. Aby doszło ono do skutku, trzeba najpierw powołać partnerstwo, którego zadaniem będzie realizacja wspólnego projektu. Na tym etapie wskazane jest zasięgnięcie informacji w krajowym (regionalnym) punkcie kontaktowym, który udziela informacji na temat wymogów formalnych, jakie muszą spełnić beneficjenci EWT. Przygotowy-

¹¹⁹ Por.: Iwona Brol / Marcin Łata, *Europejska Współpraca Terytorialna oraz Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa w latach 2007–2013*, [w:] Marek Szczepański (red.), *Fundusze dla jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007–2013*, Warszawa 2007, s. 285.

¹²⁰ Por.: <http://www.interreg.gov.pl/20072013/EWT/>

wanie i realizacja projektu partnerskiego wymaga wyłonienia lidera wśród partnerów. Taką rolę pełni beneficjent wiodący, którego zadaniem jest również złożenie projektu do Wspólnego Sekretariatu Technicznego. Tam dokonywana jest ocena formalna, przeprowadzana przez pracowników Wspólnego Sekretariatu Technicznego, polegająca na zweryfikowaniu kompletności wniosku i wymaganych załączników. Następnie wniosek jest poddawany ocenie merytorycznej, w którą włączani są eksperci zewnętrzni. Tak przygotowana ocena stanowi podstawę dla Wspólnego Sekretariatu Technicznego do stworzenia listy rankingowej. Przesłana następnie do członków Komitetu Monitorującego wraz ze skróconym opisem przedłożonych propozycji projektowych jest dla niego punktem wyjścia do podjęcia ostatecznej decyzji o przyznaniu dofinansowania¹²¹.

Projekty powinny dotyczyć co najmniej dwóch z czterech sposobów współpracy beneficjentów: wspólnego opracowania, wspólnego wdrożenia, wspólnego personelu lub wspólnego finansowania¹²². Wspólne opracowanie dotyczy zaangażowania wszystkich partnerów w przygotowanie propozycji projektowej, zaś wspólne wdrożenie polega na podziale zadań między partnerów oraz wykonywaniu komplementarnych działań. Najtrudniejszy element stanowi niewątpliwie wspólny personel, który jest zaangażowany w realizację projektu. Każdy międzynarodowy projekt partnerski oznacza bowiem poważne wyzwanie nie tylko logistycznej, ale i psychologicznej natury. Stąd należy zwrócić szczególną uwagę na klarowny podział zadań między poszczególne osoby obsługujące określony projekt. Partnerzy nie powinni wykonywać działań równolegle, bez koordynacji i wymiany informacji. Minimalnym wymaganiem jest ustanowienie wspólnego kierownika projektu. Jak wynika z praktyki, jego doświadczenie bądź pomysłowość są niejednokrotnie decydujące dla realizacji projektu.

Wspólne finansowanie oznacza sformułowanie wspólnego budżetu projektu, konto bankowe, podział budżetu na poszczególnych partnerów z uwzględnieniem przewidzianych w nim działań. Realizowanie operacji w ramach EUWT podlega wspólnym zasadom. Stosując jednolite zasady dla potrzeb programu operacyjnego w danym komponencie, przygotowuje się system instytucjonalny niezbędny do sprawnego wdrażania programu. Dla każdego programu zostaje wyznaczony partner wiodący (lider), który jest odpowiedzialny za zarządzanie, realizację i koordynację działań wszystkich uczestników przedsięwzięcia. Partner wiodący składa wniosek o dofinansowanie projektu, a po przyznaniu dofinansowania zawiera umowę. Projekty realizowane w ramach programów współpracy transgranicznej oraz transnarodowej powinny spełniać co najmniej dwa kryteria spośród wyżej wymienionych. Inaczej jest natomiast w wypadku projektów współpracy międzyregionalnej, gdzie muszą zostać spełnione wszystkie wymienione kryteria¹²³.

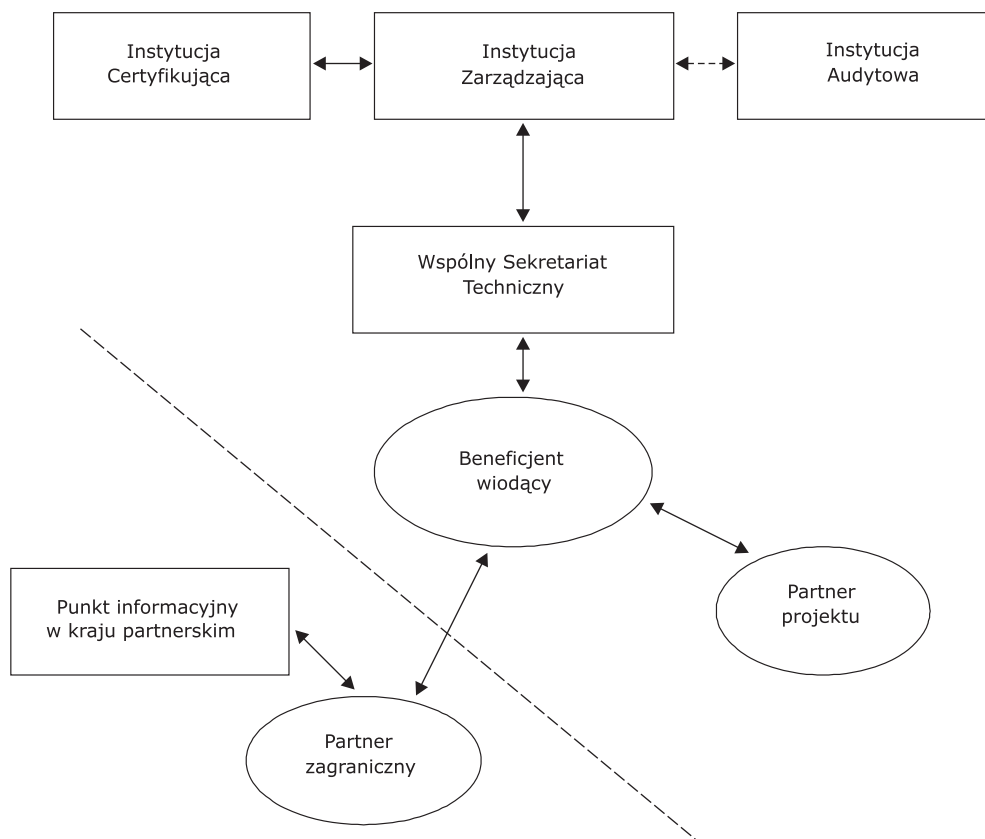
Katalog członków EUWT jest zamknięty. Oznacza to, że mogą nimi zostać jedynie państwa członkowskie, władze regionalne i lokalne oraz podmioty prawa publicznego UE¹²⁴. Członkowie powinni pochodzić z co najmniej dwóch państw Wspólnoty.

¹²¹ Por.: Iwona Brol / Marcin Łata, op.cit., s. 297 n.

¹²² Por.: Agnieszka Jankowska, *Fundusze Unii Europejskiej w okresie programowania 2007–2013*, Warszawa 2005, s. 21.

¹²³ Por.: Iwona Brol / Marcin Łata, op.cit., s. 299 n.

¹²⁴ Mowa tu o podmiocie mającym osobowość prawną, finansowanym w przeważającej części z krajowych środków publicznych. Na temat wykazu podmiotów prawa publicznego mogących zostać członkiem EUWT zob. art. 1 ust. 9 oraz załącznik nr 3 do Dyrektywy PE i Rady nr 18/2004 z 31 marca 2004 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 134 z 31 kwietnia 2004 roku.

Schemat 6. System instytucjonalny wdrażania programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej

Źródło: Iwona Brol / Marcin Łata, *Europejska Współpraca Terytorialna oraz Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa w latach 2007–2013*, [w:] Marek Szczepański (red.), *Fundusze UE dla samorządu terytorialnego w latach 2007–2013*, Warszawa 2007, s. 306

Na uwagę zasługuje tutaj możliwość stowarzyszania się władz samorządowych różnych szczebli pochodzących z kilku państw członkowskich bez konieczności uprzedniego podpisywania umów międzynarodowych. Umowy takie podlegałyby bowiem krajowym procedurom ratyfikacyjnym. W opisanym wypadku państwa członkowskie muszą jedynie wyrazić zgodę na uczestnictwo potencjalnych członków w działaniach na ich terytorium. Takie podejście ułatwia tworzenie partnerstw międzynarodowych, zwłaszcza na poziomie samorządu szczebla regionalnego.

W celu optymalizacji sposobu wdrażania programów w ramach EWT tworzy się Wspólne Sekretariaty Techniczne, których zadaniem jest wspieranie Instytucji Zarządzającej we wdrażaniu programów¹²⁵. Odgrywają one kluczową rolę we wdrażaniu EWT, a ich pracownikami są osoby z krajów uczestniczących w danym programie. To

¹²⁵ Por.: <http://www.mrr.gov.pl/ProgramyOperacyjne+2007-2013/EWT/poewt+2007-2013.htm?Druk=1>

z nimi bezpośrednio kontaktują się projektodawcy i beneficjenci programów EWT. Poza tym Wspólne Sekretariaty przyjmują wnioski o dofinansowanie projektu. Organem zawierającym umowę z beneficjentem jest jednak Instytucja Zarządzająca (w jej ramach funkcjonuje Komitet Monitorujący). Zadania Instytucji Certyfikującej, Instytucji Zarządzającej, Instytucji Audytorowej są uregulowane na takich samych zasadach jak zadania w ramach funduszy strukturalnych¹²⁶.

Na uwagę zasługuje również nietypowe rozwiązanie, jakim jest delegowanie prerogatyw w kwestii kontroli zarządzania programami operacyjnymi EUWT. Co do zasady, kontrola leży w gestii państwa członkowskiego, na którego terenie znajduje się siedziba statutowa EUWT. Przy tym państwo członkowskie musi dokonać odpowiednich uzgodnień z pozostałymi państwami, w których wdrażany jest program operacyjny¹²⁷. Stosowna informacja na temat wyniku kontroli przekazywana jest zainteresowanemu państwu członkowskiemu. W kwestiach spornych związanych z funkcjonowaniem EUWT (chodzi tu m.in. o zaniechanie lub pokrzywdzenie w związku z realizacją projektów) stosuje się właściwe normy wspólnotowe, a w nieprzewidzianych wypadkach prawo państwa członkowskiego, na którego terenie znajduje się siedziba statutowa EUWT¹²⁸. Państwa członkowskie są ponadto zobligowane do zapewnienia skutecznego stosowania EUWT¹²⁹.

Niezależnie od wprowadzenia wymogu ustanowienia przepisów implementujących, będących gwarancją sprawnego działania ugrupowania w państwach członkowskich, Rozporządzenie nr 1082/2006 upoważnia ustawodawcę krajowego do uzupełniania luk pozostawionych przez prawo wspólnotowe, a także do wprowadzenia odstępstw od standardowych rozwiązań przyjętych w rozporządzeniu. Dotyczy to w szczególności zakresu odpowiedzialności, jaką członkowie ugrupowania ponoszą za jego zobowiązania. W związku z tym polski ustawodawca stanął przed koniecznością uregulowania kwestii szczegółowych na gruncie prawa polskiego. Przejawem tej konieczności jest Ustawa o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej¹³⁰. Reguluje ona takie kwestie, jak zasady kontroli funduszami publicznymi, budżet, likwidacja i upadłość. Określa właściwość sądu okręgowego do podjęcia decyzji o rozwiązaniu danego EUWT¹³¹.

Jak już tutaj wspomniano, Europejska Współpraca Terytorialna jest jednym z Celów europejskiej polityki spójności określonych w Rozporządzeniu nr 1083/2006. Oznacza to, że EUWT również podlega programowaniu na zasadach właściwych dla funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Jednak z racji jego międzynarodowej roli nie jest

¹²⁶ Por.: art. 13 n. Rozporządzenia PE i Rady nr 1080/2006 z 5 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

¹²⁷ Por.: art. 6 ust. 1–2 Rozporządzenia Rady nr 1082/2006 z 5 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

¹²⁸ Por.: ibidem, art. 15 ust. 3.

¹²⁹ Por.: ibidem, art. 16.

¹³⁰ Por.: Projekt ustawy o Europejskim Ugrupowaniu Współpracy Terytorialnej z 22 sierpnia 2007 roku, http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/475CC105-A998-4DA2-91E6-0003BB68ED3E/37035/projekt_ustawy_o_EUWT1.pdf. Ustawa ma zostać przyjęta przez Radę Ministrów w pierwszej połowie 2008 roku, http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/FE8B1D2D-E457-4706-AA50-87B2A0C64D74/41349/prace_legislacyjne_010608.pdf

¹³¹ Por.: art. 13 ust. 1 projektu ustawy o Europejskim Ugrupowaniu Współpracy Terytorialnej z 22 sierpnia 2007 roku, http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/475CC105-A998-4DA2-91E6-0003BB68ED3E/37035/projekt_ustawy_o_EUWT1.pdf

to klasyczny system zarządzania. Dotyczy to struktur i samego sposobu zarządzania, który musi być podzielony między poszczególnych partnerów z różnych krajów.

Bez względu na lokalizację struktur zarządzających poszczególnymi programami Europejskiej Współpracy Terytorialnej, za koordynację ich wdrażania po stronie polskiej odpowiedzialny jest właściwy minister do spraw rozwoju regionalnego¹³². W programach, w których funkcje zarządzające pełnią instytucje zagraniczne, minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego odgrywa rolę krajowego koordynatora programu. Koordynator krajowy uczestniczy w opracowywaniu programów operacyjnych, szczegółowych procedur wdrażania programów, w pracach komitetów monitorujących oraz procesie oceny i selekcji projektów¹³³.

Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego odgrywa także rolę Instytucji Zarządzającej (IZ). Jej zadaniem jest, poza samym zarządzaniem programami, przygotowanie opisu systemu określającego procedury obowiązujące we wdrażaniu programu i, co ważne, uzgadnianie ich z partnerami zagranicznymi. Instytucja Zarządzająca, również po konsultacji z państwami członkowskimi uczestniczącymi w danym programie, tworzy Wspólny Sekretariat Techniczny. Zadaniem Sekretariatu jest wspomaganie Instytucji Zarządzającej i Komitetu Monitorującego.

Polska będzie uczestniczyła w ramach współpracy terytorialnej w każdym z komponentów EUWT. I tak, dla komponentu współpracy transgranicznej są to programy operacyjne¹³⁴:

- Polska (województwo zachodniopomorskie) – Niemcy (Meklenburgia–Pomorze),
- Polska (województwo lubuskie) – Niemcy (Brandenburgia),
- Polska (województwo lubuskie i województwo dolnośląskie) – Niemcy (Saksonia),
- Polska (subregiony: jeleniogórsko-wałbrzyski, opolski, rybnicko-jastrzębski, bielsko-bialski, powiat pszczyński) – Czechy (subregiony: liberecki, královéhradecki, pardubicki, olomuniecki oraz morawsko-śląski),
- Polska (subregiony: bielsko-bialski, nowosądecki, krośnieńsko-przemyski) – Słowacja (subregiony: Žilinský Kraj i Prešovský Kraj),
- Polska (subregiony: białostocko-suwalski, ełcki) – Litwa (subregiony: Alytus, Marijampole),
- Polska – Szwecja – Dania – Litwa – Niemcy (południowy Bałtyk).

W ramach komponentu transnarodowego są to następujące programy operacyjne:

- Region Morza Bałtyckiego (*Baltic Sea Region, BSR*), oprócz Polski w tym programie uczestniczą: Dania, Estonia, Finlandia, Litwa, Łotwa, Niemcy (wybrane regiony), Szwecja oraz trzy państwa spoza Unii Europejskiej: Białoruś (wybrane regiony), Norwegia i Rosja (wybrane regiony),
- Europa Środkowa, oprócz Polski w programie tym uczestniczą: Austria, Czechy, Niemcy (wybrane regiony), Słowacja, Słowenia, Węgry, Włochy (wybrane regiony), Ukraina (wybrane regiony).

¹³² Por.: Narodowa Strategia Spójności 2007–2013, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, Warszawa 2007, s. 112.

¹³³ Por.: ibidem, s. 114.

¹³⁴ <http://www.interreg.gov.pl/20072013/EWT/>. Alokacja dla tego komponentu wynosi 438,5 mln euro. Por.: Narodowa Strategia Spójności 2007–2013..., s. 117.

Łączna kwota środków przeznaczona na realizację komponentu transnarodowego wynosi 119,2 mln euro¹³⁵.

Polska w ramach współpracy międzyregionalnej będzie także brać udział w Programie Operacyjnym Współpracy Międzyregionalnej – INTERREG IV C, który swoim zasięgiem obejmuje cały obszar Unii Europejskiej. Będą w nim uczestniczyli partnerzy z 27 państw członkowskich UE oraz z Norwegii i Szwajcarii. Budżet programu wynosi 321 mln euro¹³⁶. To pozwala ostatecznie powiedzieć, że Polska będzie uczestniczyć łącznie w dziesięciu programach EWT.

¹³⁵ Ibidem.

¹³⁶ <http://www.interreg.gov.pl/20072013/EWT/miedzyregionalne/>

V. FUNDUSZ SPÓJNOŚCI

Fundusz Spójności (Cohesion Fund) powstał na mocy Traktatu z Maastricht o utworzeniu Unii Europejskiej z 7 lutego 1992 roku, który wszedł w życie 1 listopada 1993 roku¹. Jest to instrument finansowy, dzięki któremu od 1994 roku niektóre państwa członkowskie otrzymują wsparcie finansowe w celu zmniejszenia różnic w poziomie rozwoju gospodarczego i społecznego w stosunku do reszty państw „starej” Unii. Różnice te pojawiły się wtedy, gdy członkami Unii stały się państwa, których osiągnięcia gospodarcze odbiegały, mniej lub bardziej, od poziomu państw będących już jej członkami. Tymczasem zapewnienie w dłuższej perspektywie czasowej równowagi gospodarczej i społecznej krajów członkowskich było koniecznym warunkiem wprowadzenia unii gospodarczo-walutowej.

1. Cechy charakterystyczne Funduszu Spójności: 1994 rok

Mimo dość istotnej roli, którą przypisano Funduszowi Spójności, nie wzbudzał on tak powszechnego zainteresowania specjalistów i niejako pozostawał w cieniu innego (starszego) funduszu, a mianowicie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR). Nie sposób więc nie zgodzić się z konstatacją, że wspomniany względny brak zainteresowania wytłumaczyć można faktem, iż jego beneficjentami były wówczas zaledwie cztery z piętnastu państw członkowskich, a także tym, że istniały między nimi specyficzne różnice dotyczące celów i systemów wdrażania.

Fundusz Spójności powstał na mocy rozporządzenia Rady UE w 1994 roku² i od samego momentu powstania charakteryzował się pewnymi różnicami w stosunku do funduszy strukturalnych. Po pierwsze, w przeciwieństwie do funduszy strukturalnych, umożliwiał on pozyskiwanie wsparcia finansowego i technicznego dla programów i projektów, których skala oddziaływania miała (i ma) zasięg ogólnokrajowy. Niemożliwe

¹ Art. 130d Traktatu z Maastricht (obecnie art. 161 TWE): „Bez uszczerbku dla artykułu 130e Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym oraz Komitetem Regionów, określa zadania, cele priorytetowe oraz organizację funduszy strukturalnych, co może obejmować grupowanie funduszy. Rada, stanowiąc według tej samej procedury, określa również ogólne zasady mające do nich zastosowanie, jak również przepisy niezbędne do zapewnienia ich skuteczności oraz koordynacji funduszy między sobą i z innymi istniejącymi instrumentami finansowymi.

Rada, stanowiąc zgodnie z tą samą procedurą, ustanowi przed 31 grudnia 1993 roku Fundusz Spójności, aby wspierał finansowo projekty w dziedzinach środowiska naturalnego i sieci transeuropejskich w zakresie infrastruktury transportowej”.

² Rozporządzenie Rady nr 1164/1994 z 16 maja 1994 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 130 z 25 maja 1994 roku.

było więc finansowanie inwestycji o znaczeniu lokalnym, czy nawet regionalnym. Element ten, jakże istotny, należy z całą mocą podkreślić, albowiem Fundusz Spójności w żadnej mierze nie był i nie jest funduszem strukturalnym UE.

W dalszej kolejności należy zauważyć, że nie wszystkie kraje kwalifikują się do otrzymywania za jego pomocą środków finansowych. Fundusz ten bowiem utworzono, co zostało już powiedziane, z myślą o krajach najbardziej potrzebujących wsparcia. Zgodnie z postanowieniami stosownego rozporządzenia Rady UE za państwa kwalifikujące się do otrzymywania pomocy uznano te, których dochód narodowy brutto (DNB) na jednego mieszkańca, mierzony parytetem siły nabywczej, był (jest) niższy od 90% średniej wspólnotowej³.

Nie należy także zapominać, że instrument ten został utworzony również w celu wzmocnienia stabilności gospodarek niektórych krajów członkowskich, by w przyszłości mogły one przystąpić do Unii Gospodarczej i Walutowej. W związku z tym za niezbędny wymóg uznano utrzymywanie deficytu publicznego poniżej pewnego ustalonego poziomu, by tym samym móc spełniać jedno z elementarnych kryteriów konwergencji i w dalszej kolejności przynależności do strefy euro. Innymi słowy, krajami kwalifikującymi się do wsparcia z FS są te państwa, które posiadają „program zmierzający do spełnienia określonych w art. 104c TWE warunków spójności gospodarczej”⁴.

W porównaniu z szerokim spektrum możliwości interwencji finansowej Wspólnoty za pośrednictwem funduszy strukturalnych, Fundusz Spójności przedstawić się musi jako instrument niezwykle prosty. Dzieje się tak dlatego, ponieważ pomoc w jego ramach skierowana jest na przygotowanie i realizację programów i projektów inwestycyjnych w zaledwie dwóch sektorach interwencji⁵:

- ochronie środowiska naturalnego⁶,
- infrastrukturze transportowej⁷.

³ Ibidem, art. 2 ust. 1.

⁴ Ibidem. W tekście skonsolidowanym TWE jest to obecnie art. 104 ust. 1–14, [w:] Dz.U. UE nr C 321E z 29 grudnia 2006 roku (wersje skonsolidowane TWE i TUE).

⁵ „1. Fundusz może zapewnić pomoc dla: a) projektów dotyczących środowiska, przyczyniających się do osiągnięcia celów art. 130r Traktatu, łącznie z projektami wynikającymi z przyjętych zgodnie z art. 130s działań, a w szczególności projekty zgodne z priorytetami nałożonymi na wspólnotową politykę w zakresie ochrony środowiska przez Piąty Program Polityki i Działania odnoszący się do Środowiska i Stałego Rozwoju; b) projektów pozostających we wspólnym interesie, dotyczących infrastruktury transportu, finansowanych przez państwa członkowskie, które są objęte wytycznymi wymienionymi w art. 129c Traktatu; jednakże inne projekty dotyczące infrastruktury transportu, przyczyniające się do osiągnięcia celów zawartych w art. 129b Traktatu, mogą być finansowane aż do przyjęcia odpowiedniej orientacji przez Radę.

2. Fundusz może również udzielać pomocy: a) na wstępne badania odnoszące się do kwalifikujących się projektów, łącznie z tymi, które są konieczne dla ich wprowadzenia; b) na środki wsparcia technicznego (...)”, art. 3 ust. 1 i 2 Rozporządzenia Rady nr 1164/1994 z 16 maja 1994 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 130 z 25 maja 1994 roku.

⁶ Fundusz daje pierwszeństwo projektom z zakresu zaopatrzenia w wodę pitną, oczyszczania ścieków i usuwania odpadów stałych. Do finansowania z Funduszu kwalifikują się również działania odnoszące się do ponownego zalesiania, kontroli erozji i ochrony przyrody.

⁷ Projekty ustanawiające i rozwijające infrastrukturę transportową, określoną w wytycznych dotyczących transeuropejskich sieci transportowych (TEN-T).

Tabela 27. Podział środków finansowych Funduszu Spójności między beneficjentów w latach 1994–1999 (w mln euro)

| Państwo | Środowisko | Udział w % | Transport | Udział w % | Razem | Łącznie % |
|------------|------------|------------|-----------|------------|----------|-----------|
| Grecja | 1 463,7 | 48,8 | 1 534,5 | 51,2 | 2 998,2 | 100 |
| Hiszpania | 4 654,2 | 50,3 | 4 596,9 | 49,7 | 9 251,1 | 100 |
| Irlandia | 746,9 | 50,0 | 748,3 | 50,0 | 1 495,2 | 100 |
| Portugalia | 1 559,4 | 51,9 | 1 446,0 | 48,1 | 3 005,4 | 100 |
| Razem | 8 424,2 | | 8 325,7 | | 16 749,9 | |

Źródło: Stanisław Naruszewicz, *Fundusze Strukturalne w polityce regionalnej*, Białystok 2005, s. 116

Tabela 28. Alokacja środków Funduszu Spójności w latach 1994–1999⁸

| Państwo | Procent FS |
|------------|------------|
| Grecja | 16–20 |
| Hiszpania | 52–58 |
| Irlandia | 7–10 |
| Portugalia | 16–20 |

Źródło: Załącznik I do Rozporządzenia Rady nr 1164/1994 z 16 maja 1994 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 130 z 25 maja 1994 roku

„Pomoc Unii Europejskiej dla sektora środowiska i sektora transportu odzwierciedla filozofię trwałego i zrównoważonego rozwoju. Polega ona na zwiększaniu produktywności i konkurencyjności gospodarki głównie poprzez rozwój infrastruktury transportowej, lecz zarazem nie kosztem środowiska i jego zasobów, a przez to – kosztem przyszłych pokoleń. Co więcej, projekty finansowane z Funduszu Spójności powinny być zgodne z postanowieniami traktatów, przyjętymi zgodnie z nimi instrumentami oraz politykami wspólnotowymi łącznie z polityką ochrony środowiska, transportową, w dziedzinie sieci transeuropejskich, polityką konkurencji oraz polityką zamówień publicznych”⁹.

W wypadku Funduszu Spójności, a szczególnie mając na uwadze dwusektorowość udzielanego przez Wspólnotę wsparcia, należy pamiętać, że podział środków między kwalifikowalnymi sektorami środowiskowym i transportowym musi odzwierciedlać pewną równowagę. Zgodnie z interpretacją Komisji przyjęto, że będzie on wynosił po około 50% na każdą z dziedzin interwencji. Jednak nie jest to wymóg, bowiem podział środków między sektory jest w głównej mierze zależny tylko i wyłącznie od potrzeb konkretnego kraju i nie musi być przybliżony do tego pułapu¹⁰.

Wreszcie ostatnia uwaga w tej materii. Otóż pozostając w zgodzie z rozporządzeniem dotyczącym Funduszu Spójności, koszt projektu wskazanego przez państwo członkowskie do uzyskania dofinansowania nie mógł być mniejszy niż 10 mln ecu. Powyższe

⁸ Środki finansowe na zobowiązania w okresie 1994–1999: 1994 – 1 750 mld ecu, 1995 – 2 000 mld ecu, 1996 – 2 250 mld ecu, 1997 – 2 500 mld ecu, 1998 – 2 550 mld ecu, 1999 – 2 600 mld ecu, art. 4 Rozporządzenia Rady nr 1164/1994 z 16 maja 1994 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 130 z 25 maja 1994 roku.

⁹ Por.: http://www.mt.gov.pl/article/fundusze_europejskie/fundusz_spojnosci/strategia/informacje_ogolne_o_funduszu_spojnosci/index.php/id_item_tree/d1cc498416eac005eadcd3262c756a90

¹⁰ Por.: art. 10 ust. 2 Rozporządzenia Rady nr 1164/1994 z 16 maja 1994 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 130 z 25 maja 1994 roku.

rozwiązanie sugeruje więc dość jasno, że na wsparcie mogą liczyć tylko te projekty, których efekt będzie bardzo odczuwalny¹¹.

2. Rozwój zasad wdrażania Funduszu Spójności: 2000 rok

Pierwszy okres funkcjonowania Funduszu Spójności, oprócz wymiernych korzyści płynących z rozdysponowywania między kraje członkowskie środków finansowych, pozwolił także na wyciągnięcie wniosków wykorzystanych podczas prac nad dokumentami programowymi na kolejną perspektywę finansową. Najistotniejszym przejawem tych działań było takie zmodyfikowanie stosownego rozporządzenia¹², by położyć nacisk na „bardziej strategiczne podejście i zgodność projektów z ogólną strategią ochrony środowiska i transportu na poziomie sektorowym lub poziomie administracyjnym. Według Komisji strategia ta musiała zostać określona i nabrać formalnego charakteru w jednym lub kilku dokumentach służących jako »ramy odniesienia« dla działań interwencyjnych Funduszu w każdym kraju beneficjencie”¹³.

W opublikowanym w 2000 roku *Przewodniku po Funduszu Spójności*, obok wielu wskazań i charakterystyk procedur operacyjnych, znalazły się w nim również poniższe zapisy, ważne z punktu widzenia funkcjonowania Funduszu:

- wytyczne Komisji dotyczące priorytetów Funduszu Spójności w sektorze ochrony środowiska i transportowym¹⁴,

¹¹ „W żadnym przypadku cały koszt projektów lub grupy projektów nie może być w zasadzie mniejszy niż 10 mln ecu. Projekty lub grupy projektów, których koszt jest mniejszy od podanej wielkości, mogą być zatwierdzone w należycie uzasadnionych przypadkach”, ibidem, art. 10 ust. 3.

¹² Rozporządzenie Rady nr 1264/1999 z 21 czerwca 1999 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 131 z 26 czerwca 1999 roku, znowelizowane Rozporządzeniem Rady nr 1265/1999 z 21 czerwca 1999 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 161 z 26 czerwca 1999 roku. Ponadto zostało zatwierdzone Rozporządzenie KE nr 1386/2002 z 29 lipca 2002 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 201 z 31 lipca 2002 roku.

¹³ „Fundusz Spójności. Wzmacnianie europejskiej solidarności”, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag14/mag14_pl.pdf, s. 4. Konkretnie mówiąc, każde zakwalifikowane do wsparcia państwo miało opracować „strategię wykorzystania Funduszu Spójności – dokument określający strategiczne cele pomocy, które można osiągnąć do roku 2006, oraz dokładnie identyfikujący projekty, które umożliwią osiągnięcie tych celów. Strategie wykorzystania FS obejmować miały wstępne określenie kosztów wymaganych inwestycji, wstępny harmonogram realizacji oraz orientacyjny plan źródeł finansowania. Dokument ten powinien być spójny ze Zintegrowanym Programem Rozwoju Regionalnego”, *Przewodnik po Funduszu Spójności 2000–2006*, www.bip.fos.wroc.pl/d/inne/Przewodnik_po_FS-KE.doc, s. 14.

¹⁴ Priorytetami pozostały w dalszym ciągu: a) w sektorze ochrony środowiska – zaopatrzenie w wodę pitną, oczyszczanie ścieków i uzdatnianie wody oraz gospodarowanie odpadami miejskimi, przemysłowymi i niebezpiecznymi (wybór tych gałęzi nie miał charakteru wyłącznego); b) w sektorze transportu – uzupełnienie brakujących ogniw na liście priorytetów ustalonych podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Essen (Załącznik III do Decyzji nr 1692/1996 w sprawie rozwoju sieci TEN-T), inwestowanie w 10 Paneuropejskich Korytarzy Transportowych, promowanie kolei i transportu kombinowanego, rozwijanie transportu multimodalnego oraz usprawnianie systemów zarządzania ruchem. Por.: ibidem, s. 11–17; Jan W. Tkaczyński / Guido Rossmann, *Fundusze Unii Europejskiej*, Białystok 2003, s. 59–63.

- określenie działań zmierzających do uwzględnienia w większym stopniu prywatnych źródeł finansowania,
- utrzymanie zasady „zanieczyszczający płaci”,
- zachęta do podejmowania działań na rzecz rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego, mogącego maksymalizować efekt dźwigni unijnego współzawodnictwa i zwiększyć liczbę finansowanych infrastruktur¹⁵,
- stwierdzenie, że rozwiązania prawne dotyczące Funduszu Spójności nie stanowią przeszkody do zwiększenia koordynacji z pozostałymi instrumentami wspólnotowymi, w szczególności EFRR, a to przez należyte przygotowywanie dokumentów programowych¹⁶,
- niektóre regulacje prawne służące usprawnieniu systemów zatwierdzania i zarządzania Funduszem, w tym nowy wniosek o dofinansowanie.

Modyfikacje systemów zatwierdzania projektów i zarządzania Funduszem, o których mowa wyżej, ułatwiły podejmowanie decyzji finansowych dla każdego projektu oraz zbliżyły zasady wdrażania Funduszu Spójności do zasad obowiązujących dla funduszy strukturalnych. Dla porównania, we wspomnianym *Przewodniku po Funduszu Spójności* uznano, że „choć podstawowe zasady zawarte w Rozporządzeniu Rady nr 1164/94 nie uległy zmianie, niektóre postanowienia zostały skorygowane, aby uwzględnić doświadczenie uzyskane w zakresie gospodarowania środkami w latach 1993–99, nową sytuację makroekonomiczną (wprowadzenie euro i zwiększenie stopnia konwergencji), pragnienie usprawnienia systemów zarządzania i kontroli oraz potrzebę uproszczenia gospodarki finansowej, zrjonalizowania prezentacji projektów oraz przyjęcia bardziej strategicznego podejścia niż dotychczas”¹⁷.

W pierwszych latach działalności, w kolejnej perspektywie budżetowej obejmującej lata 2000–2006 Fundusz Spójności objął tylko i aż cztery państwa członkowskie: Grecję, Hiszpanię, Irlandię i Portugalię. Średniookresowa ewaluacja dokonana w 2003 roku wykazała, że z dniem 1 stycznia 2004 roku Irlandia nie kwalifikowała się już do pomocy z Funduszem Spójności¹⁸. To zmniejszenie zasięgu Funduszu do trzech krajów

¹⁵ Por.: art. 1 ust. 7 lit. ii) Rozporządzenia Rady nr 1264/1999 z 21 czerwca 1999 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 131 z 26 czerwca 1999 roku.

¹⁶ Większa spójność między funduszami strukturalnymi (zwłaszcza EFRR) a Funduszem Spójności miała być osiągnięta m.in. dzięki: a) przygotowaniu Strategii wykorzystania FS i wytycznych dla FS we współpracy z EFRR i sektorowymi Dyrekcjami Generalnymi (DG ds. Środowiska i DG ds. Transportu), co w założeniach miało się przyczynić do usprawnienia koordynacji polityki sektorowej na szczeblu krajowym na rzecz rozwoju regionalnego; b) wprowadzeniu wyraźniejszych mechanizmów koordynacyjnych w zakresie kontroli projektów i grup projektów finansowanych w ramach poszczególnych funduszy, jak również w zakresie podziału zadań; c) określeniu celów i jednolitych wskaźników dla wszystkich funduszy z myślą o usprawnieniu monitorowania oraz oceny porealizacyjnej; d) usprawnieniu funkcjonowania Komitetów Monitorujących przez organizowanie posiedzeń mających na celu rozważenie najważniejszych aspektów jakościowych pod względem celów sektorowych w skali krajowej i skali innych obszarów. Do udziału w nich będą zachęcane również instytucje odpowiedzialne za realizację, [w:] *Przewodnik po Funduszu Spójności...*, s. 12 i 16–17.

¹⁷ *Ibidem*, s. 1.

¹⁸ Miało to również i takie implikacje, jak pomniejszenie kwoty środków finansowych FS o przydział Irlandii na lata 2004–2006 (tj. o kwotę 164 mln euro w cenach stałych z 1999 roku) oraz inne rozłożenie w okresie 2004–2006 pozostałej do rozdysponowania kwoty (po 2 460 mld euro corocznie). Por.: Communication from the Commission to the Council and to the European Parliament on the results of the

beneficjentów zostało szybko nadrobione 1 maja 2004 roku, z chwilą przystąpienia do Unii Europejskiej dziesięciu nowych państw członkowskich¹⁹, bowiem wszystkie te kraje zostały objęte wsparciem z Funduszu Spójności. Od tego momentu waga tego instrumentu finansowego znacznie wzrosła ze względu na fakt, że ponad połowa członków ówczesnej UE-25 była objęta jego bezpośrednimi działaniami. Oprócz tego proporcja możliwego do uzyskania dofinansowania dla przygotowywanych projektów w każdym ze wspomnianych nowych państw członkowskich znacznie się zwiększyła.

Tabela 29. Alokacja środków Funduszu Spójności w latach 2000–2006

| Państwo | Procent FS |
|-------------------------------|------------|
| Grecja | 16–18 |
| Hiszpania | 61–63,5 |
| Irlandia (do 31 grudnia 2003) | 2–6 |
| Portugalia | 16–18 |

Źródło: art. 1 ust. 12 Rozporządzenia Rady nr 1264/1999 z 21 czerwca 1999 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 131 z 26 czerwca 1999 roku

Wskazany powyżej indykatorywny podział opierał się na kilku elementach, by wskazać chociażby poziom zaludnienia, DNB *per capita* z uwzględnieniem poprawy krajowego dobrobytu osiągniętego w poprzednim okresie oraz powierzchnię kraju. Co więcej, uwzględniał on także wiele innych czynników społeczno-gospodarczych, takich jak braki w infrastrukturze²⁰. Potwierdzono także obowiązywanie zasady, że całkowite wpływy gotówkowe z funduszy unijnych do poszczególnych państw członkowskich nie mogą przekroczyć pułapu 4% PKB danego kraju.

Tabela 30. PKB *per capita* według parytetu siły nabywczej (UE-15 = 100) (w %)

| Państwo | 2000 | 2001 | 2002 | Średnio w latach 2000–2002 |
|------------|------|-------|-------|----------------------------|
| Grecja | 66,1 | 64,9 | 66,2 | 65,7 |
| Hiszpania | 81,4 | 82,9 | 83,5 | 82,6 |
| Irlandia | 99,6 | 100,1 | 101,7 | 100,5 |
| Portugalia | 66,7 | 67,3 | 67,0 | 67,0 |

Źródło: Communication from the Commission to the Council and to the European Parliament on the results of the eligibility mid-term review in accordance with article 2 of the Council Regulation (EC) No 1164/1994 establishing a Cohesion Fund, Brussels 24.03.2004, COM (2004) 191 final, s. 2

eligibility mid-term review in accordance with article 2 of the Council Regulation No 1164/1994 establishing a Cohesion Fund, Brussels 24.03.2004, COM (2004) 191 final, s. 3.

¹⁹ Gwoli przypomnienia były to: Cypr, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Słowacja, Słowenia i Węgry.

²⁰ Art. 1 ust. 5 Rozporządzenia Rady nr 1264/1999 z 21 czerwca 1999 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 131 z 26 czerwca 1999 roku.

Tabela 31. Fundusz Spójności dla czterech kwalifikujących się państw członkowskich, alokacja, lata 1994–1999 i 2000–2006 (w mln euro)

| Państwo | 1994–1999* | 2000–2006** |
|----------------|-------------------|--------------------|
| Grecja | 2 998 | 3 388 |
| Hiszpania | 9 251 | 12 357 |
| Irlandia | 1 495 | 584 |
| Portugalia | 3 005 | 3 388 |

Źródło:

* http://66.102.9.104/search?q=cache:VjCw1D0CfmgJ:www.europa.delpol.pl/download/abc/fundusze_strukturalne_ue.pdf+fundusz+sp%C3%B3jno%C5%9Bci+1993-1999+Hiszpania&hl=pl&ct=clnk&cd=10&gl=pl. Jednak w art. 4 ust. 1 Rozporządzenia Rady nr 1164/1994 z 16 maja 1994 roku zawarte jest postanowienie, że na okres 1994–1999, zgodnie z Porozumieniem Międzyinstytucjonalnym z 29 października 1993 roku, całość środków finansowych dostępnych dla zobowiązań FS miała wynosić 15 150 mld ecu (według cen stałych z 1992 roku).

** Zobowiązania w miliardach euro według cen z 2004 roku. Ponadto uznano, że dostępne środki finansowe (18 mld euro na okres 2000–2006) zostaną rozdysponowane w następujący sposób: lata 2000–2003 (łącznie) po 2 615 mld euro, 2004–2005 (łącznie) po 2 515 mld euro, 2006 – 2 510 mld euro. W wypadku gdy jakieś państwo członkowskie przestałoby kwalifikować się do otrzymywania pomocy, postanowiono, że zasoby Funduszu Spójności zostaną odpowiednio zmniejszone, art. 1 ust. 4 Rozporządzenia Rady nr 1264/1999 z 21 czerwca 1999 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 131 z 26 czerwca 1999 roku.

Nie jest jednak tak, że otrzymywane z Funduszu Spójności wsparcie finansowe lub techniczne było (i jest) bezwarunkowe. Środki przyznane poszczególnym państwom członkowskim mogły zostać wstrzymane, jeżeli dane państwo nie dotrzymało swego programu konwergencji ustalonego w celu spełnienia kryteriów Unii Gospodarczej i Walutowej (Pakt na rzecz Stabilności i Wzrostu) i wykazało się nadmiernym deficytem budżetowym, tj. ponad 3% PKB w wypadku Hiszpanii, Portugalii i Grecji. Warto w tym miejscu nadmienić, że wysokość tego progu była także negocjowana z każdym z dziesięciu nowych państw członkowskich na podstawie wielkości ich długu publicznego w chwili przystąpienia do UE.

Tabela 32. Alokacja środków Funduszu Spójności w latach 2004–2006 dla nowych krajów członkowskich

| Państwo | Procent FS |
|----------------|-------------------|
| Cypr | 0,43–0,84 |
| Czechy | 9,76–12,28 |
| Estonia | 2,88–4,39 |
| Litwa | 6,15–8,17 |
| Łotwa | 5,07–7,08 |
| Malta | 0,16–0,36 |
| Polska | 45,65–52,72 |
| Słowacja | 5,71–7,72 |
| Słowenia | 1,72–2,73 |
| Węgry | 11,58–14,61 |

Źródło: Traktat Akcesyjny, [w:] Dz.U. UE nr L 236 z 23 września 2003 roku, s. 659–660

Tabela 33. Fundusz Spójności dla dziesięciu nowych kwalifikujących się państw członkowskich, średnia alokacja, lata 2004–2006 (zobowiązania w mln euro; w cenach z 2004 roku)

| Cypr | Czechy | Estonia | Litwa | Łotwa | Malta | Polska | Słowacja | Słowenia | Węgry |
|-------|--------|---------|--------|--------|-------|----------|----------|----------|----------|
| 53,94 | 936,05 | 309,03 | 608,17 | 515,43 | 21,94 | 4 178,60 | 570,50 | 188,71 | 1 112,67 |

Źródło: http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/procf/cf_pl.htm

3. Zarządzanie projektami finansowanymi z Funduszu Spójności w latach 1994–1999 i 2000–2006

Państwa członkowskie składały wnioski o dofinansowanie do Komisji Europejskiej, która zazwyczaj rozpatrywała je w ciągu trzech miesięcy. Propozycje dotyczące projektów musiały zawierać wyjaśnienie kluczowych aspektów przedsięwzięć, które zamierzano podjąć, wraz z uzasadnieniem zamierzeń, analizę wykonalności i sposób finansowania projektu oraz charakterystykę wpływu społeczno-gospodarczego i oddziaływania na środowisko naturalne. Wszystkie projekty musiały być zgodne z obowiązującymi przepisami prawodawstwa wspólnotowego, a w szczególności z zasadami konkurencji, ochrony środowiska i zamówień publicznych.

Tabela 34. Fundusz Spójności, kwota alokacji

| Kraje UE-15 | Kraje UE-25 |
|-------------------------|------------------|
| Lata 2000–2006 | Lata 2004–2006 |
| 19 717 mld euro* | 8 495 mld euro** |
| ŁĄCZNIE 28 212 mld euro | |

* Według cen z 1999 roku było to 18 mld euro.

** Według cen z 1999 roku było to 7,5 mld euro. Por.: Stanisław Naruszewicz, *Fundusze Strukturalne w polityce regionalnej*, Białystok 2005, s. 117–118.

Źródło: http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/procf/cf_pl.htm. Por.: *Growing Regions, growing Europe. Fourth report on economic and social cohesion*, Luxembourg 2007, s. 95

„Komisja sprawdzała, czy spełnione są wszystkie kryteria dofinansowania, szczególnie biorąc pod uwagę:

- korzyści społeczno-gospodarcze, które miał przynieść określony projekt w perspektywie średniookresowej, wykazane w analizie poniesionych kosztów i przewidywanych korzyści,
- wkład projektu w osiąganie celów wspólnotowych w sektorze ochrony środowiska i/lub transeuropejskich sieci transportowych,
- zgodność projektu z celami ustanowionymi przez dane państwo członkowskie,
- zgodność projektów z innymi politykami Wspólnoty i działaniami podejmowanymi w ramach funduszy strukturalnych²¹.

²¹ Por.: http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/procf/cf_pl.htm

Całkowita kwota pomocy UE nie może przekraczać 85% wydatków publicznych i jest uzależniona od rodzaju działań, które będą podejmowane²². W wypadku projektów, które wytwarzają dochód²³, wysokość przekazywanej pomocy finansowej oblicza się na podstawie wielkości przewidywanego dochodu. Nie należy zapominać, że i zasada „zanieczyszczający płaci” miała duży wpływ na kwotę przyznawanego wsparcia. Łączna wielkość wsparcia projektu z Funduszu i innych rodzajów pomocy nie może przekraczać 90% łącznych wydatków związanych z jego realizacją (art. 9 ust. 2 Rozporządzenia Rady nr 1164/1994). W wyjątkowych sytuacjach Komisja może pokryć 100% ogólnych kosztów badań przygotowawczych i pomocy technicznej, jednakże wobec ograniczonych środków dostępnych na tego rodzaju wsparcie pojawiło się zastrzeżenie, w myśl którego „całość wydatków (...) nie może przekraczać 0,5% globalnej dotacji Funduszu”²⁴. Za wydatki kwalifikujące się do pomocy uznano wydatki związane z²⁵:

- planowaniem i projektowaniem,
- zakupem terenu,
- przygotowaniem lokalizacji,
- budową,
- wyposażeniem,
- zarządzaniem projektem,
- wydatkami na środki reklamy i informacji,
- nieodzyskiwalnym VAT oraz innymi opłatami, podatkami lub obciążeniami (w szczególności podatkami bezpośrednimi i składkami na ubezpieczenie społeczne), ale tylko wtedy, gdy zostały autentycznie i ostatecznie poniesione przez organ odpowiedzialny za wdrożenie.

Państwa członkowskie są odpowiedzialne za wdrożenie projektów zgodnie z decyzją Komisji, za zarządzanie funduszami, przestrzeganie harmonogramu realizacji projektu (choć dopuszczalne są przesunięcia terminów), przestrzeganie zgodności z planem finansowania i, przede wszystkim, zapewnienie kontroli finansowej. Komisja przeprowadza regularne kontrole i wszystkie projekty podlegają stałemu monitorowaniu. Podobnie jak w wypadku funduszy strukturalnych, projekty finansowane przez Fundusz Spójności muszą stanowić przedmiot działań informacyjnych i promocyjnych²⁶. Działania te, w kontekście Funduszu Spójności, mają na celu zwiększenie publicznej świadomości dotyczącej projektów częściowo finansowanych przez Fundusz i pokazanie roli, jaką Wspólnota odgrywa za pośrednictwem tego Funduszu w państwach beneficjentach. Celem tego typu przedsięwzięć było (i jest) dążenie do wykreowania jednolitego wizerun-

²² Por.: art. 7 ust. 1 Rozporządzenia Rady nr 1164/1994 z 16 maja 1994 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 130 z 25 maja 1994 roku.

²³ W rozumieniu art. 7 ust. 2 Rozporządzenia Rady nr 1164/1994 z dnia 16 maja 1994 roku, „projekt, który wytwarza dochód” oznacza albo infrastrukturę, której wykorzystanie obejmuje opłaty świadczone bezpośrednio przez użytkowników, albo inwestycje produktywne w sektorze środowiska.

²⁴ Art. 10 ust. 5 Rozporządzenia KE nr 16/2003 z 6 stycznia 2003 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 2 z 7 stycznia 2003 roku.

²⁵ Ibidem, art. 9–12.

²⁶ Por.: Wytoczne dotyczące funkcjonowania Funduszu Spójności w Polsce w okresie 2004–2006, <http://www.funduszspojnosci.gov.pl/Dokumenty/Wytoczne/Wytoczne.htm>

ku roli Wspólnoty w oczach opinii publicznej właśnie w tych krajach, które korzystają ze wsparcia przekazywanego przez FS²⁷.

4. Perspektywa finansowa 2007–2013

Jak już to zostało tutaj wspomniane, aż do 2006 roku (czyli przez 14 lat) Fundusz Spójności, a w zasadzie należałoby powiedzieć, że system jego wdrażania, opierał się na pojedynczych projektach, a Komisja Europejska musiała każdy z osobna zatwierdzać oddzielną decyzją. Było to przeciwieństwem rozwiązań stosowanych w wypadku – funkcjonujących w tym samym czasie – funduszy strukturalnych, które opierały się na programach operacyjnych. Konieczne jest więc zwrócenie uwagi, że specjalnie na potrzeby obecnej perspektywy finansowej postanowiono zmienić tę sytuację (mechanizm). W pakiecie legislacyjnym reformującym całą politykę strukturalną, opublikowanym 31 lipca 2006 roku, zawarto postanowienia, na mocy których uchylono poprzednie rozporządzenia dotyczące FS i przyjęto nowe. Ujednolicono także „prawie w całości zasady stosowane dla funduszy strukturalnych i dla Funduszu Spójności: niemal wszystkie zasady dotyczące funduszy znalazły się w Rozporządzeniu nr 1083/2006 zastępując funkcjonujące dotychczas równolegle Rozporządzenia: 1260/99 dla funduszy strukturalnych i 1164/94 dla Funduszu Spójności oraz wydane na ich podstawie rozporządzenia wykonawcze”²⁸.

Wobec powyższego, jako że jest to materia o ogromnym znaczeniu również dla Polski, należy w tym miejscu ze zdwojoną uwagą przyrzeć się najistotniejszym nowym regulacjom. Po pierwsze, interesującą nowością jest fakt, że – w przeciwieństwie do dotychczasowych rozwiązań – nie wszystkie przedkładane przez potencjalnych beneficjentów projekty muszą być zatwierdzane oddzielną decyzją KE. Uznano bowiem, że krajom członkowskim zostaną przekazane kompetencje zatwierdzania większości projektów, a zatwierdzanie nielicznych, tzw. dużych projektów inwestycyjnych²⁹, pozostanie w gestii Komisji.

Po drugie, podkreślić należy, że „zniesiony został próg minimalnej wartości projektu ustalony dotychczas dla projektów FS na poziomie 10 milionów euro. Można więc wspierać z Funduszu Spójności działania o mniejszej wartości, chociaż tak jak w przypadku innych funduszy, państwo członkowskie może w programach operacyjnych i przy

²⁷ Art. 1 Rozporządzenia KE nr 621/2004 z 1 kwietnia 2004 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 98 z 2 kwietnia 2004 roku.

²⁸ *Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich w zakresie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2007–2013*, <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/AA2B283F-DAE8-413C-BD9A-E4FF1B21C220/27734/pakiet7komentarzedorzporz3.pdf>, s. 153. Por.: art. 1 Rozporządzenia Rady nr 1084/2006 z 11 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku. Trudno także nie zauważyć, że mimo prawie identycznej nazwy Rozporządzeń nr 1084/2006 i nr 1164/94, różnią się one zdecydowanie. Jest tak, ponieważ nowe Rozporządzenie o FS ma bardzo mocno ograniczony zakres regulacji. W swej treści, oprócz postanowień przejściowych i końcowych, zawiera tylko nieliczne kwestie, których nie sposób było ujednolicić z uregulowaniami przyjętymi wobec funduszy strukturalnych.

²⁹ Przez duże projekty należy rozumieć te, których wartość przekracza 25 mln euro w sektorze środowiska i 50 mln euro w pozostałych sektorach (z wyłączeniem projektów finansowanych przez EFS). Por.: art. 39–41 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

określaniu szczegółowych kryteriów wyboru projektów do wsparcia wprowadzić ograniczenia w tym zakresie”³⁰.

Po trzecie, pamiętać należy i o tym, że zostały zmienione zasady uznawania przez Komisję Europejską tzw. okresów kwalifikowalności wydatków. W dotychczasowej praktyce było bowiem tak, że okres taki był ustalany dla każdej inwestycji z osobna, od daty zarejestrowania wniosku o dofinansowanie przez KE do daty końcowej określonej w decyzji Komisji dla danego działania. Na potrzeby obecnej perspektywy budżetowej przyjęto inne rozwiązanie, polegające na tym, że wspomniany okres kwalifikowalności wydatków będzie identyczny, niezależnie od skali planowanej inwestycji, z okresem kwalifikowalności całego programu operacyjnego. Stanowi to istotne ułatwienie dla potencjalnych beneficjentów rozważających ubieganie się o wsparcie z FS, taki bowiem mechanizm umożliwi także refundację i tych wydatków, które zostały już poniesione przed złożeniem stosownego wniosku o dofinansowanie.

Po czwarte wreszcie, wspomnieć należy o objęciu Funduszu Spójności zasadą dotyczącą tzw. automatycznego anulowania zobowiązań, które nie zostały pokryte wydatkami w odpowiednim terminie³¹. „Wprawdzie zasada dotyczy całego programu, a nie poszczególnych projektów, jednak oznacza ona, że państwo członkowskie nie będzie mogło sobie pozwolić na tolerowanie sytuacji, w której wydatkowanie w istotnej wysokości rozpoczyna się często dopiero w 4 lata po rozpoczęciu projektu, a data zakończenia jest wielokrotnie przesuwana, bo oznaczałoby to ryzyko utraty środków”³².

Wydaje się oczywiste, że zaproponowane przez Komisję Europejską i przyjęte przez Radę UE i Parlament Europejski rozwiązania legislacyjne dotyczące funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności miały na celu, zasadniczo, ułatwić zarządzanie projektami i zwiększyć swobodę państw członkowskich w selekcji inwestycji przeznaczanych do otrzymania pomocy finansowej. Jest to bardzo wymierny dowód na rosnące zaufanie Komisji Europejskiej do krajów członkowskich UE. Niemniej jednak nie można zapominać o tym, że wiązało się to z podniesieniem wymogów dotyczących dobrego przygotowania projektów inwestycyjnych³³.

³⁰ *Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich...*, s. 153.

³¹ Tzw. zasada n + 2, która w latach 2007–2010 będzie nieco złagodzoną w formule zasadą n + 3. Obowiązywała ona dotychczas tylko w ramach funduszy strukturalnych; obecnie rozciągnięto ją także i na FS.

³² *Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich...*, s. 154. I dalej: „w przypadku dużych projektów inwestycyjnych, które dominują i dominować będą w przypadku Funduszu Spójności, a których przygotowania nie da się często przyspieszyć, wymaga to szczególnej dbałości o dobre przygotowanie odpowiedniej ilości projektów, ponieważ nawet przy dobrym przygotowaniu długotrwałe procedury spowodują, że na początku okresu programowania wydatki mogą okazać się niewielkie”.

³³ Jako ciekawostkę należy podać, że Polsce nie udało się przeforsować przy stole negocjacyjnym postulatu, by maksymalny roczny przepływ środków finansowych z UE do danego kraju mógł być większy niż 4% jego PKB. Za uzasadnienie posłużył fakt nieuwzględnienia w obliczeniach środków z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Rybackiego, ponieważ zostały one wyłączone z zakresu polityki strukturalnej.

Tabela 35. Indykatywny podział alokacji Funduszu Spójności w latach 2007–2013 (w mln euro; w cenach bieżących)

| Kraj | Alokacja Funduszu Spójności |
|----------------|------------------------------------|
| Bułgaria | 2 283 |
| Cypr | 213 |
| Czechy | 8 819 |
| Estonia | 1 152 |
| Grecja | 3 697 |
| Hiszpania | 3 543 |
| Litwa | 2 305 |
| Łotwa | 1 540 |
| Malta | 284 |
| Polska | 22 176 |
| Portugalia | 3 060 |
| Rumunia | 6 552 |
| Słowacja | 3 899 |
| Słowenia | 1 412 |
| Węgry | 8 642 |
| Łącznie | 69 578 |

Źródło: http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/fonds/pdf/annexe-recto.pdf

5. Analiza Rozporządzenia Rady nr 1084/2006 z 11 lipca 2006 roku ustanawiającego Fundusz Spójności i uchylającego Rozporządzenie nr 1164/94

W perspektywie finansowej obejmującej lata 2007–2013, mimo przyjęcia i wdrożenia zasad upodabniających FS do funduszy strukturalnych, w dalszym ciągu będzie obowiązywać reguła ograniczająca zakres możliwych obszarów wsparcia. Ewentualne rozszerzenie zakresu wsparcia ze strony Funduszu wiązałoby się bowiem ze zmianą zasad traktatowych, a to dlatego, że w art. 161 TWE wyraźnie zapisano, iż FS „(...) wspiera finansowo projekty w dziedzinach środowiska naturalnego i sieci transeuropejskich w zakresie infrastruktury transportowej”. Z tego względu w Rozporządzeniu nr 1084/2006 przyjęto, że „pomoc z funduszu jest udzielana na działania w następujących dziedzinach, z zapewnieniem właściwej równowagi i zgodnie z potrzebami inwestycyjnymi oraz infrastrukturalnymi właściwymi dla każdego państwa członkowskiego otrzymującego pomoc:

- transeuropejskich sieci transportowych, w szczególności priorytetowych projektów, stanowiących przedmiot wspólnego zainteresowania, określonych w Decyzji nr 96/1692³⁴;
- środowiska w ramach priorytetów wspólnotowej polityki ochrony środowiska zgodnie z polityką i programem działania w zakresie środowiska naturalnego. W tym kontekście Fundusz może także udzielać wsparcia w dziedzinach związanych ze zrównoważonym rozwojem, które przedstawiają wyraźne korzyści w wymiarze środowiskowym (...)³⁵.

W żadnej mierze nie należy zapominać, że korzyści dla środowiska naturalnego są podstawowym warunkiem uzyskania pomocy finansowej z FS, a zakres prowadzonych działań inwestycyjnych przez niego finansowanych nie powinien dotyczyć wsparcia towarzyszących elementów inwestycji, które do osiągnięcia efektu środowiskowego nie są konieczne. „Nawet gdyby element towarzyszący inwestycji kwalifikował się do wsparcia w ramach EFRR jako projekt środowiskowy więcej niż prawdopodobnym będzie, iż w przypadku dużych projektów (...), np. projektów kolejowych poza sieciami transeuropejskimi, czy transportu publicznego finansowanego z Funduszu Spójności, wymagane będzie zatwierdzenie przez Komisję Europejską projektów o wartości 25 milionów euro, a nie tak jak w przypadku pozostałych projektów transportowych dopiero od kwoty 50 milionów euro”³⁶.

W art. 1 ust. 2 Rozporządzenia nr 1084/2006 wskazano na konieczność zachowania przez państwa członkowskie równowagi między działaniami finansowanymi z FS w obu sektorach wsparcia. Fakt ten nie oznacza bynajmniej, jak to rozumiano w poprzednich okresach programowania, że na każdy z tych obszarów musi być przeznaczony około 50% dostępnych środków. Wspomniane zapisy prawne umożliwiają bowiem wyciągnięcie wniosku, że ustalenia proporcji dokonuje się oddzielnie dla każdego kraju, na podstawie jego indywidualnych potrzeb inwestycyjnych. „Jeśli zostanie to właściwie uzasadnione np. poprzez szczególne zapóźnienia w jakimś obszarze, możliwe jest przeznaczenie nawet 70% lub więcej na dany obszar. Konieczne jest uzgodnienie tego podziału z Komisją Europejską”³⁷.

Ustawodawca unijny zatem zdecydował o przekazaniu na rzecz państw członkowskich wielu nowych uprawnień związanych z wdrażaniem funduszy unijnych, w tym ustalanie zasad kwalifikowalności do otrzymywania wsparcia finansowego. W nowym rozporządzeniu dotyczącym FS dokonano jedynie zastrzeżenia, które wydatki nie mogą być uznane za kwalifikowalne. W myśl art. 3 wspomnianego wyżej Rozporządzenia nr 1084/2006 są to:

³⁴ „Fundusz Spójności wspiera wyłącznie sieci transeuropejskie transportowe: inne sieci transeuropejskie, np. energetyczne (TEN-E) mogą być wspierane, jeżeli realizowane w ich ramach projekty kwalifikują się jako projekty środowiskowe. Transeuropejskie sieci transportowe (TEN-T) obejmują sieci drogowe, kolejowe i śródlądowe, autostrady morskie, porty żeglugi morskiej i śródlądowej, porty lotnicze oraz inne punkty połączeń między sieciami różnych środków transportu”, [w:] *Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich...*, s. 154.

³⁵ Art. 2 ust. 1 Rozporządzenia Rady nr 1084/2006 z 11 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

³⁶ *Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich...*, s. 156.

³⁷ *Ibidem*, s. 156.

- odsetki od zadłużenia³⁸,
- zakup gruntów za kwotę przekraczającą 10% całkowitych wydatków kwalifikowalnych w ramach danej operacji³⁹,
- mieszkalnictwo⁴⁰,
- likwidacja elektrowni jądrowych,
- podlegający zwrotowi podatek od wartości dodanej (VAT)⁴¹.

Zgodnie z art. 4 nowego rozporządzenia dotyczącego Funduszu Spójności⁴², została zachowana konieczność posiadania przez każde kwalifikujące się do wsparcia państwo specjalnego programu, którego celem ma być spełnienie warunków konwergencji gospodarczej. Przyjęło się myśleć o tej regule jako o zasadzie warunkowości⁴³. W wypadku bowiem zdiagnozowania nadmiernego deficytu w jakimś kraju lub też stwierdzenia przez Radę UE braku realizacji tegoż wymogu, możliwe (aczkolwiek niekonieczne) jest wstrzymanie wsparcia z FS⁴⁴. W dotychczasowej praktyce jednak, mimo wielokrotnego nieprzestrzegania zasady warunkowości przez państwa beneficjentów FS, nigdy nie doszło do zawieszenia pomocy finansowej. Dzieje się tak być może z tego względu, że nie oczekuje się od państwa natychmiastowego obniżenia deficytu budżetowego, lecz jedynie wdrożenia działań naprawczych, w dłuższym okresie przyczyniających się do jego obniżenia. Należy przy tym zwrócić uwagę, że zasada warunkowości mówi o zawieszeniu przyznawania zobowiązań, a nie przepadku środków⁴⁵.

³⁸ „Wyłączenie dotyczy zarówno kosztów finansowych związanych z zaciągniętymi przed realizacją inwestycji zaciągniętych przez beneficjenta, które nie są związane z daną inwestycją, jak i kosztów związanych z zaciągnięciem przez beneficjenta kredytu na współfinansowanie, prefinansowanie itp. realizowanej inwestycji; ograniczenie dotyczy tylko odsetek od zadłużenia, pozostałe koszty finansowe, które są związane z inwestycją, mogą być kwalifikowane, o ile nie zostanie to wykluczone przez dane państwo członkowskie; należy zwrócić także uwagę, że w przypadku projektów generujących dochód odsetki od zadłużenia, pomimo że nie są kosztami kwalifikowanymi, mają wpływ na wyliczoną kwotę dofinansowania, tak więc w przypadku takich projektów skutki niekwalifikowalności tej kategorii wydatków są dużo mniejsze”, ibidem, s. 157.

³⁹ W przeciwieństwie do projektów inwestycyjnych zatwierdzonych do 2006 roku (włącznie), nie ma już możliwości zwiększenia wspomnianego progu w wypadkach szczególnie uzasadnionych.

⁴⁰ Mieszkalnictwo może być wspierane tylko w ramach EFRR na zasadach określonych w rozporządzeniu dla tego funduszu.

⁴¹ W mocy pozostały regulacje umożliwiające uznanie nieodzyskiwalnego podatku VAT za koszt kwalifikowalny.

⁴² Rozporządzenie Rady nr 1084/2006 z 11 lipca 2006 roku ustanawiające Fundusz Spójności i uchylające rozporządzenie nr 1164/94, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

⁴³ Zasada warunkowości istniała już w pierwszym okresie funkcjonowania FS. Te same zasady dotyczyły zarówno pierwszych beneficjentów FS (Grecji, Hiszpanii, Irlandii i Portugalii), jak i nowych państw członkowskich w okresie 2004–2006. Traktat Akcesyjny bowiem nie zawierał w tej materii przepisów wyłączeniowych.

⁴⁴ Jak słusznie zauważono w komentarzu do rozporządzenia, „brak obligatoryjności stosowania zasady warunkowości może pozwolić na podjęcie działań politycznych w Radzie UE, które pozwolą na uniknięcie zawieszenia wsparcia nawet w przypadku spełnienia przesłanek wymienionych w art. 4”, *Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich...*, s. 158.

⁴⁵ „Zawieszenie dotyczy wyłącznie nowych rat zobowiązań dla państwa członkowskiego, co oznacza, że do czasu wyczerpania zobowiązań już przyznanych płatności są kontynuowane. (...) Dodatkowo zawieszenie dotyczy dopiero kolejnego roku, co przesunęło rozpoczęcie obowiązywania kary. Ponieważ płatności są zazwyczaj znacznie opóźnione w stosunku do zobowiązań (zgodnie z zasadą $n + 2/n + 3$), konsekwencje ewentualnego zastosowania zasady warunkowości nie mają bezpośredniego wpływu na finansowanie operacji. (...) Kolejnym zabezpieczeniem przed nadmiernymi konsekwencjami jest możliwość zawie-

W art. 5 ust. 1 wspomnianego Rozporządzenia nr 1084/2006 zapisano, że „niniejsze rozporządzenie nie ma wpływu na kontynuację albo modyfikację, w tym całkowite lub częściowe anulowanie, projektów lub innych form pomocy zatwierdzonych przez Komisję na podstawie Rozporządzenia nr 1164/94, które w związku z tym stosuje się po tym terminie do tej pomocy lub danych projektów aż do ich zamknięcia”. Oznacza to, że wszelkie tego typu projekty inwestycyjne zatwierdzone przed końcem 2006 roku (na mocy poprzednich rozporządzeń) do otrzymania wsparcia z FS będą realizowane na dotychczasowych zasadach⁴⁶. Nie będą do nich miały zastosowania ani Rozporządzenie ogólne nr 1083/2006, ani nowe Rozporządzenie nr 1084/2006 ustanawiające Fundusz Spójności. Wobec takiego stanu rzeczy dopuszczalne jest twierdzenie, że równolegle funkcjonować będą, aż do końca 2010 roku, dwa systemy wdrażania FS.

szenia przez Radę tylko części, a nie całości, przyszłych zobowiązań. W takim przypadku raty zobowiązań dotyczących FS dla danego PO byłyby od kolejnego roku przyznawane tymczasowo w mniejszej wysokości”, ibidem, s. 158. Utrata środków grozi jedynie wtedy, gdy niedotrzymany zostanie termin wynikający z Porozumienia Miedzyinstytucjonalnego, czyli odpowiednie kroki nie zostaną poczynione przez dwa kolejne lata.

⁴⁶ Projekty takie nie zostaną objęte zasadą $n + 3/n + 2$; zachowają stare zasady kwalifikowalności kosztów i mechanizm dokonywania płatności, a raporty i inne dokumenty będą przekazywane według poprzednich regulacji. W kwestii tzw. dużych projektów – jeżeli będzie to konieczne, to należy zaktualizować wnioski o dofinansowanie w celu zapewnienia zgodności z wymogami Rozporządzenia Rady nr 1084/2006 i art. 39–41 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006, w terminie nie dłuższym niż dwa miesiące od dnia 1 stycznia 2007 roku.

VI. FUNDUSZE ROLNE – ROZWÓJ OBSZARÓW WIEJSKICH CZY WSPARCIE ROLNICTWA?

Zarówno fundusze rolne funkcjonujące w Unii Europejskiej, jak i te, które zakończyły swoje działanie, są w głównej mierze instrumentami Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Jest to jedna z najstarszych unijnych polityk, której koncepcji doszukiwać się należy już w początkach istnienia Wspólnot Europejskich. Ówczesnie, stosownie do art. 39 ust. 1 Traktatów Rzymskich, Wspólna Polityka Rolna miała pięć głównych celów:

- wzrost produktywności rolnictwa,
- zapewnienie bezpieczeństwa aprowizacyjnego mieszkańcom Wspólnoty,
- wzrost dochodów rolników, umożliwiający im podniesienie standardu życia oraz inwestowanie w swoje gospodarstwa,
- stabilizacja rynków rolno-spożywczych,
- zapewnienie konsumentom dobrej jakości żywności po przystępnych cenach.

O tym, że cele te pozostały takie same także i dzisiaj, świadczy najlepiej obecne brzmienie art. 33 TWE. Wskazane podobieństwo nie może nas jednak zmylić. Tak samo bowiem jak u progu swojego działania, tak i współcześnie stali (stoją) animatorzy WPR przed trudnym dylematem. Z jednej strony mowa była (jest) o bezpieczeństwie aprowizacyjnym i dostępie konsumentów do żywności po przystępnych cenach. Z drugiej natomiast o godnej zapłacie dla producentów rolnych za wyprodukowaną żywność. Stąd pytanie, jak zapewnić jednocześnie dostępność żywności po niskich cenach i zagwarantować jej producentom godziwą cenę zbytu, nie miało (ma) charakteru bynajmniej subtelnej natury. Ta przeciwstawność, by nie powiedzieć sprzeczność interesów, legła właśnie u podstaw przyjęcia i realizowania wspólnotowej polityki rolnej.

Początkowy kształt WPR był więc próbą znalezienia złotego środka. Trudno przy tym odmówić racji Januszowi Rowińskiemu, który zauważa, że WPR skazana była od samego początku – na skutek przedstawionej rozbieżności interesów – na ewolucję i przechodzenie od polityki sektorowego wsparcia do polityki ekonomicznego i społecznego rozwoju obszarów wiejskich. Przejawia(ło) się to w kształcie funduszy rolnych, których celem stała się z czasem ekstensyfikacja produkcji rolnej, ochrona środowiska i kształtowanie obszarów wiejskich¹.

W perspektywie finansowej 2007–2013 fundusze wspierające rolnictwo oraz rybołówstwo zostały wyłączone z głównego nurtu programowania polityki spójności, ale są z nim sprzężone. W związku z tym na potrzeby wydatkowania tych środków państwa członkowskie zobowiązane są do stworzenia niezależnego (od systemu wdrażania funduszy strukturalnych) systemu zarządzania tymi funduszami oraz ich wydatkowania.

¹ Por.: Janusz Rowiński, *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, Warszawa 2000, s. 41.

Nie oznacza to jednak, że na poziomie państw członkowskich fundusze te nie są koordynowane.

W porównaniu z poprzednim okresem programowania wyrazem podjęcia próby powiązania Strategii Lizbońskiej ze Wspólną Polityką Rolną jest utworzenie dwóch nowych funduszy: Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz Europejskiego Funduszu Rolnego Gwarancji (EFRG)². Powodem utworzenia dwóch europejskich funduszy rolnych był fakt, że WPR obejmuje cały wachlarz instrumentów: od dopłat bezpośrednich do środków na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Fundusze te w pewnych wypadkach kierować się mają tymi samymi zasadami (przykładem jest tu chociażby rola agencji płatniczych i procedur rozliczania rachunków). Nowe przepisy mają za zadanie uproszczenie zarządzania finansowego w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich w nowej perspektywie finansowej³.

Mimo że fundusze te posiadają wspólne elementy, różnią się jednak od siebie pod pewnymi względami. Finansowanie tych instrumentów ujęto w ramy prawne pozwalające, w określonych wypadkach, na ich specyficzne traktowanie. Mowa tutaj o tym, że EFRG finansuje bezpośrednie wsparcie w postaci dopłat bezpośrednich oraz instrumenty w ramach mechanizmów rynkowych (tzw. I filar WPR), podczas gdy EFRROW finansuje programy rozwoju obszarów wiejskich (tzw. II filar WPR). Obserwując kierunek ewolucji WPR, można stwierdzić, że coraz większego znaczenia nabiera filar II WPR.

EFRROW w głównej mierze ukierunkowany jest na wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich. Zastąpił on Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej – Sekcja Orientacji. Fundusz ten ze względu na swoją konstrukcję w postaci dwóch sekcji: Orientacji (stanowiącej jeden z funduszy strukturalnych) oraz Gwarancji (finansującej działania interwencyjne na rynku produktów rolnych), wywoływał poważne trudności w jego wdrażaniu. Dlatego też w nowej perspektywie finansowej zdecydowano się całościowo wyłączyć fundusze rolne z programowania polityki spójności. Wszelkie działania finansowane z nowych funduszy poddawane są procedurze corocznego rozliczania rachunków agencji płatniczych. Dotychczas dotyczyło to wyłącznie działań w ramach Sekcji Gwarancji. Kontrola działań finansowanych z Sekcji Orientacji odbywała się w ramach wieloletnich programów wsparcia (według Rozporządzenia nr 1260/1999 w sprawie funduszy strukturalnych)⁴.

W ramach wspierania zrównoważonego rozwoju obszarów uzależnionych od rybołówstwa ustanowiono Europejski Fundusz Rybacki (EFR)⁵. Stanowi on instrument Wspólnej Polityki Rybackiej, łączący dotychczasowe wsparcie strukturalne w ramach polityki spójności przez Finansowy Instrument Wspierania Rybołówstwa oraz inne interwencje będące domeną Wspólnej Polityki Rybackiej⁶.

² Por.: art. 2 ust. 1 Rozporządzenia Rady nr 1290/2005 z 21 czerwca 2005 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 209 z 11 sierpnia 2005 roku.

³ Por.: COM (2005) 509 końcowy, s. 8.

⁴ Por.: Aldona Zawojska, *Przepływy finansowe środków unijnych na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce*, <http://www.ekrol.sggw.waw.pl/publikacje/pdf/prst15/Ref.25.pdf>, s. 5 (226).

⁵ Por.: art. 1 Rozporządzenia Rady nr 1198/2006 z 27 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 223 z 15 sierpnia 2006 roku.

⁶ Por.: Piotr Żuber, *Zmiany w polityce spójności UE i ich wpływ na sposób wykorzystania środków z UE*, [w:] Marek Szczepański (red.), *Fundusze UE dla jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007–2013*, Warszawa 2007, s. 38.

Tabela 36. Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej w podziale na filary

| FILAR I | FILAR II |
|---|--|
| <p data-bbox="190 269 417 293">Interwencja rynkowa</p> <p data-bbox="181 314 426 384">w szczególności: Europejski Fundusz Rolny Gwarancji</p> <div data-bbox="159 414 443 751" style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p data-bbox="175 425 432 495">Oddzielenie płatności bezpośrednich od produkcji (<i>decoupling</i>)</p> <p data-bbox="175 538 432 626">Płatności obszarowe (Jednolita Płatność na Gospodarstwo lub Jednolita Płatność Regionalna)</p> <p data-bbox="175 669 432 738">Jednolite Płatności Obszarowe (nowe państwa członkowskie)</p> </div> <p data-bbox="211 893 396 917">Modulacja płatności</p> <p data-bbox="190 984 417 1030">Zasada współzależności (<i>cross-compliance</i>)</p> | <p data-bbox="619 269 996 293">Polityka rozwoju obszarów wiejskich</p> <p data-bbox="520 314 1099 338">Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich</p> <p data-bbox="486 405 1061 429">Oś I – Wsparcie konkurencyjności sektora rolnego i leśnego:</p> <ul data-bbox="525 438 1099 769" style="list-style-type: none"> • Szkolenia i działania informacyjne • Ułatwienie startu młodym rolnikom • Renty strukturalne • Wsparcie doradztwa • Wprowadzanie systemów zarządzania gospodarstwem • Modernizacja gospodarstw • Inwestycje w leśnictwie • Pomoc rolnikom w wypadku katastrofy naturalnej • Pomoc rolnikom w dostosowaniu do nowych standardów UE • Wsparcie rolników uczestniczących w programach kontroli jakości • Pomoc grupom producentów w promocji artykułów objętych programem kontroli jakości • Wsparcie gospodarstw niskotowarowych • Wsparcie powstających grup producentów rolnych <p data-bbox="486 815 829 839">Oś II – Zarządzanie zasobami ziemi:</p> <ul data-bbox="525 848 1061 1133" style="list-style-type: none"> • Płatności dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania: <ul style="list-style-type: none"> – naturalnych trudnościach na obszarach górskich – specyficznych trudnościach – wchodzących w skład obszaru Natura 2000 • Programy rolno-środowiskowe • Wsparcie inwestycji nieprodukcyjnych (w rolnictwie) • Zalesianie (trzy rodzaje płatności) • Płatności Natura 2000 • Dopłaty dla właścicieli lasów za dobrowolne wypełnienie dodatkowych norm z zakresu ochrony środowiska • Ochrona lasów • Wsparcie inwestycji nieprodukcyjnych (w leśnictwie) <p data-bbox="486 1179 1099 1224">Oś III – Dywersyfikacja działalności gospodarczej na obszarach wiejskich i podniesienie jakości życia ich mieszkańców:</p> <ul data-bbox="525 1233 1125 1406" style="list-style-type: none"> • Wsparcie przechodzenia z działalności rolniczej do niezwiązanej z rolnictwem • Wsparcie działalności i powstawania mikroprzedsiębiorstw • Wsparcie działalności turystycznej • Ochrona dziedzictwa przyrodniczego • Działania na rzecz podniesienia jakości życia na wsi: <ul style="list-style-type: none"> – wsparcie podstawowych usług dla mieszkańców wsi – odnowa wsi <p data-bbox="486 1452 623 1476">Oś IV – Leader</p> <ul data-bbox="525 1485 1009 1530" style="list-style-type: none"> • Szkolenia w zakresie działań z Osi III • Pomoc we wdrażaniu regionalnej strategii rozwoju |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Łukasz Hardt, *Implikacje Wspólnej Polityki Rolnej dla polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich*, [http://www2.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/7A25240617D09D61C125726D0042F040/\\$file/broszura_WPR_Q.pdf](http://www2.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/7A25240617D09D61C125726D0042F040/$file/broszura_WPR_Q.pdf), Warszawa 2006, s. 13 oraz: http://ec.europa.eu/agriculture/markets/sfp/ms_en.pdf

1. Europejski Fundusz Rolny Gwarancji

Europejski Fundusz Rolny Gwarancji (EFRG) (European Agricultural Guarantee Fund) został powołany na mocy Rozporządzenia Rady nr 1290/2005 z 21 czerwca 2005 roku w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej. W nowym okresie programowania obejmującym lata 2007–2013 zastąpił on Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej – Sekcja Gwarancji (EFOiGR-SG)⁷. Europejski Fundusz Rolny Gwarancji ma za zadanie utrzymywać gwarantowane minimalne ceny na produkty rolne w ramach I filaru WPR. Wspiera również działania interwencyjne na rynku produktów rolnych, dopłat bezpośrednich oraz dopłat do eksportu tych produktów do krajów trzecich. Fundusz ten ma swój wkład finansowy w ramach działań informacyjno-promocyjnych dotyczących produktów rolnych zarówno w UE, jak i poza jej granicami. Działania te są realizowane przez Komisję Europejską, państwa członkowskie oraz organizacje międzynarodowe. Zadaniem Funduszu jest także dbanie o wysoką jakość produktów rolnych i bezpieczeństwo żywnościowe za pomocą badań jakości żywności i wypełniania wymagań weterynaryjnych i fitosanitarnych. Wymienione środki są przeznaczone na działania kontrolne w zakresie weterynarii, środków spożywczych i pasz zwierzęcych oraz w programach zwalczania i kontroli chorób zwierzęcych⁸.

Duże znaczenie nadaje się również systemowi badań nad strukturą gospodarstw rolnych. Dotyczy to m.in. utrzymania i rozwijania sieci danych rachunkowości rolnej, co z kolei sprzyja gromadzeniu w sposób jednolity niezbędnych danych z zakresu finansowych i gospodarczych aspektów rolnictwa na terenie całej Wspólnoty. Na podstawie tych danych Komisja Europejska ma możliwość na bieżąco monitorować sytuację finansową gospodarstw. Powołując się zatem na zbiorcze dane, może podejmować trafne decyzje co do kierunków wydatkowania środków na rozwój sektora rolnego, a przez to może również oceniać wpływ wywierany przez WPR na europejskie rolnictwo.

Wyżej zarysowano ogólne kierunki wsparcia w ramach EFRG. Jednak największa część środków wydawana jest w postaci wsparcia bezpośredniego w ramach WPR. Dotyczy to płatności bezpośrednich, wsparcia dochodowego rolników, jak również środków przejściowych dla nowych krajów członkowskich. Szczegółowe zasady wspomnianych wcześniej form wsparcia ze względu na to, że są częścią I filaru WPR, zostały określone w kilku unijnych rozporządzeniach, a nie w Rozporządzeniu ustanawiającym EFRG (Rozporządzenie nr 1290/2005). Mowa tu o szczegółowych aktach prawnych dotyczących wprowadzenia zasad dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach Wspólnej Polityki Rolnej⁹,

⁷ Początkowo fundusz został utworzony Rozporządzeniem Rady nr 25 z 4 kwietnia 1962 roku, [w:] Dz.U. WE nr L 30 z 20 kwietnia 1962 roku. W późniejszym okresie kilkakrotnie wprowadzano zmiany w zasadach jego funkcjonowania.

⁸ Por.: art. 3 Rozporządzenia Rady nr 1290/2005 z 21 czerwca 2005 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 209 z 11 sierpnia 2005 roku.

⁹ Dotyczy to Rozporządzenia Rady nr 1782/2003 z 29 września 2003 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 270 z 21 października 2003 roku. Szczegółowe zasady dotyczące wdrożenia systemu jednolitych płatności ustanowione Rozporządzeniem nr 1782/2003 określone są w: Rozporządzeniu KE nr 795/2004 z 21 kwietnia 2004 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 141 z 30 kwietnia 2004 roku; Rozporządzeniu KE nr 411/2007 z 17 kwietnia 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 101 z 18 kwietnia 2007 roku; Rozporządzeniu KE nr 552/2007 z 22 maja 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 131 z 25 maja 2007 roku; Rozporządzeniu KE nr 608/2007 z 1 czerwca 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 141 z 2 czerwca 2007 roku.

zarówno „starych”, jak i nowych państw członkowskich UE¹⁰, systemach pomocowych (w szczególności odnosi się to do premii jakościowej z tytułu uprawy pszenicy durum) i implementacji systemu wsparcia w nowych państwach członkowskich¹¹.

Rolnik, aby otrzymać środki finansowe w ramach płatności bezpośrednich, musi spełnić wiele warunków. Mowa tutaj o konieczności stosowania zasady współzależności (*cross-compliance*). Określa ona wymogi, jakie spełnić powinno gospodarstwo, aby kwalifikować się do wsparcia bezpośredniego. Dotyczy to także wymogów w zakresie zarządzania gospodarstwem oraz przestrzegania zasad dobrej kultury rolnej. Najważniejsze z nich to regulacje z zakresu ochrony środowiska, zdrowia publicznego, zdrowotności roślin i zwierząt, jakości żywności, rejestracji i dobrostanu zwierząt¹². Zachowanie zasad dobrej kultury rolnej oznacza utrzymywanie gruntów rolnych zgodnie z zasadami ochrony środowiska. Szczegółowe warunki określone są na poziomie krajów członkowskich¹³. Mechanizm zasady współzależności przewiduje także obowiązkową kontrolę na miejscu co najmniej 1% gospodarstw rolnych w kraju. 25% środków z nałożonych kar będzie mógł zatrzymać kraj członkowski¹⁴.

Wprowadzenie zasady współzależności można tłumaczyć w dużej mierze tym, że Europejczycy konsumenci zwracają szczególną uwagę na jakość kupowanej żywności. Z tego wynika też zaproponowany przez Komisję rygorystyczny system kontroli przestrzegania norm i standardów oraz ewentualnych kar za ich nieprzestrzeganie. Rolnik za niewypełnienie norm określonych w zasadzie współzależności karany jest zmniejszeniem wysokości płatności¹⁵. Terminem granicznym dla wprowadzenia zasady współzależności dla „starych” państw członkowskich był początek 2007 roku¹⁶, natomiast nowe państwa członkowskie zostały wyłączone z obowiązywania zasady współzależności do 2009 roku.

¹⁰ Por.: Rozporządzenie Rady nr 864/2004 z 29 kwietnia 2004 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 161 z 30 kwietnia 2004 roku.

¹¹ Por.: Akt dotyczący warunków przystąpienia: Cypru, Czech, Estonii, Litwy, Łotwy, Malty, Polski, Słowacji, Słowenii i Węgier, [w:] Dz.U. UE nr L 236 z 26 września 2003 roku; a także: Akt przystąpienia Bułgarii i Rumunii do UE, [w:] Dz.U. UE nr L 203 z 21 czerwca 2005 roku.

¹² Oznacza to konieczność spełnienia warunków określonych w pięciu rozporządzeniach i czterech dyrektywach określonych w Załączniku III do Rozporządzenia Rady nr 1782/2003. Por.: art. 3–5 i Załącznik III do Rozporządzenia Rady nr 1782/2003 z 29 września 2003 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 270 z 27 października 2003 roku oraz: http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/infosheets/crocom_en.pdf

¹³ Dla polskiego rolnictwa nie jest to rozwiązanie zupełnie nowe, już dziś bowiem rolnik, aby otrzymać dopłaty bezpośrednie, musi spełnić minimalne wymagania dotyczące utrzymania gruntów w dobrej kulturze rolnej. Dotyczy to utrzymywania gruntów rolnych zgodnie z wymogami ochrony środowiska oraz przynajmniej raz w roku dokonania odpowiednich zabiegów agrotechnicznych (uprawa roślin lub ugorowanie – w wypadku gruntów ornych, koszenie trawy co najmniej raz w roku w okresie wegetacyjnym – w wypadku łąk, wypasanie zwierząt w okresie wegetacyjnym traw – w wypadku pastwisk). Por.: Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 7 kwietnia 2004 roku, [w:] Dz.U. RP z 2004 roku, nr 65, poz. 600 (znowelizowane w: Dz.U. RP z 2005 roku, nr 36, poz. 326; nr 80, poz. 702), a także: Irena Dauer (red.) / Mariusz Fotyma / Andrzej Madej, *Kodeks zwykłej dobrej praktyki rolniczej*, Warszawa 2004, s. 42–53.

¹⁴ Por.: art. 9 Rozporządzenia Rady nr 1782/2003 z 29 września 2003 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 270 z 21 października 2003 roku.

¹⁵ Jednorazowe uchybienie w spełnianiu określonych norm skutkuje obniżeniem płatności o 5% (w wypadku powtarzających się zaniedbań – 15%). W skrajnym wypadku (celowe nieprzestrzeganie norm) obniżenie może sięgnąć 20% bądź też dany rolnik może zostać wyłączony z systemów pomocowych. Por.: *ibidem*, art. 7 ust. 2–4.

¹⁶ Por.: *ibidem*, Załącznik III pkt A, B, C.

Tabela 37. Zasady dobrej kultury rolnej

| Wyszczególnienie | Normy |
|---|---|
| Erozja gleby: <ul style="list-style-type: none"> ochrona gleby przez zastosowanie odpowiednich środków | <ul style="list-style-type: none"> minimalna pokrywa glebowa, minimalne zagospodarowanie terenu odzwierciedlające warunki danego miejsca, zachowanie teras |
| Substancja organiczna gleby: <ul style="list-style-type: none"> utrzymywanie poziomów substancji organicznej gleby przez zastosowanie odpowiednich środków | <ul style="list-style-type: none"> normy dotyczące zmianowania upraw w danym przypadku, gospodarowanie rżyskiem |
| Struktura gleby: <ul style="list-style-type: none"> utrzymywanie struktury gleby przez zastosowanie odpowiednich środków | <ul style="list-style-type: none"> stosowanie odpowiednich maszyn |
| Minimalny poziom utrzymania: <ul style="list-style-type: none"> zapewnienie minimalnego poziomu utrzymania oraz przeciwdziałanie niszczeniu siedlisk naturalnych | <ul style="list-style-type: none"> minimalne wymogi dotyczące obsady zwierząt lub/i odpowiednie systemy, ochrona trwałych pastwisk, zachowanie charakterystycznych cech krajobrazu, w tym, w razie potrzeby, zakaz karczowania drzewek oliwnych, unikanie nachodzenia niepożądanego rośliności na grunty rolne, utrzymanie gajów oliwnych w dobrym stanie vegetacji. |

Źródło: Załącznik IV do Rozporządzenia Rady nr 1782/2003 z 29 września 2003 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 270 z 21 października 2003 roku, zmieniony Rozporządzeniem Rady nr 864/2004 z 29 kwietnia 2004 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 161 z 30 kwietnia 2004 roku

„Stare” państwa członkowskie w ramach systemu dopłat finansowanego przez EFRG mogą wybrać między dwoma rodzajami płatności: jednolitą płatnością na gospodarstwo (JPG) a jednolitą płatnością regionalną (JPR). W wypadku jednolitej płatności na gospodarstwo nie ma wymogu prowadzenia określonych upraw lub chowu określonych zwierząt w gospodarstwie. Wysokość płatności na hektar użytków rolnych jest obliczana na podstawie płatności otrzymywanej w okresie referencyjnym¹⁷. Na poziomie krajowym suma kwot referencyjnych nie może być wyższa aniżeli pułapy określone w Załączniku VIII do Rozporządzenia Rady nr 1782/2003. W celu utrzymania ustalonego pułapu kwot referencyjnych na poziomie krajowym tworzy się rezerwę, która powstaje z obniżenia poszczególnych kwot referencyjnych maksymalnie do 3% danej kwoty referencyjnej. Rezerwa wykorzystywana jest w szczególności na przyznanie kwot referencyjnych rolnikom, którzy rozpoczynają działalność rolniczą bądź znajdują się w specyficznej sytuacji¹⁸.

Obszarem, który nie będzie brany pod uwagę przy wyliczaniu wysokości JPG, będą użytki rolne przeznaczone pod uprawy wieloletnie, lasy i ziemia użytkowana w celach nierolniczych. Od 2007 roku premie mleczne i płatności dodatkowe do produkcji mleka wliczane są do JPG. Państwa członkowskie mogły samodzielnie zdecydować o włączeniu części lub całości premii mlecznej do JPG już w 2005 roku. W wypadku rolników nieposiadających w okresie referencyjnym użytków rolnych, ale otrzymujących premie zwierzęce, wartość JPG będzie równa średniej wielkości płatności z okresu referencyj-

¹⁷ Dla „starych” państw członkowskich okres referencyjny obejmuje lata kalendarzowe 2000–2002. Por.: ibidem, art. 38. Dla Rumunii i Bułgarii był to okres 2002–2004.

¹⁸ Por.: ibidem, art. 42 ust. 1–4.

Tabela 38. Pułapy krajowych kwot referencyjnych (w tys. euro; w cenach z 2003 roku)

| Państwo członkowskie | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 i kolejne lata |
|----------------------|-----------|------------|-----------|-----------|-----------|---------------------|
| Austria | 613 000 | 633 577 | 737 093 | 742 610 | 745 561 | 744 955 |
| Belgia | 411 053 | 580 376 | 593 395 | 606 935 | 614 179 | 611 805 |
| Dania | 943 369 | 1 015 479 | 1 021 296 | 1 027 278 | 1 030 478 | 1 030 478 |
| Finlandia | 467 000 | 561 956 | 563 613 | 565 690 | 566 801 | 565 520 |
| Francja | 7 199 000 | 8 236 045 | 8 282 938 | 8 330 205 | 8 355 488 | 8 363 488 |
| Grecja | 838 289 | 2 143 603 | 2 171 217 | 2 175 731 | 2 178 146 | 1 988 815 |
| Hiszpania | 3 266 092 | 4 635 365 | 4 649 913 | 4 664 087 | 4 671 669 | 4 673 546 |
| Holandia | 386 586 | 428 329 | 833 858 | 846 389 | 853 090 | 853 090 |
| Irlandia | 1 260 142 | 13 379 191 | 1 337 919 | 1 340 752 | 1 342 268 | 1 340 521 |
| Luksemburg | 33 414 | 36 602 | 37 051 | 37 051 | 37 051 | 37 051 |
| Niemcy | 5 148 003 | 5 647 175 | 5 695 607 | 5 744 240 | 5 770 254 | 5 770 254 |
| Portugalia | 452 000 | 504 287 | 571 377 | 572 368 | 572 898 | 572 594 |
| Szwecja | 637 388 | 670 917 | 755 045 | 760 281 | 763 082 | 763 082 |
| Wielka Brytania | 3 697 528 | 3 944 745 | 3 960 986 | 3 977 175 | 3 985 834 | 3 975 849 |
| Włochy | 2 539 000 | 3 791 893 | 3 813 520 | 3 835 663 | 3 847 508 | 3 869 053 |

Źródło: Załącznik VIII do Rozporządzenia Rady nr 1782/2003 z 29 września 2003 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 270 z 21 października 2003 roku

nego. Transfer praw do płatności jest dokonywany w ramach państwa członkowskiego. Odbywa się łącznie z transferem lub bez transferu ziemi.

Kraje członkowskie mogły, najpóźniej do 1 sierpnia 2004 roku, zdecydować się na wprowadzenie jednolitej płatności regionalnej, która polega na stosowaniu jednej stawki w całym regionie. Kwota dotacji obliczana jest przez podział pułapu regionalnego przez liczbę hektarów gruntów kwalifikujących się do wsparcia¹⁹. System jednolitej płatności regionalnej umożliwia stosowanie dopłat o identycznej wysokości do wszystkich rodzajów użytków rolnych. Regionalizacja dopłat bezpośrednich oznacza, że transfer praw może odbywać się wyłącznie w granicach danego regionu bądź między regionami, jedynie w sytuacji tej samej jednostkowej stawki płatności. Płatność będzie mogła być zróżnicowana: w innej wysokości na trwałe użytki zielone, a w innej na pozostałe uprawiane obszary²⁰. Podobnie jak w wypadku JPG, spod JPR są wyłączone uprawy wieloletnie, lasy i ziemia użytkowana w celach nierolniczych. Do płatności uprawnione są grunty orne i trwałe użytki zielone, wyłączone są natomiast uprawy wieloletnie, lasy i grunty użytkowane nierolniczo.

W ramach systemu jednolitej płatności regionalnej stosowane jest odłogowanie. Stopa odłogowania stanowi iloczyn: a) stopy obowiązkowego odłogowania wynoszącej 10% i b) udziału gruntów, na które wypłacono płatności obszarowe do upraw polowych

¹⁹ Por.: ibidem, art. 58 ust. 1, a także *Single Payment Scheme – the concept*, http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/infosheets/pay_en.pdf

²⁰ Por.: *Ocena reformy WPR uzgodnionej w Luksemburgu 26 czerwca 2006 roku z perspektywy Polski*, [http://www1.ukie.gov.pl/HLP%5Cfiles.nsf/0/07A4EABC1F07A216C12571DB00327151/\\$file/ocena_reformy_WPR_FAPA.pdf?Open](http://www1.ukie.gov.pl/HLP%5Cfiles.nsf/0/07A4EABC1F07A216C12571DB00327151/$file/ocena_reformy_WPR_FAPA.pdf?Open), Warszawa 2004, s. 5–6.

w okresie referencyjnym w stosunku do gruntów ogółem uprawnionych do płatności regionalnej. Do odłogowania zobowiązane są gospodarstwa posiadające powierzchnię zdolną do wyprodukowania (obliczoną według regionalnego/krajowego planu referencyjnego) ilości zbóż odpowiadającej 92 tonom podzielonym przez udział gruntów, na które wypłacono płatności obszarowe do upraw polowych w okresie referencyjnym w stosunku do gruntów ogółem uprawnionych do płatności regionalnej²¹.

Omówione wyżej systemy dopłat bezpośrednich w „starych” państwach członkowskich różnią się od tych, które znalazły zastosowanie w nowych państwach członkowskich. I tak, dla nowych państw członkowskich obowiązuje system jednolitej płatności obszarowej (JPO), który jest nowym rozwiązaniem niestosowanym w UE przed akcesją 12 nowych państw członkowskich. W nowym systemie płatności obliczane są według stawek płatności na 1 hektar gruntów rolnych, przy czym nie ma znaczenia rodzaj produkcji rolnej. Taki właśnie system będzie funkcjonować w Polsce do 2009 roku. Po tej dacie Polska musi zacząć stosować JPG lub JPR, według zasad przyjętych w „starych” państwach członkowskich.

Nie przewidziano również obowiązkowego odłogowania części gruntów. Płatność przysługuje na każdy „kwalifikujący się hektar”. Przy czym kwalifikujący się hektar „oznacza grunty rolne gospodarstwa obejmujące grunty orne i trwałe pastwiska, z wyjątkiem powierzchni pod uprawami trwałymi, lasami oraz powierzchni wykorzystywanych do celów nierolniczych (...) powierzchnie obsadzone chmielem lub podlegające zobowiązaniu odłogowania tymczasowego lub powierzchnie upraw bananowców, bądź też powierzchnie obsadzone drzewkami oliwnymi”²².

Państwa stosujące JPO mają określony poziom środków na ten cel, tworząc jednocześnie rezerwę krajową. Powstaje ona przez dokonanie liniowej redukcji swoich pułapów krajowych o 3%. Rezerwa ta przeznaczana jest na płatności bezpośrednie dla rolników znajdujących się w szczególnej sytuacji, aby zapewnić ich równe traktowanie²³.

W porównaniu ze standardowym systemem płatności bezpośrednich JPO ma tę przewagę, że umożliwi łatwiejszy dostęp do płatności, co dla nowych państw członkowskich, biorąc pod uwagę ich zdolności absorpcyjne, ma niezwykle duże znaczenie. W Polsce płatności wypłacane są na wszystkie grunty rolne utrzymane w dobrej kulturze rolnej z zachowaniem wymogów ochrony środowiska²⁴. Stosownie do zapisów Traktatu Akcesyjnego okres przejściowy na dochodzenie do ich pełnej wysokości, rozpoczynając od 25%, wynosi 10 lat. Schemat dochodzenia do pełnych dopłat bezpośrednich polskich rolników obrazuje tabela 40.

Płatności uzupełniające są wypłacane proporcjonalnie do powierzchni upraw, ale tylko w kierunkach produkcji wspieranych w Unii Europejskiej płatnościami bezpośrednimi. Nie przysługują płatności w stosunku do powierzchni przeznaczonej pod uprawę buraków cukrowych i ziemniaków, poza skrobiowymi. Na sfinansowanie płatności

²¹ Por.: *ibidem*, s. 8.

²² Art. 44 ust. 2 w związku z art. 71a ust. 3 Rozporządzenia Rady nr 1782/2003 z 29 września 2003 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 270 z 21 października 2003 roku. Artykuł ten zmieniono Rozporządzeniem Rady nr 2012/2006 z 19 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 384 z 29 grudnia 2006 roku.

²³ Por.: art. 71d ust. 2–3 Rozporządzenia Rady nr 1782/2003 z 29 września 2003 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 270 z 21 października 2003 roku.

²⁴ Por.: Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 7 kwietnia 2004 roku, [w:] Dz.U. RP z 2004 roku, nr 65, poz. 600 (znowelizowane w: Dz.U. RP z 2005 roku, nr 36, poz. 326; nr 80, poz. 702).

Tabela 39. Pułap środków przeznaczonych na dopłaty bezpośrednie dla poszczególnych nowych państw członkowskich Unii Europejskiej (w tys. euro)

| Rok | Bulgaria | Cypr | Czechy | Estonia | Litwa | Łotwa | Malta | Polska | Rumunia | Słowacja | Słowenia | Węgry |
|---------------------|----------|--------|---------|---------|---------|---------|-------|-----------|-----------|----------|----------|-----------|
| 2005 | - | 8 900 | 228 800 | 23 400 | 92 000 | 33 900 | 670 | 724 600 | - | 97 700 | 35 800 | 350 800 |
| 2006 | - | 12 500 | 294 551 | 27 300 | 113 847 | 43 819 | 830 | 980 835 | - | 127 213 | 44 184 | 446 305 |
| 2007 | 200 384 | 17 660 | 377 919 | 40 400 | 154 912 | 60 764 | 1 640 | 1 263 706 | 441 930 | 161 362 | 58 958 | 540 286 |
| 2008 | 240 521 | 22 100 | 469 986 | 50 500 | 193 076 | 75 610 | 2 050 | 1 572 577 | 530 681 | 200 912 | 73 533 | 672 765 |
| 2009 | 281 154 | 26 540 | 559 145 | 60 500 | 230 560 | 90 016 | 2 460 | 1 870 392 | 621 636 | 238 989 | 87 840 | 802 610 |
| 2010 | 321 376 | 30 980 | 644 745 | 70 600 | 267 260 | 103 916 | 2 870 | 2 155 492 | 710 441 | 275 489 | 101 840 | 929 210 |
| 2011 | 401 620 | 35 420 | 730 445 | 80 700 | 303 960 | 117 816 | 3 280 | 2 440 492 | 888 051 | 312 089 | 115 840 | 1 055 910 |
| 2012 | 481 964 | 39 860 | 816 045 | 90 800 | 340 660 | 131 716 | 3 690 | 2 725 592 | 1 065 662 | 348 589 | 129 840 | 1 182 510 |
| 2013 | 562 308 | 44 300 | 901 745 | 100 900 | 377 360 | 145 616 | 4 100 | 3 010 692 | 1 243 272 | 385 189 | 143 940 | 1 309 210 |
| 2014 | 642 652 | 44 300 | 901 745 | 100 900 | 377 360 | 145 616 | 4 100 | 3 010 692 | 1 420 882 | 385 189 | 143 940 | 1 309 210 |
| 2015 | 722 996 | 44 300 | 901 745 | 100 900 | 377 360 | 145 616 | 4 100 | 3 010 692 | 1 598 493 | 385 189 | 143 940 | 1 309 210 |
| 2016 i kolejne lata | 803 340 | 44 300 | 901 745 | 100 900 | 377 360 | 145 616 | 4 100 | 3 010 692 | 1 776 103 | 385 189 | 143 940 | 1 309 210 |

Źródło: Załącznik VIIIa do Rozporządzenia Rady nr 1782/2003 z 29 września 2003 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 270 z 21 października 2003 roku

uzupełniających jest wykorzystywana część środków z Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich, a także środki z budżetu krajowego²⁵.

Tabela 40. Dochodzenie do pełnych dopłat bezpośrednich przez polskich rolników (dane w %)

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--------------------------|--------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Dopłaty (I filar) | 25+11* | 30+9 | 35+7 | 40 | 50 | 60 | 70 | 80 | 90 | 100 |
| Środki krajowe | 19 | 21 | 23 | 30 | 30 | 30 | 30 | 20 | 10 | 0 |
| Razem | 55 | 60 | 65 | 70 | 80 | 90 | 100 | 100 | 100 | 100 |

* W latach 2004–2006 środki w ramach I filaru WPR zostały uzupełnione przez środki z II filaru. Uzyskano je w rezultacie przesunięcia z funduszu na rozwój wsi (od 2007 roku EFRROW) oraz wkładu z budżetu krajowego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Raport na temat rezultatów negocjacji o członkostwo Rzeczypospolitej w Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 16–18; *Wsparcie gospodarstw po wejściu do UE*, Warszawa 2005, s. 1; *Płatności bezpośrednie UE jako instrument wsparcia sektora rolnego – przeszłość teraźniejszość i przyszłość*, Warszawa 2004, s. 8–10; Robert Dziewulski / Bartosz Otachel / Katarzyna Smyk, *Warunki członkostwa Polski w UE na tle wyników negocjacji akcesyjnych pozostałych państw kandydujących Grupy z Laeken*, http://www.doc.ukie.gov.pl/cdrom/cd2/dokumenty/05_opracowania/analizy/ba_11_analiza_2.pdf, s. 36; *System uproszczony dopłat bezpośrednich w Polsce – funkcjonowanie i wstępne szacunki stawek dopłat*, http://www.fapa.com.pl/gfx/saep/INFO%20doplata_2.pdf, Warszawa 2003, s. 2; Andrzej Czyżewski / Bazyl Czyżewski / Anna Henisz, *Rolnictwo polskie w Unii Europejskiej. Wyniki negocjacji akcesyjnych*, Poznań 2003, s. 22 n.

Paradoksalnie, wynegocjowane w Kopenhadze warunki integracji polskiego rolnictwa z rolnictwem UE, a zwłaszcza system płatności obszarowych, są bliższe założeniom reformy WPR niż zasady wspierania gospodarstw w „starych” państwach członkowskich. W Polsce wysokość dopłat bezpośrednich wynika z powierzchni gospodarstwa, a nie wielkości produkcji²⁶. Co więcej, uproszczony system przyznawania dopłat bezpośrednich jest bardzo bliski zarówno systemowi JPG, jak i JPR. W tym sensie oddzielenie wysokości dopłat od wielkości produkcji będzie dla polskich rolników jedynie lekką modyfikacją obecnie funkcjonującego systemu. Zaproponowany przez Komisję Europejską nowy system wsparcia gospodarstw jednoznacznie wskazuje na odejście od promowania rolnictwa przemysłowego na rzecz zrównoważonej produkcji rolnej²⁷.

Na poziomie krajowym rolę agencji płatniczej w ramach interwencji EFRG²⁸ odgrywa Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR)²⁹. Realizuje ona zadania i kompetencje w zakresie obsługi administracyjnej płatności bezpośrednich,

²⁵ Por.: *Wsparcie gospodarstw po wejściu do UE*, Warszawa 2005, s. 1.

²⁶ W trakcie negocjacji akcesyjnych Polska mogła wybrać między systemem uproszczonym (wysokość wsparcia w formie dopłat bezpośrednich zależy od powierzchni gospodarstwa) a tradycyjnym (wysokość wsparcia zależy od wielkości produkcji).

²⁷ Por.: *Implikacje reformy Wspólnej Polityki Rolnej dla polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich*, Warszawa 2004, s. 6.

²⁸ Por.: art. 212 Ustawy z 30 czerwca 2005 roku, [w:] Dz.U. RP 2005 roku, nr 249, poz. 2104.

²⁹ ARiMR otrzymała tymczasową akredytację na okres 12 miesięcy obejmującą działania w ramach Osi 1: grupy producentów rolnych, renty strukturalne; w ramach Osi 2: wspieranie gospodarowania w górskich i innych niekorzystnych warunkach gospodarowania, zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów

Tabela 41. Przegląd systemów płatności bezpośrednich w ramach WPR Unii Europejskiej (stan na grudzień 2007)

| Państwo | Rok wprowadzenia JPG/JPR | Regiony | Model JPG, JPR/JPO | Rok zastosowania mechanizmu <i>decoupling</i> dla płatności mlecznych | Sektory pozostałe do włączenia | Stan wdrożenia drugiej fazy reformy WPR (tytoni, bawełna, oliwa, chmiel) i sektora cukrowniczego |
|-----------|--------------------------|--|---|---|---|--|
| Austria | 2005 | | JPG | 2007 | <ul style="list-style-type: none"> - premia za krowy mamki 100% - premia za rzeźne cielęta 100% - dorosłe bydło rzeźne 40% | <ul style="list-style-type: none"> - tytoni 100% - chmiel 25% |
| Belgia | 2005 | Strefa Północna: Flandria + Bruksela | JPG | 2006 | <ul style="list-style-type: none"> - premia za krowy mamki 100% - premia ubojowa za cielęta 100% - dopłaty do ziarna (specyficzne odmiany) 100% | - tytoniowy współczynnik dla mechanizmu <i>decoupling</i> : 1 |
| | 2005 | Zone Sud: Walonia | JPG | 2006 | <ul style="list-style-type: none"> - premia za krowy mamki 100% - dopłaty do ziarna (specyficzne odmiany) 100% | - tytoniowy współczynnik dla mechanizmu <i>decoupling</i> : 1 |
| Bulgaria | | | JPO | | | |
| Cypr | | | JPO | | | |
| Czechy | | | JPO | | | - indywidualne płatności cukrowe |
| Dania | 2005 | jako jeden region | mieszany JPG i JPR | 2005 | <ul style="list-style-type: none"> - specjalna premia za buhaje 75% - premia za owce i kozy 50% | - |
| Estonia | | | JPO | | | - |
| Finlandia | 2006 | trzy regiony | mieszany JPG i JPR zmierzający w kierunku jednolitej stawki | 2006 | <ul style="list-style-type: none"> - premia za chów kóz i owiec 50% - specjalna premia za bydło 75% - stosownie do art 69**: - 2,1% pułapu dla upraw gruntowych, - 10% pułapu dla sektora bydła i nasion (tymotka) | |
| | 2005 | | JPG | 2006 | | <ul style="list-style-type: none"> - 10% potrącenie dla sektora oliwy na rzecz programów organizacji producentów (art. 110** lit. i) Rozporządzenia 1782/2003 i art. 8, Załącznik VII pkt H i I do Rozporządzenia nr 865/2003: - płatności za uprawę chmielu 25% (Załącznik VII pkt H i I); - oliwa i współczynnik dla mechanizmu <i>decoupling</i>: 1 - współczynnik tytoniu dla mechanizmu <i>decoupling</i>: 0,4 - dopłaty do chmielu 25% - tytoniowy współczynnik dla mechanizmu <i>decoupling</i>: 0,4 |
| Niemcy | 2006 | Berlin plus Brandenburgia, Brema i Hamburg | mieszany JPG i JPR zmierzający w kierunku jednolitej stawki | 2005 | | |

| Państwo | Rok wprowadzenia JPG/JPR | Regiony | Model JPG, JPR/JPO | Rok zastosowania mechanizmu <i>decoupling</i> dla płatności mlecznych | Sektory pozostałe do włączenia | Stan wdrożenia drugiej fazy reformy WPR (tytoniu, bawełna, oliwa, chmiel) i sektora cukrowniczego |
|------------|--------------------------|-------------------|--------------------|---|---|--|
| Grecja | 2006 | | JPG | 2007 | <ul style="list-style-type: none"> - ziarno - stosownie do art. 69: - 10% pułapu dla gruntów uprawnych, - 10% pułapu dla sektora wołowy, owiec i kóz | <ul style="list-style-type: none"> - stosownie do art. 69: - 2% pułapu dla tytoniu, - 4% pułapu dla oliwy, - 10% pułapu dla cukru - 2% potrącenie dla sektora oliwy na rzecz programów organizacji producentów (art. 110)** <p>Rozporządzenia nr 1782/2003 oraz art. 8, Załącznik VII pkt H i I Rozporządzenia nr 865/2003:</p> <ul style="list-style-type: none"> - współczynnik <i>decoupling</i> dla tytoniu i oliwy: 1 |
| Hiszpania | 2006 | | JPG | 2006 | <ul style="list-style-type: none"> - ziarno 100% - uprawy gruntowe 25% - premia za owce i kozy 50% - premia za krowy 100% - cielęta rzeźne 100% - dorosłe bydło rzeźne 40% - stosownie do art. 69**: - 7% pułapu dla bydła - 10% pułapu płatności mlecznych (w regionach peryferyjnych ww. pozycje 100%) | <ul style="list-style-type: none"> - współczynnik dla tytoniu w odniesieniu do mechanizmu <i>decoupling</i>: 0,4 - współczynnik dla oliwy w odniesieniu do mechanizmu <i>decoupling</i>: 0,936 - stosownie do art. 69**: - 5% pułapu dla tytoniu, - 10% pułapu dla bawełny - 10% pułapu dla cukru |
| Holandia | 2006 | | JPG | 2007 | <ul style="list-style-type: none"> - premia za rzeźne cielęta 100% - dorosłe bydło rzeźne 100% - nasiona Inu 100% | <ul style="list-style-type: none"> - |
| Irlandia | 2005 | | JPG | 2005 | brak | - |
| Litwa | | | JPG | | brak | - |
| Luksemburg | 2005 | jako jeden region | JPO mieszana | 2005 | brak | |
| Łotwa | | | mieszany JPG i JPR | | - indywidualne płatności cukrowe | |
| Malta | 2007 | jako jeden region | JPO | | brak | - |
| Poliska | | | JPR | | | - indywidualne płatności cukrowe |
| Portugalia | 2005 | | JPO | 2007 | <ul style="list-style-type: none"> - premia za krowy 100% - premia za rzeźne cielęta 100% - dorosłe bydło rzeźne 40% - premia za chów kóz i owiec 50% - nasiona 100% - regiony peryferyjne 100% - stosownie do art. 69**: - 1% (zbiory na gruntach ornych, ryż, sektor wołowy i owiec) | <ul style="list-style-type: none"> - indywidualne płatności cukrowe - stosownie do art. 69**: - 10% pułapu dla sektora oliwy, - 10% pułapu dla cukru, wskaźnik dla mechanizmu <i>decoupling</i> dla tytoniu: 0,5 - wskaźnik dla mechanizmu <i>decoupling</i> dla oliwy: 1 |

| | | | | | | | | | |
|-----------------|------|-------------------|--|--|------|--|--|--|--|
| Rumunia | | | JPG | | | | | | – indywidualne płatności cukrowe – indywidualne płatności cukrowe – płatności za chmiel 25% |
| Słowacja | | | JPO | | | | | | |
| Słowenia | 2007 | jako jeden region | JPO | | | | | | – specjalna premia za woły 75% – premia za chów kóz i owiec 50% – stosownie do art. 69**; – 10% dla sektora bydła |
| Szwecja | 2005 | pięć regionów | JPR mieszana | | 2005 | | | | – specjalna premia za buhaje 74,55% – stosownie do art. 69**; – 0,45% pułapu |
| Węgry | | | JPO | | | | | | – indywidualne płatności cukrowe – |
| | 2005 | Anglia | mieszany JPG i JPR, zmierzający w kierunku jednolitej stawki | | 2005 | | | | brak danych |
| Wielka Brytania | 2005 | Anglia-Moorland | mieszany JPG i JPR, zmierzający w kierunku jednolitej stawki | | | | | | – |
| | 2005 | Szkocja | JPG | | | | | | – stosownie do art. 69**; – 10% pułapu dla sektora bydła |
| | | Walia | JPG | | | | | | – brak danych |
| | 2005 | Irlandia Północna | mieszany JPG i JPR | | | | | | – brak danych |
| Włochy | 2005 | | JPG | | 2006 | | | | Stosownie do art. 69**: – 8% pułapu za cukier 5% potrącenie dla sektora oliwy na rzecz programów organizacji producentów (art. 110) i Rozporządzenia 1782/2003 i art. 8, Załącznik VII pkt H i I Rozporządzenia nr 865/2003: – olej z oliwy – współczynnik dla mechanizmu <i>decoupling</i> : 1 – tytoń dla mechanizmu <i>decoupling</i> : 0,4 – dla regionu Apulia, wskaźnik dla mechanizmu <i>decoupling</i> wynosi 100% |

* Istotą tego mechanizmu jest to, że powoduje on oddzielenie płatności bezpośrednich od produkcji rolnej. Inaczej mówiąc, zastępuje on wiele instrumentów, których wysokość uzależniona była od produkcji określonych produktów rolnych. Zmiana zatem polega na uzależnieniu wysokości płatności od powierzchni gospodarstwa, a nie od poziomu jego produkcji.

** Rozporządzenie nr 1782/2003.

Źródło: http://ec.europa.eu/agriculture/markets/sfp/ms_en.pdf

płatności uzupełniającej oraz płatności cukrowej³⁰. Roczny pułap wydatków EFRG ustala się na podstawie wieloletniej perspektywy finansowej. Środki zarezerwowane w ramach danego roku pomniejsza się o kwoty wydatków na rzecz restrukturyzacji w regionach produkcji bawełny i tytoniu³¹ oraz środki wynikające z zastosowania mechanizmu modulacji³². Kwoty zmniejszenia zasilają budżet EFRROW³³.

Mechanizm modulacji polega na procentowym zmniejszeniu kwoty dopłat bezpośrednich. Obecnie mechanizm ten stosowany jest wobec gospodarstw otrzymujących dopłaty bezpośrednie powyżej 5000 euro. Nie ma on jednak zastosowania w nowych państwach członkowskich, stosujących uproszczony system płatności do czasu osiągnięcia przez nie 100% stawek płatności.

Tabela 42. Wielkości procentowe modulacji w latach 2005–2012

| 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 3 | 4 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 |

Źródło: art. 10 ust. 2 Rozporządzenia Rady nr 1782/2003 z 29 września 2003 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 270 z 21 października 2003 roku

Kwoty wynikające z redukcji płatności bezpośrednich podlegają podziałowi między poszczególne państwa członkowskie na podstawie udziałów tych państw w ogólnej powierzchni gruntów rolnych i zatrudnienia w rolnictwie oraz siły nabywczej ich PKB *per capita*. Każdy kraj ma jednak zagwarantowane otrzymanie przynajmniej 80% całkowitych kwot wynikających z redukcji płatności bezpośrednich uzyskanych w tym kraju. Państwa członkowskie mogą również z własnej inicjatywy stosować wyższy procent zmniejszenia kwoty dopłat bezpośrednich (mechanizm dobrowolnej modulacji). Użytkowana w ten sposób kwota może zostać wydatkowana w ramach II filaru WPR finansowanego przez EFRROW³⁴.

Mechanizm modulacji jest niewątpliwie istotnym instrumentem nie tylko dla funkcjonowania obu funduszy rolnych (EFRROW i EFRG), ale przede wszystkim jest wyrazem prowadzenia specyficznej polityki rolnej. Mowa tutaj o przeniesieniu środków z bezpośredniego wsparcia produkcyjnego do wsparcia rozwoju obszarów wiejskich. Zamierzeniem wprowadzenia modulacji było przeciwdziałanie nadmiernemu uprzywilejowaniu największych gospodarstw, które, jak wynika z szacunków, otrzymywały nieproporcjonalnie wysoką część dopłat bezpośrednich. Z mechanizmu modulacji mogą

innych niż rolne. Schemat I zalesianie gruntów rolnych. Por.: art. 2 Rozporządzenia Ministra Finansów z 25 października 2007 roku, [w:] Dz.U. RP z 2007 roku, nr 201, poz. 1451.

³⁰ Por.: art. 4 Ustawy z 22 stycznia 2007 roku, [w:] Dz.U. RP z 2007 roku, nr 35, poz. 217.

³¹ Por.: art. 143d–e Rozporządzenia Rady nr 1782/2003 z 29 września 2003 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 270 z 21 października 2003 roku, zmieniony Rozporządzeniem Rady nr 864/2004 z 29 kwietnia 2004 roku, [w:] Dz.U. UE nr 161 z 30 kwietnia 2004 roku.

³² Por.: art. 10 ust. 2 Rozporządzenia Rady nr 1782/2003 z 29 września 2003 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 270 z 21 października 2003 roku.

³³ Por.: art. 12 ust. 2 Rozporządzenia Rady nr 1290/2005 z 25 czerwca 2005 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 209 z 11 sierpnia 2005 roku.

³⁴ Por.: art. 1 ust. 1 Rozporządzenia Rady nr 378/2007 z 27 marca 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 95 z 5 kwietnia 2007 roku.

zostać wyłączone pierwsze płatności do 5000 euro (bądź mniejsze)³⁵. Całkowite dodatkowe kwoty pomocy, które mogą zostać przyznane w danym państwie członkowskim w danym roku kalendarzowym, nie mogą być wyższe niż pułapy określone w Rozporządzeniu nr 1782/2005. Środki uzyskane w wyniku redukcji płatności bezpośrednich będą więc *de facto* sfinansowane przez gospodarstwa uzyskujące największe wsparcie.

Tabela 43. Pułapy krajowe w ramach pomocy dodatkowej kwoty pomocy (w mln euro; w cenach z 2003 roku)

| Państwo | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|-----------------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Austria | 12,4 | 17,1 | 21,3 | 21,3 | 21,3 | 21,3 | 21,3 | 21,3 |
| Belgia | 4,7 | 6,2 | 7,7 | 7,7 | 7,7 | 7,7 | 7,7 | 7,7 |
| Dania | 7,7 | 10,3 | 12,9 | 12,9 | 12,9 | 12,9 | 12,9 | 12,9 |
| Finlandia | 8,0 | 10,8 | 13,6 | 13,6 | 13,6 | 13,6 | 13,6 | 13,6 |
| Francja | 51,4 | 68,7 | 85,9 | 85,9 | 85,9 | 85,9 | 85,9 | 85,9 |
| Grecja | 45,4 | 60,6 | 75,7 | 75,7 | 75,7 | 75,7 | 75,7 | 75,7 |
| Hiszpania | 56,9 | 76,5 | 95,5 | 95,5 | 95,5 | 95,5 | 95,5 | 95,5 |
| Holandia | 6,8 | 9,2 | 11,5 | 11,5 | 11,5 | 11,5 | 11,5 | 11,5 |
| Irlandia | 15,3 | 20,4 | 25,5 | 25,5 | 25,5 | 25,5 | 25,5 | 25,5 |
| Luksemburg | 0,2 | 0,3 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 |
| Niemcy | 40,4 | 54,6 | 68,3 | 68,3 | 68,3 | 68,3 | 68,3 | 68,3 |
| Portugalia | 10,8 | 14,6 | 18,2 | 18,2 | 18,2 | 18,2 | 18,2 | 18,2 |
| Szwecja | 6,6 | 8,8 | 11,0 | 11,0 | 11,0 | 11,0 | 11,0 | 11,0 |
| Wielka Brytania | 17,7 | 23,6 | 29,5 | 29,5 | 29,5 | 29,5 | 29,5 | 29,5 |
| Włochy | 62,3 | 83,7 | 104,6 | 104,6 | 104,6 | 104,6 | 104,6 | 104,6 |

Źródło: Załącznik II do Rozporządzenia Rady nr 1782/2003 z 29 września 2003 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 270 z 21 października 2003 roku

2. Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich

Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (European Agricultural Fund for Rural Development) został utworzony Rozporządzeniem Rady nr 1698/2005 z 20 września 2005 roku. W okresie programowania 2000–2006 jego odpowiednikiem był Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej – Sekcja Orientacji, utworzony 4 kwietnia 1962 roku³⁶, wielokrotnie zmieniany na skutek kolejnych reform funduszy strukturalnych. Misją EFRROW jest wspieranie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich na całym terytorium Unii Europejskiej. Fundusz ten, działając w ramach WPR, ma za zadanie uzupełniać wspólną politykę rybołówstwa

³⁵ Por.: art. 12 ust. 1 Rozporządzenia Rady nr 1782/2003 z 29 września 2003 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 270 z 21 października 2003 roku.

³⁶ Por.: Rozporządzenie Rady nr 25/1962 z 4 kwietnia 1962 roku, [w:] Dz.U. WE nr L 30 z 20 kwietnia 1962 roku.

i politykę spójności³⁷. Na podkreślenie zasługuje fakt, że EFRROW nie zastępuje, lecz uzupełnia działania władz krajowych, regionalnych i lokalnych w sferze polityk dotyczących rolnictwa i obszarów wiejskich.

W tej sytuacji nie da się pominąć faktu, że wspieranie sektora rolnego ze strony państw członkowskich musi być spójne ze wsparciem płynącym ze środków EFRROW oraz innych wspólnotowych instrumentów wsparcia³⁸. Dotyczy to również pomocy dla sektora rolnego, która zakłóca konkurencję lub grozi jej zakłóceniem³⁹ na rynku wspólnotowym przez sprzyjanie działalności związanej z produkcją, przetwarzaniem lub wprowadzaniem do obrotu produktów rolnych⁴⁰. Mowa tutaj oczywiście o zasadach udzielania pomocy publicznej przez państwa członkowskie dla gospodarstw rolnych⁴¹. Odnosi się to zarówno do formy wsparcia⁴², jak i jej intensywności⁴³.

Stosownie do Rozporządzenia nr 1698/2005 z 20 września 2005 roku celem Europejskiego Funduszu na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich jest⁴⁴:

- poprawa konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa przez wspieranie jego restrukturyzacji, rozwoju i innowacji,
- poprawa stanu środowiska naturalnego i terenów wiejskich przez wspieranie gospodarowania gruntami,
- poprawa jakości życia na obszarach wiejskich oraz wspieranie różnicowania działalności gospodarczej.

Z powyższego wynika, że cele EFRROW w pełni wpisują się we wspomniane wyżej cele WPR. Cele określone w art. 4 Rozporządzenia nr 1698/2005 osiągane są za pomocą czterech osi priorytetowych, rozumianych jako spójna grupa środków⁴⁵. Maksymalny poziom dofinansowania programu jest uzależniony od osi priorytetowej⁴⁶. I tak pierw-

³⁷ Por.: art. 3 Rozporządzenia Rady nr 1698/2005 z 20 września 2005 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 277 z 21 października 2005 roku.

³⁸ Por.: art. 2 ust. 1 lit. a)-b) Rozporządzenia KE nr 1974/2006 z 15 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 368 z 23 grudnia 2006 roku.

³⁹ Por.: art. 87 ust. 1 TWE.

⁴⁰ Por.: uwaga nr 5 Wytocznych Wspólnoty w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnym i leśnym na lata 2007–2013, [w:] Dz.U. UE nr C 319 z 20 grudnia 2006 roku.

⁴¹ Por.: art. 1 ust. 1 Rozporządzenia KE nr 1857/2006 z 15 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE L nr 358 z 16 grudnia 2006 roku oraz: pkt 10–24 Wytocznych Wspólnoty w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnym i leśnym na lata 2007–2013, [w:] Dz.U. UE nr C 319 z 27 grudnia 2006 roku.

⁴² Przykładowo mogą to być dopłaty do oprocentowania kredytów inwestycyjnych i kłeskowych, częściowa spłata kapitału kredytów inwestycyjnych, gwarancje lub poręczenia kredytów inwestycyjnych i kłeskowych.

⁴³ Na temat intensywności przyznawanej pomocy w: Rozdział 2 Rozporządzenia KE nr 1857/2006 z 15 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE L nr 358 z 16 grudnia 2006 roku. Szerzej na temat pułapów pomocy *de minimis* dla przedsiębiorstw w sektorze rolnym zob. art. 3 ust. 1–3 Rozporządzenia KE nr 1860/2004 z 6 października 2004 roku, [w:] Dz.U. UE L 325 z 28 października 2004 roku.

⁴⁴ Art. 4 Rozporządzenia Rady nr 1698/2005 z 20 września 2005 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 277 z 21 października 2005 roku.

⁴⁵ W praktyce realizacja EFRROW odbywa się przez realizowanie projektów, które przypisane są do konkretnej osi. Realizacja projektów w danej osi przyczynia się do osiągnięcia celów Funduszu. Por.: art. 2 lit. c)–e) i art. 4 ust. 2 Rozporządzenia Rady nr 1698/2005 z 20 września 2005 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 277 z 21 października 2005 roku.

⁴⁶ Por.: *ibidem*, art. 70 ust. 3 i art. 19.

sza oś (gospodarcza) dotyczy poprawy konkurencyjności sektora rolnego i leśnego⁴⁷. W osi tej finansowane są działania związane z rozwojem zasobów ludzkich na obszarach wiejskich. EFRROW promuje tutaj inicjatywy związane z uzyskiwaniem wykształcenia zawodowego w sektorze rolnym, żywnościowym oraz leśnym.

Wymienia się tutaj również podejmowanie działalności przez młodych rolników⁴⁸ oraz wcześniejsze przechodzenie w stan spoczynku (na emeryturę)⁴⁹. W ramach wspierania potencjału ludzkiego na obszarach wiejskich EFRROW finansuje działania związane z korzystaniem z usług doradczych przez rolników i właścicieli lasów, a także tworzenie usług z zakresu zarządzania gospodarstwem rolnym. Inną grupą działań mających na celu wzrost konkurencyjności gospodarstw rolnych jest poprawa kapitału rzeczowego i wspieranie innowacji przez modernizację gospodarstw rolnych, podnoszenie wartości gospodarczej lasów, zwiększenie wartości dodanej produktów rolnych i leśnych oraz współpracę w ramach opracowania nowych produktów.

Do działań z tego zakresu zaliczono także wsparcie dotyczące przywracania potencjału produkcji rolnej zniszczonej klęskami żywiołowymi. Ponadto pomoc rolnikom w dostosowaniu się do wymagań prawodawstwa wspólnotowego i wsparcie rolników biorących udział w systemach znakowania jakości żywności również kwalifikują się do pomocy w ramach tej osi. Wybrane kraje⁵⁰ mogą także uzyskać wsparcie przejściowe w zakresie udzielania pomocy gospodarstwom niskotowarowym oraz tworzenia grup producentów rolnych. Poziom dofinansowania w ramach tej osi może wynieść maksymalnie do 75% dla obszarów kwalifikujących się w ramach Celu Konwergencja, dla pozostałych obszarów do 50%⁵¹.

Druga oś (środowiskowa), czyli poprawa środowiska naturalnego i terenów wiejskich. W ramach tej osi można uzyskać wsparcie na zrównoważone użytkowanie gruntów rolnych i leśnych. Oś ta wspiera rolnictwo zrównoważone rozumiane jako stosowanie ekstensywnych metod produkcji żywności oraz sposobów gospodarowania przyjaznych środowisku. Nie mniej istotną kwestią jest poprawa warunków w zakresie środowiska i dobrostanu zwierząt⁵². W ramach tej osi EFRROW częściowo wyrównuje rolnikom koszty podejmowania takich działań. Wśród rodzajów wsparcia można wymienić:

⁴⁷ Ibidem, art. 19.

⁴⁸ Na temat szczegółowych zasad otrzymywania premii dla młodych rolników zob. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 17 października 2007 roku, [w:] Dz.U. RP z 2007 roku, nr 200, poz. 1443, a także: Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, Warszawa 2007, s. 174–177.

⁴⁹ Na temat wysokości comiesięcznej gratyfikacji finansowej za zaprzestanie działalności rolniczej por.: § 12 Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 czerwca 2007 roku w sprawie warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty Strukturalne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, [w:] Dz.U. RP z 2007 roku, nr 109, poz. 750 (nowelizacje w: Dz.U. RP z 2007 roku, nr 140, poz. 990 i 991; nr 168, poz. 1182) oraz: Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013..., s. 179–184.

⁵⁰ Są to państwa członkowskie UE, które uzyskały członkostwo w 2004 i 2007 roku. Por.: art. 20 lit. d) Rozporządzenia Rady nr 1698/2005 z 20 września 2005 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 277 z 21 października 2005 roku oraz: sekcja 1 a) i b) Załącznika nr VII Traktatu dotyczącego przystąpienia Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej, [w:] Dz.U. UE nr L 157 z 26 czerwca 2005 roku.

⁵¹ Por.: art. 70 ust. 3 lit. a) Rozporządzenia Rady nr 1698/2005 z 20 września 2005 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 277 z 21 października 2005 roku.

⁵² Mowa tu o zmniejszeniu gęstości stad, ograniczeniu stosowaniu nawozów chemicznych i środków owadobójczych.

- płatności z tytułu naturalnych utrudnień dla rolników na obszarach górskich⁵³,
- płatności dla obszarów Natura 2000⁵⁴,
- płatności rolno-środowiskowe⁵⁵,
- płatności z tytułu dobrostanu zwierząt⁵⁶
- wsparcie na rzecz inwestycji nieprodukcyjnych⁵⁷.

Maksymalna wartość dofinansowania wynosi do 80% dla obszarów kwalifikujących się w ramach Celu Konwergencja. Rolnicy z pozostałych obszarów UE mogą uzyskać do 50% dofinansowania⁵⁸.

Oś trzecia (społeczna), czyli jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej. Obok wspierania konkurencyjności oraz poprawy środowiska naturalnego EFRROW promuje wsparcie dla zakresu działań służących wzmocnieniu elementów podnoszących standard życia i pracy na wsi. Wspierana jest podstawowa działalność usługowa prowadzona na obszarach wiejskich. Wysoka presja konkurencyjna sprzyja specjalizacji gospodarstw rolnych, co powoduje, że szansę na wysokie dochody mają gospodarstwa duże, o znacznym stopniu mechanizacji produkcji, które produkują żywność spełniającą najwyższe standardy. To może prowadzić do zmniejszenia zapotrzebowania na siłę roboczą na wsi oraz potrzebę szukania dodatkowych źródeł dochodów poza produkcją rolną, głównie w sferze usługowej handlowej czy przetwórczej. Dlatego słuszne, zdaniem Funduszu, jest wspieranie inicjatyw mających na celu zróżnicowanie ewentualnej działalności nierolniczej.

⁵³ Płatności te mają za zadanie rekompensować dodatkowe koszty rolników oraz utracone dochody związane z utrudnieniami dla produkcji rolnej na danym obszarze. Warunkiem otrzymania wsparcia jest zobowiązanie do kontynuowania działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania przez okres co najmniej 5 lat od daty otrzymania pierwszej płatności. Por.: art. 37 Rozporządzenia Rady nr 1698/2005 z 20 września 2005 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 277 z 21 października 2005 roku. Na temat kwalifikowania obszarów do objęcia tego rodzaju wsparciem zob. ibidem, art. 50 ust. 2.

⁵⁴ Dotyczy to utworzenia sieci obszarów objętych ochroną przyrody. W szczególności mowa tu o typach siedlisk przyrodniczych oraz gatunków, które uznane są za zagrożone. Niemniej istotnym celem jest utrzymanie bioróżnorodności w skali całej Wspólnoty. W ramach tego rodzaju płatności można uzyskać m.in. rekompensatę za konieczność ograniczenia praktyki gospodarowania i nakłady połowowe. Szczegółowe zasady kwalifikacji obszarów oraz gatunków regulują: Dyrektywa Rady nr 409/1979 z 2 kwietnia 1979 roku, [w:] Dz.U. WE nr L 103 z 25 kwietnia 1979 roku; Dyrektywa Rady nr 43/1992 z 21 maja 1992 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 206 z 22 lipca 1992 roku. Koszty funkcjonowania sieci Natura 2000 szacuje się na 6,1 mld euro rocznie dla UE-25. Por.: Komunikat KE dla Rady i PE, Finansowanie Natura 2000, [w:] COM (2004) 431.

⁵⁵ Płatności te wiążą się z ekstensyfikacją produkcji rolnej. Dotyczy to minimalnych wymogów stosowania nawozów i środków ochrony roślin. Por.: art. 39 ust. 3–4 Rozporządzenia Rady nr 1698/2005 z 20 września 2005 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 277 z 21 października 2005 roku. Rolnik może otrzymać finansową rekompensatę za ekstensywne wykorzystanie użytków rolnych pod warunkiem przestrzegania zasady dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska. Por.: art. 4–5 Rozporządzenia Rady nr 1782/2003 z 29 września 2003 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 270 z 21 października 2003 roku.

⁵⁶ Szerzej: art. 40 Rozporządzenia Rady nr 1698/2005 z 20 września 2005 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 277 z 21 października 2005 roku.

⁵⁷ Mowa tutaj o takich inwestycjach, które nie wpływają na poziom i sposób produkcji danego gospodarstwa. Wsparcie można uzyskać również na rzecz inwestycji na terenie gospodarstwa rolnego, które to wsparcie podwyższa użyteczność publiczną obszaru Natura 2000 lub innych obszarów o wysokiej wartości przyrodniczej. Obszary te zostaną określone w programie przygotowanym przez władze krajowe. Por.: ibidem, art. 41.

⁵⁸ Por.: ibidem, art. 70 ust. 3 lit. b).

Poprawa jakości życia na obszarach wiejskich jest możliwa przez promowanie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Takie podejście zakłada uczestnictwo społeczności lokalnych, a co za tym idzie, przejmowanie odpowiedzialności za przyszłość obszarów wiejskich. W związku z tym będą wspierane oddolne strategie rozwoju wsi. Wsparcie, o którym mowa w niniejszej części, dotyczy⁵⁹:

- środków w celu różnicowania gospodarki wiejskiej⁶⁰ (przejście do działalności pozarolniczej, wspieranie tworzenia i rozwoju samozatrudnienia w celu promocji przedsiębiorczości i rozwijania ekonomicznych podstaw regionu, zachęcanie do prowadzenia działalności związanej z turystyką),
- środków na rzecz poprawy jakości życia na obszarach wiejskich (podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej, odnowa i rozwój wsi, zachowanie i poprawa stanu dziedzictwa wsi),
- środków na rzecz szkolenia i informowania dla podmiotów gospodarczych działających w dziedzinach objętych osią trzecią oraz nabywania umiejętności i aktywizacji w celu przygotowania i wdrożenia lokalnej strategii rozwoju.

Poziom dofinansowania w ramach tej osi może wynieść maksymalnie do 75% dla obszarów kwalifikujących się w ramach Celu Konwergencja, dla pozostałych obszarów do 50%⁶¹.

Oś czwarta Leader jest kontynuacją jednej z czterech Inicjatyw Wspólnotowych w okresie programowania 2000–2006 o tej samej nazwie. Komisja Europejska założyła, że wpływ Inicjatyw Wspólnotowych na społeczną i gospodarczą spójność był na tyle istotny, iż zakres ich oddziaływania został włączony do podstawowych dokumentów programujących fundusze w nowym okresie programowania⁶². W myśl przyjętych założeń takie rozwiązanie zapewnić ma lepszą koordynację poszczególnych działań w ramach polityki spójności i WPR.

Podejście Leader dotyczy propagowania działań związanych z rozwojem obszarów wiejskich. Założeniem podejścia jest wypracowanie metody włączania lokalnych partnerów w działania dla przyszłości obszarów wiejskich w Unii Europejskiej. Leader sprzyjać ma lepszemu wykorzystaniu potencjału rozwojowego terenów wiejskich, poprawie ich konkurencyjności jako miejsca zamieszkania i prowadzenia działalności gospodarczej, a także przyczyniać się do aktywizacji oraz współpracy mieszkańców wsi.

Podstawę dofinansowania stanowi tutaj skonstruowanie Lokalnej Strategii Rozwoju. Strategia taka powinna być opracowana (w założeniu dla każdego subregionu) przez Lokalną Grupę Działania (LGD), składającą się z partnerów pochodzących z różnych lokalnych sektorów społeczno-ekonomicznych. Podejście Leader zakłada współpracę zarówno międzysektorową, jak i międzyterytorialną lub transnarodową⁶³. W ramach

⁵⁹ Por.: ibidem, art. 52.

⁶⁰ Na temat kwalifikacji do tego działania por.: art. 35 Rozporządzenia KE nr 1974/2006 z 15 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 368 z 23 grudnia 2006 roku.

⁶¹ Por.: art. 70 ust. 3 lit. a) i art. 19 Rozporządzenia Rady nr 1698/2005 z 20 września 2005 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 277 z 21 października 2005 roku.

⁶² Hanna Jahns, *Reforma polityki spójności w latach 2007–2013 – wstępna analiza implikacji dla systemu wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce*, [w:] Wspólnoty Europejskie 7/8 (2005), s. 57.

⁶³ Por.: art. 65 ust. 1 Rozporządzenia Rady nr 1698/2005 z 20 września 2005 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 277 z 21 października 2005 roku.

funkcjonowania Lokalnej Grupy Działania można otrzymać refundację kosztów związanych z realizacją Lokalnej Strategii Rozwoju oraz kosztów administracyjnych LGD⁶⁴. Lokalna Strategia Rozwoju musi przyczyniać się do osiągnięcia celów oraz osi priorytetowych EFRROW.

Maksymalna wartość dofinansowania wynosi do 80% dla obszarów kwalifikujących się w ramach Celu Konwergencja. Pozostałe obszary UE uzyskać mogą do 50% dofinansowania⁶⁵. Dodatkowo wkład EFRROW może zostać zwiększony maksymalnie do 85% dla regionów peryferyjnych (najbardziej oddalonych). Środki finansowe EFRROW nie mogą być jednak łączone w celu współfinansowania z żadnym innym funduszem strukturalnym UE ani z Funduszem Spójności⁶⁶. EFRROW nie finansuje: VAT, z wyjątkiem podatku VAT niepodlegającego zwrotowi, jeżeli jest rzeczywiście i ostatecznie ponoszony przez beneficjentów; odsetek od zadłużenia; zakupu ziemi, którego koszt przekracza więcej niż 10% wszystkich kwalifikujących się wydatków na daną operację.

Tabela 44. Podział środków w ujęciu procentowym na poszczególne osie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich

| Oś | Nazwa osi | Wysokość procentowa |
|----------|---|---------------------|
| Oś 1 | wsparcie konkurencyjności sektora rolnego i leśnego | 42,3 |
| Oś 2 | poprawa stanu środowiska i krajobrazu | 33,7 |
| Oś 3 i 4 | jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej oraz Leader | 19,2 |
| | pomoc techniczna | 4,7 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013*, Warszawa 2007

2.1. Programowanie

Strategiczne podejście do rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich wymusza podejmowanie działań związanych z wieloletnim planowaniem wsparcia dla tego sektora. Dotyczy to działań zarówno Unii Europejskiej, jak i władz krajowych oraz samorządowych różnego szczebla państw członkowskich. Na poziomie państw członkowskich EFRROW wdrażany jest za pomocą krajowych programów rozwoju obszarów wiejskich i realizuje strategię rozwoju obszarów wiejskich. Programy z kolei przyczyniają się do wykonania poszczególnych osi Funduszu.

Programowanie wydatkowania środków EFRROW rozpoczyna się od przygotowania przez Radę Unii Europejskiej Strategicznych Wytycznych Wspólnoty (SWW) dla rozwoju obszarów wiejskich⁶⁷. Wytyczne wyznaczają na poziomie wspólnotowym

⁶⁴ Koszty bieżące LGD refundowane są do 20% całkowitych wydatków publicznych Lokalnych Strategii Rozwoju. Por.: art. 38 Rozporządzenia KE nr 1974/2006 z 15 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 368 z 23 grudnia 2006 roku.

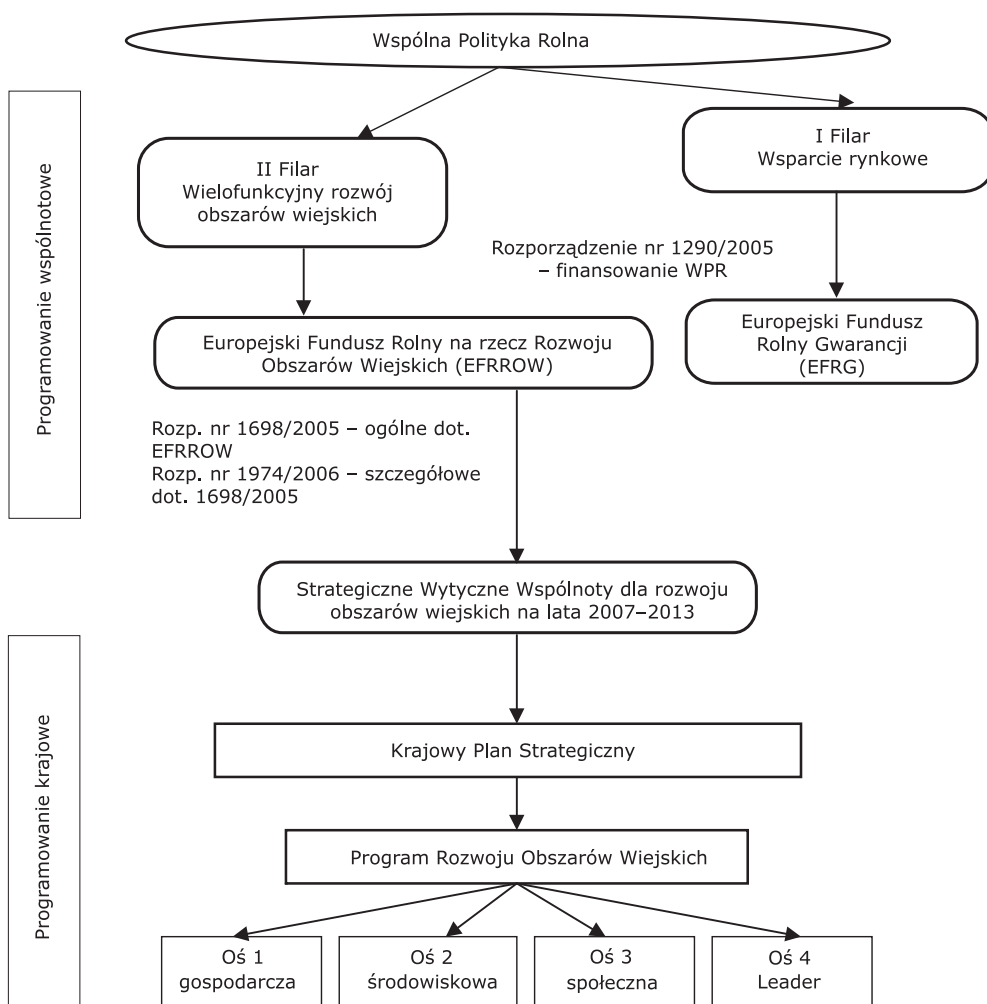
⁶⁵ Por.: art. 70 ust. 3 lit. b) Rozporządzenia Rady nr 1698/2005 z 20 września 2005 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 277 z 21 października 2005 roku.

⁶⁶ Por.: ibidem, art. 70 ust. 7.

⁶⁷ Decyzja Rady nr 144/2006 z 20 lutego 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 55 z 25 lutego 2006 roku.

strategiczne priorytety rozwoju obszarów wiejskich dla danego okresu programowania w celu wykonania każdej z osi EFRROW. Celem tego dokumentu jest również zapewnienie spójności z innymi politykami UE, w szczególności zaś z politykami spójności i ochrony środowiska naturalnego. Na tej podstawie kraje członkowskie, znając już preferencje Wspólnoty co do kierunków wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich, przygotowują Krajowe Plany Strategiczne (KPS)⁶⁸.

Schemat 7. Programowanie funduszy Unii Europejskiej przeznaczonych na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich



Źródło: opracowanie własne

⁶⁸ Por.: art. 11 ust. 1 b) Rozporządzenia Rady nr 1698/2005 z 20 września 2005 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 277 z 21 października 2005 roku.

Państwa członkowskie, przygotowując KPS, uwzględniają specyfikę własnego sektora rolnego, dokonując przy tym diagnozy sytuacji gospodarczej, społecznej, środowiska naturalnego oraz potencjału rozwoju sektora na podstawie dostępnych danych statystycznych. Istotne jest, aby KPS przeniósł priorytety wspólnotowe dotyczące rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na poziom krajowy. Sposób, w jaki zostaną transponowane priorytety SWW oraz EFRROW, zależy już od wewnętrznych rozwiązań instytucjonalnych państw członkowskich.

KPS podlega szerokim konsultacjom wewnątrzpaństwowym z partnerami społecznymi⁶⁹. Tak przygotowany KPS stanowi podstawę wydatkowania środków w ramach działań Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW). EFRROW działa w państwach członkowskich przez programy rozwoju obszarów wiejskich, których zadaniem jest z kolei uwzględnić priorytety zawarte w KPS. KPS przedstawia się Komisji przed przekazaniem do zatwierdzenia PROW.

W Polsce KPS został przygotowany przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi pod nazwą Krajowy Plan Strategiczny Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Na podstawie stosownej analizy dokonano identyfikacji priorytetów Polski przedstawionych w tabeli 45. Z uwagi na to, że według dokumentu wpisują się one w większości w priorytety wspólnotowe, KPS wykazuje spójność z założeniami strategicznymi Wspólnoty w zakresie rozwoju obszarów wiejskich. Wiele z priorytetów wspólnotowych dla poszczególnych obszarów odpowiadających poszczególnym osiom ma charakter uniwersalny w obrębie osi i przekłada się na wiele strategicznych celów krajowych. Priorytety krajowe, aczkolwiek bardziej szczegółowe, odpowiednio wpisują się w priorytety UE. Jednocześnie odzwierciedlają one w pewnym zakresie specyfikę polskich obszarów wiejskich.

Państwa członkowskie mogą przygotować jeden program, obejmujący swoim zasięgiem cały kraj, bądź zespół programów regionalnych. W tym wypadku państwo członkowskie w celu zatwierdzenia przedstawia krajowe ramy zawierające wspólne elementy dla poszczególnych programów regionalnych. Programy Rozwojów Obszarów Wiejskich przygotowywane są na okres rozciągający się od 1 stycznia 2007 roku do 31 grudnia 2013, co oznacza, że w tym przedziale czasowym wydatki poniesione na realizację projektów mogą zostać uznane za kwalifikowane, czyli podlegać refundacji.

Komisja Europejska przekazuje środki na realizację programu rozwoju obszarów wiejskich za pośrednictwem płatności finansowania wstępnego, płatności pośrednich oraz płatności salda. Po przyjęciu programu rozwoju obszarów wiejskich Komisja przekazuje państwu członkowskiemu pojedynczą wstępną płatność dla danego programu, która wynosi 7% wkładu EFRROW na dany program. Swoistym mechanizmem stymulującym państwa członkowskie do wydatkowania środków jest obowiązek zwrotu całej kwoty pojedynczej płatności wstępnej, o ile w terminie 34 miesięcy od jej przekazania nie wpłynie żadna deklaracja (potwierdzenie) wydatków w ramach programu rozwoju obszarów wiejskich⁷⁰.

Wyplata płatności pośrednich następuje pod warunkiem, że państwa zachowują poziom współfinansowania wyliczonego dla każdego priorytetu na etapie programowania.

⁶⁹ Na temat partnerów w ramach EFRROW w: *ibidem*, art. 6 ust. 1.

⁷⁰ Por.: art. 25 ust. 1 n. Rozporządzenia Rady nr 1290/2005 z 21 czerwca 2005 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 209 z 11 sierpnia 2005 roku.

Tabela 45. Przeniesienie priorytetów wspólnotowych na priorytety krajowe

| Obszar (oś) | Priorytety wspólnotowe | Priorytety Polski |
|--|---|---|
| Oś 1 obszar: Konkurencyjność | Kapitał ludzki | Wzrost potencjału ludzkiego |
| | Transfer wiedzy | Poprawa przygotowania zawodowego |
| | Modernizacja, innowacja, jakość żywności i przetwórstwa | Poprawa jakości i wydajności produkcji rolnej i leśnej |
| | | Poprawa współpracy i koncentracji zaopatrzenia oraz przetwórstwa |
| | | Przygotowanie do wdrażania zasady <i>cross-compliance</i> |
| | Kapitał rzeczowy | Poprawa infrastruktury na obszarach wiejskich |
| Oś 2 obszar: Środowisko | Ochrona różnorodności biologicznej | Ochrona różnorodności biologicznej |
| | Ochrona gleb i wód | Ochrona środowiska, w tym gleb i wód |
| | Przeciwdziałanie negatywnym zmianom klimatu | Zwiększenie lesistości |
| Oś 3 obszar: Jakość życia | Poprawa warunków życia | Poprawa poziomu życia |
| | | Ułatwianie dostępności usług |
| | | Poprawa infrastruktury na obszarach wiejskich |
| | Poprawa możliwości zatrudnienia | Wspieranie przedsiębiorczości i tworzenie pozarolniczych miejsc pracy |
| | | Wdrażanie lokalnych strategii |
| Oś 4 obszar: Lokalne społeczności | Poprawa zarządzania | Tworzenie lokalnych partnerstw, aktywizacja społeczności |
| | | Wdrażanie lokalnych strategii |

Źródło: *Krajowy Plan Strategiczny Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013*, Warszawa 2007, s. 34

Konieczne jest również przekazanie Komisji corocznego sprawozdania dotyczącego wykonania danego programu rozwoju obszarów wiejskich za poprzedni rok. Płatność pośrednia jest refundacją wydatków poniesionych przez akredytowane agencje płatnicze na realizację poszczególnych działań.

Każdy z PROW powinien zawierać:

- analizę sytuacji pod względem mocnych i słabych stron sektora,
- uzasadnienie dla wybranych priorytetów z uwzględnieniem SWW i KPS,
- ocenę *ex-ante* programu⁷¹,

⁷¹ Jest to ocena mająca na celu optymalizację przydziału środków budżetowych oraz poprawy jakości programowania. Identyfikuje potrzeby średnio- i długookresowe, cele do osiągnięcia, oczekiwane wyniki. Por.: art. 16 pkt b)–c) w związku z art. 85 ust. 1 Rozporządzenia Rady nr 1698/2005 z 20 września 2005 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 277 z 21 października 2005 roku.

- opis osi i proponowaną alokację finansową na poszczególne osie wraz z weryfikowalnymi wskaźnikami,
- plany finansowe (po podziale na osie),
- wskazanie, czy w poszczególnych osiach przewidziane wsparcie kwalifikuje się jako pomoc publiczna. Jeśli tak, wskazanie odpowiednich uregulowań prawnych, na mocy których pomoc ta może zostać udzielona⁷²,
- informacje dotyczące komplementarności z innymi środkami w ramach WPR, polityki spójności, wyznaczenie linii demarkacyjnej w celu wyeliminowania ewentualnego nakładania się interwencji poszczególnych programów operacyjnych finansowanych ze środków wspólnotowych⁷³.

Kraj członkowski po przygotowaniu PROW zgodnie z wymogami Rady Unii Europejskiej przesyła go do Komisji Europejskiej. Komisja bada zgodność zapisów przedłożonego dokumentu z zapisami dokumentów programowych (SWW i KPS oraz Rozporządzenia nr 1698/2005). PROW podlega zatwierdzeniu przez Komisję i przyjmowany jest z zastosowaniem procedury współdecydowania⁷⁴. W ramach Komisji pomocniczą rolę odgrywa Komitet Zarządzający składający się z przedstawicieli państw członkowskich i przedstawiciela KE. Komisja podejmuje decyzję w terminie miesiąca od otrzymania PROW od danego kraju członkowskiego⁷⁵. W wypadku negatywnej decyzji Komisji państwo członkowskie dokonuje przeglądu proponowanego programu pod względem tych elementów, które są rozbieżne z dokumentami programowymi. Z tego powodu ważne jest, aby już w pierwszym podejściu zapisy PROW były przemyślane i zgodne z prawodawstwem wspólnotowym, co pozwala na skrócenie programowania w czasie. W praktyce jednak opóźnienia w przygotowaniu poszczególnych dokumentów występują zarówno po stronie Wspólnoty, jak i państw członkowskich, co niejednokrotnie spowodowane jest względami politycznymi⁷⁶.

2.2. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013

Dla nowego okresu programowania zdecydowano o utworzeniu w Polsce jednego, horyzontalnego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Wybór działań w ramach PROW odzwierciedla priorytetowe kierunki rozwoju rolnictwa w Polsce, jak również spełnia wymogi stawiane na poziomie UE. Dotyczy to działań związanych z ochroną środowiska oraz równowagi finansowej między osiami, co oznacza, że na

⁷² Muszą one nawiązywać do systemów pomocy dopuszczonych na mocy art. 87–89 TWE. Por.: ibidem, art. 16 lit. g).

⁷³ Por.: ibidem, art. 5 ust. 2–5 oraz art. 16 lit. h). Na temat zakazu podwójnego finansowania zob. art. 2 ust. 2 Rozporządzenia KE nr 1974/2006 z 15 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 368 z 23 grudnia 2006 roku.

⁷⁴ Por.: art. 251 TWE w związku z art. 4 i 7 Decyzji Rady nr 468/1999 z 28 czerwca 1999 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 148 z 17 lipca 1999 roku oraz: art. 90 w związku z art. 18 ust. 4 Rozporządzenia Rady nr 1698/2005 z 20 września 2005 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 277 z 21 października 2005 roku.

⁷⁵ Por.: art. 90 ust. 2 Rozporządzenia Rady nr 1698/2005 z 20 września 2005 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 277 z 21 października 2005 roku.

⁷⁶ Por.: Piotr Żuber, op.cit., s. 27.

Tabela 46. Budżet PROW 2007–2013 (w mln euro)

| Wyszczególnienie | Kwota |
|------------------|--------|
| EFRROW | 13 230 |
| Wkład krajowy | 4 005 |
| Razem PROW | 17 235 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013*, Warszawa 2007, s. 317

Tabela 47. Układ osi w podziale na działania w ramach PROW 2007–2013

| |
|--|
| Oś 1 Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego |
| Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie |
| Ułatwianie startu młodym rolnikom* |
| Renty strukturalne** |
| Korzystanie z usług doradczych przez rolników i właścicieli lasów |
| Modernizacja gospodarstw rolnych |
| Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej |
| Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa (wszystkie te tytuły są nazwami działań własnych Osi) |
| Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności |
| Działania informacyjne i promocyjne |
| Grupy producentów rolnych*** |
| Oś 2 Poprawa stanu środowiska naturalnego i obszarów wiejskich |
| Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)**** |
| Program rolno-środowiskowy (Płatności rolno-środowiskowe) |
| Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne***** |
| Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych |
| Oś 3 Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej |
| Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej |
| Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw |
| Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej |
| Odnowa i rozwój wsi |
| Oś 4 Leader |
| Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju |
| Wdrażanie projektów współpracy |
| Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja |

* Na temat szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania młody rolnik zob. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 17 października 2007 roku, [w:] Dz.U. RP z 2007 roku, nr 200, poz. 1443.

** Por.: Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 27 lipca 2007 roku, [w:] Dz.U. RP z 2007 roku, nr 140, poz. 990 oraz: Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 31 sierpnia 2007 roku, [w:] Dz.U. RP z 2007 roku, nr 168, poz. 1182.

*** Por.: Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 20 kwietnia 2007 roku, [w:] Dz.U. RP z 2007 roku, nr 81, poz. 550.

**** Por.: Ustawa z 7 marca 2007 roku, [w:] Dz.U. RP z 2007 roku, nr 64, poz. 427.

***** Por.: Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 18 czerwca 2007 roku, [w:] Dz.U. RP z 2007 roku, nr 114, poz. 786; Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 5 listopada 2007 roku, [w:] Dz.U. RP z 2007 roku, nr 205, poz. 1491; Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 5 listopada 2007 roku, [w:] Dz.U. RP z 2007 roku, nr 205, poz. 1492.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013*, Warszawa 2007, s. 161–317

osie 1 i 3 nie można przeznaczyć mniej niż 10% środków Programu. Oś 2 musi zostać spożytkowana w co najmniej 25%, a Oś LEADER – minimum 2,5% środków⁷⁷. PROW finansowany jest ze środków pochodzących z EFRROW oraz budżetu krajowego.

Środki w ramach PROW mogą być wypłacane jedynie przez akredytowane agencje płatnicze. PROW na lata 2007–2013 zawiera wachlarz działań przyporządkowany do trzech strategicznych osi priorytetowych zgodnie z Rozporządzeniem Rady nr 1698/2005 z 20 września 2005 roku w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Tabela 48. Środki finansowe PROW w podziale na osie (w mln euro; w cenach z 2006 roku)

| Oś | Wkład publiczny | | |
|------------------|---|--|-------------------------------|
| | ogółem wkład publiczny (w tys. euro) | maksymalna stawka wkładu EFRROW (w %) | kwota EFRROW (w tys. euro) |
| Oś 1 | 7 187 532 | 75,00 | 5 390 649 |
| Oś 2 | 5 546 001 | 80,00 | 4 436 801 |
| Oś 3 | 3 430 183 | 75,00 | 2 572 637 |
| Oś 4 | 787 500 | 80,00 | 630 000 |
| Pomoc techniczna | 266 600 | 75,00 | 199 950 |
| Razem | 17 217 817 | 76,84 (średnia dla programu) | 13 230 038 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013*, Warszawa 2007, s. 317

W ramach PROW na lata 2007–2013 nie przewiduje się, stosownie do rozwiązań w funduszach strukturalnych, uszczegółowienia Programu w postaci wytycznych do szczegółowego opisu priorytetów. Szczegółowe zasady aplikacji i kwalifikacji do objęcia poszczególnymi działaniami zawarte są w stosownych rozporządzeniach wykonawczych wydawanych przez właściwego ministra do spraw rozwoju wsi, na mocy Ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich z 7 marca 2007 roku⁷⁸.

2.3. System instytucjonalny

Na podstawie aktów prawnych i wytycznych Unii Europejskiej, o których była mowa wyżej, każdy kraj członkowski korzystający ze środków pomocowych powinien stworzyć odpowiedni system instytucjonalny do obsługi PROW. Instytucje te powinny być zorganizowane w taki sposób, aby chroniły interesy finansowe Wspólnoty, ustanawiając skuteczny system zarządzania i kontroli, obejmujący zatwierdzanie sprawozdań z rea-

⁷⁷ Co do zasady, dla osi Leader musi być zarezerwowane co najmniej 5% środków programu. Niemniej jednak wybrane państwa członkowskie (w tym Polska) mogą czasowo stosować obniżony poziom 2,5%. Por.: art. 17 ust. 2 Rozporządzenia Rady nr 1698/2005 z 20 września 2005 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 277 z 21 października 2005 roku.

⁷⁸ Por.: art. 29 ust. 1 pkt 1 Ustawy z 7 marca 2007 roku, [w:] Dz.U. RP z 2007 roku, nr 64, poz. 427.

lizacji programu oraz poświadczanie wiarygodności poniesionych wydatków⁷⁹. Środki mogą być wydatkowane jedynie przez akredytowane podmioty, które przejdą pozytywnie audyt zgodności. Stosownie do Rozporządzenia nr 1698/2005 państwa członkowskie ustanawiają do realizacji PROW instytucję zarządzającą, akredytowaną agencję płatniczą oraz jednostkę certyfikującą⁸⁰.

Państwa członkowskie mogą fakultatywnie powołać inne organy, których funkcjonowanie uregulowane jest zgodnie z ich wewnętrznym systemem prawnym, pod warunkiem zapewnienia skuteczności ich działania przez cały okres programowania. Do takich instytucji należą podmioty wdrażające oraz jednostka koordynująca, które wykonują pewne zadania instytucji zarządzającej. Należą do nich Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencja Rynku Rolnego (agencja płatnicza), samorządy województw, minister rolnictwa i rozwoju wsi.

Tutaj należy zwrócić uwagę, że Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) występuje w podwójnej roli. Z jednej strony jest to Agencja Płatnicza dla wszystkich działań PROW. Z drugiej zaś, przez uprawnienia do realizacji wybranych działań PROW, jest podmiotem wdrażającym, rozumianym jako instytucja mająca możliwość przyznawania pomocy⁸¹. Podobnie jest w wypadku ministra rolnictwa i rozwoju wsi, który pełni zadania zarówno Instytucji Zarządzającej, jak i Jednostki Koordynującej⁸².

2.3.1. Instytucja Zarządzająca

Do zadań IZ należy w szczególności:

- zapewnienie, aby wybór projektów do finansowania był zgodny z kryteriami mającymi zastosowanie do PROW,
- zapewnienie, że beneficjenci oraz inne podmioty zaangażowane w realizację operacji są świadomi swoich obowiązków wynikających z udzielonej pomocy, w tym obowiązku udzielania informacji IZ,
- zapewnienie, że oceny programu będą następowały w stosownych – wymaganych prawem wspólnotowym – terminach,
- powołanie komitetu monitorującego,
- sporządzenie rocznego sprawozdania z postępu prac oraz, po zatwierdzeniu przez komitet monitorujący, przedłożenie go Komisji,
- zapewnienie, że Agencja Płatnicza otrzymuje wszystkie niezbędne informacje, w szczególności dotyczące stosowanych procedur oraz wszelkich przeprowadzanych kontroli⁸³ w odniesieniu do operacji wybranych do finansowania, przed zezwoleniem na płatność.

⁷⁹ Por.: art. 9 ust. 1 Rozporządzenia Rady nr 1290/2005 z 21 czerwca 2005 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 209 z 11 sierpnia 2005 roku.

⁸⁰ Por.: art. 74 ust. 2 Rozporządzenia Rady nr 1698/2005 z 20 września 2005 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 277 z 21 października 2005 roku.

⁸¹ Por.: art. 6–7 Ustawy z 7 marca 2007 roku, [w:] Dz.U. RP z 2007 roku, nr 64, poz. 427.

⁸² Por.: Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, Warszawa 2007, s. 348 i 354.

⁸³ W sprawach kontroli środków wydatkowanych w ramach Osi 2 por.: art. 21–22 Rozporządzenia Komisji nr 1975/2006 z 7 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 368 z 23 grudnia 2006 roku.

Tabela 49. Podmioty, którym Instytucja Zarządzająca powierzyła wykonywanie zadań dla poszczególnych działań PROW 2007–2013

| Działanie | Podmiot, któremu Instytucja Zarządzająca przekazała zadania w zakresie wdrażania poszczególnych działań |
|---|--|
| Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie | Podmiot wybrany przez IZ zgodnie z obowiązującymi przepisami |
| Ułatwianie startu młodym rolnikom | ARiMR |
| Renty strukturalne | ARiMR |
| Modernizacja gospodarstw rolnych | ARiMR |
| Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej | ARiMR |
| Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa | Samorząd województwa |
| Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności | ARiMR |
| Działania informacyjne i promocyjne | ARR |
| Grupy producentów rolnych | ARiMR |
| Korzystanie z usług doradczych przez rolników i właścicieli lasów | ARiMR |
| Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) | ARiMR |
| Program rolno-środowiskowy | ARiMR |
| Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne | ARiMR |
| Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie odpowiednich instrumentów zapobiegawczych | ARiMR |
| Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej | ARiMR |
| Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw | ARiMR |
| Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej | Samorząd województwa |
| Odnowa i rozwój wsi | Samorząd województwa |
| Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju | Samorząd województwa |
| Wdrażanie projektów współpracy | Samorząd województwa* |
| Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja | Samorząd województwa |
| Pomoc techniczna | ARiMR |

* Na podstawie art. 6 ust. 2 Ustawy z 7 marca 2007 roku, [w:] Dz.U. RP z 2007 roku, nr 64, poz. 427.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013*, Warszawa 2007, s. 351–352 oraz: art. 6 ust. 1–2 Ustawy z 7 marca 2007 roku, [w:] Dz.U. RP z 2007 roku, nr 64, poz. 427

Część zadań IZ może być powierzona innym podmiotom na zasadzie delegowania, jednak to na tej instytucji spoczywa odpowiedzialność za skuteczność i prawidłowość zarządzania i wykonywania powierzonych jej zadań⁸⁴. W Polsce rolę Instytucji Zarządzającej odgrywa minister właściwy ds. rozwoju wsi⁸⁵.

⁸⁴ Por.: art. 75 ust. 2 Rozporządzenia Rady nr 1698/2005 z 20 września 2005 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 277 z 21 października 2005 roku oraz: *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013...*, s. 349.

⁸⁵ Por.: art. 4 ust. 1 pkt 1 Ustawy z 7 marca 2007 roku, [w:] Dz.U. RP z 2007 roku, nr 64, poz. 427.

2.3.2. Agencja Płatnicza

Rolę Agencji Płatniczej może odgrywać organ państwa członkowskiego, a jej zasadniczym zadaniem jest dokonywanie płatności w ramach PROW. Agencja Płatnicza musi gwarantować kwalifikowanie wydatków i prawidłowość procedury przyznawania pomocy, zgodnie z zasadami wspólnotowymi. Płatności dokonywane w ramach programu muszą być księgowane w sposób dokładny i wyczerpujący. Prerogatywą instytucji jest również przeprowadzanie kontroli wydatkowania środków zgodnie z prawem wspólnotowym. Agencja Płatnicza przedkłada wymagane dokumenty w terminie oraz dba o ich dostępność i przechowywanie w sposób zapewniający ich kompletność i czytelność po zakończeniu realizacji⁸⁶. Obowiązkiem państwa jest dokonanie akredytacji Agencji Płatniczej stosownie do wyżej przedstawionych wymagań⁸⁷. Za kwalifikowane mogą zostać uznane te środki, które są wydatkowane przez akredytowaną⁸⁸ Agencję Płatniczą.

W Polsce rola agencji płatniczej została powierzona Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR)⁸⁹. Pewne zadania właściwe dla agencji płatniczej ARiMR delegowała⁹⁰ na Agencję Rynku Rolnego (ARR) oraz samorządy województwa. Szczegółowe zasady współpracy regulują umowy określające zakres zadań podmiotów, którym agencja płatnicza przekazuje zadania⁹¹. ARiMR przygotowuje i zatwierdza procedury dotyczące akceptacji płatności dla wszystkich działań PROW (w tym przyjmowania, rejestracji i rozpatrywania wniosków o płatność) oraz zapewnia ich efektywne wdrożenie zarówno przez własne jednostki terenowe, jak i jednostki delegowane.

Dbając o jasność przepływów finansowych oraz adresatów otrzymywanej pomocy, ustawodawca krajowy zobowiązał ARiMR do sporządzania wykazu pomiotów, które otrzymały pomoc. Wykaz zawiera imię i nazwisko albo nazwę producenta rolnego, jego adres albo adres siedziby oraz wysokość przyznanej pomocy za dany rok. Wykaz jest publikowany na stronie internetowej ARiMR co roku, do dnia 30 czerwca, uwzględniając dane za poprzedni rok⁹². Wśród uprawnień Agencji Płatniczej znajduje się przeprowadzanie kontroli oraz wizytacji na miejscu. Kontrola może być dokonywana przez samą Agencję Płatniczą bądź inne jednostki organizacyjne, które dysponują odpowiednimi warunkami organizacyjnymi, kadrowymi i technicznymi⁹³, z tym że same z kolei muszą poddać się audytowi systemu zarządzania i kontroli. Sprawozdanie z audytu przekazywane jest właściwemu ministrowi ds. rozwoju wsi.

⁸⁶ Por.: art. 6 ust. 1 lit. a)–e) Rozporządzenia Rady nr 1290/2005 z 21 czerwca 2005, [w:] Dz.U. UE nr L 209 z 11 sierpnia 2005 roku.

⁸⁷ Por.: art. 6 ust. 2 Ustawy z 7 marca 2007 roku, [w:] Dz.U. RP z 2007 roku, nr 64, poz. 427.

⁸⁸ Por.: uwaga nr 2 i art. 5 Rozporządzenia KE nr 885/2006 z 21 czerwca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 171 z 23 czerwca 2006 roku.

⁸⁹ Art. 4 ust. 2 Ustawy z 7 marca 2007 roku, [w:] Dz.U. RP z 2007 roku, nr 64, poz. 427.

⁹⁰ Zgodnie z art. 6 ust. 3 Rozporządzenia Rady nr 1290/2005 z 21 czerwca 2005 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 209 z 11 sierpnia 2005 roku.

⁹¹ Por.: Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013..., s. 353.

⁹² Por.: art. 10 ust. 2 Ustawy z 7 marca 2007 roku, [w:] Dz.U. RP z 2007 roku, nr 64, poz. 427.

⁹³ Por.: ibidem, art. 30.

2.3.3. Jednostka Certyfikująca

Jednostką Certyfikującą (JC) jest podmiot prawa publicznego lub prywatnego, wyznaczony przez państwo członkowskie, odpowiedzialny za zatwierdzanie rachunków przedłożonych przez agencje płatnicze w zakresie ich prawdziwości, kompletności i rzetelności, biorąc pod uwagę wprowadzony system zarządzania i kontroli. Jednostka Certyfikująca przeprowadza badanie przedmiotowej Agencji Płatniczej zgodnie z przyjętymi na poziomie międzynarodowym normami prowadzenia audytu, z uwzględnieniem wytycznych w sprawie stosowania tych norm ustanowionych przez Komisję⁹⁴.

Jednostka Certyfikująca po zakończeniu każdego roku budżetowego ma sporządzać świadectwo stwierdzające, że uzyskała zapewnienie, iż rachunki sporządzone przez Agencję Płatniczą, które są przekazane do Komisji, są autentyczne, kompletne i dokładne oraz że procedury kontroli wewnętrznej działały w sposób zadowalający. Świadectwo takie oparte jest na badaniu procedur oraz przykładowych transakcji (próba). Badanie obejmuje strukturę administracyjną Agencji Płatniczej i ma na celu stwierdzenie, czy struktura ta jest zdolna zapewnić sprawdzenie wydatków pod względem zgodności z zasadami Wspólnoty przed dokonaniem płatności⁹⁵.

Certyfikacja i wydawanie deklaracji zamknięcia pomocy finansowej ze środków EFRROW, zgodnie z przepisami o kontroli skarbowej, należy do kompetencji generalnego inspektora kontroli skarbowej – organu niezależnego od Instytucji Zarządzającej, Agencji Płatniczej i Jednostki Koordynującej. Generalny inspektor kontroli skarbowej wykonuje swoje zadania za pomocą komórek organizacyjnych wyodrębnionych w tym celu w strukturze urzędu obsługującego ministra finansów. Zadania jednostki certyfikującej wykonuje generalny inspektor kontroli skarbowej za pośrednictwem Departamentu Certyfikacji i Poświadczeń Środków z Unii Europejskiej w Ministerstwie Finansów. Do zadań Jednostki Certyfikującej należy wydawanie deklaracji zamknięcia pomocy ze środków EFRROW, zatwierdzanie rachunków Agencji Płatniczej w zakresie ich prawdziwości, kompletności i akuratacji⁹⁶.

2.3.4. Jednostka Koordynująca

Funkcję Jednostki Koordynującej pełni minister rolnictwa i rozwoju wsi (MRiRW). Rezultatem wyznaczenia tej instytucji jest ustanowienie dwóch Agencji Płatniczych, tj. ARR oraz ARiMR, dokonujących płatności w ramach Wspólnej Polityki Rolnej ze środków EFRG oraz EFRROW. Jednostka Koordynująca występuje w charakterze jedyne go przedstawiciela państwa członkowskiego przed Komisją Europejską w zakresie wszystkich kwestii związanych z EFRROW i EFRG. Dotyczy to przekazywania dokumentów Wspólnoty oraz związanych z nimi wytycznych Agencjom Płatniczym oraz tym organom, które są odpowiedzialne za ich wdrażanie, jak również zapewnienia jednolitego stosowania zapisów tych dokumentów. Przedstawiana instytucja ma również za zadanie udostępnianie pełnego rejestru wszystkich informacji rachunkowych wymaganych do celów statystycznych oraz kontrolnych. Jednostka Koordynująca przekazuje Komisji

⁹⁴ Por.: art. 7 Rozporządzenia Rady nr 1290/2005 z 21 czerwca 2005 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 209 z 11 sierpnia 2005 roku.

⁹⁵ Ibidem. Por.: Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013..., s. 355.

⁹⁶ Por.: Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013..., s. 355.

wszelkie informacje w zakresie dokonywanych przez siebie płatności⁹⁷ oraz akredytacji Agencji Płatniczych i innych jednostek, jak również rozliczenia rachunków EFRG i EFRROW⁹⁸.

Zgodnie z przepisami o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przeznaczonych na finansowanie WPR, Jednostka Koordynująca na podstawie otrzymanych od agencji płatniczych sprawozdań i informacji z zakresu: a) planowanych wydatków i dochodów z EFRG i EFRROW, b) dokonanych wydatków i zrealizowanych dochodów z EFRG i EFRROW, c) danych dotyczących wydatków i dochodów z EFRG i EFRROW, sporządza informacje i sprawozdania, które przesyła do Komisji.

Specjalną certyfikację Jednostce Koordynującej przyznaje minister finansów⁹⁹. Zadania tej instytucji wykonuje jednostka organizacyjna wyłoniona w ramach struktury MRiRW. Wykonywanie zadań Jednostki Koordynującej umieszczono w regulaminie organizacyjnym MRiRW oraz wewnętrznym regulaminie organizacyjnym tej jednostki organizacyjnej¹⁰⁰.

2.4. Uwagi końcowe

Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że Komisja Europejska zaproponowała w ramach pakietu rozporządzeń dotyczących funduszy rolnych reformę polityki rozwoju obszarów wiejskich, która wpisuje się w szerszy kontekst unijnej polityki rolnej. Jej rozwój ma polegać na rozszerzaniu pomocy poza wyłącznie produkcję rolną. Na znaczeniu zyskują więc działania na rzecz wsparcia edukacji, powstawania pozarolniczych miejsc pracy oraz ochrony środowiska naturalnego. Rozwój wsi przestaje być postrzegany jedynie przez pryzmat wzrostu efektywności produkcji rolnej. Ponadto we wstępie Rozporządzenia w sprawie wsparcia pochodzącego z EFRROW podkreśla się, że polityka rozwoju obszarów wiejskich powinna się stać jednym z narzędzi osiągania celów Strategii Lizbońskiej oraz realizowania konkluzji Rady Europejskiej w Göteborgu¹⁰¹.

Na uwadze należy mieć także i ten fakt, że nie jest możliwe za pomocą obecnie skonstruowanych funduszy przeznaczonych na rolnictwo i obszary wiejskie rozwiązanie problemów rozwojowych polskiej gospodarki żywnościowej. Ograniczenie to wynika z różnych priorytetów Wspólnoty i Polski w tej dziedzinie, jak również z odmiennego poziomu rozwoju. Dodatkowo, w Polsce istnieje konieczność podjęcia działań inwestycyjnych, których celem jest poprawa opłacalności produkcji w gospodarstwach rolnych, wiążąca się często bezpośrednio ze wzrostem jej skali czy wydajności¹⁰². Działania takie

⁹⁷ Por.: art. 4 ust. 1 Rozporządzenia KE nr 885/2006 z 21 czerwca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE L 171 z 23 czerwca 2006 roku.

⁹⁸ Por.: art. 6 ust. 3 Rozporządzenia Rady nr 1290/2005 z 21 czerwca 2005 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 209 z 11 sierpnia 2005 roku.

⁹⁹ Na temat certyfikacji Jednostki Koordynującej zob.: art. 5 Rozporządzenia KE nr 885/2006 z 21 czerwca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE L 171 z 23 czerwca 2006 roku.

¹⁰⁰ Por.: Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, Warszawa 2007, s. 355.

¹⁰¹ Por.: uwaga nr 1 Rozporządzenia Rady nr 1698/2005 z 20 września 2005 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 277 z 21 października 2005 roku.

¹⁰² Por.: Janusz Rowiński / Marek Wigier, *Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich ze środków UE w latach 2000–2013 – teraźniejszość i oczekiwania*, [w:] Wspólnoty Europejskie 7/8 (2005), s. 37.

nie będą jednak preferowane przy współfinansowaniu ze środków UE. Przyczyną tego stanu rzeczy jest nadmierna produkcja żywności na rynku wspólnotowym. Stanowisko Unii Europejskiej w tym względzie determinują negocjacje rolne na forum Światowej Organizacji Handlu (WTO), które mają na celu ograniczanie stopnia protekcjonistycznej polityki wobec tego sektora. Należy pamiętać, że już teraz ustalenia w ramach WTO silnie wpływają na kierunki reformy WPR, i to – dodajmy – bardziej aniżeli naciski ze strony organizacji konsumenckich i ekologicznych. Dlatego, zdaniem autorów, w dłuższej perspektywie czasowej – równoległe do postępów w liberalizacji światowego handlu – ustalenia w ramach WTO będą miały zasadniczy wpływ na kształt WPR.

Podsumowując, należy więc zwrócić uwagę na to, że przyszłość WPR, a właściwie Wspólnej Polityki Rozwoju Obszarów Wiejskich, kształtować się będzie pod wpływem przeciwstawnych tendencji. Z jednej strony będą to zapewne działania niektórych państw członkowskich – głównych beneficjentów WPR (np. Francji). Z drugiej zaś strony będzie to tendencja (a w zasadzie konieczność) do otwierania się sektora rolnego UE na rynek światowy (negocjacje rolne w ramach WTO).

3. Europejski Fundusz Rybacki

Europejski Fundusz Rybacki (EFR) (European Fisheries Fund) został utworzony na mocy Rozporządzenia Rady nr 1198/2006 z 27 lipca 2006 roku. Środki pochodzące z EFR mają się przyczyniać do osiągania celów WPR zawartych w art. 33 TWE, jak również celów stanowiących część Wspólnej Polityki Rybołówstwa¹⁰³. Cele EFR przedstawiają się zatem następująco¹⁰⁴:

- wspieranie Wspólnej Polityki Rybołówstwa w celu zapewnienia eksploatacji żywych zasobów wodnych i wsparcie akwakultury dla zapewnienia jej trwałości w sensie gospodarczym, środowiskowym i społecznym,
- wsparcie trwałej równowagi między zasobami a zdolnością połowową wspólnotowej floty rybackiej,
- wsparcie zrównoważonego rozwoju rybołówstwa śródlądowego,
- wzmacnianie konkurencyjności funkcjonujących struktur oraz rozwoju ekonomicznie żywotnych przedsiębiorstw w sektorze rybactwa,
- wspieranie ochrony i poprawy stanu środowiska i zasobów naturalnych związanych z sektorem rybactwa,
- wspieranie zrównoważonego rozwoju oraz poprawy jakości życia na obszarach, na których prowadzi się działalność należącą do sektora rybactwa,
- propagowanie równości kobiet i mężczyzn w procesie rozwoju sektora rybactwa oraz obszarów zależnych głównie od rybactwa.

¹⁰³ Por.: art. 5 Rozporządzenia Rady nr 1198/2006 z 27 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 223 z 15 sierpnia 2006 roku.

¹⁰⁴ Ibidem, art. 4.

Fundusz w latach 2007–2013 dysponuje środkami w wysokości 3 849 mln euro. Podział środków na kolejne lata przedstawiono w tabeli 50.

Tabela 50. Roczny podział środków przeznaczonych na Europejski Fundusz Rybacki (w cenach z 2004 roku)

| Rok | Kwota (w tys. euro) |
|------|---------------------|
| 2007 | 538 501 |
| 2008 | 544 387 |
| 2009 | 551 260 |
| 2010 | 551 264 |
| 2011 | 552 866 |
| 2012 | 554 350 |
| 2013 | 556 368 |

Źródło: Załącznik I do Rozporządzenia Rady nr 1198/2006 z 27 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 223 z 15 sierpnia 2006 roku

3.1. Obszary wsparcia

Należy zwrócić uwagę od razu na fakt, że konstrukcja EFR, zarówno jeśli chodzi o liczbę priorytetów, jak i sam proces programowania, zbliżona jest do planowania EFRROW. Zbliżona, ale jednak nie identyczna. Obydwa te fundusze nie posiadają bowiem jednolitych zasad projektowania i wdrażania. Zasady te, choć regulowane odrębnymi aktami prawnymi, mają mimo to wiele cech wspólnych. Należą do nich zasady komplementarności, spójności i zgodności. O ich przestrzeganie dbają Komisja Europejska oraz państwa członkowskie¹⁰⁵.

Urzeczywistnianie zasady partnerstwa ma zachodzić nie tylko między państwem członkowskim a Komisją, ale także w ramach programowania na poziomie krajowym. Partnerstwo to może urzeczywistniać się także przez udział władz regionalnych i lokalnych, partnerów społeczno-gospodarczych oraz organizacji pozarządowych¹⁰⁶. Władze krajowe szczególną uwagę powinny zwracać na propagowanie równości kobiet i mężczyzn oraz na zrównoważony rozwój, uwzględniając w nim ochronę środowiska i warunki poprawy jego stanu¹⁰⁷.

Podobnie jak cele EFRROW, cele EFR osiągane są przez poszczególne osie priorytetowe, których jest pięć. Należą do nich:

- Oś 1 – Środki na rzecz dostosowania wspólnotowej floty rybackiej,
- Oś 2 – Akwakultura, rybołówstwo śródlądowe, przetwarzanie produktów rybołówstwa i akwakultury oraz obrót nimi,
- Oś 3 – Środki służące wspólnemu interesowi,
- Oś 4 – Zrównoważony rozwój obszarów zależnych głównie od rybactwa,
- Oś 5 – Pomoc techniczna.

¹⁰⁵ Por.: ibidem, art. 6.

¹⁰⁶ Por.: ibidem, art. 8 ust. 1–3.

¹⁰⁷ Por.: ibidem, art. 11.

Środki na rzecz dostosowania wspólnotowej floty rybackiej (Oś 1) dotyczą pomocy dla właścicieli statków rybackich i rybaków, którzy zdecydują się na tymczasowe¹⁰⁸ lub trwale¹⁰⁹ zaprzestanie działalności połowowej. W ramach tej Osi refundowane są inwestycje na statkach rybackich¹¹⁰. Temu wsparciu towarzyszą działania polegające na łagodzeniu skutków utraty pracy przez rybaków w wyniku ograniczenia kwot połowowych lub tymczasowego zaprzestania działalności połowowej, a także w wyniku restrukturyzacji floty¹¹¹.

W ramach Osi 2 wsparcie przeznaczone jest na inwestycje produkcyjne w akwakulturę. Dotyczy to inwestycji w zakresie budowy, rozbudowy, wyposażenia i modernizacji instalacji produkcyjnych, w szczególności inwestycji mających na celu poprawę warunków pracy, higieny, jakości produktów, zmniejszenia negatywnego lub wspierania pozytywnego wpływu na środowisko¹¹². Oś 2 wspomaga także inwestycje w środowisko wodne¹¹³, zdrowie publiczne¹¹⁴ i zdrowie zwierząt¹¹⁵.

Oś 3 oznacza, że środki na wspieranie wspólnego interesu w postaci osiągnięcia celów Wspólnej Polityki Rybołówstwa mogą być przeznaczone na inicjatywy o szerszym zakresie aniżeli zwykle podejmowane przez przedsiębiorstwa prywatne. Środki te dotyczą wspólnych działań¹¹⁶ m.in. w postaci trwałego przyczyniania się do lepszego zarządzania zasobami lub lepszej ochrony, poprawy bezpieczeństwa połowów, jak również zwiększania inwestycji dotyczących sprzętu i infrastruktury na potrzeby produkcji, przetwórstwa lub handlu, łącznie z utylizacją odpadów. Środki mogą zostać przeznaczone również na ochronę i rozwój fauny i flory wodnej¹¹⁷, rozwój nowych rynków i prowadzenie kampanii promocyjnych¹¹⁸, projektów pilotażowych¹¹⁹, modyfikację lub zmianę

¹⁰⁸ Na temat długości tymczasowego zaprzestania działalności połowowej w: ibidem, art. 24.

¹⁰⁹ Na temat warunków trwałego zaprzestania działalności połowowej w: ibidem, art. 23; oraz art. 11–16 Rozporządzenia Rady nr 2371/2002 z 20 grudnia 2002 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 358 z 31 grudnia 2002 roku.

¹¹⁰ Por.: art. 25 Rozporządzenia Rady nr 1198/2006 z 27 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 223 z 15 sierpnia 2006 roku.

¹¹¹ Na temat rekompensaty społeczno-gospodarczej w celu zarządzania wspólnotową flotą rybacką w: art. 27 Rozporządzenia Rady nr 1198/2006 z 27 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 223 z 15 sierpnia 2006 roku.

¹¹² Por.: ibidem, art. 29 ust. 1.

¹¹³ Na temat udzielania rekompensat z tytułu stosowania metod produkcyjnych w zakresie akwakultury przyczyniających się do ochrony i poprawy stanu środowiska oraz zachowania przyrody w: ibidem, art. 30 ust. 2. W odniesieniu do obszarów Natura 2000 por.: Dyrektywę Rady nr 43/1992 z 21 maja 1992 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 206 z 22 lipca 1992 roku.

¹¹⁴ Na temat pomocy dotyczącej zawieszenia zbioru mięczaków ze względu na zdrowie publiczne por.: art. 31 Rozporządzenia Rady nr 1198/2006 z 27 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 223 z 15 sierpnia 2006 roku.

¹¹⁵ Na temat leczenia chorób zwierząt objętych pomocą z EFR na podstawie art. 32. Ibidem oraz art. 3 ust. 1 Decyzji Rady nr 424/1990 z 26 czerwca 1990 roku, [w:] Dz.U. WE nr L 224 z 18 sierpnia 1990 roku.

¹¹⁶ Por.: art. 15 Rozporządzenia KE 498/2007 z 26 marca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 120 z 10 maja 2007 roku.

¹¹⁷ Na temat środków dotyczących ochrony fauny i flory zob.: art. 38 Rozporządzenia Rady nr 1198/2006 z 27 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 223 z 15 sierpnia 2006 roku.

¹¹⁸ Na temat prowadzenia kampanii promocyjnych zob.: ibidem, art. 40 ust. 3.

¹¹⁹ Na temat programów pilotażowych mających na celu eksperymentalne wykorzystanie bardziej selektywnych technik połowowych zob.: ibidem, art. 41.

przeznaczenia statków rybackich (do celów szkoleń lub badań prowadzonych w ramach sektora rybackiego lub innej działalności spoza rybackiego)¹²⁰.

Wsparcie w ramach zrównoważonego rozwoju obszarów zależnych głównie od rybackiego (Oś 4) przeznaczone jest na poprawę jakości życia na tych obszarach. Celem wsparcia jest przede wszystkim utrzymanie i tworzenie miejsc pracy na obszarach zależnych od rybackiego przez wsparcie dywersyfikacji lub restrukturyzacji gospodarczej oraz społecznej obszarów stojących w obliczu problemów społeczno-gospodarczych wynikających ze zmian w sektorze rybackiego. Wśród celów znajdują się również: wspieranie poprawy środowiska przybrzeżnego oraz wspieranie krajowej i międzynarodowej współpracy między obszarami zależnymi głównie od rybackiego¹²¹. Do wsparcia kwalifikują się obszary o małej gęstości zaludnienia, z malejącą rolą rybołówstwa w małych społecznościach rybackich. Lokalne podejście ma umożliwić ustalenie problemów obszarów zależnych od rybackiego przez zamieszkujące je społeczności, a przez to służyć ich rozwiązywaniu.

Pomoc techniczna (Oś 5) przeznaczona jest na finansowanie działań niezbędnych do realizacji działań w zakresie przygotowania Funduszu, zarządzania nim, jego monitorowania, oceny i promocji. Z inicjatywy państwa członkowskiego pomoc techniczna EFR może finansować w ramach programu operacyjnego działania do kwoty w wysokości 5% ogólnych środków programu¹²².

3.2. Programowanie

Podobnie jak w wypadku EFRROW programowanie składa się z kilku etapów polegających na przygotowywaniu dokumentów strategicznych dotyczących sektora rybackiego. Jednym z takich dokumentów jest krajowy plan strategiczny dotyczący sektora rybackiego. Plan jest przedmiotem dialogu między Komisją a państwem członkowskim. Krajowy plan strategiczny zawiera streszczenie wszystkich aspektów wspólnej polityki rybołówstwa oraz określa priorytety, cele, szacunkową kwotę wymaganych publicznych zasobów finansowych i terminy jego realizacji¹²³. Na podstawie krajowego planu strategicznego dotyczącego sektora rybackiego państwo członkowskie przygotowuje program operacyjny. Program przygotowany jest na okres od 1 stycznia 2007 do 31 grudnia 2013 roku i obejmuje swym zasięgiem cały kraj.

Na potrzeby programowania Polska przygotowała krajowy plan strategiczny pod nazwą Strategia Rozwoju Rybołówstwa 2007–2013 (SRR 2007–2013). Strategia wskazuje zakres interwencji i wsparcia finansowego ze strony EFR oraz inne niezbędne źródła finansowania. SRR 2007–2013 służyła nie tylko jako punkt odniesienia dla tworzenia Programu Operacyjnego „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007–2013”, ale także Ustawy o wspieraniu rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu Rybackiego. Cele Strategii są spójne z podstawowymi zasadami Wspólnej Polityki Rybackiej Unii Europejskiej oraz z krajowymi dokumentami programowymi i związanymi z nimi aktami prawnymi.

¹²⁰ Por.: *ibidem*, art. 42.

¹²¹ Por.: *ibidem*, art. 43 ust. 2.

¹²² Por.: *ibidem*, art. 46 ust. 2.

¹²³ Por.: *ibidem*, art. 15.

Tabela 51. Przeniesienie priorytetów wspólnotowych na priorytety krajowe w zakresie rozwoju rybactwa

| Cele wspólnotowe w ramach Europejskiego Funduszu Rybackiego | Priorytety wspólnotowe (Osie priorytetowe) | Priorytety Polski |
|--|--|--|
| <p>1. Wspieranie wspólnej polityki rybołówstwa w celu zapewnienia eksploatacji żywych zasobów wodnych i wsparcie dla akwakultury w celu zapewnienia trwałości w sensie gospodarczym, środowiskowym i społecznym (Os 1 oraz Os 2)</p> <p>2. Wsparcie trwałej równowagi między zasobami a zdolnością połowową wspólnotowej floty rybackiej (Os 1)</p> <p>3. Wsparcie zrównoważonego rozwoju rybołówstwa śródlądowego (Os 2)</p> <p>4. Wzmacnianie konkurencyjności funkcjonujących struktur oraz rozwoju ekonomicznie żywotnych przedsiębiorstw w sektorze rybactwa (Os 1, Os 2, Os 3, Os 4)</p> <p>5. Wspieranie ochrony i poprawy środowiska i zasobów naturalnych związanych z sektorem rybactwa (Os 2 oraz Os 4)</p> <p>6. Wspieranie zrównoważonego rozwoju oraz poprawy jakości życia na obszarach, gdzie prowadzi się działalność należąca do sektora rybactwa (Os 4)</p> <p>7. Propagowanie równości kobiet i mężczyzn w procesie rozwoju sektora rybactwa oraz obszarów zależnych głównie od rybactwa (wszystkie osie: 1, 2, 3 oraz 4).</p> | <p>Os 1: Środki na rzecz dostosowania wspólnotowej floty rybackiej</p> | <p>Cele:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Zapewnienie równowagi między zasobami a zdolnością połowową 2. Zapewnienie osłon społeczno-ekonomicznych dla pracujących w sektorze rybackim 3. Wspieranie działań służących poprawie konkurencyjności polskiego rybołówstwa 4. Uzyskanie dodatkowych możliwości połowowych, zwiększenie zdolności połowowej floty dalekomorskiej |
| <p>3. Wsparcie zrównoważonego rozwoju rybołówstwa śródlądowego (Os 2)</p> | <p>Os 2: Akwakultura, rybołówstwo śródlądowe, przetwarzanie i obrót produktami rybołówstwa i akwakultury</p> | <p>Cele:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Zrównoważony rozwój w zakresie chowu i hodowli oraz rybołówstwa śródlądowego 2. Kontynuowanie rozwoju, w tym podnoszenie standardów, w przetwórstwie rybnym oraz wspieranie stabilizacji zatrudnienia w przetwórstwie rybnym |
| <p>5. Wspieranie ochrony i poprawy środowiska i zasobów naturalnych związanych z sektorem rybactwa (Os 2 oraz Os 4)</p> | <p>Os 3: Środki służące wspólnemu interesowi</p> | <p>Cele:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Podniesienie standardów polskich portów i przystani rybackich 2. Działania na rzecz wzrostu konsumpcji produktów rybnych w kraju 3. Wsparcie działań z zakresu ochrony i rozwoju flory i fauny wodnej |
| <p>7. Propagowanie równości kobiet i mężczyzn w procesie rozwoju sektora rybactwa oraz obszarów zależnych głównie od rybactwa (wszystkie osie: 1, 2, 3 oraz 4).</p> | <p>Os 4: Zrównoważony rozwój obszarów zależnych od rybactwa</p> | <p>Cele:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Aktywizacja lokalnych społeczności i samorządów na rzecz wspólnych działań 2. Poprawa poziomu życia na obszarach zależnych od rybołówstwa morskiego i akwakultury w uzupełnieniu do działań podejmowanych w ramach innych programów operacyjnych |

Źródło: Strategia Rozwoju Rybołówstwa 2007–2013, Warszawa 2007, s. 21

Opracowując program operacyjny, państwa członkowskie uwzględniają zasady Wspólnej Polityki Rolnej, dbając przy tym o jego spójność z Krajowym Planem Strategicznym. Celem takiego podejścia jest zapewnienie trwałej równowagi między zdolnością połowową a możliwościami połowowymi na danych akwenach. Duże znaczenie przywiązuje się do trwałego rozwoju działalności gospodarczej w tym sektorze, z zachowaniem jednak szczególnych wymagań dotyczących ochrony i poprawy stanu środowiska naturalnego. Rozwojowi działalności gospodarczej powinien towarzyszyć wzrost zatrudnienia i rozwój kapitału ludzkiego.

Pamiętać należy także o promowaniu operacji przyczyniających się do realizacji Strategii Lizbońskiej. Mowa tutaj oczywiście o promowaniu stałego poziomu zatrudnienia przez poprawę jakości miejsc pracy oraz stymulowanie innowacji w tym sektorze. Dlatego zachęca się do realizacji działań mających na celu propagowanie wśród opinii publicznej przyjaznych dla środowiska metod produkcyjnych. Istotnym elementem programu operacyjnego jest również promowanie równowagi płci w sektorze rybactwa, uwzględniające przez to w szczególności cel zmniejszenia podziałów rynku pracy ze względu na płeć¹²⁴.

Tabela 52. Finansowanie Programu Operacyjnego „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007–2013” według osi priorytetowych (w tys. euro; w cenach z 2004 roku)*

| Osie priorytetowe | Wkład publiczny ogółem | Wkład EFR | Wkład krajowy | Stopień współfinansowania z EFR |
|--|------------------------|-----------|---------------|---------------------------------|
| | $a = (b + c)$ | (b) | (c) | $(d) = (b)/(a) \cdot 100$ |
| 1. Środki na rzecz adaptacji floty rybackiej | 199 882 | 149 911 | 49 970 | 75% |
| 2. Akwakultura „Przetwórstwo i obrót produktami rybołówstwa” | 303 079 | 227 309 | 75 769 | 75% |
| 3. Działania służące wspólnemu interesowi | 318 294 | 238 720 | 79 573 | 75% |
| 4. Zrównoważony rozwój obszarów zależnych od rybołówstwa | 39 107 | 29 330 | 9 776 | 75% |
| 5. Pomoc techniczna | 8 690 | 6 517 | 2 172 | 75% |
| OGÓŁEM | 869 054 | 651 791 | 217 263 | 75% |

* Podane wartości sumaryczne są wartościami podanymi w przybliżeniu z dokładnością do tysiąca euro.

Źródło: Program Operacyjny „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007–2013” (projekt), Warszawa 2007, s. 48

¹²⁴ Por.: ibidem, art. 19 lit a)–b), d).

Polska w ramach EFR przygotowała Program Operacyjny „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007–2013”. Program finansowany jest z EFR oraz środków krajowych. Alokacja EFR dla Polski na lata 2007–2013 wynosi 651 791 tys. euro. Fundusz wnosi wkład w realizację poszczególnych działań maksymalnie do 75% wydatków publicznych dla regionów należących do Celu Konwergencja oraz 50% dla regionów nieobjętych tym Celem¹²⁵. Polska, jak już wspomniano, została w całości objęta Celem Konwergencja.

Program zakłada wspieranie przedsięwzięć prowadzących do uzyskania trwałej równowagi między zasobami morskimi i śródlądowymi a zdolnością połowową polskiej floty rybackiej. Służą one m.in.: adaptacja i modernizacja statków, wsparcie hodowli ryb oraz rybołówstwa śródlądowego, podniesienie standardów portów, zakładów przetwórstwa rybnego, a także aktywizacja lokalnych społeczności. Dofinansowaniem zostaną objęte przedsięwzięcia podnoszące standardy portów i przystani rybackich oraz budowa i modernizacja zakładów przetwórstwa rybnego. Wspierane będą także kampanie promocyjne i programy pilotażowe służące zdobywaniu i rozpowszechnianiu wiedzy na temat nowości technicznych z dziedziny rybołówstwa. Środki w ramach polskich osi priorytetowych zostały przedstawione w tabeli 53.

Tabela 53. Osie priorytetowe w ramach Programu Operacyjnego „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich”

| |
|---|
| Oś Priorytetowa I: Działania na rzecz adaptacji floty rybackiej |
| Środek 1.1 Pomoc publiczna z tytułu trwałego zaprzestania działalności połowowej |
| Środek 1.2 Pomoc publiczna z tytułu tymczasowego zaprzestania działalności połowowej |
| Środek 1.3 Inwestycje na pokładzie statków rybackich i selektywność oraz premie na rzecz rybactwa przybrzeżnego |
| Oś Priorytetowa II: Akwakultura, rybołówstwo śródlądowe, przetwórstwo i rynek rybny |
| Środek 2.1 Akwakultura |
| Środek 2.2. Rybołówstwo śródlądowe |
| Środek 2.3. Inwestycje w przetwórstwo i obrót |
| Oś priorytetowa III: Środki służące wspólnemu interesowi |
| Środek 3.1 Działania wspólne |
| Środek 3.2 Ochrona i rozwój fauny i flory wodnej |
| Środek 3.3. Porty rybackie, miejsca wylądunku i przystanie |
| Środek 3.4 Rozwój nowych rynków i kampanie promocyjne |
| Środek 3.5 Projekty pilotażowe |
| Środek 3.6 Modyfikacja w celu zmiany przeznaczenia statków rybackich |
| Oś priorytetowa IV: Zrównoważony rozwój obszarów zależnych od rybactwa |
| Środek 4.1 Zrównoważony rozwój obszarów zależnych od rybactwa |
| Oś priorytetowa V: Pomoc techniczna |
| Środek 5.1 Pomoc techniczna |

Źródło: Program Operacyjny „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007–2013” (projekt), Warszawa 2007, s. 16–40

¹²⁵ Por.: ibidem, art. 53 ust. 3.

3.3. System instytucjonalny

Rozporządzenie nr 1198/06 dotyczące EFR w celu sprawnego i celowego wydatkowania środków ustanawia Instytucję Zarządzającą, Certyfikującą, Audytową oraz Pośredniczącą¹²⁶. Instytucja Zarządzająca odpowiada za całościowe zarządzanie programem operacyjnym, w szczególności zaś za wybór projektów zgodnie z przyjętymi kryteriami. Mowa tu o stosownych zasadach wspólnotowych i zgodnych z nimi uregulowaniach krajowych. Instytucja Zarządzająca odpowiada także za autentyczność poniesionych wydatków stosownie do zasad kwalifikowalności wydatków dla EFR¹²⁷. W Polsce zadania te pełni Ministerstwo Gospodarki Morskiej.

Instytucja Certyfikująca odpowiada za potwierdzenie prawidłowości przepływów finansowych w ramach programu operacyjnego. Ponadto zadaniem tej instytucji jest opracowanie i przedkładanie Komisji Europejskiej poświadczonych deklaracji wydatków i wniosków o płatność¹²⁸. Rolę Instytucji Certyfikującej odgrywa Ministerstwo Finansów. Zadaniem Instytucji Audytowej z kolei jest zapewnienie prowadzenia audytów skutecznego funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli programu operacyjnego. Mowa tutaj o audytach mających na celu weryfikację zadeklarowanych wydatków¹²⁹. Instytucja Zarządzająca może wyznaczyć jedną lub kilka Instytucji Pośredniczących do wykonania części lub całości zadań Instytucji Zarządzającej lub Instytucji Certyfikującej, za które wymienione tutaj ostatnio instytucje ponoszą odpowiedzialność. W ramach Programu Operacyjnego „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007–2013” zadania Instytucji Pośredniczącej pełni ARiMR.

¹²⁶ Por.: *ibidem*, art. 58.

¹²⁷ Por.: *ibidem*, art. 55.

¹²⁸ Por.: Program Operacyjny „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007–2013” (projekt), Warszawa 2007, s. 42.

¹²⁹ Por.: art. 61 Rozporządzenia Rady nr 1198/2006 z 27 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 223 z 15 sierpnia 2006 roku.

VII. FUNDUSZE UNIJNE O UKIERUNKOWANIU TEMATYCZNYM

1. Wspólnotowy Fundusz Tytoniowy

Europejski Fundusz Tytoniowy (CTF – Community Tobacco Fund) powstał na mocy Rozporządzenia Komisji nr 2075/1992 z 30 czerwca 1992 roku¹. Przedmiotowy dokument dotyczy organizacji rynku surowca tytoniowego w Unii Europejskiej. Obok systemu premii, kontroli produkcji, przewidziano we wzmiankowanym akcie prawnym również ustanowienie instrumentu ukierunkowania produkcji tytoniu. Stosownie do trzykrotnie znowelizowanego Rozporządzenia², a więc rozporządzenia w obecnym kształcie, CTF wspiera nie tylko badania dotyczące szkodliwych skutków palenia tytoniu oraz informowanie na ten temat, ale za pośrednictwem akcji promocyjnej zmierza do ukierunkowania produkcji tytoniu na możliwie najmniej jego szkodliwe odmiany i jakości³. Wsparcie dotyczy zatem dwóch obszarów: programów informacyjnych oraz środków wspierania przestawienia produkcji.

Programy informacyjne mają na celu promowanie wiedzy na temat zagrożeń, jakie niesie ze sobą konsumpcja tytoniu. W szczególności dotyczy to uświadamiania szkodliwości biernego palenia. W programach informacyjnych nacisk położony jest na kreowanie nowych metod i sposobów przekazu komunikatów językowych i wizualnych oraz rozpowszechniania informacji o szkodliwych skutkach konsumpcji tytoniu. Niemniej istotne jest tutaj również zapobieganie paleniu i zaprzestanie palenia⁴. Zakłada się, że rezultaty takich programów mają być w różny sposób rozpowszechniane zarówno w samych krajach członkowskich, jak i sektorowo. Dlatego też warunkiem realizacji danego projektu informacyjnego jest współpraca podmiotów prowadzących działalność nawet w kilku państwach członkowskich⁵.

W obszarze wspierania przestawienia produkcji wsparcie otrzymują te działania, na które składają się:

¹ Por.: Rozporządzenie Rady nr 2075/1992 z 30 czerwca 1992 roku, [w:] Dz.U. WE nr L 215 z 3 lipca 1992 roku.

² Kolejne nowelizacje przedstawiają się następująco: Rozporządzenie KE nr 2182/2002 z 6 grudnia 2002 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 331 z 7 grudnia 2002 roku; Rozporządzenie KE nr 1881/2005 z 17 listopada 2005 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 301 z 18 listopada 2005 roku.

³ Por.: art. 13 ust. 2 Rozporządzenia Rady nr 2075/1992 z 30 czerwca 1992 roku, [w:] Dz.U. WE nr L 215 z 3 lipca 1992 roku.

⁴ Por.: art. 3 ust. 2 Rozporządzenia KE nr 2182/2002 z 6 grudnia 2002 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 331 z 7 grudnia 2002 roku.

⁵ Por.: ibidem, art. 7 ust. 1 lit. b).

- szczególne środki indywidualne,
- środki podejmowane w interesie ogólnym w celu zachęcenia producentów tytoniu do przejścia na uprawę zbóż lub na inną działalność gospodarczą,
- wspieranie badań nad możliwościami przejścia producentów tytoniu na uprawę zbóż lub na inny rodzaj działalności.

W ramach środków indywidualnych wsparciem objęte są działania zachęcające do przejścia na inny rodzaj produkcji, a to przez poprawę jakości innych produktów rolnych poza tytoniem. Zmianie produkcji na produkty inne niż tytoń towarzyszy finansowanie szkoleń dla producentów rolnych⁶. W ramach tych środków kładzie się szczególny nacisk na różnicowanie rolniczej działalności w kierunku działalności okołorolniczej, takiej jak usługi, rzemiosło czy turystyka⁷.

W wypadku środków podejmowanych w interesie ogólnym i badań nad możliwością przejścia producentów tytoniu na inny rodzaj produkcji, wsparcie dotyczy stworzenia usług doradczych dla producentów, którzy zdecydują się na zaprzestanie produkcji tytoniu. W ramach badań dopuszczalne jest prowadzenie nowatorskich eksperymentów w celach pokazowych⁸.

Zakończenie działalności CTF zostało przewidziane na koniec 2008 roku.

Za zarządzanie Europejskim Funduszem Tytoniowym odpowiadają wspólnie Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Ochrony Konsumentów (DG-SANCO) oraz Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa (DG-AGRI). Komisja z pomocą Komitetu Naukowo-Technicznego odpowiada za zarządzanie Funduszem w zakresie programów informacyjnych. Projekty wybierane są przez niezależnych ekspertów, wskazanych uprzednio przez KE. Na podstawie opinii sporządzonych przez ekspertów⁹ Komisja dokonuje wyboru projektów, jednak ich opinia nie jest dla niej wiążąca. Komisja może zadecydować, że żaden z wybranych projektów nie będzie realizowany¹⁰. Projekty w ramach CTF muszą odznaczać się nie tylko innowacyjnością, ale również wykorzystywać istniejące doświadczenia, nabyte w toku realizacji poprzednich projektów, wreszcie aktualny stan badań w tej dziedzinie. Wszystko po to, by uniknąć podwójnego finansowania ze środków wspólnotowych¹¹. Projekty powinny skutecznie przyczyniać się do poprawy powszechnej świadomości szkodliwości używania tytoniu. Szczególną uwagę zwraca się na możliwość upowszechnienia rezultatów projektu poprzez publikacje oraz konferencje międzynarodowe¹².

⁶ Na temat uprawnionych beneficjentów pomocy środków indywidualnych zob.: art. 1 pkt 1 Rozporządzenia KE nr 1881/2005 z 17 listopada 2005 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 301 z 18 listopada 2005 roku.

⁷ Por.: art. 13 Rozporządzenia KE nr 2182/2002 z 6 grudnia 2002 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 331 z 7 grudnia 2002 roku.

⁸ Por.: *ibidem*, art. 14.

⁹ Na temat kryteriów, jakimi kieruje się grupa ekspertów, por.: *ibidem*, art. 7 ust. 1.

¹⁰ Por.: *ibidem*, art. 8 ust. 1.

¹¹ Na temat skutków złamania zasady podwójnego dofinansowania por.: *ibidem*, art. 19 ust. 2 oraz: art. 1 ust. 4 Rozporządzenia KE nr 1881/2005 z 17 listopada 2005 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 301 z 18 listopada 2005 roku.

¹² <http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c11577.htm>

Na rok 2006 łączna kwota dostępna w ramach CTF wyniosła 29,2 mln euro¹³. W ramach tej sumy 50% środków zostało przeznaczonych na poszczególne działania pomagające producentom tytoniu w przejściu na inne uprawy lub inną działalność gospodarczą. W tej kwocie mieszczą się również wydatki na badania nad możliwością przejścia producentów tytoniu na inny rodzaj produkcji¹⁴. W 2007 roku łączne zasoby CTF wyniosły 27 mln euro, a w projekcie budżetu UE na 2008 rok zapisano postanowienie, że łączne zasoby CTF wyniosą 28,5 mln euro¹⁵.

W Polsce za realizację zadań związanych z obsługą tego funduszu odpowiada ARiMR¹⁶.

2. Europejski Fundusz Weterynaryjny

Europejski Fundusz Weterynaryjny (EVF – European Veterinary Fund) stanowi zobowiązanie dla Wspólnoty, które dotyczy specjalnych środków weterynaryjnych wydzielonych na kontrole w dziedzinie weterynarii, a także na programy zwalczania i monitorowania chorób zwierząt i chorób odzwierzęcych. Z tego względu stanowi on jeden z tytułów budżetu ogólnego UE¹⁷.

Powodem ustanowienia tego Funduszu było przekonanie, że Wspólnota powinna wnieść swój wkład finansowy w eliminowanie – możliwie jak najszybciej – każdego przypadku poważnej choroby zakaźnej. Przy tym konieczne jest zapobieganie chorobom przenoszonym przez zwierzęta, mogącym stanowić zagrożenie dla ludzi, i ograniczanie ich za pomocą właściwych środków kontroli występowania¹⁸. Środki w ramach EVF zabezpieczone są na podstawie wielokrotnie nowelizowanej Decyzji Rady nr 424/1990 z 26 czerwca 1990 roku w sprawie wydatków w dziedzinie weterynarii¹⁹, ostatnio w 2006 roku Decyzją Rady nr 965/2006 z 19 grudnia 2006 roku²⁰. Stosownie do przedmiotowej Decyzji środki specjalne oznaczają:

¹³ Podzielono tę sumę na dwie równe części (po 14,6 mln euro) na zobowiązania oraz na płatności. Kwota ta została rozdysponowana między niektóre kraje członkowskie UE. Są nimi: Austria, Belgia, Francja, Grecja, Hiszpania, Niemcy, Portugalia i Włochy. Por.: Załącznik nr 1 do Decyzji KE nr 472/2006 z 4 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 187 z 8 lipca 2006 roku.

¹⁴ Por.: ibidem, uwaga nr 2.

¹⁵ http://europa.eu.int/eur-lex/lex/budget/data/P2008_VOL4/PL/nmc-titleN17E07/nmc-chapterN18097/index.html

¹⁶ Por.: art. 7 Ustawy z 20 listopada 2002 roku, [w:] Dz.U. RP z 2002 roku, nr 240, poz. 2059.

¹⁷ Por.: Jan W. Tkaczyński / Guido Rossmann, *Fundusze Unii Europejskiej*, Białystok 2003, s. 84.

¹⁸ Por.: Wstęp do Decyzji Rady nr 424/1990 z 26 czerwca 1990 roku, [w:] Dz.U. WE nr L 224 z 18 sierpnia 1990 roku.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Kolejne nowelizacje przedstawiają się następująco: Decyzja Rady nr 133/1991, Rozporządzenie Rady nr 3763/1991, Decyzja KE nr 337/1992, Decyzja Rady nr 438/1992, Dyrektywa Rady nr 117/1992, Dyrektywa Rady nr 119/1992, Decyzja KE nr 439/1994, Decyzja KE nr 77/1994, Decyzja Rady nr 370/1994, Rozporządzenie Rady nr 1258/1999, Decyzja Rady nr 12/2001, Decyzja Rady nr 572/2001, Rozporządzenie Rady nr 806/2003, Dyrektywa PE i Rady nr 99/2003, Decyzja Rady nr 53/2006, Rozporządzenie Rady nr 1791/2006, Decyzja Rady nr 965/2006.

- środki stosowane w stanach zagrożenia,
- kampanię przeciw pryszczycy,
- środki ochrony zwierząt,
- wkład w krajowe programy zwalczania niektórych chorób,
- środki techniczne i naukowe.

W stanach zagrożenia przewiduje się podjęcie działań natychmiastowych, polegających na udzielaniu pomocy finansowej Wspólnoty w celu eliminacji choroby. Pomoc ta wynika z izolacji gospodarstwa od chwili podejrzenia wystąpienia choroby stwierdzonej oficjalnie przez państwowe służby weterynaryjne. Wówczas pomoc może zostać udzielona w zakresie²¹:

- uboju należących do podanych gatunków zwierząt, które zachorowały, są zakażone albo podejrzewane o zachorowanie lub zakażenie,
- zniszczenia skażonej paszy i skażonego wyposażenia w wypadkach, kiedy nie można dokonać jego dezynfekcji,
- oczyszczenia, dezynsekcji i dezynfekcji gospodarstw i wyposażenia w gospodarstwach,
- ustanowienia stref ochronnych,
- wdrożenia odpowiednich środków w celu zapobieżenia rozprzestrzenianiu się zakażenia,
- ustanowienia okresu wyczekiwania, jaki ma być przestrzegany po uboju, a przed ponownym obsadzeniem gospodarstwa,
- szybkiego i dostatecznego odszkodowania dla hodowców.

Tabela 54. Wyszczególnienie chorób kwalifikujących się do wsparcia w ramach EVF

| |
|--|
| księgosusz |
| choroba pęcherzykowa świń |
| choroba cieszyńska |
| ospa owiec lub kóz |
| guzowata choroba skóry bydła |
| pęcherzykowe zapalenie jamy ustnej |
| choroba krwotoczna jeleni |
| klasyczny pomór świń |
| pomór małych przeżuwaczy |
| choroba niebieskiego języka |
| gorączka doliny Rift |
| afrykański pomór koni |
| wenezuelskie wirusowe zapalenie mózgu i rdzenia koni |
| zaraza płucna bydła |
| afrykański pomór świń |

Źródło: art. 3 ust. 1 Decyzji Rady nr 424/1990 z 26 czerwca 1990 roku, [w:] Dz.U. WE nr L 224 z 18 sierpnia 1990 roku (por.: Dyrektywa Rady nr 119/1992 z 17 grudnia 1992 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 62 z 15 marca 1993 roku; Decyzja KE nr 439/1993 z 30 czerwca 1993 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 203 z 13 sierpnia 1993 roku; Decyzja Rady nr 370/94 z 21 czerwca 1994 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 168 z 2 lipca 1994 roku)

²¹ Por.: art. 3 ust. 3 Decyzji Rady nr 424/1990 z 26 czerwca 1990 roku, [w:] Dz.U. WE nr L 224 z 18 sierpnia 1990 roku.

EVF podejmuje również interwencję w wypadku wystąpienia ptasiej grypy. W takiej sytuacji wkład finansowy podzielony jest w razie konieczności na kilka transz i wynosi:

- 50% wydatków poniesionych przez państwo członkowskie na odszkodowania dla hodowców za uśmiercenie drobiu lub innych utrzymywanych ptaków oraz zniszczone jaja,
- 50% wydatków poniesionych przez państwo członkowskie na zniszczenie zwierząt, zniszczenie produktów pochodzenia zwierzęcego, oczyszczenie i dezynfekcję gospodarstw oraz wyposażenia, zniszczenie skażonej paszy oraz zniszczenie skażonego wyposażenia, gdy nie może ono zostać zdezynfekowane,
- w wypadku wystąpienia konieczności szczepień interwencyjnych²² wysokość kosztów kwalifikowanych wynosi 100% kosztów dostawy szczepionki i 50% kosztów poniesionych przy przeprowadzaniu szczepień.

W wypadku wystąpienia pryszczycy EVF finansuje działania podejmowane przez państwa członkowskie do wysokości 60% poniesionych przez nie wydatków. Mowa tutaj o odszkodowaniach za wszelkie działania niezbędne do zlikwidowania epidemii choroby oraz odszkodowań z tytułu²³:

- uboju i zniszczenia zwierząt,
- zniszczenia mleka,
- czyszczenia i dezynfekcji gospodarstw,
- zniszczenia skażonych pasz i, kiedy nie ma możliwości dezynfekcji, zniszczenia skażonego wyposażenia,
- strat poniesionych przez rolników w wyniku ograniczeń nałożonych na sprzedaż inwentarza żywego i tuczonych pastwiskowo zwierząt w wyniku przywrócenia natychmiastowych szczepień, zgodnie z art. 13 ust. 3 Dyrektywy nr 511/1985.

Poza działaniami w postaci reakcji na dane zagrożenie, EVF podejmuje również działania prewencyjne, wspierając z jednej strony działania informacyjne w zakresie zdrowia, dobrostanu zwierząt oraz bezpieczeństwa żywności²⁴, z drugiej – programy zwalczania, kontroli i monitorowania chorób zwierząt i chorób odzwierzęcych (zoonoz). Do wsparcia kwalifikują się następujące działania dotyczące skutecznej inspekcji weterynaryjnej²⁵:

- udzielanie pomocy finansowej laboratoriom łącznikowym i laboratoriom referencyjnym,
- wkład finansowy w przeprowadzanie badań mających na celu zapobieganie zoonozom,
- wkład finansowy we wdrażanie nowych strategii kontrolnych wynikających z zasad wspólnotowego rynku wewnętrznego.

²² Stosownie do art. 54 Dyrektywy Rady nr 94/2005 z 20 grudnia 2005 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 10 z 14 stycznia 2006 roku.

²³ Por.: art. 11 ust. 4 Decyzji Rady nr 424/1990 z 26 czerwca 1990 roku, [w:] Dz.U. WE nr L 224 z 18 sierpnia 1990 roku.

²⁴ Por.: ibidem, art. 16–21 oraz: Decyzja Rady nr 965/2006 z 19 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 397 z 31 grudnia 2006 roku.

²⁵ Por.: art. 27 Decyzji Rady nr 424/1990 z 26 czerwca 1990 roku, [w:] Dz.U. WE nr L 224 z 18 sierpnia 1990 roku.

3. Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji

Obserwowane ostatnimi czasy szerokie otwieranie się gospodarek krajowych na procesy związane z międzynarodową konkurencją umożliwiło wykreowanie wielu nowych możliwości rozwojowych zarówno pod względem dynamiki gospodarczej, jak i podniesienia konkurencyjności oraz tworzenia miejsc pracy dla wysoko wykwalifikowanej kadry. Zmiany technologiczne i coraz bardziej globalizujące się rynki, w połączeniu z powstawaniem nowych potęg gospodarczych, takich jak Chiny czy Indie, gwałtownie przeobrażają ekonomię światową. Unia Europejska odpowiedziała na to globalne wyzwanie przez przygotowanie Strategii na rzecz Wzrostu Gospodarczego i Zatrudnienia. Jej zasadniczym celem jest pomoc państwom członkowskim, a także ich obywatelom, w optymalnym korzystaniu z możliwości, jakie niosą innowacje technologiczne i rynki globalne.

Nie należy jednak zapominać, że oprócz wspomnianych wyżej pozytywnych aspektów globalizacji i otwierania rynków, procesy te wywołują również zjawiska niepożądane. Ubocznym efektem takich przemian jest bowiem także zwiększanie skali bezrobocia bądź zagrożenia bezrobociem w mniej konkurencyjnych regionach krajów członkowskich lub sektorach gospodarki. W konsekwencji może to prowadzić do wzrostu oporu przeciwko postępującym procesom integracji europejskiej²⁶.

Z tego względu 1 marca 2006 roku Komisja Europejska zaproponowała przeznaczanie do 500 mln euro rocznie na nowo utworzony Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji (EGAF – European Globalisation Adjustment Fund)²⁷. Przewodniczący Komisji Europejskiej Jose Manuel Barroso stwierdził, że „Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji stanowić będzie wyraz solidarności Unii Europejskiej z osobami poszkodowanymi w wyniku zwolnień spowodowanych zmianami rynkowymi. W ten sposób będzie on bodźcem powodującym odpowiednią i skuteczną reakcję na negatywne skutki otwarcia rynków. Fundusz ma pomóc zwolnionym pracownikom w powrocie na rynek pracy, ponieważ naszym celem jest konkurencyjna, ale także sprawiedliwa Unia Europejska”²⁸. Z kolei Vladimír Špidla, unijny komisarz do spraw społecznych i równości szans, dodał, że „jest to fundusz dla ludzi. W gospodarce epoki globalizacji

²⁶ Por.: Loukas Tsoukalis, *Why We Need a Globalisation Adjustment Fund*, <http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/Loukas-final.pdf>, s. 4.

²⁷ Jednak pierwsze kroki w tym kierunku zostały poczynione już w 2005 roku, a to za sprawą Raportu KE „European Values in Globalised World” (COM (2005) 525 final, 20/10/2005, <http://www.europa.eu/scadplus/leg/fr/cha/c10150.htm>) oraz listu przewodniczącego Barroso z 20 października 2005 roku do przewodniczących PE i RUE. Zgoda na utworzenie Funduszu została wyrażona podczas szczytu Rady Europejskiej w Brukseli w dniach 15–16 grudnia 2005 roku. Por.: Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Globalisation adjustment Fund, http://ec.europa.eu/employment_social/news/2006/mar/com06091_final_en.pdf, s. 2–3. Por.: Raphael Minder / Chris Smyth, *EU shows 'caring side' to victims of globalisation*, [w:] Financial Times z 1 marca 2006, <http://www.ft.com/cms/s/4a38f97a-a960-11da-a64b-0000779e2340.html>; Anthony Browne, *EU's £340m aid package for globalisation victims*, [w:] The Times z 2 marca 2006, http://www.timesonline.co.uk/tol/sport/football/european_football/article736447.ece; Etienne Wasmer / Jakob von Weizsäcker / Michał Boni, *Jak pomóc przegrany globalizacji*, [w:] Gazeta Prawna z 25–27 maja 2007, <http://www.gazetaprawna.pl/?action=showServiceArticle&id=64&dok=1971.81.0.39.11.1.0.1.htm&p=1>

²⁸ Por.: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/245&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

pracownicy w niektórych sektorach niestety tracą swoje miejsca pracy. Ponieważ UE podejmuje decyzje związane z handlem zewnętrznym, logiczne jest, że poprzez Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji podejmuje ona zobowiązanie zapewnienia, że pracownicy, którzy stracą swoje miejsca pracy z powodu zmian rynkowych, nie zostaną zapomniani ani pominięci w zmieniającym się środowisku gospodarczym²⁹.

Prawną podstawę wydania stosownej regulacji powołującej do życia EGAF stanowi art. 159 ust. 3 TWE, który zezwala Radzie UE na podjęcie działań, w zgodzie z procedurą współdecyzji i po konsultacjach z Komitetem Regionów i Komitetem Ekonomiczno-Społecznym³⁰. Działania, o których mowa, muszą być niezbędne i zarazem niemożliwe do zrealizowania (sfinansowania) w ramach funduszy strukturalnych. Interwencja prowadzona poza funduszami strukturalnymi, w tym konkretnym wypadku, jest niezbędna, by zapewnić wsparcie dla pracowników zwalnianych w wyniku znacznych zmian strukturalnych w światowym obiegu handlowym, tam, gdzie takowe zwolnienia mają znaczący (negatywny) wpływ na regionalną i lokalną gospodarkę. Przez pomaganie takim osobom w ponownej integracji z rynkiem pracy fundusz ma się przyczynić do wzmocnienia ekonomicznej i społecznej spójności w ramach Unii Europejskiej.

W kwestii przedmiotu i zakresu działania EGAF w analizowanym rozporządzeniu postanowiono, że „mając na uwadze pobudzenie wzrostu gospodarczego oraz stworzenie większej ilości miejsc pracy w Unii Europejskiej niniejsze rozporządzenie ustanawia EGAF, w celu umożliwienia Wspólnocie udzielania wsparcia dla pracowników zwalnianych w wyniku poważnych zmian strukturalnych w kierunkach światowego handlu spowodowanych globalizacją, gdy zwolnienia te mają istotny niekorzystny wpływ na gospodarkę regionalną lub lokalną³¹”. Okres jego stosowania związany jest z okresem obowiązywania ram finansowych, czyli od 1 stycznia 2007 do 31 grudnia 2013 roku.

By uniknąć podwajania przedsięwzięć podejmowanych w ramach różnych polityk wspólnotowych, w szczególności zaś w ramach polityki spójności, zostały zastosowane warunki wstępne, które w przejrzysty i jasny sposób określiły zakres instrumentu, wykluczając jednocześnie podwójne finansowanie i zapewniając koordynację wsparcia z różnych wspólnotowych źródeł finansowania³², a także nie zastępując środków wypłacanych bezrobotnym przez państwa członkowskie. W tym miejscu należy wskazać, jakie warunki uczestnictwa w pomocy z EGAF zaplanował ustawodawca. Otóż „wkład finansowy z EGAF jest zapewniony, gdy istotne zmiany strukturalne w kierunkach świa-

²⁹ Ibidem.

³⁰ Propozycja utworzenia tego funduszu została pozytywnie, choć nie bez uwag, przyjęta m.in. przez polski rząd, ETUC (The European Trade Union Confederation) i UEAPME (European Association of Craft, Small and Medium-Sized Enterprises), odpowiednio w: [http://parl.sejm.gov.pl/SUE5.nsf/0/9271E3B5CBDC682BC1257176001B7CA7/\\$file/Projekt%20stanowiska_091_ostateczny.doc](http://parl.sejm.gov.pl/SUE5.nsf/0/9271E3B5CBDC682BC1257176001B7CA7/$file/Projekt%20stanowiska_091_ostateczny.doc), <http://www.etuc.org/a/2134> i http://www.ueapme.com/docs/pos_papers/2006/060404_EGAF.pdf. Z drugiej jednak strony sens utworzenia EGAF został podany w wątpliwość m.in. przez CEPS (Centre for European Policy Studies) i Eurochambres (The Association of European Chambers of Commerce and Industry), odpowiednio w: <http://www.euractiv.com/en/socialeurope/eu-globalisation-fund-solidarity-symbol/article-153032> i http://www.eurochambres.be/PDF/pdf_press_2006/12-GlobalisationFund1March06.pdf

³¹ Art. 1 ust. 1 akapit 1 Rozporządzenia PE i Rady nr 1927/2006 z 20 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 406 z 30 grudnia 2006 roku. Por.: Loukas Tsoukalis, op.cit., s. 5–6.

³² Co więcej, KE i kraje uczestniczące winny zapewnić, że otrzymywane wypłaty z EGAF będą wykorzystywane w zgodzie z zasadami równości płci i niedyskryminacji (a także subsydiarności i proporcjonalności) – por.: art. 6–7 Rozporządzenia PE i Rady nr 1927/2006 z 20 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 406 z 30 grudnia 2006 roku.

towego handlu prowadzą do poważnych zakłóceń gospodarczych, a szczególnie znacznego wzrostu przywozu do UE lub szybkiego spadku udziału rynkowego UE w danym sektorze, lub też przenoszeniu działalności gospodarczej do państw trzecich, skutkiem czego jest:

- a) co najmniej 1000 zwolnień w przedsiębiorstwie w jednym państwie członkowskim w okresie 4 miesięcy, włącznie z pracownikami zwalnianymi u jego dostawców lub producentów znajdujących się niżej w łańcuchu dostaw, lub
- b) co najmniej 1000 zwolnień w okresie 9 miesięcy, szczególnie w małych i średnich przedsiębiorstwach w sektorze według klasyfikacji NACE 2, w jednym regionie lub dwóch sąsiadujących regionach na poziomie NUTS II,
- c) w przypadku niewielkich rynków pracy lub w wyjątkowych okolicznościach, odpowiednio uzasadnionych przez państwo/państwa członkowskie, wniosek o wkład z EGAF może zostać uznany za dopuszczalny, mimo że warunki określone w lit. a) i b) nie są całkowicie spełnione, jeżeli zwolnienia mają poważny wpływ na zatrudnienie i lokalną gospodarkę. Łączna kwota wkładów z tytułu wyjątkowych okoliczności nie może przekroczyć 15% EGAF w każdym roku³³.

W założeniach zatem Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji uzupełnić ma już istniejące unijne polityki i instrumenty finansowe, w tym także i te dotyczące i towarzyszące restrukturyzacji. Jednak zaznaczyć należy, iż EGAF łączy w sobie wymiar terytorialny (tzn. że będzie dostępny w każdym państwie członkowskim UE) ze specyficznym i ukierunkowanym działaniem, skoncentrowanym na indywidualnym wspieraniu reintegracji z rynkiem pracy pracowników pokrzywdzonych przez zmieniające się międzynarodowe uwarunkowania handlowe. Każdego roku będzie mogło z niego skorzystać, według szacunków KE, do 50 tys. pracowników w UE. Funkcjonując jako symbol solidarności unijnej, wspomniany fundusz zapewni jednorazowe, ograniczone czasowo indywidualne wsparcie stosownych działań, by pomagać, przykładowo, pracownikom, których dotknęły zmiany globalizacyjne³⁴.

Ściślej rzecz ujmując, pomoc z EGAF można uzyskać na sfinansowanie tzw. aktywnych środków rynku pracy³⁵, które w myśl art. 3 zdanie 1 Rozporządzenia nr 1927/2006 „stanowią część skoordynowanego pakietu zindywidualizowanych usług mających na celu reintegrację zwolnionych pracowników z rynkiem pracy i które obejmują:

- a) pomoc w poszukiwaniu pracy, poradnictwo zawodowe, indywidualnie dobrane szkolenia i przekwalifikowanie, włącznie z umiejętnościami w zakresie technologii komunikacyjnych i informacyjnych (TIK) oraz poświadczaniem zdobytego

³³ Ibidem, art. 2.

³⁴ W ten sposób fundusz przyczyni się do ustanowienia warunków *flexicurity* w ramach UE – równowagi między elastycznością a bezpieczeństwem zatrudnienia (z ang. *flexibility* – elastyczność; *security* – bezpieczeństwo). Wsparcie w ramach tego funduszu ma być komplementarne do wysiłków państw członkowskich na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym; będzie udzielane tylko na wyraźną prośbę państwa (państw).

³⁵ EGAF nie finansuje tzw. pasywnych środków ochrony socjalnej – por.: art. 3 Rozporządzenia PE i Rady nr 1927/2006 z 20 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 406 z 30 grudnia 2006 roku. Jednak z inicjatywy danego państwa członkowskiego EGAF może finansować działania przygotowawcze w zakresie zarządzania, dostarczania i upowszechniania informacji na swój temat oraz działania kontrolne (art. 3). Z inicjatywy KE finansowana może być także pomoc techniczna w ramach limitu 0,35% zasobów finansowych EGAF dostępnych na dany rok (art. 8 ust. 1).

- doświadczenia, pomoc w zakresie zwolnień monitorowanych oraz promowanie przedsiębiorczości lub pomoc w samozatrudnieniu,
- b) specjalne ograniczone w czasie środki, takie jak dodatki na poszukiwanie pracy, dodatki na koszty przeniesienia lub dodatki dla osób uczestniczących w kształceniu przez całe życie i szkoleniach,
 - c) środki motywujące w szczególności pracowników znajdujących się w niekorzystnej sytuacji lub starszych pracowników, aby umożliwić im utrzymanie się na rynku pracy lub powrót na rynek pracy”.

Wobec powyższego należy w tym miejscu poddać analizie kwestię ubiegania się o wsparcie finansowe z EGAF. Aby je uzyskać, państwo/państwa członkowskie, w terminie 10 tygodni od dnia, w którym zostały spełnione warunki wstępne wymienione w art. 2 Rozporządzenia nr 1927/2006, winny złożyć na ręce Komisji Europejskiej stosowny wniosek. Ów wniosek powinien zawierać wiele elementów, takich jak m.in. (art. 5 ust. 2 Rozporządzenia nr 1927/2006):

- uzasadnioną analizę związku między planowanymi zwolnieniami a poważnymi zmianami strukturalnymi w kierunkach światowego handlu, a także wykaz liczby zwolnień oraz wyjaśnienie nieprzewidzianego charakteru tych zwolnień,
- dane identyfikacyjne zwalnianych przedsiębiorstw (krajowych lub międzynarodowych), mniejszych dostawców lub producentów, sektorów oraz kategorie pracowników, których to dotyczy,
- opis obszaru, którego to dotyczy, jego władz oraz innych zainteresowanych podmiotów, a także spodziewanego wpływu zwolnień na zatrudnienie lokalne, regionalne lub krajowe,
- skoordynowany pakiet zindywidualizowanych usług, które mają być finansowane, z podziałem na szacunkowe koszty, w tym informacje dotyczące ich komplementarności z działaniami finansowanymi z funduszy strukturalnych, a także informacje o działaniach obowiązujących w świetle prawa krajowego lub w wyniku umów zbiorowych,
- termin (terminy), od którego (których) rozpoczęto lub zaplanowano rozpocząć świadczenie zindywidualizowanych usług dla pracowników objętych zwolnieniami,
- opis procedury konsultacji z partnerami społecznymi,
- wskazanie organu odpowiedzialnego za zarządzanie i kontrolę finansową zgodnie z art. 18 Rozporządzenia nr 1927/2006.

Co więcej, zainteresowane państwo (państwa) członkowskie dostarcza(ją) również wszelkie właściwe dane statystyczne i inne wymagane przez KE informacje, by ta mogła ocenić, czy zostały spełnione kryteria interwencji. Jeżeli zostaną stwierdzone przesłanki do udzielenia pomocy, Komisja, uwzględniając w szczególności liczbę pracowników potrzebujących wsparcia, proponowane działania i szacunkowe koszty, w możliwie najkrótszym czasie przedstawia propozycję dotyczącą wkładu finansowego, który może zostać przyznany w granicach dostępnych środków³⁶. Jeżeli natomiast na podstawie do-

³⁶ Kwota ta nie może przekraczać 50% łącznych szacunkowych kosztów, o których mowa w art. 5 ust. 2 lit. d) Rozporządzenia PE i Rady nr 1927/2006 z 20 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 406 z 30 grudnia 2006 roku.

konanej oceny KE uzna, że warunki przekazania wkładu finansowego nie zostały spełnione, powiadamia dane państwo/państwa członkowskie najszybciej jak to tylko możliwe (art. 10 Rozporządzenia nr 1927/2006).

Zasady działania EGAF są zgodne z przepisami pkt 28 Porozumienia Międzyinstytucjonalnego (wraz z wszelkimi zmianami od tego punktu), a środki dotyczące EGAF są ujęte w budżecie ogólnym Unii Europejskiej jako rezerwa w ramach zwykłej procedury budżetowej³⁷. Z tego właśnie powodu, w sytuacji gdy KE uzna, że z Funduszu powinien zostać przekazany wkład finansowy, przedkłada władzy budżetowej³⁸ wniosek o zatwierdzenie środków odpowiadających kwocie określonej zgodnie z art. 10 Rozporządzenia nr 1927/2006 oraz wniosek o przesunięcie tej kwoty do EGAF³⁹. Przedstawiając taki wniosek, Komisja Europejska uruchamia tym samym procedurę rozmów trójstronnych, aby uzyskać zgodę obydwu organów wspólnotowej władzy budżetowej na wykorzystanie EGAF oraz wymaganej kwoty dofinansowania. Po udostępnieniu środków przez władzę budżetową Komisja Europejska podejmuje decyzję w sprawie wkładu finansowego⁴⁰.

Po podjęciu decyzji Komisja, z zasady w terminie piętnastu dni, przekazuje państwu (państwom) członkowskiemu (członkowskim) wkład finansowy w jednej racie, a ono (one) wykorzystuje wkład finansowy wraz z narosłymi odsetkami w ciągu 12 miesięcy od dnia przedłożenia swojego wniosku (art. 13 Rozporządzenia nr 1927/2006). Po upływie 6 miesięcy od tego okresu państwo beneficjent zobligowane jest do przedłożenia KE stosownego sprawozdania z przebiegu realizacji otrzymanego wsparcia, w tym także informacji o rodzaju działań, osiągniętych najważniejszych wynikach wraz z uzasadnieniem wydatków, wskazując komplementarność rzeczonych działań z działaniami finansowanymi z EFS. Najpóźniej po upływie kolejnych 6 miesięcy Komisja Europejska zamyka operację (art. 15 Rozporządzenia nr 1927/2006)⁴¹.

Podobnie jak funduszy strukturalnych, także i EGAF dotyczą pewne uregulowania kwestii informowania, przeprowadzania ocen czy kontroli prowadzonych działań. W materii dostępu do informacji każde państwo członkowskie „dostarcza i upowszechnia informacje o finansowanych działaniach. Informacje te dostępne są dla zaintereso-

³⁷ Wobec takiego ujęcia tej kwestii Loukas Tsoukalis posunął się do twierdzenia, że EGAF to „rodzaj mechanizmu kryzysowego”, Loukas Tsoukalis, op.cit., s. 6.

³⁸ Trudno znaleźć jasno sprecyzowaną definicję terminu „władza budżetowa”. Jednak przyglądając się procedurze uchwalania rocznego budżetu UE, można dojść do wniosku, że nie jest to ciało formalne, lecz tylko określenie na Radę UE i PE zajmujące się w danym czasie tym zagadnieniem. Nadmienić również należy, że KE przedkłada stosowny wniosek Radzie UE, która po naniesieniu swoich poprawek przekazuje go do PE (procedura ta jest znacznie dłuższa, dlatego też nie zostanie ona tutaj zaprezentowana). Por.: http://ec.europa.eu/budget/budget_detail/deciding_en.htm

³⁹ Jednak należy pamiętać, że przeniesienia związane z Funduszem dokonywane są zgodnie z art. 24 ust. 4 Rozporządzenia Rady nr 1605/2002 z 25 czerwca 2002 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 248 z 16 września 2002 roku.

⁴⁰ Na dzień 1 września każdego roku budżetowego minimum ¼ maksymalnej rocznej wysokości EGAF musi być dostępna w celu pokrycia ewentualnych potrzeb, które pojawić się mogą do końca roku, art. 12 ust. 6 Rozporządzenia PE i Rady nr 1927/2006 z 20 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 406 z 30 grudnia 2006 roku.

⁴¹ Po raz pierwszy w 2008 roku i do dnia 1 lipca każdego roku KE przedstawia PE i RUE sprawozdanie z działalności w ramach niniejszego rozporządzenia; jest ono przekazywane także do wiadomości EKE-S, KR oraz partnerów społecznych. Po pierwszym sprawozdaniu rocznym PE i RUE mogą, na wniosek KE, lecz nie później niż do 31 grudnia 2013 roku, dokonać przeglądu Rozporządzenia nr 1927/2006, by zapewnić, że cel EGAF, tj. solidarność, został osiągnięty i że przepisy Rozporządzenia odpowiednio uwzględniają specyfikę gospodarczą, społeczną i terytorialną wszystkich państw członkowskich, ibidem, art. 20.

wanych pracowników⁴², władz lokalnych i regionalnych, partnerów społecznych, mediów i szerokich kręgów społeczeństwa. Podkreśla to rolę Wspólnoty i zapewnia, że wkład z Funduszu jest dostrzegalny”. Niemniej pewne obowiązki spoczywają także i na Komisji Europejskiej, która ma za zadanie stworzenie strony internetowej zawierającej informacje na temat EGAF – we wszystkich językach wspólnotowych (art. 9 ust. 1–2 Rozporządzenia nr 1927/2006).

W kwestii oceny ustawodawca wspólnotowy postanowił, że KE, z własnej inicjatywy i we współdziałaniu z państwami członkowskimi, dwukrotnie będzie przeprowadzać ocenę efektywności działania EGAF:

- w połowie okresu programowania, ale nie później niż do dnia 31 grudnia 2011 roku,
- ocenę *ex post* do dnia 31 grudnia 2014 roku, z pomocą ekspertów zewnętrznych, w celu określenia wpływu EGAF i jego wartości dodanej (art. 17 ust. 1 Rozporządzenia nr 1927/2006)⁴³.

Jeżeli zaś przyjrzeć się bliżej zarządzaniu i kontroli finansowej działań Funduszu, trzeba zauważyć, że bez uszczerbku dla odpowiedzialności Komisji za wykonanie ogólnego budżetu Wspólnot Europejskich⁴⁴, państwa członkowskie przejmują odpowiedzialność w tej kwestii. „W tym celu podejmowane przez nie środki obejmują:

- a) weryfikowanie, czy zarządzanie i system kontroli zostały ustanowione i są realizowane w sposób zapewniający, że fundusze Wspólnoty są wykorzystane efektywnie i prawidłowo zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansowego,
- b) weryfikowanie, czy finansowane działania zostały właściwie przeprowadzone,
- c) zapewnienie, by finansowane wydatki były oparte na wiarygodnych dokumentach pomocniczych, prawidłowe i zgodne z przepisami,
- d) zapobieganie, wykrywanie i korygowanie nieprawidłowości, w sposób określony w art. 70 Rozporządzenia nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności, oraz odzyskiwanie kwot nienależnie wypłaconych wraz z odsetkami za spóźnione wypłaty, zgodnie z tym samym artykułem”⁴⁵.

⁴² Termin „zainteresowani pracownicy” oznacza tych pracobiorców, o których mowa w art. 2 Rozporządzenia nr 1927/2006, *op.cit.*

⁴³ Wyniki oceny, podobnie jak i sprawozdanie roczne, przekazywane są do wiadomości PE, RUE, EKE-S, KR i partnerów społecznych, *ibidem*, art. 17 ust. 2.

⁴⁴ „Ponosząc odpowiedzialność za wykonanie ogólnego budżetu Wspólnot Europejskich, Komisja podejmuje wszelkie kroki niezbędne do zweryfikowania, czy finansowane działania przeprowadzane są zgodnie z zasadami należytego i efektywnego zarządzania finansowego, zgodnie z przepisami Rozporządzenia Rady nr 1605/2002. Obowiązkiem każdego z państw członkowskich jest posiadanie sprawnie funkcjonujących systemów zarządzania i kontroli; Komisja upewnia się, że takie systemy funkcjonują. W tym celu, bez uszczerbku dla uprawnień Trybunału Obrachunkowego lub kontroli przeprowadzanych przez państwa członkowskie (...), urzędnicy lub inni pracownicy Komisji mogą przeprowadzać kontrole na miejscu, w tym kontrole wrywkowe działań finansowanych przez Fundusz, po uprzednim powiadomieniu z wyprzedzeniem minimum jednego dnia roboczego. Komisja powiadamia zainteresowane państwo w celu otrzymania wszelkiej niezbędnej pomocy. Urzędnicy lub inni pracownicy zainteresowanych państw członkowskich mogą uczestniczyć w takich kontrolach”, *ibidem*, art. 18 ust. 3.

⁴⁵ *Ibidem*, art. 18 ust. 1. Pamiętać jednak należy, że państwa członkowskie w odpowiednim czasie powiadamiają o tym KE i informują ją o przebiegu postępowań administracyjnych i prawnych.

W razie stwierdzenia nieprawidłowości państwa członkowskie dokonują niezbędnych korekt finansowych, które polegają na anulowaniu całości lub części dofinansowania ze strony Wspólnoty. Kraj beneficjent jest wówczas zmuszony odzyskać wszystkie środki utracone w wyniku wykrytej nieprawidłowości i zwrócić je Komisji Europejskiej. W wypadku zaś, gdy wspomniana kwota nie zostanie zwrócona w wyznaczonym terminie, naliczane będą odsetki z tytułu niedotrzymania warunków uczestnictwa w operacjach Funduszu (art. 18 ust. 2 Rozporządzenia nr 1927/2006)⁴⁶. Ażeby umożliwić KE i Trybunałowi Obrachunkowemu przeprowadzanie kontroli, państwo członkowskie musi zapewnić dostęp do wszystkich dokumentów dotyczących poniesionych wydatków w okresie trzech lat po likwidacji wkładów finansowych otrzymanych z Funduszu (art. 18 ust. 4 Rozporządzenia nr 1927/2006).

4. Fundusz Solidarności Unii Europejskiej

Podstawą prawną do utworzenia Funduszu Solidarności Unii Europejskiej (SF – European Union Solidarity Fund) był, z uwagi na jego specyfikę działania, art. 159 akapit 3 oraz art. 181a akapit 2 TWE. Prawodawca wspólnotowy stwierdził, że zachodzi przesłanka do zastosowania szczególnych działań poza funduszami strukturalnymi skierowanymi do państw członkowskich oraz prowadzenia współpracy gospodarczej, finansowej i technicznej z państwami trzecimi⁴⁷. W wypadku Funduszu Solidarności UE chodzi o państwa stowarzyszone, które czynią starania, aby stać się w przyszłości pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej.

Bezpośrednią przyczyną powołania do życia Funduszu Solidarności była klęska powodzi, która w sierpniu 2002 roku dotknęła Austrię, Czechy i Niemcy, a kilka tygodni później także południową Francję. Straty spowodowane powodzią zostały oszacowane na 15 mld euro. Klęska upałów, jaka nawiedziła region śródziemnomorski w 2003 roku, powodując pożary lasów i suszę, potwierdziła zasadność utworzenia Funduszu Solidarności i oferowanej w jego ramach pomocy dla regionów i państw dotkniętych klęskami żywiołowymi⁴⁸.

Fundusz Solidarności UE został ustanowiony na mocy Rozporządzenia Rady nr 2012/2002 z 11 listopada 2002 roku (akt ten wszedł w życie 15 listopada 2002 roku). Przyjęte unormowania prawne umożliwiają Unii Europejskiej reagowanie w sytuacjach poważnych klęsk⁴⁹ żywiołowych w państwach do niej należących, jak i tych, które roz-

⁴⁶ W sytuacji gdy kwota rzeczywistych kosztów działania jest niższa niż szacunkowa kwota podana zgodnie z art. 12, KE żąda, by państwo członkowskie zwróciło odpowiednią kwotę otrzymanego współfinansowania, naliczając karne odsetki za zwłokę w dokonaniu zwrotu funduszy, *ibidem*, art. 19.

⁴⁷ Por.: art. 181a akapit 1–2 TWE, [w:] Dz.U. UE nr C 321E z 29 grudnia 2006 roku (wersje skonsolidowane TWE i TUE).

⁴⁸ Por.: *Fundusz Solidarności i zapobieganie klęskom*, [w:] Inforegio Panorama 15 (2004), s. 3.

⁴⁹ Poważna klęska w rozumieniu przedstawianego Rozporządzenia oznacza każdą klęskę powodującą w co najmniej jednym z dotkniętych państw szkody ocenione na ponad 3 mld euro w cenach z 2002 roku lub na ponad 0,6% jego DNB. Por.: art. 2 ust. 2 Rozporządzenia Rady nr 2012/2002 z 11 listopada 2002 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 311 z 14 listopada 2002 roku. W myśl zaprezentowanej przez KE propozycji aktualizacji tego Rozporządzenia bezpośrednie szkody, które wyniosą ponad 1 mld euro w cenach z 2007 roku

poczęły negocjacje akcesyjne. W myśl Rozporządzenia nr 2012/2002 Fundusz ten funkcjonować miał do końca 2006 roku⁵⁰. Obecnie trwają prace nad nowym rozporządzeniem w przedmiotowej kwestii⁵¹, które jest w trakcie procedury legislacyjnej⁵² i oczekuje na zatwierdzenie przez Radę Unii Europejskiej⁵³.

Na obecnym etapie prac legislacyjnych propozycje zmiierzają do rozszerzenia zakresu działania przedstawianego Funduszu. Chodzi o możliwość interwencji nie tylko w wypadku sytuacji kryzysowych wynikających z klęsk żywiołowych, ale również katastrof przemysłowo-technologicznych, zagrożenia zdrowia publicznego i aktów terroryzmu⁵⁴.

Okazywanie solidarności z krajami trzecimi w obliczu klęsk i sytuacji nadzwyczajnych od wielu lat jest częścią działań zewnętrznych Wspólnoty. Ze środków Funduszu można udzielić pomocy finansowej uprawnionym krajom do wysokości 1 mld euro rocznie. Odpowiednie reagowanie na poziomie Wspólnoty na tego rodzaju kryzysy, z zastosowaniem istniejących instrumentów, jest jednak niezwykle trudne lub wręcz niemożliwe. Pokazują to dobitnie przykłady katastrof, takich jak wyciek ropy z tankowca „Prestige” w listopadzie 2002 roku bądź ataki terrorystyczne w Madrycie w marcu 2004 roku. Nie jest również obecnie możliwe zapewnienie pomocy z Funduszu Solidarności UE w wypadku sytuacji kryzysowych dotyczących zdrowia publicznego, czego dowodzi przykład rozprzestrzeniania się w Europie pandemii takiej choroby jak SARS.

Możliwość interwencji Funduszu pozostaje ograniczona, jak już to zostało powiedziane, do sytuacji „poważnych klęsk”⁵⁵. Interwencja możliwa jest w momencie zajścia co najmniej jednej z dwóch przesłanek. Pierwsza polega na tym, że szkody przekraczające bezwzględny lub względny próg, w zależności od tego, który z nich jest niższy, odnoszą się do uszkodzeń fizycznych spowodowanych przez klęski, włączając powstałe w związku z nimi koszty interwencyjne⁵⁶. W praktyce będą w to włączone nie tylko klęski żywiołowe, ale również wypadki przemysłowe i uszkodzenia fizyczne, będące następstwem aktów terroryzmu. Progi te, jako przesłanka druga, są jednak obniżone z 3 mld euro lub 0,6% DNB państwa dotkniętego klęską do 1 mld euro lub 0,5% DNB⁵⁷. Z tymi zmodyfikowanymi warunkami brzegowymi zostaje znacznie zwiększona możliwość udzielenia pomocy z Funduszu w zależności od rozmiaru klęsk.

lub ponad 0,5% DNB państwa dotkniętego klęską, możliwe jest na jego wniosek uruchomienie środków z Funduszu. Por.: COM (2005) 108 końcowy, s. 13.

⁵⁰ Do 31 grudnia 2006 roku Fundusz miał zostać poddany przeglądowi. Por.: art. 14 Rozporządzenia Rady nr 2012/2002 z 11 listopada 2002 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 311 z 14 listopada 2002 roku.

⁵¹ http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/059-8240-138-05-20-910-20060512I PR08118-18-05-2006-2006-false/default_pl.htm

⁵² Por.: Rezolucja legislacyjna PE w sprawie wniosku dotyczącego Rozporządzenia PE i Rady ustanawiającego Fundusz Solidarności UE (COM (2005) 0108 – C6-0093/2005 – 2005/0033(COD)) P6_TA-(2006)0218.

⁵³ Por.: IP/07/206, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/206&format=PDF&aged=1&language=PL&guiLanguage=fr>, s. 2.

⁵⁴ Por.: COM (2005) 108 końcowy, s. 13.

⁵⁵ Ibidem.

⁵⁶ Dla przykładu, w 2007 roku zdecydowano się na uruchomienie Funduszu Solidarności UE na wniosek Grecji i Węgier. Poziom udzielonej pomocy wyznaczono, kierując się zapisami Rozporządzenia Rady nr 2012/2002 z 11 listopada 2002 roku. Por.: COM (2007) 148 końcowy, s. 4–5.

⁵⁷ Ostatnie wartości dotyczą cen z 2007 roku. Por.: COM (2005) 108 końcowy, s. 3.

Do propozycji została wprowadzona nowa przesłanka oparta na względach politycznych, która umożliwi Komisji w odpowiednio uzasadnionych i wyjątkowych okolicznościach uznać klęskę za poważną lub sytuację za kryzysową wówczas, gdy nie są spełnione kryteria ilościowe (przesłanka druga)⁵⁸. Pozwala to na uruchomienie Funduszu w wypadku sytuacji kryzysowych⁵⁹, w których straty materialne są jeszcze ograniczone w momencie podejmowania decyzji. Tego typu interwencja jest najbardziej prawdopodobna w wypadku ataków terrorystycznych lub sytuacji kryzysowych dotyczących np. zdrowia publicznego. Rozwiązanie takie przyczyni(a) się niewątpliwie do wykorzystania Funduszu w sposób bardziej elastyczny i pozostający w zgodzie z intencją Komisji⁶⁰.

Pozwoli to przykładowo na pomoc w refinansowaniu kosztów leków i sprzętu medycznego wykorzystanego podczas sytuacji nadzwyczajnych i będzie miało zarazem szczególnie duże znaczenie w wypadku pomocy mającej na celu ochronę Wspólnoty w razie wystąpienia pandemii, zwłaszcza oficjalnie uznanych pandemii grypy. Skuteczna ochrona wymaga bowiem powszechnego i szybkiego użycia przeciwwirusowych leków i szczepionek. Fundusz Solidarności UE może być wykorzystany do pomocy w refinansowaniu kosztów tych leków⁶¹.

Pomoc finansowa z Funduszu Solidarności UE powinna być przeznaczona na działania wykonywane przez władze publiczne danego państwa członkowskiego i obejmować następujące rodzaje działań⁶²:

- niezbędne działania nadzwyczajne konieczne do niezwłocznego przywrócenia właściwego funkcjonowania infrastruktury, stworzenia zastępczej infrastruktury w ramach zaopatrzenia ludności w energię, wodę pitną oraz zapewnienia dostępu do kanalizacji, telekomunikacji, transportu, zdrowia i szkolnictwa, jak również zaspokojenia innych potrzeb ludności,
- natychmiastowa pomoc medyczna i środki ochrony ludności w sytuacji wystąpienia przypadku kryzysowego (przykładowo epidemii) w obszarze zdrowia publicznego,
- działania w celu natychmiastowego zwalczania klęsk żywiołowych oraz ich ewentualnych skutków, a także mające na celu niezwłoczne zapewnienie infrastruktury prewencyjnej,
- natychmiastowe działania z zakresu pomocy medycznej dla bezpośrednich ofiar klęsk i zamachów terrorystycznych, jak również pomoc psychologiczna i społeczna dla ofiar i ich rodzin.

⁵⁸ Por.: *ibidem*, s. 14.

⁵⁹ W propozycji PE rozszerzono zakres stosowania Funduszu w stosunku do propozycji Komisji. Interwencja jest możliwa już nie tylko w razie poważnej klęski, ale również w wypadku sytuacji kryzysowej noszącej znamiona poważnej. Por.: Rezolucja legislacyjna PE w sprawie wniosku dotyczącego Rozporządzenia PE i Rady ustanawiającego Fundusz Solidarności UE (COM (2005) 0108 – C6-0093/2005 – 2005/0033(COD)), s. 8 w związku z: COM (2005) 108 końcowy, s. 14.

⁶⁰ Por.: Raport Generalny nt. działalności Unii Europejskiej 2006, Bruksela–Luksemburg 2007, s. 29.

⁶¹ Por.: COM (2005) 108 końcowy, s. 14.

⁶² Por.: Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego w sprawie wniosku dotyczącego Rozporządzenia PE i Rady ustanawiającego Fundusz Solidarności UE (COM (2005) 0108 – C6-0093/2005 – 2005/0033(COD)), s. 9 oraz: http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/059-8240-138-05-20-910-20060512IPR08118-18-05-2006-2006-false/default_pl.htm

Procedury aplikacji o środki finansowe zostały określone w art. 5 projektu Rozporządzenia⁶³, który stwierdza, że państwo może, możliwie najszybciej (a nie później niż 10 tygodni od daty pierwszego powiadomienia o pierwszych szkodach wyrządzonych przez klęskę), złożyć do Komisji Europejskiej wniosek o przyznanie pomocy z Funduszu Solidarności. Artykuł ten nakazuje zarazem udzielenie wszelkich dostępnych informacji, dotyczących między innymi:

- oszacowania ogólnych szkód spowodowanych przez klęskę i ich wpływu na życie mieszkańców i gospodarkę,
- szacowanych kosztów niezbędnych działań nadzwyczajnych,
- wszystkich innych wspólnotowych źródeł finansowania,
- wszystkich innych źródeł finansowania pochodzenia krajowego lub międzynarodowego, włącznie ze środkami z publicznego i prywatnego ubezpieczenia, które mogą przyczynić się do pokrycia kosztów naprawy szkód.

Opierając się na tych informacjach i wszelkich wyjaśnieniach dostarczonych przez zainteresowane państwo, Komisja ocenia, czy są spełnione warunki uruchomienia środków Funduszu Solidarności. Akceptacja pozwala w dalszej kolejności ustalić proponowane kwoty dotacji. Projekt Rozporządzenia nie zawiera jednak konkretnych zasad dotyczących sposobu określania wysokości udzielanej pomocy, a jedynie pewne wskazówki, w szczególności konieczność sprawiedliwego traktowania wszystkich wniosków. Budżet Funduszu Solidarności UE wynosi 1 mld euro rocznie. Jedna czwarta budżetu Funduszu musi pozostać nienaruszona do 1 października każdego roku kalendarzowego, aby możliwe było przyznawanie dotacji w razie wystąpienia klęsk żywiołowych pod koniec danego roku⁶⁴.

5. Fundusz Gwarancyjny dla Działań Zewnętrznych

Pierwotnie Fundusz Gwarancyjny dla Działań Zewnętrznych (GFEA – Guarantee Fund for External Actions) został utworzony na mocy Rozporządzenia nr 2728 z 1994 roku jako specyficzny mechanizm finansowy mający na celu niwelowanie ryzyka związanego z pożyczkami oraz gwarancjami obejmującymi pożyczki przyznane państwom trzecim lub na projekty realizowane w państwach trzecich⁶⁵. Instrument ten był kilkakrotnie reformowany, a ostatnia zmiana została dokonana Rozporządzeniem nr 89/2007 z 30 stycznia 2007 roku.

Fundusz Gwarancyjny jest wykorzystywany do bezpośredniej spłaty wierzycieli Wspólnoty. Następuje to w sytuacji niewypłacalności dłużnika, dla którego gwarantem

⁶³ Por.: Rezolucja legislacyjna PE w sprawie wniosku dotyczącego Rozporządzenia PE i Rady ustanawiającego Fundusz Solidarności Unii Europejskiej (COM (2005) 0108 – C6-0093/2005 – 2005/0033(COD)), s. 9. Według propozycji KE państwo członkowskie powinno złożyć wniosek nie później niż w ciągu 10 tygodni od wystąpienia pierwszych szkód. Por.: COM (2005) 108 końcowy, s. 15.

⁶⁴ Por.: COM (2005) 108 końcowy, s. 21.

⁶⁵ Por.: uwaga nr 2 Rozporządzenia Rady nr 2728/1994 z 31 października 1994 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 293 z 12 października 1994 roku.

pożyczki jest bezpośrednio albo Wspólnota, albo Europejski Bank Inwestycyjny⁶⁶. Fundusz Gwarancyjny jest więc instrumentem ochrony budżetu Wspólnoty przed nadmiernym obciążeniem.

Fundusz w ramach swojego działania osiąga pewien pułap środków zwany kwotą docelową. Wynosi ona 9% zobowiązań kapitałowych Wspólnoty wynikających z udzielania pożyczek i gwarancji powiększonych o niespłacone należne odsetki⁶⁷. Do środków Funduszu wlicza się kwoty pochodzące z odsetek, lokat kapitałowych oraz środki windykowane od opieszłych dłużników korzystających z jego gwarancji⁶⁸. Wysokość wpłaty z budżetu ogólnego UE na rzecz Funduszu określana jest dla danego roku na podstawie różnicy między kwotą docelową a wartością aktywów netto Funduszu obliczoną na koniec poprzedniego roku⁶⁹. W wypadku powstania nadwyżki⁷⁰ jest ona zwracana do budżetu ogólnego Wspólnoty.

Państwo trzecie, które korzystało ze środków Funduszu, z dniem uzyskania członkostwa w UE traci możliwość dalszego wsparcia na zasadach omawianego Funduszu z jego zasobów⁷¹. Wskutek tego zostaje obniżona kwota docelowa. Do obliczenia kwoty obniżki stosuje się stopę procentową w wysokości równej dla wyliczenia kwoty docelowej. Wspomnianą stopę procentową stosuje się do kwoty zaległych operacji na dzień przystąpienia danego państwa do Unii Europejskiej⁷².

Za zarządzanie Funduszem odpowiadają wyspecjalizowane jednostki administracyjne Komisji Europejskiej⁷³. Poza tym KE ma obowiązek przedkładania Parlamentowi Europejskiemu całościowych sprawozdań z funkcjonowania Funduszu. Komisja ma także uprawnienia do składania propozycji zmian zasad funkcjonowania Funduszu⁷⁴.

⁶⁶ Por.: uwaga nr 5 oraz art. 1 pkt 1 Rozporządzenia Rady nr 89/2007 z 30 stycznia 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 022 z 31 stycznia 2007 roku.

⁶⁷ Por.: art. 1 pkt 1 Rozporządzenia Rady nr 1149/1999 z 25 maja 1999 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 139 z 2 czerwca 1999 roku.

⁶⁸ Jan W. Tkaczyński / Guido Rossmann, *op.cit.*, s. 89.

⁶⁹ Por.: art. 1 pkt 3 Rozporządzenia Rady nr 89/2007 z 30 stycznia 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 022 z 31 stycznia 2007 roku.

⁷⁰ Por.: art. 3 akapit 3 Rozporządzenia Rady nr 2728/1994 z 31 października 1994 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 293 z 12 października 1994 roku w związku z art. 1 pkt 3 Rozporządzenia Rady nr 89/2007 z 30 stycznia 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 022 z 31 stycznia 2007 roku.

⁷¹ Por.: art. 1 pkt 1 Rozporządzenia Rady nr 2273/2004 z 22 grudnia 2004 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 396 z 31 grudnia 2004 roku w związku z art. 1 Rozporządzenia Rady nr 2728/1994 z 31 października 1994 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 293 z 12 października 1994 roku.

⁷² Por.: art. 1 pkt 1 Rozporządzenia Rady nr 2273/2004 z 22 grudnia 2004 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 396 z 31 grudnia 2004 roku.

⁷³ Zarządzanie finansowe zostało powierzone Europejskiemu Bankowi Inwestycyjnemu. Por.: *ibidem*, art. 6.

⁷⁴ Por.: *ibidem*, art. 9.

VIII. MOŻLIWOŚCI FINANSOWANIA PRZEZ UNIĘ EUROPEJSKĄ W RAMACH OBSZARU SPRAWIEDLIWOŚCI, WOLNOŚCI I BEZPIECZEŃSTWA

1. Program ramowy „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”

W grudniu 2006 roku sukcesem i podjęciem stosownych decyzji zakończyły się negocjacje między Radą UE a Parlamentem Europejskim dotyczące programu ramowego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi” (Framework Programme „Solidarity and Management of Migration Flows”). Najistotniejszym celem tego programu jest odwołanie się do problematyki sprawiedliwego podziału odpowiedzialności i obowiązków między państwa członkowskie w kwestiach wprowadzenia zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi państw członkowskich UE oraz wspólnych polityk – azyłowej i imigracyjnej. W założeniach takie działanie ma się przyczyniać do udzielania wsparcia finansowego państwom członkowskim proporcjonalnie do ponoszonych przez nie wysiłków, z korzyścią dla Wspólnoty jako całości.

Na program, o którym tutaj mowa, składają się cztery instrumenty finansowe:

- Fundusz Granic Zewnętrznych (aplikacje można składać od 1 stycznia 2007 roku),
- Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich (aplikacje można składać od 1 stycznia 2007 roku),
- Europejski Fundusz Powrotu Imigrantów (aplikacje można składać od 1 stycznia 2008 roku),
- Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców (aplikacje można składać od 1 stycznia 2008 roku)¹.

Zsumowane zasoby finansowe, przewidywane na spożytkowanie w ramach Programu „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”, wynoszą dla okresu 2007–2013 4 020,37 mln euro.

¹ Aż do 31 grudnia 2007 roku działa poprzednia edycja Funduszu. Szerzej o niej w: http://ec.europa.eu/justice_home/funding/2004_2007/refugee/funding_refugee_en.htm

Tabela 55. Program ramowy „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi” – zasoby w latach 2007–2013, poszczególne fundusze (w mln euro)

| Fundusz | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Fundusz Granic Zewnętrznych (zasoby: 1 820 mln euro) | 170,00 | 170,00 | 186,00 | 208,00 | 254,00 | 350,00 | 482,00 |
| Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich (zasoby: 825 mln euro) | 65,00 | 78,00 | 98,00 | 106,00 | 132,00 | 163,00 | 183,00 |
| Europejski Fundusz Powrotu Imigrantów (zasoby: 676 mln euro) | – | 56,00 | 67,00 | 83,00 | 114,00 | 163,00 | 193,00 |
| Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców (zasoby: 699,37 mln euro) | 71,37 | 82,00 | 98,00 | 98,00 | 110,00 | 110,00 | 130,00 |

Źródło: http://ec.europa.eu/justice_home/funding/intro/funding_solidarity_en.htm

1.1. Fundusz Granic Zewnętrznych

Na wniosek Komisji Europejskiej² Rada UE i Parlament Europejski podjęły decyzję o ustanowieniu Funduszu Granic Zewnętrznych (EBF – External Borders Fund) na okres 2007–2013³, będącego częścią szerszego programu pod nazwą „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi” i mającego na celu przyczynianie się do poszerzania zakresu wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, a także zastosowania zasady solidarności między państwami członkowskimi. Instrument ten ustanawia mechanizm wspierania tych państw członkowskich, dla dobra i korzyści całej Wspólnoty, które doświadczają permanentnych finansowych trudności związanych z wdrażaniem wspólnych standardów kontroli i ochrony granic zewnętrznych oraz polityki wizowej.

Ogólne cele Funduszu Granic Zewnętrznych sprowadzają się do czterech punktów, a mianowicie⁴:

- skutecznej organizacji kontroli granic zewnętrznych, obejmującej zadania związane zarówno z odprawami, jak i z ochroną,
- skutecznego zarządzania przez państwa członkowskie przepływami osób na granicach zewnętrznych w celu zapewnienia z jednej strony wysokiego poziomu ochrony granic zewnętrznych, a z drugiej – sprawnego przekraczania granic zewnętrznych zgodnie z dorobkiem Schengen,

² Communication from the Commission to the Council and the European Parliament establishing a framework programme on Solidarity and the Management of Migration Flows for the period 2007–2013 {SEC (2005) 435}, COM (2005) 123 final. Por.: Opinia KR, [w:] Dz.U. UE nr C 115 z 16 maja 2006 roku; Opinia EKE-S, [w:] Dz.U. UE nr C 88 z 11 kwietnia 2006 roku; http://www.europarl.europa.eu/news/expert/briefing_page/1353-345-12-50-20061207BRI01143-11-12-2006-2006/default_p001c015_pl.htm

³ Decyzja PE i Rady nr 574/2007 z 23 maja 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 144 z 6 czerwca 2007 roku.

⁴ Ibidem, art. 3. Szczegółowe cele interwencji Funduszu zostały wskazane w art. 4. Ponieważ jest ich bardzo dużo (I cel ogólny: 9 celów szczegółowych; II cel ogólny: 5 celów szczegółowych; III cel ogólny: 7 celów szczegółowych; IV cel ogólny: 9 celów szczegółowych), nie zostaną one tutaj przedstawione.

- jednolitego stosowania przez straż graniczną przepisów prawa wspólnotowego dotyczącego przekraczania granic zewnętrznych, w szczególności Rozporządzenia nr 562/2006,
- poprawy zarządzania działaniami organizowanymi w państwach trzecich przez służby konsularne oraz inne służby państw członkowskich w zakresie przepływów obywateli państw trzecich na terytorium państw członkowskich, a także współpracy między państwami członkowskimi w tej dziedzinie.

Za działania kwalifikowalne do otrzymania wsparcia w ramach Funduszu, prowadzone przez państwa członkowskie, uznano m.in. te, które dotyczą infrastruktury przejść granicznych i związanych z nią zabudowań; zabudowań i systemów niezbędnych do ochrony między przejściami granicznymi oraz do zapobiegania nielegalnemu przekraczaniu granic zewnętrznych; sprzętu operacyjnego lub środków transportu służących do zapewnienia kontroli granic zewnętrznych⁵. Z kolei za działania prowadzone przez KE, a kwalifikowalne do wsparcia w ramach EBF uznano m.in. te, które zwiększają wspólnotową współpracę w dziedzinie wprowadzania w życie prawa wspólnotowego i dobrych praktyk, a także wspierają projekty i opracowania badające możliwości nowych form współpracy wspólnotowej i prawa wspólnotowego w tym zakresie, w szczególności wspólnych ośrodków zajmujących się postępowaniem wizowym⁶. Pamiętać również należy o specjalnym programie tranzytowym, w ramach którego Fundusz wspiera rekompensatę opłat uiszczonych za wydanie wiz tranzytowych oraz dodatkowych kosztów poniesionych w związku z wydawaniem uproszczonych dokumentów tranzytowych i uproszczonych kolejowych dokumentów tranzytowych⁷.

Zasoby Funduszu mają wynieść 1 820 mln euro przez cały okres obecnej perspektywy budżetowej (art. 13 ust. 1 Decyzji nr 574/2007); roczne środki dla Funduszu są zatwierdzane przez wspólnotową władzę budżetową⁸ w obrębie limitów wyznaczonych w ramach finansowych. W skali jednego roku, zgodnie z art. 14 ust. 1 Decyzji nr 574/2007, dokonuje się podziału dostępnych środków między państwa członkowskie w sposób następujący⁹:

- 30% na zewnętrzne granice lądowe,
- 35% na zewnętrzne granice morskie,
- 20% na lotniska,
- 15% na placówki konsularne.

⁵ Szczegółowy wykaz w: ibidem, art. 5 ust. 1. Co ważne, „Fundusz nie wspiera działań odnoszących się do tymczasowych granic zewnętrznych, jeśli działania takie obejmują inwestycje strukturalne niezgodne z celem, jakim jest zniesienie kontroli osób na takich granicach (...)”, ibidem, art. 5 ust. 2.

⁶ Szczegółowy wykaz w: ibidem, art. 7 ust. 2.

⁷ Por.: ibidem, art. 6.

⁸ Władza budżetowa składa się z Rady UE i PE zajmujących się (we wspólnej procedurze) zagadnieniem budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich. Por.: http://ec.europa.eu/budget/budget_detail/deciding_en.htm

⁹ Więcej szczegółów w: art. 14 ust. 2–12 Decyzji PE i Rady nr 574/2007 z 23 maja 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 144 z 6 czerwca 2007 roku.

Ustawodawca wspólnotowy podzielił te środki w następujący sposób¹⁰:

- 1 533 mln euro (84,2% całej puli) ma zostać rozdzielone między państwa na podstawie obiektywnych kryteriów wyrażających wysiłek każdego kraju w kwestii kontroli granic zewnętrznych i polityki wizowej w ramach działań ujętych w programach narodowych,
- 109 mln euro (6% całej puli) dla przedsięwzięć wspólnotowych,
- 108 mln euro (5,9% całej puli) na wdrożony przez Litwę specjalny program tranzytowy (dla rosyjskiego okręgu Królewca/Kaliningradu),
- 70 mln euro (3,9% całej puli; po 10 mln każdego roku) dla tzw. szczególnych działań¹¹ dotyczących słabości w strategicznych punktach granicznych granic zewnętrznych, określonych dzięki przeprowadzanym specjalistycznym analizom¹².

1.2. Europejski Fundusz Powrotu Imigrantów

Powstanie Europejskiego Funduszu Powrotu Imigrantów (RF – Return Fund), w ramach szerszego programu „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”, zaproponowała Komisja Europejska¹³, zaś Rada UE i Parlament Europejski podjęły stosowną decyzję o jego ustanowieniu na okres 2008–2013¹⁴. Celem ogólnym Funduszu jest wspieranie wysiłków podejmowanych przez państwa członkowskie, zmierzających do usprawnienia zarządzania powrotami imigrantów. Ma to nastąpić dzięki stosowaniu koncepcji zintegrowanego zarządzania oraz umożliwianiu państwom członkowskim realizacji wspólnych działań lub działań krajowych ukierunkowanych na osiągnięcie celów Wspólnoty. Wszystkie wskazane działania winny być zgodne z zasadą solidarności, prawodawstwem wspólnotowym oraz zapewniać pełne poszanowanie praw podstawowych¹⁵.

Oprócz powyższej ogólnej charakterystyki zasadniczych celów Funduszu, w decyzji powołującej do życia ten instrument nakreślono również bardziej szczegółową listę jego zadań. Postanowiono, że będzie się on przyczyniał (stosownie do art. 3 ust. 1 Decyzji nr 575/2007) do:

- wprowadzenia i usprawnienia organizacji i realizacji zintegrowanego zarządzania powrotem imigrantów przez państwa członkowskie¹⁶,

¹⁰ Por.: ibidem, art. 5–7, art. 14 ust. 12, art. 19 ust. 5. Dodatkowo: http://ec.europa.eu/justice_home/funding/intro/funding_solidarity_en.htm.

¹¹ Wykaz tzw. działań szczególnych przygotowywany jest co roku przez KE, a państwa członkowskie mają za zadanie je zrealizować. Działania te „przyczyniają się do opracowania europejskiego wspólnego zintegrowanego systemu zarządzania granicami poprzez wyeliminowanie niedoskonałości na strategicznych punktach granicznych, określonych w analizach ryzyka, o których mowa w art. 15”. Por.: ibidem, art. 19 ust. 1. Pomoc finansowa z Funduszu na działania szczególne jest ograniczona do 6 miesięcy i nie przekracza 80% kosztów każdego działania (art. 19 ust. 4).

¹² W kwestii analiz por.: ibidem, art. 15.

¹³ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament establishing a framework programme on Solidarity and the Management of Migration Flows for the period 2007–2013 {SEC (2005) 435}, COM (2005) 123 final.

¹⁴ Decyzja PE i Rady nr 575/2007 z 23 maja 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 144 z 6 czerwca 2007 roku.

¹⁵ Por.: ibidem, art. 2 ust. 1. http://ec.europa.eu/justice_home/funding/return/funding_return_en.htm

¹⁶ W ramach tego celu szczegółowego do uzyskania wsparcia kwalifikują się następujące działania (art. 4 ust. 1 Decyzji nr 575/2007): „a) zmierzające do ustanowienia lub poprawy współpracy operacyjnej władz

- wzmocnienia współpracy między państwami członkowskimi w ramach zintegrowanego zarządzania powrotami imigrantów i wprowadzania go w życie¹⁷,
- promowania skutecznego i jednolitego stosowania wspólnych norm w kwestii powrotów imigrantów zgodnie z rozwojem polityki w tej dziedzinie¹⁸.

Przez „zintegrowane zarządzanie powrotami imigrantów” należy rozumieć w szczególności opracowywanie i wdrażanie przez właściwe organy państw członkowskich zintegrowanych planów dotyczących powrotów imigrantów, które:

- a) opierają się na wszechstronnej ocenie sytuacji w poszczególnych państwach członkowskich w odniesieniu do grupy docelowej lub docelowej konkretnej kwestii dotyczącej powrotów imigrantów oraz wyzwań związanych z przewidywanymi operacjami,
- b) zmierzają do wprowadzenia gamy środków sprzyjających tworzeniu systemów dobrowolnych powrotów obywateli państw trzecich,
- c) przewidują plan lub harmonogram, a w stosownych wypadkach – mechanizm okresowej oceny pozwalający na odpowiednie dostosowanie planu oraz ocenę oddziaływania jego realizacji w praktyce,

państw członkowskich z władzami konsularnymi i służbami imigracyjnymi państw trzecich w celu uzyskiwania dokumentów podróży wymaganych do powrotu obywateli państw trzecich oraz zapewnienia szybkich i skutecznych wydaień; b) dostarczanie informacji na temat powrotów w ramach procedur azylowych i imigracyjnych oraz zachęcania obywateli państw trzecich do dobrowolnego powrotu; c) ułatwianie dobrowolnego powrotu obywatelom państw trzecich (...); d) opracowywanie metod współpracy pomiędzy różnymi poziomami władz w państwach członkowskich umożliwiających urzędnikom uzyskiwanie informacji o doświadczeniach i praktykach w zakresie powrotów z innych ośrodków, oraz łączenie zasobów; e) upraszczanie i wykonywanie operacji przymusowego wydalania obywateli państw trzecich”.

¹⁷ W ramach tego celu szczegółowego do uzyskania wsparcia kwalifikują się następujące działania (art. 4 ust. 2 Decyzji nr 575/2007): „a) współpraca przy gromadzeniu i dostarczaniu potencjalnym osobom powracającym informacji na temat kraju ich pochodzenia, kraju poprzedniego zamieszkania lub kraju tranzytowego; b) współpraca przy rozwoju stosunków roboczych między władzami państw członkowskich a władzami konsularnymi i służbami imigracyjnymi państw trzecich; c) opracowywanie wspólnych, zintegrowanych planów powrotów imigrantów oraz ich wdrożenie; d) analiza obecnej sytuacji i możliwości wzmocnienia współpracy administracyjnej wśród państw członkowskich w dziedzinie powrotów imigrantów oraz analiza roli, jaką powinny odegrać w tym kontekście organizacje międzynarodowe i pozarządowe; e) wymiana informacji oraz najlepszych praktyk, wsparcie i doradztwo w sprawach dotyczących powrotów grup wymagających szczególnego traktowania; f) organizacja dla osób zajmujących się tą tematyką w praktyce seminariów poświęconych najlepszym praktykom; g) wspólne środki umożliwiające przyjęcie osób powracających w ich krajach pochodzenia, krajach poprzedniego zamieszkania lub krajach tranzytowych; h) wspólne opracowanie działań zapewniających trwały powrót imigrantów do kraju pochodzenia lub kraju poprzedniego zamieszkania”.

¹⁸ W ramach tego celu szczegółowego do uzyskania wsparcia kwalifikują się następujące działania (art. 4 ust. 3 Decyzji nr 575/2007): „a) poprawa zdolności właściwych organów do jak najszybszego podejmowania odpowiedzialnych decyzji w sprawie powrotów imigrantów; b) poprawa zdolności właściwych organów administracyjnych do szybkiego wykonania decyzji o wydaleniu z pełnym poszanowaniem godności ludzkiej i stosownych europejskich norm bezpieczeństwa; c) poprawa zdolności organów sądowych w kwestii oceny odwołań od decyzji o wydaleniu; d) organizacja seminariów i wspólnych szkoleń dla pracowników właściwych organów administracyjnych, organów ścigania i organów sądowych; e) poprawa zdolności właściwych organów administracyjnych do skutecznej realizacji wspólnych ustaleń dotyczących wzajemnego uznawania i wspólnych operacji wydalania imigrantów”.

- d) przewidują, jeżeli państwa członkowskie uznają to za stosowne, środki ułatwiające współpracę między właściwymi organami administracyjnymi, organami ścigania i organami sądowymi, w stosownych wypadkach na różnych poziomach władz¹⁹.

Z inicjatywy Komisji na finansowanie działań ponadnarodowych lub działań będących przedmiotem zainteresowania całej Wspólnoty można wykorzystać nie więcej niż 7% dostępnych zasobów Funduszu (art. 6 ust. 1 Decyzji nr 575/2007). „Aby kwalifikować się do finansowania, działania wspólnotowe w szczególności: a) zwiększają wspólnotową współpracę w dziedzinie wprowadzania w życie prawa wspólnotowego i dobrych praktyk; b) wspierają tworzenie ponadnarodowych sieci współpracy oraz projektów pilotażowych opartych na ponadnarodowym partnerstwie podmiotów znajdujących się w dwóch lub większej liczbie państw członkowskich (...); c) wspierają ponadnarodowe kampanie na rzecz zwiększania świadomości społecznej; d) wspierają badania, rozpowszechnianie i wymianę informacji na temat najlepszych praktyk i wszystkich innych aspektów polityk dotyczących powrotów imigrantów (...); e) wspierają projekty pilotażowe i opracowania badające możliwości nowych form współpracy wspólnotowej i prawa wspólnotowego w tym zakresie; f) wspierają opracowywanie i stosowanie przez państwa członkowskie wspólnych narzędzi, metod i wskaźników statystycznych do celów pomiaru rozwoju polityki dotyczącej powrotów imigrantów (...); g) wspierają opracowywanie i regularną aktualizację we współpracy z Europejską Agencją Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej wspólnego podręcznika dotyczącego najlepszych praktyk w dziedzinie powrotów imigrantów (...); h) udzielają wsparcia państwom członkowskim w przypadkach należycie uzasadnionych sytuacji nadzwyczajnych wymagających natychmiastowego działania”²⁰.

Sama nazwa Funduszu wskazuje, kto jest adresatem jego działań – obywatele państw trzecich, niebędący obywatelami Unii Europejskiej. Niemniej, by ułatwić funkcjonowanie i realizację zadań RF, postanowiono doprecyzować tzw. grupy docelowe. W myśl art. 7 ust. 1 Decyzji nr 575/2007 „grupy docelowe obejmują:

- wszystkich obywateli państw trzecich, którzy nie otrzymali jeszcze ostatecznej decyzji odmownej w sprawie ich wniosku o przyznanie ochrony międzynarodowej w państwie członkowskim i którzy mogą zdecydować się na dobrowolny powrót, pod warunkiem że nie uzyskali nowego obywatelstwa i nie opuścili terytorium tego państwa członkowskiego;
- wszystkich obywateli państw trzecich objętych jedną z form międzynarodowej ochrony w rozumieniu Dyrektywy nr 83/2004²¹ lub tymczasowej ochrony w rozumieniu Dyrektywy nr 55/2001²² w danym państwie członkowskim, którzy decydują się na dobrowolny powrót, pod warunkiem że nie uzyskali nowego obywatelstwa i nie opuścili terytorium tego państwa członkowskiego;

¹⁹ Por.: art. 3 ust. 2–3 Decyzji PE i Rady nr 575/2007 z 23 maja 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 144 z 6 czerwca 2007 roku.

²⁰ Ibidem, art. 6 ust. 2.

²¹ Dyrektywa Rady nr 83/2004 z 29 kwietnia 2004 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 304 z 30 września 2004 roku.

²² Dyrektywa Rady nr 55/2001 z 20 lipca 2001 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 212 z 7 sierpnia 2001 roku.

- wszystkich obywateli państw trzecich, którzy nie spełniają warunków zezwalających na wjazd lub pobyt na terytorium danego państwa członkowskiego lub którzy przestali je spełniać i którzy, zgodnie z obowiązkiem opuszczenia terytorium tego państwa członkowskiego, korzystają z możliwości dobrowolnego powrotu;
- wszystkich innych obywateli państw trzecich, którzy nie spełniają warunków zezwalających na wjazd lub pobyt na terytorium danego państwa członkowskiego lub którzy przestali je spełniać”.

Zasoby finansowe Funduszu (676 mln euro na lata 2008–2013, art. 13 ust. 1 Decyzji nr 575/2007) ustawodawca wspólnotowy podzielił w następujący sposób²³:

- 629 mln euro (93% całej puli) – rozdzielone między państwa na podstawie obiektywnych kryteriów wyrażających liczbę obcokrajowców z państw trzecich lub będących przedmiotem działań powrotu imigrantów (zasada solidarności),
- 47 mln euro (7% całej puli; w równych częściach przez wszystkie lata) na działania Wspólnotowe.

W kwestii kwot przypadających na poszczególne państwa podjęto decyzję, że to KE dokonuje indykatywnego rocznego podziału na poszczególne państwa członkowskie. Wysokość przyznawanych środków jest uzależniona od kilku czynników. Kraje UE-15 otrzymują stałą coroczną subwencję w wysokości 300 tys. euro, natomiast te, które przystąpiły do UE z dniem 1 maja 2004 roku, w wysokości 500 tys. euro. Inaczej jest w wypadku tych państw, które stały się (bądź staną się) członkami Unii Europejskiej w latach 2007–2013. Przyznano im stałą kwotę 500 tys. euro na pozostającą część okresu 2008–2013, licząc od roku następującego po przystąpieniu. Niemniej jednak ten stały coroczny podział środków finansowych Funduszu nie wyczerpuje jego zasobów. „Pozostałe dostępne zasoby roczne są rozdzielane między państwa członkowskie w następujący sposób:

- 50% proporcjonalnie do całkowitej liczby obywateli państw trzecich, z uwzględnieniem ostatnich trzech lat, którzy nie spełniają warunków zezwalających na wjazd lub pobyt na terytorium danego państwa członkowskiego lub którzy przestali je spełniać i którzy podlegają decyzji o wydaleniu na mocy prawa krajowego lub wspólnotowego, czyli na mocy decyzji administracyjnej lub sądowej lub aktu administracyjnego lub sądowego stwierdzających nielegalność pobytu i nakładających obowiązek powrotu;
- 50% proporcjonalnie do liczby obywateli państw trzecich, którzy, z uwzględnieniem ostatnich trzech lat, faktycznie opuścili terytorium danego państwa członkowskiego wskutek administracyjnego lub sądowego nakazu opuszczenia, dobrowolnie lub pod przymusem”²⁴.

²³ Por.: http://ec.europa.eu/justice_home/funding/return/funding_return_en.htm

²⁴ Art. 14 ust. 2 Decyzji PE i Rady nr 575/2007 z 23 maja 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 144 z 6 czerwca 2007 roku. Wielkościami odniesienia są najnowsze statystyki opracowane przez Komisję (Eurostat) na podstawie danych dostarczonych przez państwa członkowskie zgodnie z prawem wspólnotowym (art. 14 ust. 4 Decyzji nr 575/2007).

1.3. Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców

Mocą Decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 573/2007 ustanowiono Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców (ERF – European Refugee Fund)²⁵. Ogólnym celem ERF jest wspieranie i udoskonalanie wysiłków państw członkowskich w zakresie przyjmowania uchodźców i wysiedlonych oraz ponoszenie związanych z tym konsekwencji, z uwzględnieniem prawodawstwa wspólnotowego w tej dziedzinie, przez współfinansowanie działań przewidzianych we wspomnianej Decyzji. Zastanawia jednak, zwłaszcza w kontekście pozostałych decyzji powołujących do życia instrumenty finansowe programu „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”, że w Decyzji ustanawiającej ERF nie zawarto postanowień o szczegółowych celach funduszu.

W art. 3 wspomnianej wyżej decyzji ujęto katalog działań i interwencji ERF, kwalifikujących się do otrzymania wsparcia w państwach członkowskich. Przedstawia się on następująco²⁶:

- warunki przyjmowania uchodźców i procedury azylowe,
- integracja osób, o których mowa w art. 6 Decyzji nr 573/2007, tzw. grup docelowych²⁷, których pobyt na terytorium danego państwa członkowskiego ma charakter stały i trwały,
- poprawa zdolności państw członkowskich do opracowywania, monitorowania i oceniania ich polityk azylowych w świetle zobowiązań tych państw wynikających z istniejącego i przyszłego prawodawstwa wspólnotowego dotyczącego wspólnego europejskiego systemu azylowego, w szczególności z myślą o nawiązaniu współpracy między państwami członkowskimi,
- przesiedlanie obywateli państwa trzeciego lub bezpaństwowców do państwa członkowskiego. Stosownie do niniejszej decyzji, przesiedlenie oznacza proces polegający na tym, że obywatele państw trzecich lub bezpaństwowcy, na wniosek UNHCR²⁸ złożony ze względu na potrzebę międzynarodowej ochrony danych jednostek, są przemieszczani z państwa trzeciego do państwa członkowskiego. W państwie tym zezwala się takim jednostkom na osiedlenie po nadaniu im statusu uchodźcy w rozumieniu art. 2 lit. d) Dyrektywy Rady nr 83/2004²⁹ albo statusu zapewniającego im na mocy krajowego i wspólnotowego prawa te same przywileje co status uchodźcy,
- przemieszczanie osób należących do grup docelowych I i II z państwa członkowskiego, które przyznało im międzynarodową ochronę, do innego państwa członkowskiego, w którym zostanie im przyznana podobna ochrona, a także osób na-

²⁵ Decyzja PE i Rady nr 573/2007 z 23 maja 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 144 z 6 czerwca 2007 roku. Por.: http://ec.europa.eu/justice_home/key_issues/refugee/refugee_1104_pl.pdf

²⁶ Dodać w tym miejscu należy, że jest to ogólny katalog dziedzin kwalifikujących się do wsparcia w państwach członkowskich. Każdy z tych punktów został później przez ustawodawcę dookreślony i uszczegółowiony. Por.: art. 3 ust. 2–10 Decyzji PE i Rady nr 573/2007 z 23 maja 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 144 z 6 czerwca 2007 roku.

²⁷ Charakterystyka tzw. grup docelowych, jako że jest to nowe pojęcie, została przedstawiona w dalszej części niniejszego rozdziału.

²⁸ The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees – Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców.

²⁹ Dyrektywa Rady nr 83/2004 z 29 kwietnia 2004 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 304 z 30 września 2004 roku.

leżących do grupy docelowej III do innego państwa członkowskiego, w którym zostaną rozpatrzone ich wnioski o udzielenie międzynarodowej ochrony.

W myśl art. 6 Decyzji nr 573/2007 grupy docelowe tworzą następujące kategorie osób:

- każdy obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec, którego status jest określony w konwencji genewskiej, a który uzyskał zezwolenie na pobyt jako uchodźca w jednym z państw członkowskich (grupa I),
- każdy obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec korzystający z jednej z form ochrony uzupełniającej w rozumieniu Dyrektywy nr 83/2004 (grupa II),
- każdy obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec, który złożył wniosek o objęcie go jedną z form ochrony międzynarodowej (grupa III),
- każdy obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec korzystający z ochrony tymczasowej w rozumieniu Dyrektywy nr 55/2001³⁰ (grupa IV),
- każdy obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec, który jest przesiedlany lub został przesiedlony do państwa członkowskiego (grupa V).

Dopuszczalne są również działania ponadnarodowe oraz będące przedmiotem zainteresowania całej Wspólnoty, a prowadzone przez KE. Aby kwalifikować się do finansowania, działania wspólnotowe powinny:

- „zwiększać wspólnotową współpracę w dziedzinie wprowadzania w życie prawa wspólnotowego i dobrych praktyk (...),
- wspierać tworzenie ponadnarodowych sieci współpracy oraz projektów pilotażowych opartych na ponadnarodowym partnerstwie podmiotów znajdujących się w dwóch lub większej liczbie państw członkowskich, mających za zadanie wspieranie innowacji, ułatwianie wymiany doświadczeń i dobrych praktyk oraz poprawę jakości polityki azylowej,
- wspierać ponadnarodowe kampanie na rzecz zwiększania świadomości społecznej,
- wspierać badania, rozpowszechnianie i wymianę informacji na temat najlepszych praktyk i wszystkich innych aspektów polityki azylowej (...),
- wspierać projekty pilotażowe, w tym projekty innowacyjne, i opracowania badające możliwości nowych form współpracy wspólnotowej i prawa wspólnotowego w tym zakresie,
- wspierać opracowywanie i stosowanie przez państwa członkowskie wspólnych narzędzi, metod i wskaźników statystycznych do celów pomiaru rozwoju polityki azylowej,
- oferować sieciom łączącym organizacje pozarządowe, które pomagają uchodźcom i osobom ubiegającym się o azyl, a które są obecne w co najmniej dziesięciu państwach członkowskich, wsparcie strukturalne (...),
- świadczyć usługi pomocnicze na rzecz państw członkowskich w przypadku naliczonego uzasadnionych sytuacji nadzwyczajnych wymagających pilnych działań”³¹.

³⁰ Dyrektywa Rady nr 55/2001 z 20 lipca 2001 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 212 z 7 sierpnia 2001 roku.

³¹ Art. 4 ust. 2 Decyzji PE i Rady nr 573/2007 z 23 maja 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 144 z 6 czerwca 2007 roku.

Możliwe jest również sfinansowanie przez ERF tzw. działań nadzwyczajnych, mających pomóc w rozwiązaniu szczególnie trudnych i złożonych sytuacji. Takowe sytuacje rozpoznać można przez zaobserwowanie na poszczególnych punktach granicznych nadspodziewanie dużej liczby obywateli państw trzecich najprawdopodobniej wymagających ochrony międzynarodowej. Może się to wówczas wiązać z przeciążeniem ośrodków przyjmowania uchodźców, systemów azylowych lub infrastruktury azylowej danego państwa lub państw członkowskich. Często stanowi także zagrożenie dla zdrowia i życia ludzkiego oraz mienia. Sytuacje nadzwyczajne zostają za takowe uznane i zakwalifikowane do wsparcia z ERF³², jeżeli spełnią dwa podstawowe warunki (art. 5 ust. 3 Decyzji nr 573/2007):

- działania muszą być zrealizowane bezzwłocznie i nie ma praktycznej możliwości ich włączenia do uprzednio przyjętego i realizowanego programu rocznego,
- okres ich trwania nie przekracza sześciu miesięcy.

Zasoby finansowe Funduszu (628 mln euro na lata 2008–2013, art. 12 ust. 1 Decyzji nr 573/2007) ustawodawca wspólnotowy podzielił w następujący sposób³³:

- 566 mln euro (90% całej puli) rozdzielono, w myśl zasady solidarności, między państwa na podstawie obiektywnych kryteriów (liczby osób szukających azylu i osób korzystających z międzynarodowej ochrony),
- 62 mln euro (10% całej puli; w równych częściach przez wszystkie lata) – na działania wspólnotowe, szczególnie takie, które przyczynią się do wzmocnienia współpracy państw członkowskich.

Komisja Europejska dokonuje indykatywnego rocznego podziału kwot przypadających na poszczególne państwa członkowskie. Wysokość otrzymywanych przez kraje środków uzależniona jest od daty przystąpienia do UE (wcześniej WE). Kraje „starej” Unii dostają stałą coroczną subwencję w wysokości 300 tys. euro. Dziesięć państw, które przystąpiły do UE 1 maja 2004 roku, otrzymuje stałą, nieco większą coroczną subwencję wynoszącą 500 tys. euro. Państwom, które przystąpią do Unii Europejskiej w okresie 2007–2013, przyznano stałą kwotę 500 tys. euro na pozostającą część okresu 2008–2013, licząc od roku następującego po przystąpieniu. Niemniej jednak wskazany stały coroczny podział środków finansowych Funduszu nie wyczerpuje jego zasobów. W konsekwencji podział wolnej części dostępnych środków Funduszu odbywa się następująco (art. 13 ust. 2 Decyzji nr 573/2007):

- 30% powyższej puli proporcjonalnie do liczby osób zaliczonych do grupy docelowej I, II lub V, przyjętych w ciągu poprzednich trzech lat,

³² „Kwalifikowalne środki nadzwyczajne dotyczą następujących rodzajów działań: a) przyjęcia i zakwaterowania; b) zapewnienia środków utrzymania, w tym żywności i odzieży; c) udzielenia pomocy medycznej, psychologicznej lub innej; d) kosztów osobowych i administracyjnych związanych z przyjęciem danych osób i wdrażaniem środków; e) kosztów logistyki i transportu; f) pomocy prawnej i językowej; g) zapewnienia usług tłumaczenia pisemnego i ustnego, ekspertyz zawierających informacje na temat kraju pochodzenia oraz innych środków przyczyniających się do szybkiej identyfikacji osób, które mogą potrzebować międzynarodowej ochrony oraz do uczciwego i efektywnego rozpatrywania wniosków o azyl”, *ibidem*, art. 5 ust. 4.

³³ Por.: http://ec.europa.eu/justice_home/funding/refugee/funding_refugee_en.htm

- 70% powyższej puli proporcjonalnie do liczby osób zaliczonych do grupy docelowej III lub IV, zarejestrowanych w ciągu poprzednich trzech lat³⁴.

W całym mechanizmie podziału zasobów Funduszu uwzględnić należy również i ten fakt, że państwa członkowskie otrzymują stałą kwotę 4000 euro za każdą przesiedloną osobę, kwalifikującą się do jednej z poniższych grup (art. 13 ust. 3 Decyzji nr 573/2007):

- osoby z państwa lub regionu wyznaczonego do realizacji regionalnego programu ochrony,
- małoletni bez opieki,
- dzieci i kobiety zagrożone przemocą, znęcaniem fizycznym i psychicznym oraz wykorzystywaniem seksualnym,
- osoby wymagające szczególnej opieki medycznej, którą można zapewnić wyłącznie w drodze przesiedlenia.

1.4. Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich

25 czerwca 2007 roku Rada UE podjęła decyzję o ustanowieniu Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich (EFIT – European Fund for the Integration of Third-country nationals)³⁵. Także i w wypadku tego instrumentu wyznaczono cel ogólny jego funkcjonowania, jakim jest wspieranie wysiłków podejmowanych przez państwa członkowskie, mających umożliwić obywatelom państw trzecich, wywodzącym się z różnych środowisk, spełnienie warunków uzyskania prawa pobytu w kraju przyjmującym i łatwiejszej integracji ze społeczeństwami europejskimi³⁶.

W art. 3 Decyzji Rady UE nr 435/2007 ujęto katalog celów szczegółowych przedstawianego Funduszu. Obejmuje on następujące kwestie³⁷:

- ułatwienie opracowywania i wdrażania procedur przyjmowania imigrantów, które są istotne dla procesu integracji obywateli państw trzecich i wspierają ten proces,
- opracowywanie i wdrażanie procesu integracji nowo przybyłych obywateli państw trzecich w państwach członkowskich,
- zwiększenie zdolności państw członkowskich w zakresie opracowywania, wdrażania, monitorowania i oceny polityk oraz środków służących integracji obywateli państw trzecich,
- wymiana informacji, doświadczeń dotyczących najlepszych praktyk oraz współpraca w obrębie państw członkowskich i między nimi w zakresie opracowywa-

³⁴ Por.: art. 6 Decyzji PE i Rady nr 573/2007 z 23 maja 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 144 z 6 czerwca 2007 roku (tam opis grup docelowych).

³⁵ Decyzja Rady nr 435/2007 z 25 czerwca 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 168 z 28 czerwca 2007 roku.

³⁶ „Aby wspomagać realizację celu ogólnego Fundusz wnosi wkład w opracowywanie i wdrażanie krajowych strategii integracji obywateli państw trzecich we wszystkich aspektach społecznych, w szczególności biorąc pod uwagę zasadę, zgodnie z którą integracja jest przebiegającym dwukierunkowo, dynamicznym procesem wzajemnego dostosowywania się wszystkich imigrantów i mieszkańców państw członkowskich”, ibidem, art. 2 ust. 2.

³⁷ Ustawodawca doprecyzował, jakie działania, prowadzone przez państwa członkowskie i KE, są kwalifikowalne do wsparcia w ramach wszystkich celów szczegółowych, ibidem, art. 4–5.

nia, wdrażania, monitorowania i oceny polityk oraz środków służących integracji obywateli państw trzecich.

Grupę docelową interwencji Funduszu stanowią „obywatele państw trzecich przebywający na terytorium państwa trzeciego, którzy zastosowali się do konkretnych środków poprzedzających wyjazd lub spełnili warunki określone w prawie krajowym, w tym warunki dotyczące zdolności do integracji ze społeczeństwem danego państwa członkowskiego, są objęci zakresem zastosowania niniejszej decyzji”³⁸. Natomiast nie zaliczają się do tej grupy uchodźcy i inne osoby objęte międzynarodową ochroną³⁹.

Zasoby finansowe Funduszu (825 mln euro na lata 2007–2013, art. 11 ust. 1 Decyzji nr 435/2007) ustawodawca wspólnotowy podzielił w następujący sposób⁴⁰:

- 768 mln euro (93% całej puli) – rozdzielone między państwa na podstawie obiektywnych kryteriów wyrażających liczbę legalnie przebywających w danym kraju obcokrajowców z państw trzecich (zasada solidarności),
- 57 mln euro (7% całej puli; w równych częściach przez wszystkie lata) – na działania wspólnotowe.

Każde państwo członkowskie, niezależnie od daty akcesji, otrzymuje stałą roczną kwotę w wysokości 500 tys. euro na realizację zobowiązań. Pozostałe dostępne zasoby roczne są rozdzielane między państwa członkowskie w następujący sposób (art. 12 ust. 2 Decyzji nr 435/2007):

- 40% powyższej puli proporcjonalnie do ogólnej liczby obywateli państw trzecich legalnie przebywających na terytorium danego państwa członkowskiego w ciągu poprzednich trzech lat,
- 60% powyższej puli proporcjonalnie do ogólnej liczby obywateli państw trzecich, którzy otrzymali wydane przez państwo członkowskie pozwolenie na przebywanie na jego terytorium w ciągu poprzednich trzech lat.

W tym miejscu należy poczynić taką uwagę, że w powyższych obliczeniach nie można uwzględniać następujących kategorii osób, a mianowicie:

- pracowników sezonowych w rozumieniu prawa krajowego,
- obywateli państw trzecich przyjętych w celu odbywania studiów, udziału w wymianie młodzieży szkolnej bądź szkolenia bez wynagrodzenia, albo pracujących jako wolontariusze zgodnie z Dyrektywą nr 114/2004⁴¹,
- obywateli państw trzecich przyjętych w celu prowadzenia badań naukowych zgodnie z Dyrektywą nr 71/2005⁴²,
- obywateli państw trzecich, którym odnowiono zezwolenie wydane przez państwo członkowskie lub zmieniono status, w tym obywateli państw trzecich, którzy uzyskali status rezydenta długoterminowego zgodnie z Dyrektywą nr 109/2003⁴³.

³⁸ Ibidem, art. 1 ust. 2.

³⁹ Por.: ibidem, art. 1 ust. 3.

⁴⁰ Por.: http://ec.europa.eu/justice_home/funding/integration/funding_integration_en.htm

⁴¹ Dyrektywa Rady nr 114/2004 z 13 grudnia 2004 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 375 z 23 grudnia 2004 roku.

⁴² Dyrektywa Rady nr 71/2005 z 12 października 2005 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 289 z 3 listopada 2005 roku.

⁴³ Dyrektywa Rady nr 109/2003 z 25 listopada 2003 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 16 z 23 stycznia 2004 roku.

1.5. Postanowienia wspólne dla czterech funduszy programu ramowego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”

Wiele postanowień dotyczących funduszy wchodzących w skład programu „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi” jest wspólnych. Poniżej zostaną zaprezentowane najważniejsze z nich.

Tabela 56. Kraje beneficjenci funduszy w ramach programu ramowego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”

| Fundusz | Wszystkie kraje UE z wyłączeniem: |
|---------|---|
| EBF | Wielkiej Brytanii i Irlandii; Dania (brak decyzji); Bułgaria i Rumunia korzystają z EBF i z pomocy przedakcesyjnej w tym zakresie; uczestniczą również Norwegia, Liechtenstein, Islandia i Szwajcaria |
| RF | Danii |
| ERF | Danii |
| EFIT | Danii |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej: http://ec.europa.eu/justice_home/funding/borders/funding_borders_en.htm; http://ec.europa.eu/justice_home/funding/return/funding_return_en.htm; http://ec.europa.eu/justice_home/funding/refugee/funding_refugee_en.htm; http://ec.europa.eu/justice_home/funding/integration/funding_integration_en.htm

Komisja i państwa członkowskie zostały zobligowane do zapewniania spójności pomiędzy udzielaną pomocą z funduszy a podejmowanymi przez państwa członkowskie działaniami, politykami i priorytetami Wspólnoty. Spójność ta powinna znaleźć odbicie w programach wieloletnich. Okres działania czterech przedstawianych instrumentów obejmuje lata 2007(2008)–2013 i tym samym jest zgodny z zasadą wieloletniego programowania⁴⁴. Co więcej, realizacja ich zadań ma być zgodna z zasadą subsydiarności⁴⁵ i proporcjonalności interwencji⁴⁶. Istotne jest również przestrzeganie zasady partnerstwa, w kontekście omawianego programu polegającej na organizowaniu przez państwo członkowskie platformy dialogu z instytucjami i podmiotami społeczno-gospodarczymi, które mogą wnieść wkład w opracowanie programu wieloletniego i uczestniczą potem w jego realizacji⁴⁷.

⁴⁴ System programowania wieloletniego obejmuje priorytety oraz procesy zarządzania, podejmowania decyzji, audytu i poświadczenia wydatków. Dla ułatwienia wdrażania projektów i działań funduszy zatwierdzone przez Komisję programy wieloletnie realizowane są przez programy roczne.

⁴⁵ Gwoli przypomnienia, zasada subsydiarności polega, w dużym uproszczeniu, na wykonywaniu zadań na najbardziej odpowiednim do tego szczeblu władzy. Por.: roz. III pkt 1.1 niniejszej publikacji.

⁴⁶ Jest to istotne, ponieważ w zależności od wielkości przyznanej pomocy stosuje się różne przepisy dotyczące audytu, oceny i sprawozdawczości.

⁴⁷ Takie instytucje i podmioty mogą obejmować właściwe władze regionalne, lokalne, miejskie i inne władze publiczne, organizacje międzynarodowe, w szczególności Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNCHR), i podmioty reprezentujące społeczeństwo obywatelskie, takie jak organizacje pozarządowe lub partnerzy społeczni.

W myśl uregulowań zawartych we wszystkich wspomnianych decyzjach, wkład finansowy Funduszy w realizowane działania ma postać dotacji. Działania przez nie wspierane muszą więc być współfinansowane ze źródeł publicznych lub prywatnych, nie mogą być nastawione na osiąganie zysku i nie mogą kwalifikować się do finansowania z innych źródeł objętych budżetem ogólnym Unii Europejskiej⁴⁸. Nadmienić należy również, że pomoc finansowa Wspólnoty na działania wspierane z funduszy jest zasadniczo udzielana na okres nie dłuższy niż trzy lata, pod warunkiem przedkładania okresowych sprawozdań z postępów w realizacji.

Tabela 57. Wysokość wkładu czterech funduszy w programie ramowym „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”

| | |
|--|---|
| Wkład Wspólnoty we wspierane projekty w odniesieniu do działań realizowanych w państwach członkowskich | Nie przekracza 50% całkowitych kosztów danego działania |
| W wypadku projektów służących osiągnięciu szczególnych celów priorytetowych wyznaczonych w wytycznych strategicznych | Wkład ten może zostać podwyższony do 75% |
| W państwach członkowskich objętych Funduszem Spójności | Wkład Wspólnoty podwyższa się do 75% |

Źródło: opracowanie własne na podstawie Decyzji nr: 435/2007, 573/2007, 574/2007 i 575/2007

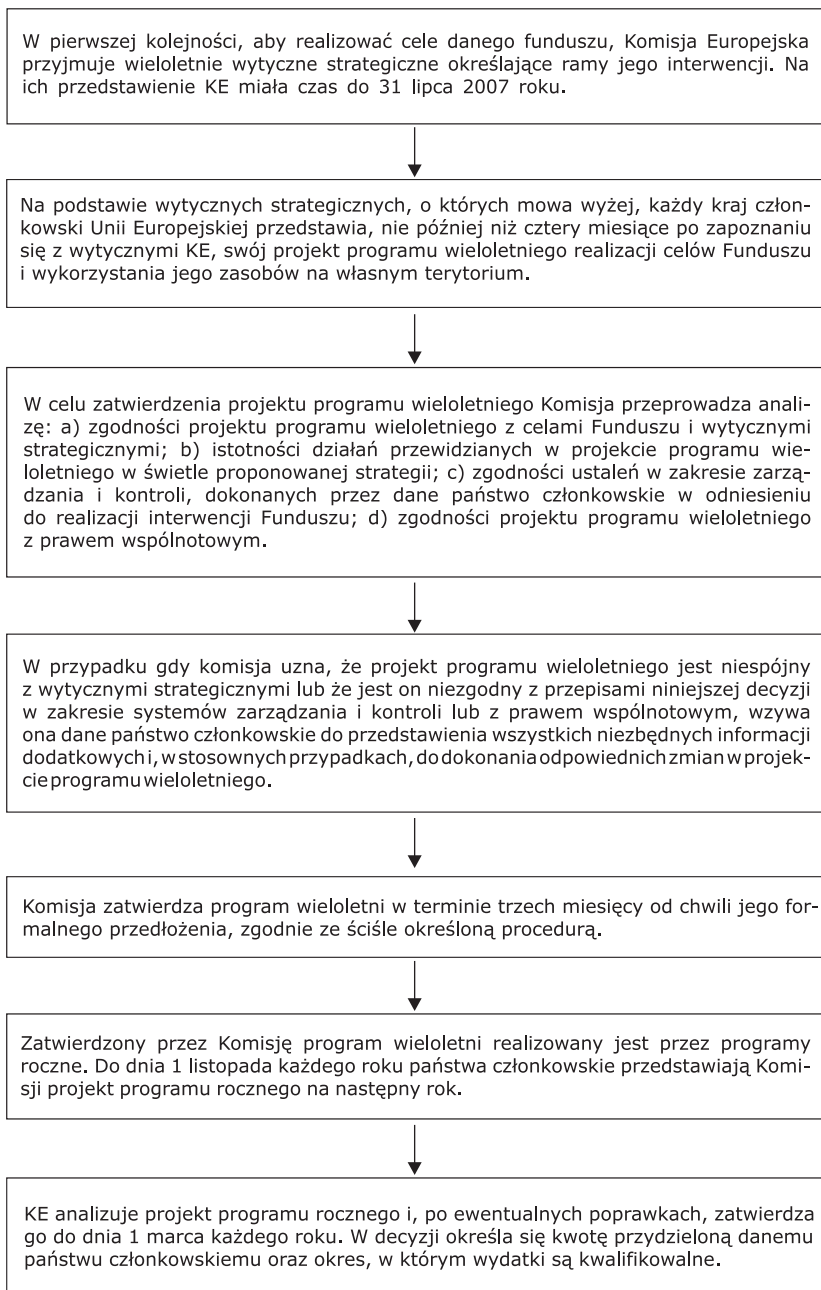
Na pomoc techniczną przyznawaną z inicjatywy KE fundusze mogą przeznaczyć 500 tys. euro z głównej rocznej puli środków. Z kolei na programy pomocy technicznej przygotowywane z inicjatywy państwa członkowskiego (środki przygotowawcze, środki związane z zarządzaniem, monitorowaniem, oceną, jak również środki informacyjne i kontrolne oraz środki służące wzmocnieniu zdolności administracyjnych na potrzeby realizacji Funduszu), w skali roku można przeznaczyć:

- a) w latach 2007(2008)–2010 – 7% całkowitej rocznej kwoty współfinansowania przydzielonej danemu państwu członkowskiemu plus 30 tys. euro,
- b) w latach 2011–2013 – 4% całkowitej rocznej kwoty współfinansowania przydzielonej danemu państwu członkowskiemu plus 30 tys. euro.

Nadmienić również należy, że Komisja dokonuje przeglądu wytycznych strategicznych i w razie potrzeby przyjmie do 31 marca 2010 roku zmienione wytyczne strategiczne na lata 2011–2013. W wypadku przyjęcia takich zmienionych wytycznych strategicznych każde państwo członkowskie ponownie analizuje swój program wieloletni i, jeśli trzeba, wprowadza do niego zmiany, zgodnie z zasadami przygotowania i zatwierdzenia krajowych programów wieloletnich⁴⁹.

⁴⁸ Środki przyznane z Funduszu jedynie uzupełniają wydatki publiczne lub wydatki równoważne przydzielone przez państwa członkowskie na działania objęte czterema funduszami.

⁴⁹ Szczegółowe informacje na temat elementów składowych krajowych programów wieloletnich oraz sposobu ich uaktualniania w Decyzjach nr: 435/2007, 573/2007, 574/2007 i 575/2007, odpowiednio w: EFIT – art. 17–18; ERF – art. 18–19; EBF – art. 21–22; RF – art. 19–20. O programach rocznych odpowiednio w: EFIT – art. 19; ERF – art. 20; EBF – art. 23; RF – art. 21.

Schemat 8. Programowanie funduszy programu ramowego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi” w latach 2007–2013

Źródło: opracowanie własne na podstawie Decyzji nr: 435/2007, 573/2007, 574/2007 i 575/2007

By móc wdrażać projekty współfinansowane przez przedstawiane fundusze, państwa członkowskie zostały zobligowane do stworzenia systemów zarządzania i kontroli. Owe systemy zapewniają m.in.:

- określenie funkcji podmiotów w zarządzaniu i kontroli oraz przydziału funkcji w obrębie każdego podmiotu,
- odpowiednie zasoby dla każdego podmiotu do pełnienia funkcji, które mu wyznaczono, przez cały okres realizacji działań współfinansowanych z poszczególnych funduszy,
- procedury zapewniające zasadność i prawidłowość wydatków zadeklarowanych w programach rocznych,
- wiarygodne, skomputeryzowane systemy rachunkowości i księgowości, monitorowania realizacji zadań funduszy i sprawozdawczości finansowej,
- procedury sprawozdawczości i monitorowania nieprawidłowości oraz odzyskiwania kwot nienależnie wypłaconych.

Do realizacji programów wieloletnich i programów rocznych państwo członkowskie musi wyznaczyć wiele instytucji, uregulować stosunki między nimi oraz między nimi a KE⁵⁰. Tymi instytucjami są:

- instytucja odpowiedzialna – odpowiada za zarządzanie programem wieloletnim i programami rocznymi finansowanymi ze środków Funduszu oraz za wszelkie kontakty z Komisją,
- instytucja certyfikująca – odpowiedzialna za poświadczanie deklaracji wydatków przed ich przesłaniem do Komisji,
- instytucja audytowa – odpowiedzialna za weryfikację skutecznego działania systemu zarządzania i kontroli,
- w razie potrzeby instytucja delegowana.

Państwa członkowskie są odpowiedzialne za zapewnienie należytego zarządzania finansowego programami wieloletnimi i programami rocznymi oraz za zgodność z prawem i prawidłowość transakcji będących ich podstawą. Są one również odpowiedzialne za zapobieganie ewentualnym nieprawidłowościom, wykrywają je i korygują, zgłaszają je Komisji i informują ją na bieżąco o postępach w wynikłych postępowaniach administracyjnych i sądowych⁵¹. Nadmienić należy, iż kraje beneficjenci odpowiadają także za kontrolę finansową działań oraz zapewniają wdrażanie systemów zarządzania, kontroli oraz audytów w sposób gwarantujący prawidłowe i skuteczne wykorzystanie funduszy wspólnotowych⁵².

Kwalifikowalność wydatków jest kolejną istotną kwestią wymagającą omówienia. W myśl przyjętych uregulowań, zawartych we wszystkich decyzjach powołujących do życia wspomniane cztery fundusze, wydatki mogą być uznane za kwalifikujące się

⁵⁰ Szersza charakterystyka poszczególnych instytucji w Decyzjach nr: 435/2007, 573/2007, 574/2007 i 575/2007, odpowiednio w: EFIT – art. 24–28; ERF – art. 26–30; EBF – art. 28–32; RF – art. 26–30.

⁵¹ Komisja może także wykrywać nieprawidłowości i wprowadzać korekty. Szerzej o mechanizmach wprowadzania korekt finansowych w Decyzjach nr: 435/2007, 573/2007, 574/2007 i 575/2007, odpowiednio w: EFIT – art. 42–46; ERF – art. 44–48; EBF – art. 46–50; RF – art. 44–48.

⁵² Państwa członkowskie przedkładają Komisji opis organizacji i procedur mających zastosowanie w systemach zarządzania i kontroli wraz z projektem właściwego programu wieloletniego.

do uzyskania wsparcia z danego funduszu wyłącznie wtedy, gdy zostały faktycznie poniesione, i to nie wcześniej niż 1 stycznia roku, o którym mowa w decyzji w sprawie finansowania zatwierdzającej program roczny. Istotne jest również to, by działania współfinansowane nie zostały zakończone przed początkową datą kwalifikowalności. Instytucja odpowiedzialna ma za zadanie przekazywać na rzecz beneficjenta końcowego całkowitą kwotę wkładu wspólnotowego w możliwie najkrótszym czasie, bez wstrzymywania żadnych kwot ani nakładania jakichkolwiek dodatkowych opłat, o ile ten spełnił wszystkie wymogi⁵³. Ponadto instytucja ta musi przez okres pięciu lat od czasu zamknięcia programu przechowywać kompletną dokumentację dotyczącą wydatków i audytów związanych z danymi programami (do wglądu Komisji i Trybunału Obrachunkowego).

Komisja dokonuje płatności wkładów z funduszy zgodnie z zobowiązaniami budżetowymi, a płatności te mają postać płatności zaliczkowych (pierwsza to 50% kwoty przydzielonej, druga – mniej niż 50% kwoty przydzielonej)⁵⁴ i płatności salda. Dokonuje się ich na rzecz odpowiedzialnej instytucji wyznaczonej przez państwo członkowskie. Saldo Komisja wypłaca nie później niż w terminie dziewięciu miesięcy od upływu terminu kwalifikowalności kosztów określonego w decyzji w sprawie finansowania zatwierdzającej program roczny, pod warunkiem otrzymania następujących dokumentów⁵⁵:

- poświadczonej deklaracji wydatków oraz wniosku o płatność salda lub deklaracji zwrotu kosztów,
- końcowego sprawozdania z realizacji programu rocznego,
- rocznego sprawozdania z audytu, opinii i wniosków o płatność salda końcowego.

Płatności dokonywane przez KE na rzecz państwa członkowskiego mogą zostać wstrzymane lub zawieszono. Wstrzymanie (na okres nieprzekraczający sześciu miesięcy) przez delegowanego intendenta następuje wtedy, gdy w sprawozdaniu podmiotu przeprowadzającego audyt znajdują się dowody wskazujące na poważne wady funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli. Intendent może też wstrzymać płatności, gdy musi przeprowadzić dodatkową weryfikację po otrzymaniu informacji wskazujących, że wydatek ujęty w poświadczonej deklaracji wydatków związany jest z poważną nieprawidłowością, która nie została skorygowana. Zawieszenie płatności zaliczkowej lub salda jest możliwe także wtedy, gdy⁵⁶:

- w systemie zarządzania i kontroli programu istnieje poważna wada, w odniesieniu do której nie podjęto działań naprawczych, a mająca wpływ na rzetelność procedury poświadczania płatności,

⁵³ Państwa członkowskie, które nie przyjęły euro jako swojego środka płatniczego do dnia złożenia wniosku o płatność, przeliczają na euro kwoty wydatków poniesionych w walucie krajowej. Kwota ta jest przeliczana na euro z wykorzystaniem miesięcznego obrachunkowego kursu wymiany stosowanego przez Komisję w miesiącu, w którym wydatki zostały zaksięgowane przez instytucję odpowiedzialną za dany program. Kurs ten jest publikowany co miesiąc przez Komisję w mediach elektronicznych.

⁵⁴ Co więcej, wszelkie odsetki uzyskane z tytułu płatności zaliczkowych księguje się na koncie danego programu rocznego, uznając je za zasoby należące do krajowego wkładu publicznego danego państwa członkowskiego, i przedstawia Komisji w chwili deklaracji wydatków odnoszącej się do sprawozdania końcowego z realizacji danego programu rocznego.

⁵⁵ Jeżeli wymagane dokumenty nie zostaną dostarczone przez instytucję odpowiedzialną w wyznaczonym terminie i wymaganej formie, Komisja umarza tę część zobowiązania budżetowego przypadającą na dany program roczny, której nie wykorzystano w formie płatności zaliczkowej.

⁵⁶ Zarówno wstrzymanie, jak i zawieszenie płatności, gdy dane państwo członkowskie podejmie stosowne działania zaradcze i naprawcze, zostaje decyzją KE zniesione.

- wydatek ujęty w poświadczonej deklaracji wydatków związany jest z poważną nieprawidłowością, która nie została skorygowana,
- państwo członkowskie nie wypełnia swoich obowiązków związanych z realizacją zadań omawianych funduszy.

Mając na uwadze określenie istotności i skuteczności działań realizowanych przez wszystkie fundusze, w świetle ich ogólnych celów oraz w kontekście przygotowania sprawozdań, Komisja we współpracy z państwami członkowskimi prowadzi regularne monitorowanie wykonywania zadań, a także przeprowadza jego ocenę. W ramach sprawozdania za lata 2007–2010 Komisja Europejska oceniać będzie oddziaływanie funduszy na rozwój polityk dotyczących granic UE i szeroko rozumianej polityki migracyjnej oraz prawodawstwa w tej materii. Przykładowo, państwa członkowskie zobligowane są do przedstawienia KE:

- a) Fundusz Granic Zewnętrznych i Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich:
 - do 30 czerwca 2010 roku – sprawozdania z oceny realizacji działań współfinansowanych z funduszu,
 - do 30 czerwca 2012 roku za lata 2007–2010 i do 30 czerwca 2015 roku za lata 2011–2013 (odpowiednio) – sprawozdania z oceny rezultatów i wpływu podjętych działań na sytuację w państwach uczestniczących,
 - sprawozdania końcowego z realizacji programu rocznego,
- b) Europejski Fundusz Powrotu Imigrantów:
 - do 30 czerwca 2010 roku – sprawozdania z oceny realizacji działań współfinansowanych z funduszu,
 - do 30 czerwca 2012 roku za lata 2008–2010 i do 30 czerwca 2015 roku za lata 2011–2013 (odpowiednio) – sprawozdania z oceny rezultatów i wpływu podjętych działań na sytuację w państwach uczestniczących,
 - sprawozdania końcowego z realizacji programu rocznego,
- c) Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców:
 - do 30 czerwca 2012 roku za lata 2008–2010 i do 30 czerwca 2015 roku za lata 2011–2013 (odpowiednio) – sprawozdania z oceny rezultatów i wpływu podjętych działań na sytuację w państwach uczestniczących,
 - sprawozdania końcowego z realizacji programu rocznego.

Obowiązki sprawozdawcze spoczywają także i na Komisji Europejskiej. Zgodnie z postanowieniami zawartymi we wszystkich czterech decyzjach, choć nieco różnią się one od siebie, ma ona przedstawić Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu i Komitetowi Regionów stosowne sprawozdania:

- a) Fundusz Granic Zewnętrznych:
 - do 30 czerwca 2010 roku – sprawozdania z przeglądu wraz z wnioskami dotyczącymi zmian, jeśli uzna to za konieczne,
 - do 31 grudnia 2010 roku – sprawozdania średniookresowe na temat osiągniętych wyników oraz jakościowych i ilościowych aspektów realizacji funduszy wraz z wnioskami dotyczącymi przyszłego rozwoju funduszy,
 - do 31 grudnia 2012 roku za lata 2007–2010 i do 31 grudnia 2015 roku za lata 2011–2013 – sprawozdania z oceny *ex post*,

- b) Europejski Fundusz Powrotu Imigrantów:
 - do 30 czerwca 2010 roku – sprawozdania na temat stosowania kryteriów dotyczących rocznego podziału zasobów na poszczególne państwa członkowskie wraz z wnioskami dotyczącymi zmian, jeśli uzna to za konieczne,
 - dwa pozostałe sprawozdania identycznie jak w pkt a),
- c) Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców:
 - do 31 grudnia 2012 roku za lata 2008–2010 i do 31 grudnia 2015 roku za lata 2011–2013 – sprawozdania z oceny *ex post*,
- d) Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich:
 - do 30 czerwca 2009 roku – sprawozdanie na temat stosowania kryteriów dotyczących rocznego podziału zasobów na poszczególne państwa członkowskie wraz z wnioskami dotyczącymi zmian, jeśli uzna to za konieczne,
 - do 31 grudnia 2010 roku – sprawozdania średniookresowe na temat osiągniętych wyników oraz jakościowych i ilościowych aspektów realizacji funduszu wraz z wnioskami dotyczącymi przyszłego rozwoju funduszy,
 - do 31 grudnia 2012 roku za lata 2007–2010 i do 31 grudnia 2015 roku za lata 2011–2013 – sprawozdania z oceny *ex post*.

W swych działaniach Komisja Europejska jest wspierana przez wspólny komitet „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”. Do dnia 30 czerwca 2013 roku Parlament Europejski i Rada lub tylko Rada dokonują przeglądu wszystkich czterech decyzji na podstawie wniosków Komisji.

2. Program ramowy „Prawa podstawowe i sprawiedliwość”

Celem programu ramowego pod nazwą „Prawa podstawowe i sprawiedliwość” (Framework Programme „Fundamental rights and Justice”) jest promowanie rozwoju społeczeństwa europejskiego, opartego na obywatelstwie UE. Ponadto inne elementy wspomnianego programu przyczyniają się do zwalczania przemocy oraz zwalczania handlu narkotykami i narkomanii. Wspierane są również działania zmierzające do wzmocnienia kooperacji prawnej w zakresie prawa cywilnego i handlowego z jednej strony oraz karnego z drugiej. Program przewidziany jest do realizacji w latach 2007–2013.

Wspomniany program ramowy składa się z pięciu podprogramów (instrumentów)⁵⁷, wymienionych poniżej w kolejności wydawania decyzji powołujących je do życia:

- „Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych”,
- „Prawa podstawowe i obywatelstwo”,
- „Daphne III” (zwalczanie przemocy wobec dzieci i kobiet),
- „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych”,
- „Profilaktyka narkotykowa i informacja o narkotykach”.

⁵⁷ Spotkać można również nazwę „programy szczegółowe”.

Koperta finansowa przeznaczona na cały program ramowy wynosi 542,9 mln euro (w cenach bieżących) na lata 2007–2013. Zasoby budżetowe przydzielone na działania przewidziane w niniejszym programie zapisuje się w rocznych środkach budżetu ogólnego Unii Europejskiej, a dostępne roczne środki zatwierdza unijna władza budżetowa w granicach wyznaczonych przez ramy finansowe.

Tabela 58. Program ramowy „Prawa podstawowe i sprawiedliwość” – zasoby w latach 2007–2013 (w mln euro)*

| Podprogram | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | łącznie |
|---|------|------|------|------|------|------|------|---------|
| Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych | 29,2 | 29,8 | 30,4 | 26,0 | 26,4 | 26,9 | 27,5 | 196,2 |
| Prawa podstawowe i obywatelstwo | 10,6 | 12,0 | 13,2 | 13,5 | 13,8 | 15,2 | 15,5 | 93,8 |
| Daphne III | 13,9 | 14,4 | 15,8 | 17,2 | 17,6 | 17,5 | 18,0 | 114,4 |
| Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych | 13,3 | 13,5 | 13,8 | 14,6 | 14,9 | 15,2 | 15,5 | 100,8 |
| Profilaktyka narkotykowa i informacja o narkotykach | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,5 | 3,5 | 21,0 |
| Program ramowy „Prawa podstawowe i sprawiedliwość” | 71,0 | 75,0 | 78,0 | 76,9 | 78,0 | 81,0 | 83,0 | 542,9 |

* Zaprezentowane w tabeli dane dotyczące zasobów finansowych poszczególnych podprogramów, pochodzące z oficjalnej strony internetowej KE, są niezgodne z zapisami zawartymi w decyzjach powołujących te instrumenty do życia. Choć nie ma zapisów dotyczących wysokości dostępnych kwot w decyzjach dotyczących podprogramów „Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych” oraz „Prawa podstawowe i obywatelstwo”, to zapisy takie zawarte są w decyzjach dla pozostałych podprogramów: a) „Daphne III” – 116,85 mln euro, b) „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych” – 109,30 mln euro, c) „Profilaktyka narkotykowa i informacja o narkotykach” – 21,35 mln euro. Sumując aktualnie dostępne dane roczne, zauważyć można, że całkowite zasoby finansowe omawianego programu ramowego będą inne aniżeli te podawane na oficjalnej stronie internetowej KE.

Źródło: http://ec.europa.eu/justice_home/funding/intro/funding_rights_en.htm

2.1. Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych

Opierając się na stosownym wniosku⁵⁸, Rada UE podjęła decyzję o ustanowieniu na lata 2007–2013, jako części ogólnego programu ramowego „Prawa podstawowe i sprawiedliwość”, szczegółowego programu „Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych” (Criminal justice)⁵⁹. Już w art. 2 ust. 1 Decyzji nr 126/2007 wskazano, jakie są cele ogólnego tego podprogramu. Stanowią go:

⁵⁸ Wniosek dotyczący Decyzji Rady ustanawiający na lata 2007–2013 program szczegółowy „Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych” jako część programu ramowego „Prawa podstawowe i sprawiedliwość” {SEC (2005) 434}, COM (2005) 0122 końcowy.

⁵⁹ Decyzja Rady nr 126/2007 z 12 lutego 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 058 z 24 lutego 2007 roku. Z dniem 1 stycznia 2007 roku Decyzja nr 126/2007 zastąpiła odpowiednie przepisy Decyzji nr 630/2002, niemniej jednak działania rozpoczęte przed dniem 31 grudnia 2006 roku na mocy Decyzji nr 630/2002 podlegają, do momentu ich zakończenia, niezmiennym przepisom.

- propagowanie współpracy sądowej w celu przyczynienia się do utworzenia europejskiego obszaru sprawiedliwości w sprawach karnych,
- propagowanie, w zakresie niezbędnym do usprawnienia współpracy sądowej, zgodności norm stosowanych w państwach członkowskich i ograniczenia istniejących przeszkód prawnych we właściwym funkcjonowaniu współpracy sądowej,
- poprawa kontaktów oraz wymiany informacji i najlepszych praktyk między organami prawnymi, sądowymi i administracyjnymi a przedstawicielami zawodów prawniczych,
- dalsze wzmacnianie wzajemnego zaufania w celu zapewnienia ochrony praw ofiar i oskarżonych.

Tabela 59. Cele szczegółowe podprogramu „Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych”

| Cele szczegółowe | |
|---|---|
| 1. rozwijanie współpracy sądowej w sprawach karnych* | 5. promowanie szkoleń z zakresu prawa unijnego i wspólnotowego dla osób uczestniczących w pracach wymiaru sprawiedliwości |
| 2. poszerzanie wzajemnej wiedzy o funkcjonujących w państwach członkowskich systemach prawnych i sądowych w sprawach karnych oraz propagowanie wzajemnej współpracy, wymiany informacji i doświadczeń | 6. ocena ogólnych warunków niezbędnych do budowania wzajemnego zaufania między organami sądownictwa i różnymi systemami prawnymi, w szczególności w odniesieniu do wdrażania polityki UE w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości |
| 3. zapewnienie należytego wprowadzania w życie oraz prawidłowego i konkretnego stosowania i oceny instrumentów unijnych w obszarze współpracy sądowej w sprawach karnych | 7. opracowanie i wdrożenie skomputeryzowanego systemu wymiany informacji o karalności oraz wspieranie badań nad tworzeniem innych rodzajów wymiany informacji |
| 4. lepsze informowanie o systemach prawnych w państwach członkowskich i poprawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości | |

* Szerzej o tym celu szczegółowym w: art. 3 lit. a) Decyzji Rady nr 126/2007 z 12 lutego 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 058 z 24 lutego 2007 roku.

Źródło: art. 3 Decyzji Rady nr 126/2007 z 12 lutego 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 058 z 24 lutego 2007 roku

Za działania kwalifikujące się do otrzymania wsparcia unijnego, zgodnie z art. 4 Decyzji nr 126/2007, uznano:

- działania szczegółowe podejmowane przez KE⁶⁰,
- szczegółowe projekty ponadnarodowe o znaczeniu dla Unii Europejskiej, przedłożone przez co najmniej dwa państwa członkowskie lub co najmniej jedno państwo członkowskie i jedno inne państwo, którym może być państwo przystępujące lub kandydujące do UE,

⁶⁰ Ibidem, art. 4 lit. a). Wymieniono tam następujące przykłady: utworzenie skomputeryzowanego systemu wymiany informacji o karalności, badania opinii publicznej, opracowywanie wskaźników i wspólnych metodologii, gromadzenie, opracowywanie i rozpowszechnianie danych i statystyk, seminaria, konferencje i spotkania ekspertów, organizacja kampanii publicznych i imprez, tworzenie i obsługa witryn internetowych, przygotowywanie i rozpowszechnianie materiałów informacyjnych, wsparcie dla sieci ekspertów krajowych i rozwój tych sieci oraz działania w zakresie analizy, monitorowania i oceny. Por.: http://ec.europa.eu/justice_home/funding/jpen/funding_jpen_en.htm

- wspieranie działalności organizacji pozarządowych lub innych podmiotów osiągających cele stosownie do ogólnych założeń programu, a odpowiadających interesowi Wspólnoty Europejskiej,
- dotację operacyjną na współfinansowanie wydatków związanych ze stałym programem prac Europejskiej Sieci Szkoleniowej dla pracowników wymiaru sprawiedliwości,
- projekty krajowe w państwach członkowskich⁶¹.

Grupy docelowe, dla których przeznaczony jest przedstawiany program szczegółowy, to m.in. przedstawiciele zawodów prawniczych⁶², przedstawiciele organizacji pomocy ofiarom, przedstawiciele innych zawodów uczestniczących w pracach wymiaru sprawiedliwości i organów krajowych. Dostęp do udziału w podprogramie otwarty jest dla instytucji oraz organizacji publicznych lub prywatnych⁶³, w tym organizacji zawodowych, szkół wyższych, instytutów badawczych, instytutów kształcenia i doskonalenia zawodowego dla przedstawicieli zawodów prawniczych oraz dla organizacji pozarządowych działających w państwach członkowskich. Poczyniono również uwagę, że kraje trzecie lub organizacje międzynarodowe nie mogą przedkładać projektów ponadnarodowych, lecz mogą w nich uczestniczyć w charakterze partnerów.

Finansowanie wspólnotowe w ramach niniejszego podprogramu może przyjmować dwie formy prawne – albo dotacji, albo zamówienia publicznego⁶⁴. Dotacja przyznawana jest z reguły w następstwie zaproszeń do składania wniosków⁶⁵. Roczny program prac określa minimalne roczne wydatki przeznaczone na dotacje, które wynoszą co najmniej 65% jego budżetu. Także tam określana jest maksymalna stawka współfinansowania kosztów projektów (w roku 2007 było to 70% wartości projektu⁶⁶). Co do zasady, budżet projektu nie może być niższy niż 50 tys. euro, a czas jego realizacji nie może przekraczać trzech lat⁶⁷. Ponadto przewiduje się także wydatki na tzw. środki towarzyszące w drodze zamówień publicznych (zakup usług i towarów). Obejmuje to m.in. wydatki

⁶¹ Por.: art. 4 lit. e) Decyzji Rady nr 126/2007 z 12 lutego 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 058 z 24 lutego 2007 roku.

⁶² W myśl art. 6 ust. 1 zdanie 2 Decyzji nr 126/2007 określenie „przedstawiciele zawodów prawniczych” oznacza m.in. sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych, urzędników ministerstw, wyższych urzędników sądowych, komorników, tłumaczy sądowych i przedstawicieli innych zawodów, uczestniczących w pracach wymiaru sprawiedliwości w dziedzinie prawa karnego.

⁶³ W tym organizacji zawodowych, szkół wyższych, instytutów badawczych, instytutów kształcenia i doskonalenia zawodowego dla przedstawicieli zawodów prawniczych oraz dla organizacji pozarządowych działających w państwach członkowskich. Ponadto organy i organizacje nastawione na osiąganie zysku mają dostęp do przedstawianego programu szczegółowego wyłącznie w powiązaniu z organizacjami typu *non-profit* lub organizacjami państwowymi. Por.: art. 6 ust. 1 Decyzji Rady nr 126/2007 z 12 lutego 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 058 z 24 lutego 2007 roku.

⁶⁴ Komisja udziela pomocy wspólnotowej zgodnie z Rozporządzeniem Rady nr 1605/2002 z 25 czerwca 2002 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 248 z 16 września 2002 roku.

⁶⁵ O wyjątkach od tej reguły w: art. 7 ust. 2 Decyzji Rady nr 126/2007 z 12 lutego 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 058 z 24 lutego 2007 roku.

⁶⁶ Programme „Criminal Justice”. Annual Work Programme 2007, s. 7, http://ec.europa.eu/justice_home/funding/jpen/doc/awp_jpen_en.pdf. KE wypłaca środki w dwóch transzach (I transza po podpisaniu umowy, II transza po zatwierdzeniu raportu końcowego).

⁶⁷ Por.: http://66.102.9.104/search?q=cache:f_k7Jnki79cJ:www.ms.gov.pl/ue_koop/Criminal_Justice.rtf+%E2%80%9EWymiar+sprawiedliwo%C5%9Bci+w+sprawach+karnych%E2%80%9D&hl=pl&ct=clnk&cd=2&gl=pl

na informowanie i komunikację, przygotowanie, wdrażanie, monitorowanie, kontrolę oraz ocenę projektów, polityki, programów i prawodawstwa.

Roczny program prac, o którym powyżej była już mowa, a określający cele szczegółowe, priorytety tematyczne i opis wszelkich środków towarzyszących wskazanych do realizacji w danym roku⁶⁸, KE przyjmuje do końca września każdego roku⁶⁹ według „procedury zarządzania”⁷⁰. Komisja Europejska w swych pracach związanych z programem szczegółowym „Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych” wspierana jest przez komitet składający się z przedstawicieli państw członkowskich, któremu przewodniczy przedstawiciel Komisji⁷¹.

Komisja Europejska, z pomocą państw uczestniczących, ma zapewnić komplementarność działań podejmowanych w ramach przedstawianego podprogramu oraz programu szczegółowego „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych”, a także z programami ramowymi „Bezpieczeństwo i ochrona wolności” oraz „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”. Co ważne, program może mieć wspólne zasoby z innymi instrumentami Unii i Wspólnoty, w szczególności z wyżej wskazanym programem szczegółowym „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych”, a to w celu realizacji działań spełniających założenia obu programów. Niemniej jednak żadne działania podejmowane na mocy Decyzji nr 126/2007 nie mogą być jednocześnie finansowane z innych instrumentów finansowych Wspólnoty. Dlatego beneficjenci otrzymujący wsparcie zobowiązani są do przedstawiania KE wszelkich informacji na temat otrzymanego finansowania⁷².

2.2. Prawa podstawowe i obywatelstwo

Na podstawie wniosku przedłożonego przez Komisję Europejską⁷³ Rada UE ustanowiła na lata 2007–2013 program szczegółowy „Prawa podstawowe i obywatelstwo” (Fundamental rights and citizenship), będący częścią programu ramowego „Prawa podstawowe i sprawiedliwość”⁷⁴. Wyróżniono cztery podstawowe cele ogólne jego działania, które przyczyniać się mają do opracowywania i realizacji polityk wspólnotowych przy pełnym poszanowaniu praw podstawowych. Co więcej, cele ogólne programu stanowią

⁶⁸ Program prac na rok 2007 dostępny jest na: http://ec.europa.eu/justice_home/funding/jpen/doc/awp_jpen_en.pdf

⁶⁹ Wyjątek stanowił program prac na rok 2007, który został przyjęty trzy miesiące po tym, jak Decyzja nr 126/2007 ukazała się w Dzienniku Urzędowym.

⁷⁰ Szerzej o tej procedurze w: art. 11 Decyzji Rady nr 126/2007 z 12 lutego 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 058 z 24 lutego 2007 roku. W ramach przedstawianego podprogramu możliwa jest również „procedura doradcza”, o której więcej informacji w: ibidem, art. 10.

⁷¹ W spotkaniach komitetu wspierającego prace KE uczestniczą tylko przedstawiciele krajów członkowskich UE. Natomiast na spotkania informacyjne po posiedzeniach komitetu Komisja Europejska może zaprosić przedstawicieli krajów kandydujących do Unii.

⁷² Por.: art. 12 Decyzji Rady nr 126/2007 z 12 lutego 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 058 z 24 lutego 2007 roku.

⁷³ Wniosek dotyczący Decyzji Rady ustanawiającej na lata 2007–2013 program szczegółowy „Prawa podstawowe i obywatelstwo” jako część programu ramowego „Prawa podstawowe i sprawiedliwość” {SEC (2005) 434}, COM (2005) 0122 końcowy.

⁷⁴ Decyzja Rady nr 252/2007 z 19 kwietnia 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 110 z 27 kwietnia 2007 roku.

uzupełnienie celów osiąganych przez Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej⁷⁵. Wspomnianymi celami ogólnymi są odpowiednio:

- wspieranie rozwoju społeczeństwa europejskiego, w którym szanuje się prawa podstawowe, w tym te wynikające z obywatelstwa Unii Europejskiej,
- wzmacnianie społeczeństwa obywatelskiego oraz propagowanie otwartego, przejrzystego i regularnego dialogu na temat praw podstawowych,
- zwalczanie rasizmu, ksenofobii i antysemityzmu oraz upowszechnianie postawy większego zrozumienia dla innych kultur, wyznań i większej tolerancji w całej UE,
- rozwijanie kontaktów, wymiany informacji i tworzenie sieci powiązań między organami sądowymi i administracyjnymi oraz środowiskiem prawniczym dla poprawy zrozumienia między tymi organami oraz między przedstawicielami zawodów prawniczych⁷⁶.

Tabela 60. Cele szczegółowe podprogramu „Prawa podstawowe i obywatelstwo”

| Cele szczegółowe | |
|---|--|
| 1. upowszechnianie praw podstawowych uznanych w art. 6 ust. 2 TUE oraz informowanie wszystkich o ich prawach, w tym prawach wynikających z obywatelstwa UE w celu zachęcania obywateli do aktywnego udziału w życiu demokratycznym Unii | 3. wspieranie organizacji pozarządowych i innych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego celem zwiększenia możliwości ich aktywnego uczestnictwa w upowszechnianiu praw podstawowych, praworządności i demokracji |
| 2. badanie, czy w UE i państwach członkowskich podczas wdrażania prawa wspólnotowego przestrzega się konkretnych praw podstawowych oraz uzyskiwanie opinii w konkretnych kwestiach związanych z prawami podstawowymi w tym zakresie | 4. stworzenie odpowiednich struktur służących promowaniu dialogu międzywyznaniowego i wielokulturowego na szczeblu UE |

Źródło: art. 3 Decyzji Rady nr 252/2007 z 19 kwietnia 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 110 z 27 kwietnia 2007 roku

W ramach przedstawianego podprogramu, aby osiągnąć jego cele ogólne i szczegółowe, wspierane będą następujące rodzaje działań:

- działania podejmowane przez Komisję Europejską⁷⁷,
- projekty ponadnarodowe leżące w interesie Wspólnoty⁷⁸,

⁷⁵ Agencja ta powstała na mocy Rozporządzenia Rady nr 168/2007 z 15 lutego 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 53 z 22 lutego 2007 roku.

⁷⁶ Art. 2 ust. 1 Decyzji Rady nr 252/2007 z 19 kwietnia 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 110 z 27 kwietnia 2007 roku. Por.: <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l16026.htm>; <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/527>

⁷⁷ W tym m.in.: studia i badania naukowe, badania opinii publicznej i sondaże, seminaria, konferencje i spotkania ekspertów, organizowanie kampanii i imprez publicznych, przygotowywanie i rozpowszechnianie materiałów informacyjnych, wspieranie sieci ekspertów krajowych i zarządzanie tymi sieciami, art. 4 lit. a) Decyzji Rady nr 252/2007 z 19 kwietnia 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 110 z 27 kwietnia 2007 roku.

⁷⁸ Projekty mogą zostać zgłoszone przez: a) organ państwa członkowskiego lub jakiegokolwiek jego podmiot; b) przez organizację międzynarodową lub pozarządową, w które, w każdym wypadku, zaangażowane są co najmniej dwa państwa członkowskie lub co najmniej jedno państwo członkowskie i jedno państwo przystępujące lub kandydujące do Unii, ibidem, art. 4 lit. b).

- wspieranie działalności organizacji pozarządowych lub innych podmiotów osiagających cele leżące w interesie wspólnotowym,
- dotacje operacyjne przeznaczone na współfinansowanie wydatków związanych z programem stałych prac Konferencji Europejskich Sądów Konstytucyjnych oraz Stowarzyszenia Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej⁷⁹.

W programie mogą uczestniczyć m.in. instytucje oraz organizacje publiczne lub prywatne, szkoły wyższe, instytuty badawcze, organizacje pozarządowe, władze krajowe, regionalne i lokalne, organizacje międzynarodowe oraz inne organizacje typu *non-profit* mające siedzibę na terenie Unii Europejskiej. Program dopuszcza również udział podmiotów z krajów przystępujących lub kandydujących do UE oraz krajów z Bałkanów Zachodnich objętych procesem stabilizacji i stowarzyszenia⁸⁰. Sam wskazany program szczegółowy skierowany jest natomiast do obywateli UE, obywateli krajów uczestniczących lub obywateli krajów trzecich, którzy legalnie zamieszkują na terytorium UE, oraz do stowarzyszeń społeczeństwa obywatelskiego, m.in. grup działających na rzecz upowszechniania celów przedmiotowego programu.

Zasoby budżetowe przydzielone na działania przewidziane w niniejszym podprogramie zostają zapisane w rocznych środkach budżetu ogólnego Unii Europejskiej. Dostępne roczne środki zatwierdzane są przez wspólnotową władzę budżetową. Finansowanie projektów, podobnie jak w wypadku podprogramu „Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych”, przyjmuje zasadniczo dwie formy. Po pierwsze, wsparcie przybiera postać dotacji (dotacji operacyjnych⁸¹ lub dotacji na działania⁸²). Po drugie, przewiduje się wydatki na tzw. środki towarzyszące (zakup towarów i usług) na podstawie zamówień publicznych. Taka forma wsparcia unijnego może zostać przeznaczona na informowanie

⁷⁹ Prowadzą one stosowne bazy danych umożliwiające gromadzenie w całej Europie krajowych wyroków związanych z wdrożeniem prawa wspólnotowego. Wydatki ponoszone na taki rodzaj działań przeznaczane są na dążenie do osiągnięcia celów leżących w ogólnym interesie europejskim przez propagowanie wymiany poglądów i doświadczeń w sprawach dotyczących orzecznictwa, organizacji i działań członków konferencji i stowarzyszenia w ramach wykonywania przez nich funkcji sądowniczych lub doradczych w kwestiach związanych z prawem wspólnotowym, *ibidem*, art. 4 lit. d).

⁸⁰ Por.: *ibidem*, art. 5 ust. 1–2 i art. 7 ust. 1–2; oraz: http://66.102.9.104/search?q=cache:6JiWyxd8yvQJ:www.ms.gov.pl/ue_koop/prawa_podstawowe_obywatelstwo.rtf+%E2%80%9EPrawa+podstawowe+i+obywatelstwo%E2%80%9D&hl=pl&ct=clnk&cd=1&gl=pl

⁸¹ W 2007 roku kwota dotacji wynosiła 300 tys. euro, a maksymalna stawka współfinansowania (określana w rocznych programach prac) dochodziła do poziomu 80% kosztów kwalifikowanych projektu. Komisja Europejska wypłacała środki w dwóch transzach (I transza – 50% sumy przyznanej dotacji w chwili podpisania umowy dotacyjnej, II transza – po otrzymaniu i zatwierdzeniu przez Komisję raportu końcowego oraz końcowego raportu finansowego), [w:] http://66.102.9.104/search?q=cache:6JiWyxd8yvQJ:www.ms.gov.pl/ue_koop/prawa_podstawowe_obywatelstwo.rtf+%E2%80%9EPrawa+podstawowe+i+obywatelstwo%E2%80%9D&hl=pl&ct=clnk&cd=1&gl=pl

⁸² W 2007 roku kwota dotacji mieściła się w przedziale 75 000–500 000 euro, a maksymalna stawka współfinansowania (określana w rocznych programach prac) dochodziła do poziomu 80% kosztów kwalifikowanych projektu. Komisja Europejska wypłacała środki w trzech transzach (I transza – 70% przyznanej dotacji, przy podpisaniu umowy; II transza – 15% dotacji, po otrzymaniu przez Komisję raportu z wdrażania projektu oraz deklaracji, że 70% środków z I transzy zostało wykorzystanych, III transza – pozostałe 15% przyznanej kwoty, po dostarczeniu Komisji raportu końcowego), [w:] http://66.102.9.104/search?q=cache:6JiWyxd8yvQJ:www.ms.gov.pl/ue_koop/prawa_podstawowe_obywatelstwo.rtf+%E2%80%9EPrawa+podstawowe+i+obywatelstwo%E2%80%9D&hl=pl&ct=clnk&cd=1&gl=pl

i komunikację, przygotowanie, wdrażanie, monitorowanie, kontrolę oraz ocenę projektów, polityk, programów i prawodawstwa.

Roczny program prac, o którym była już wyżej mowa, określający cele szczegółowe, priorytety tematyczne i opis wszelkich środków towarzyszących wskazanych do realizacji w danym roku, przyjmuje Komisja Europejska. W swych pracach związanych z programem szczegółowym „Prawa podstawowe i obywatelstwo” wspierana jest ona przez komitet, składający się z ekspertów państw członkowskich⁸³.

Komisja Europejska, z pomocą państw uczestniczących, ma zapewnić komplementarność działań podejmowanych w ramach przedstawianego programu szczegółowego z programami ramowymi „Bezpieczeństwo i ochrona wolności” oraz „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”, a także z programem „Progress”. Należy również zapewnić komplementarność działań podprogramu z działaniami Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Co ważne, podprogram może mieć wspólne zasoby z innymi instrumentami Wspólnoty, w szczególności z wyżej wskazanymi programami ramowymi, a to w celu realizacji działań spełniających założenia wszystkich tych programów. Niemniej jednak żadne działania podejmowane na mocy Decyzji nr 252/2007 nie mogą być jednocześnie finansowane z innych instrumentów finansowych Unii/Wspólnoty. Dlatego beneficjenci otrzymujący wsparcie zobowiązani są do przedstawiania KE wszelkich informacji na temat otrzymanego finansowania⁸⁴.

2.3. Daphne III

Na podstawie wniosku Komisji Europejskiej⁸⁵ Parlament Europejski i Rada UE, decyzją z 20 czerwca 2007 roku, ustanowiły program szczegółowy na rzecz zapobiegania i zwalczania przemocy wobec dzieci, młodzieży i kobiet oraz na rzecz ochrony ofiar i grup ryzyka (Daphne III)⁸⁶ jako część programu ramowego „Prawa podstawowe i sprawiedliwość”. Wskazany program obejmuje okres od 1 stycznia 2007 do 31 grudnia 2013 roku⁸⁷. Jest to kontynuacja działań Unii Europejskiej z zakresu walki z przemocą objętych w poprzednich latach programami Daphne oraz Daphne II⁸⁸.

Celem ogólnym funkcjonowania tego programu szczegółowego jest wspieranie ochrony dzieci, młodzieży i kobiet przed wszelkimi formami przemocy oraz osiągnięcie wysokiego poziomu ochrony zdrowia, dobrobytu i spójności społecznej. Niemniej jednak należy wskazać, że ogólny cel programu polega na wspieraniu rozwoju polityk

⁸³ Polskę w komitecie reprezentuje specjalista z Departamentu Unii Europejskiej i Współpracy Międzynarodowej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

⁸⁴ Por.: art. 11 Decyzji Rady nr 252/2007 z 19 kwietnia 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 110 z 27 kwietnia 2007 roku oraz: http://ec.europa.eu/justice_home/funding/rights/funding_rights_en.htm

⁸⁵ Wniosek dotyczący Decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiający na lata 2007–2013 program szczegółowy „Walka z przemocą (Daphne) oraz profilaktyka i informacja antynarkotykowa” jako część programu ramowego „Prawa podstawowe i sprawiedliwość” {SEC (2005) 434}, COM (2005) 0122 końcowy.

⁸⁶ Decyzja PE i Rady nr 779/2007 z 20 czerwca 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 173 z 3 lipca 2007 roku.

⁸⁷ Por.: http://ec.europa.eu/justice_home/funding/daphne3/funding_daphne3_en.htm

⁸⁸ Więcej informacji o projektach finansowanych w ramach Daphne i Daphne II z lat 1997–2005 na: <http://www.daphne-toolkit.org/artfiche.asp?art=000002&lang=EN>

Wspólnoty – zwłaszcza dotyczących dzieci, młodzieży i kobiet – w szczególności związanych ze zdrowiem publicznym, prawami człowieka i równością płci⁸⁹.

Tabela 61. Cele szczegółowe podprogramu Daphne III

| Cele szczegółowe | |
|--|---|
| 1. pomoc organizacjom pozarządowym i innym organizacjom działającym w tym obszarze i wspieranie ich | 6. gromadzenie informacji popartych dowodami i rozwój bazy wiedzy, zapewnienie wymiany, identyfikacji i rozpowszechniania informacji i dobrych praktyk |
| 2. przygotowywanie i realizacja skierowanych do określonych kręgów odbiorców akcji uświadamiających, mających na celu zarówno poprawę zrozumienia postawy nietolerancji wobec przemocy i propagowania tej postawy, jak i zachęcanie do wspierania ofiar i zgłaszania przypadków przemocy właściwym organom | 7. opracowywanie i testowanie materiałów uświadamiających i edukacyjnych dotyczących ochrony przed przemocą dzieci, młodzieży i kobiet oraz uzupełnianie i dostosowywanie materiałów już dostępnych |
| 3. rozpowszechnianie wyników uzyskanych w ramach programów Daphne i Daphne II | 8. badanie zjawisk związanych z przemocą i ich wpływu zarówno na ofiary, jak i na ogół społeczeństwa w celu zajęcia się przyczynami przemocy na wszystkich poziomach społecznych |
| 4. identyfikacja i intensyfikacja działań przyczyniających się do właściwego traktowania osób narażonych na przemoc | 9. opracowywanie i realizacja programów wsparcia ofiar i osób zagrożonych przemocą oraz programów interwencyjnych dla sprawców przy zapewnieniu bezpieczeństwa ofiar |
| 5. tworzenie i wspieranie interdyscyplinarnych sieci, aby wzmocnić współpracę wspomnianych organizacji | |

Źródło: art. 3 Decyzji PE i Rady nr 779/2007 z 20 czerwca 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 173 z 3 lipca 2007 roku

By wskazane cele, zarówno cel ogólny, jak i cele szczegółowe, mogły zostać osiągnięte, Daphne III wspiera finansowo trzy rodzaje działań:

- działania podejmowane przez Komisję⁹⁰,
- projekty ponadnarodowe leżące w interesie Wspólnoty, w których biorą udział co najmniej dwa państwa członkowskie,
- funkcjonowanie organizacji pozarządowych lub innych organizacji działających w ogólnym interesie europejskim.

Omawiany program szczegółowy jest dostępny dla prywatnych lub publicznych organizacji oraz instytucji (organów lokalnych na właściwym szczeblu, szkół wyższych i ośrodków badawczych), zajmujących się zapobieganiem i zwalczaniem przemocy wobec dzieci, młodzieży i kobiet, ochroną przed taką przemocą, zapewnianiem wsparcia

⁸⁹ Por.: art. 2 Decyzji PE i Rady nr 779/2007 z 20 czerwca 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 173 z 3 lipca 2007 roku.

⁹⁰ Między innymi studia i badania naukowe, badania opinii publicznej i sondaże, seminaria, konferencje i spotkania ekspertów, organizowanie kampanii i imprez publicznych, przygotowywanie i rozpowszechnianie materiałów informacyjnych, wspieranie sieci ekspertów krajowych i zarządzanie tymi sieciami, ibidem, art. 4 lit. a).

ofiarom lub realizacją działań celowych skierowanych na propagowanie postawy nieakceptowania takiej przemocy⁹¹. Wskazane podmioty pochodzić mogą z⁹²:

- państw członkowskich UE,
- krajów, z którymi Unia Europejska podpisała traktat o przystąpieniu,
- krajów kandydujących objętych strategią przedakcesyjną⁹³,
- państw EFTA, które są stroną porozumienia EOG, zgodnie z postanowieniami tego porozumienia,
- krajów Bałkanów Zachodnich⁹⁴.

Na okres 2007–2013 ustalono kopertę finansową w wysokości 116,85 mln euro. Rozdział środków na działania przewidziane w tym programie zapisuje się w rocznych środkach budżetu ogólnego Unii Europejskiej. Potem dostępne roczne środki zatwierdza unijna władza budżetowa w granicach wyznaczonych przez ramy finansowe. Wsparcie finansowe Wspólnoty przybrać może dwie zasadnicze formy: albo dotacji (operacyjnych lub na konkretne działania), albo wydatków na tzw. środki towarzyszące (zakup towarów i usług), udostępniane drogą zamówień publicznych, m.in. na działania informacyjno-komunikacyjne, opracowanie, realizację, monitorowanie, kontrolę i ocenę projektów, polityk, programów i przepisów prawa.

W celu realizacji programu KE przyjmuje – w ramach celu ogólnego podprogramu – roczny program prac określający cele szczegółowe, priorytety tematyczne, opis środków towarzyszących i, w razie konieczności, wykaz innych działań. Także tam ustalany jest minimalny udział procentowy rocznych wydatków przeznaczonych na dotacje. W pracach związanych z funkcjonowaniem niniejszego programu szczegółowego Komisja Europejska wspierana jest przez komitet składający się z ekspertów państw uczestniczących⁹⁵.

Komisja Europejska, z pomocą państw uczestniczących, zapewnić ma komplementarność działań podejmowanych w ramach przedstawianego programu szczegółowego z programami ramowymi „Bezpieczeństwo i ochrona wolności” oraz „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”, a także z programem „Progress”, Siódmym Programem Ramowym w dziedzinie badań i rozwoju oraz z programem w dziedzinie ochrony zdrowia. Należy również zapewnić komplementarność działań podprogramu z działaniami Europejskiego Instytutu ds. Równości Kobiet i Mężczyzn. Co ważne, podprogram ten może mieć wspólne zasoby z innymi instrumentami Unii/Wspólnoty, w szczególności z wyżej wskazanymi programami ramowymi, a to w celu realizacji działań spełniających założenia wszystkich tych programów. Niemniej jednak wszelkie działania podejmowane na mocy Decyzji nr 779/2007 nie mogą być jednocześnie

⁹¹ Ibidem, art. 7.

⁹² Możliwe jest zaproszenie do uczestnictwa w projektach krajów kandydujących nieuczestniczących w programie, o ile przyczyni się to do przygotowania tych krajów do przystąpienia, a także zaproszenie innych krajów trzecich nieuczestniczących w programie, o ile służy to celom niniejszego podprogramu.

⁹³ Zgodnie z ogólnymi zasadami i warunkami uczestnictwa tych krajów w programach wspólnotowych określonymi odpowiednio w umowie ramowej oraz w decyzjach rad stowarzyszenia.

⁹⁴ Zgodnie z ustaleniami, które mają być dokonane z tymi krajami na mocy umów ramowych w sprawie ogólnych zasad uczestnictwa tych krajów w programach wspólnotowych.

⁹⁵ Polskę reprezentuje specjalista z Wydziału ds. Profilaktyki i Współpracy ze Społeczeństwem Departamentu Bezpieczeństwa Publicznego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Por.: <http://www.mswia.gov.pl/portal/pl/397/4816/>

finansowane z innych instrumentów finansowych Unii/Wspólnoty. Dlatego beneficjenci otrzymujący wsparcie zobowiązani są do przedstawiania KE wszelkich informacji na temat otrzymanego finansowania.

2.4. Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych

Wniosek⁹⁶ złożony przez Komisję Europejską umożliwił Parlamentowi Europejskiemu i Radzie UE wydanie decyzji⁹⁷ powołującej do życia program szczegółowy „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych” (Civil justice). Podobnie jak pozostałe podprogramy programu ramowego „Prawa podstawowe i sprawiedliwość”, także i ten obejmuje okres od 1 stycznia 2007 do 31 grudnia 2013 roku. W art. 2 Decyzji nr 1149/2007 wskazano cztery cele ogólne funkcjonowania podprogramu. Są to:

- propagowanie współpracy sądowej w celu przyczynienia się do utworzenia prawdziwego europejskiego obszaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych, oparte go na zasadzie wzajemnego uznawania i zaufania,
- wspieranie usuwania przeszkód zakłócających właściwy przebieg transgranicznych postępowań cywilnych w państwach członkowskich⁹⁸,
- doprowadzenie do poprawy codziennego funkcjonowania osób fizycznych i prawnych przez umożliwienie im dochodzenia swoich praw na terytorium całej Unii Europejskiej,
- rozwijanie kontaktów, wymiany informacji i tworzenia sieci między organami prawnymi, sądowniczymi i administracyjnymi oraz zawodami prawniczymi.

Osiągając wskazane wyżej cele ogólne i szczegółowe, przedstawiany podprogram wspiera wiele różnego rodzaju działań. Uregulowania tej kwestii są niemal identyczne jak w wypadku wcześniej opisywanych programów szczegółowych, z tym że wspiera on oczywiście projekty z zupełnie odmiennej dziedziny. I tak, w myśl art. 4 Decyzji nr 1149/2007 wspierane są przedsięwzięcia Komisji Europejskiej⁹⁹, projekty ponadnarodowe o znaczeniu wspólnotowym¹⁰⁰ oraz organizacje pozarządowe lub inne podmioty

⁹⁶ Wniosek dotyczący Decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej na lata 2007–2013 program szczegółowy „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych” jako część programu ramowego „Prawa podstawowe i sprawiedliwość” {SEC (2005) 434}, COM (2005) 0122 końcowy. Por.: http://ec.europa.eu/justice_home/funding/civil/funding_civil_en.htm

⁹⁷ Decyzja PE i Rady nr 1149/2007 z 25 września 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 257 z 3 października 2007 roku.

⁹⁸ „W niniejszej decyzji określenie »państwo członkowskie« oznacza państwa członkowskie z wyjątkiem Danii”, *ibidem*, art. 1 ust. 3.

⁹⁹ W tej kwestii podprogram nie odbiega od regulacji przyjętych dla pozostałych programów szczegółowych. Są to: studia i badania naukowe, badania opinii publicznej i sondaże, określanie wskaźników i wspólnych metodologii, gromadzenie, opracowywanie i rozpowszechnianie danych i statystyk, seminaria, konferencje i spotkania ekspertów, organizacja kampanii i imprez publicznych, tworzenie i obsługa witryn internetowych, przygotowywanie i rozpowszechnianie materiałów informacyjnych, wspieranie sieci ekspertów krajowych i zarządzanie tymi sieciami oraz działania w zakresie analizy, monitorowania i oceny. Por.: *ibidem*, art. 4 lit. a).

¹⁰⁰ Takie projekty muszą być przedstawione przez organ lub jakąkolwiek inną instytucję państwa członkowskiego, organizację międzynarodową lub organizację pozarządową, i w każdym wypadku muszą dotyczyć co najmniej dwóch państw członkowskich lub co najmniej jednego państwa członkowskiego i jed-

Tabela 62. Cele szczegółowe podprogramu „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych”

| Cele szczegółowe | |
|---|---|
| 1. rozwijanie współpracy sądowej w sprawach cywilnych | 5. promowanie szkoleń przedstawicieli zawodów prawniczych* w zakresie prawa unijnego i wspólnotowego |
| 2. poszerzanie wzajemnej wiedzy o funkcjonujących w państwach członkowskich systemach prawnych i sądowniczych w sprawach cywilnych oraz propagowanie tworzenia i wzmacnianie sieci wzajemnej współpracy, wymiany i rozpowszechniania informacji, doświadczeń i najlepszych wzorców proceduralnych | 6. ocena ogólnych warunków niezbędnych do wzmocnienia wzajemnego zaufania, przy jednoczesnym pełnym poszanowaniu niezawisłości władzy sądowniczej |
| 3. zapewnienie należytego wprowadzania w życie oraz prawidłowego stosowania i oceny instrumentów wspólnotowych w obszarze współpracy sądowej w sprawach cywilnych i handlowych | 7. ułatwienie działania Europejskiej Sieci Sądowej w sprawach cywilnych i handlowych |
| 4. lepsze informowanie o systemach prawnych w państwach członkowskich i poprawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości | |

* Pojęcie „przedstawiciele zawodów prawniczych”, podobnie jak w wypadku podprogramu „Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych”, oznacza sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych, notariuszy, personel akademicki i naukowy, urzędników ministerstw, urzędników sądowych, komorników, tłumaczy sądowych i przedstawicieli innych zawodów związanych z sądownictwem w dziedzinie prawa cywilnego. Por.: art. 6 ust. 2 decyzji PE i Rady nr 1149/2007 z 25 września 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 257 z 3 października 2007 roku.

Źródło: art. 3 Decyzji PE i Rady nr 1149/2007 z 25 września 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 257 z 3 października 2007 roku

realizujące założenia programu. Wsparcie przekazywane jest również, i tu wskazać należy podstawową różnicę w stosunku do innych podprogramów, na dotacje operacyjne przeznaczone na współfinansowanie wydatków związanych ze stałym programem prac europejskiej sieci naczelnych rad sądownictwa oraz sieci prezesów sądów najwyższych Unii Europejskiej¹⁰¹.

Dostęp do niniejszego programu szczegółowego otwarty jest dla instytucji oraz organizacji publicznych lub prywatnych, w tym organizacji zawodowych, szkół wyższych, instytutów badawczych, instytutów kształcenia zawodowego dla przedstawicieli zawodów prawniczych, organizacji międzynarodowych oraz dla organizacji pozarządowych w państwach członkowskich. Jednak nie z każdego państwa europejskiego wywodzić się mogą wskazane wyżej podmioty uczestniczące w podprogramie. Artykuł 5 Decyzji nr 1149/2007 wymienia katalog państw uczestniczących:

nego innego państwa, które może być krajem przystępującym albo krajem kandydującym. Por.: ibidem, art. 4 lit. b).

¹⁰¹ W zakresie w jakim wydatki te są przeznaczone na osiągnięcie celów leżących w ogólnym interesie europejskim przez propagowanie wymiany poglądów i doświadczeń w sprawach dotyczących prawoznawstwa, organizacji i działań członków tych sieci w ramach wykonywania przez nich funkcji sądowniczych lub doradczych w kwestiach związanych z prawem wspólnotowym. Por.: ibidem, art. 4 lit. d).

- państwa członkowskie UE (z wyłączeniem Danii),
- kraje przystępujące do UE,
- kraje kandydujące do UE,
- kraje Bałkanów Zachodnich objęte procesem stabilizacji i stowarzyszenia.

Ponadto w projektach mogą uczestniczyć również przedstawiciele zawodów prawnych z Danii; z krajów kandydujących, które nie zgłosiły udziału w podprogramie (o ile pomoże to w przygotowaniu tych krajów do przystąpienia); z innych krajów trzecich nieuczestniczących w programie (o ile służy to celom projektów).

Ustalono, że koperta finansowa na potrzeby realizacji niniejszego programu szczegółowego wynosi 109,3 mln euro na cały okres 2007–2013. Środki budżetowe przydzielone na działania przewidziane w niniejszym podprogramie zapisuje się w rocznych środkach budżetu ogólnego Unii Europejskiej, które zatwierdzane są następnie przez unijną władzę budżetową. W wypadku programu szczegółowego „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych” wsparcie przybierać może dwie formy: albo dotacji, albo zakupu tzw. środków towarzyszących (towarów i usług) na drodze procedury zamówień publicznych.

Komisja Europejska przyjmuje – w ramach celu ogólnego podprogramu – roczny program prac określający cele szczegółowe, priorytety tematyczne, opis środków towarzyszących i, w razie potrzeby, wykaz innych działań. Także tam ustalany jest minimalny udział procentowy rocznych wydatków przeznaczonych na dotacje. W pracach związanych z funkcjonowaniem niniejszego programu szczegółowego Komisja Europejska wspierana jest – inaczej niż w innych podprogramach – przez dwa komitety (zarządzający i doradczy) składające się z ekspertów państw uczestniczących.

Na Komisji Europejskiej, wspieranej przez kraje uczestniczące w podprogramie, spoczywa obowiązek zapewnienia komplementarności działań podejmowanych w ramach przedstawianego programu szczegółowego z programem szczegółowym „Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych” oraz programami ramowymi „Bezpieczeństwo i ochrona wolności” oraz „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”. Co ważne, podprogram ten może mieć wspólne zasoby z innymi instrumentami Unii i Wspólnoty, w szczególności z wyżej wskazanym podprogramem „Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych”, a to w celu realizacji działań spełniających ich założenia. Niemniej jednak żadne działania podejmowane na mocy Decyzji nr 1149/2007 nie mogą być jednocześnie finansowane przez inne instrumenty finansowe Wspólnoty. Dlatego beneficjenci otrzymujący wsparcie zobowiązani są do przedstawiania KE wszelkich informacji na temat otrzymanego finansowania. O odmiennym charakterze przedstawianego podprogramu świadczy też to, że KE ustala wytyczne dotyczące sposobów informowania o finansowym udziale Wspólnoty w realizacji projektów na mocy Decyzji nr 1149/2007.

2.5. Profilaktyka narkotykowa i informacja o narkotykach

Po przedłożeniu przez KE wniosku¹⁰² w sprawie utworzenia piątego podprogramu w ramach programu ramowego „Prawa podstawowe i sprawiedliwość” Parlament Europejski i Rada UE podjęły decyzję¹⁰³ o utworzeniu go pod nazwą „Profilaktyka narkotykowa i informacja o narkotykach” (Drug prevention and information). Okres jego działania to 1 stycznia 2007–31 grudnia 2013 roku. Utworzono go, by przyczynić się do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego i do zmniejszenia szkód zdrowotnych związanych z zażywaniem narkotyków. Niemniej wskazano, że ogólnymi celami są:

- zapobieganie zażywaniu narkotyków, uzależnieniu od narkotyków oraz szkodliwym skutkom narkotyków i ograniczanie tych zjawisk,
- przyczynianie się do poprawy informacji na temat szkodliwości zażywania narkotyków,
- wspieranie wdrożenia strategii antynarkotykowej UE.

Za działania realizowane za pomocą czy też w ramach niniejszego podprogramu, służące osiąganiu jego celów zarówno ogólnych, jak i szczegółowych, uznano w myśl art. 4 Decyzji nr 1150/2007:

- działania podejmowane przez Komisję¹⁰⁴,
- projekty ponadnarodowe o znaczeniu dla Wspólnoty¹⁰⁵,
- działalność organizacji pozarządowych lub innych podmiotów działających w ogólnym interesie europejskim.

Dostęp do niniejszego podprogramu otwarty jest dla publicznych lub prywatnych organizacji i instytucji (władz lokalnych na stosownym poziomie, szkół wyższych i ośrodków badawczych), działających w zakresie informacji o narkotykach i profilaktyki narkotykowej, w tym w zakresie leczenia i zmniejszenia szkodliwych skutków ich zażywania. Zauważyć jednak należy, że podmioty i organizacje nastawione na osiąganie zysku mają dostęp do dotacji w ramach przedstawianego programu szczegółowego wyłącznie w powiązaniu z organizacjami typu *non-profit* lub o charakterze publicznym. W niniejszym podprogramie uczestniczyć mogą podmioty z następujących państw:

¹⁰² Wniosek dotyczący Decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiający na lata 2007–2013 program szczegółowy „Walka z przemocą (Daphne III) oraz profilaktyka i informacja antynarkotykowa” jako część programu ramowego „Prawa podstawowe i sprawiedliwość” {SEC (2005) 434}, COM (2005) 0122 końcowy. Por.: http://ec.europa.eu/justice_home/funding/drugs/funding_drugs_en.htm

¹⁰³ Decyzja PE i Rady nr 1150/2007 z 25 września 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 257 z 3 października 2007 roku.

¹⁰⁴ W tym wypadku możliwe są następujące działania KE: studia i badania naukowe, badania opinii publicznej, opracowywanie wskaźników i wspólnych metodologii, gromadzenie, opracowywanie i rozpowszechnianie danych i statystyk, seminaria, konferencje i spotkania ekspertów, organizacja kampanii i imprez publicznych, tworzenie i prowadzenie witryn internetowych, przygotowywanie i rozpowszechnianie materiałów informacyjnych, wsparcie dla sieci ekspertów krajowych i inspirowanie ich prac oraz działania w zakresie analizy, monitorowania i oceny, art. 4 lit. a) Decyzji PE i Rady nr 1150/2007 z 25 września 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 257 z 3 października 2007 roku.

¹⁰⁵ Projekty muszą być przedstawione przez co najmniej dwa państwa członkowskie lub co najmniej jedno państwo członkowskie i jedno inne państwo, którym może być państwo przystępujące lub kandydujące, na warunkach określonych w rocznym programie prac, ibidem, art. 4 lit. b).

Tabela 63. Cele szczegółowe podprogramu „Profilaktyka narkotykowa i informacja o narkotykach”

| Cele szczegółowe | |
|--|---|
| 1. propagowanie działań ponadnarodowych* | 3. monitorowanie, realizacja i ocena realizacji poszczególnych zadań w ramach planów działania w zakresie szkodliwości używania narkotyków na lata 2005–2008 oraz 2009–2012 |
| 2. angażowanie społeczeństwa obywatelskiego w realizację i rozwój strategii UE i planów działania UE w zakresie szkodliwości używania narkotyków | |

* Rozwinięcie tego celu, tzn. wskazanie, czemu ma on służyć, w: art. 3 lit. a) Decyzji PE i Rady nr 1150/2007 z 25 września 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 257 z 3 października 2007 roku.

Źródło: art. 3 Decyzji PE i Rady nr 1150/2007 z 25 września 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 257 z 3 października 2007 roku

- kraje członkowskie UE,
- państwa EFTA będące stronami porozumienia o EOG (zgodnie z postanowieniami tego porozumienia),
- kraje kandydujące¹⁰⁶, a także kraje Bałkanów Zachodnich¹⁰⁷.

Koperta finansowa na wykonanie Decyzji nr 1150/2007 w okresie 2007–2013 została ustalona na poziomie 21,35 mln euro. Środki budżetowe przydzielone na działania przewidziane w niniejszym podprogramie zapisuje się w rocznych środkach budżetu ogólnego Unii Europejskiej, a zatwierdza to unijna władza budżetowa. Udzielanie wsparcia finansowego dla projektów w ramach omawianego podprogramu przybierać może dwie zasadnicze formy, tj. albo dotacji (operacyjnej lub na działanie), albo zakupu tzw. środków towarzyszących (towarów i usług). Ten pierwszy rodzaj wsparcia przekazywany jest w następstwie zaproszeń do składania wniosków. Drugi natomiast realizowany jest przez system zamówień publicznych.

Komisja Europejska przyjmuje – w ramach celów ogólnych podprogramu – roczny program prac (w tym wypadku do 23 stycznia 2008 roku) określający cele szczegółowe, priorytety tematyczne, opis środków towarzyszących i, w razie konieczności, wykaz innych działań. Także tam ustalana jest minimalna stawka rocznych wydatków przeznaczonych na dotacje oraz maksymalny poziom współfinansowania. W pracach związanych z funkcjonowaniem niniejszego programu szczegółowego Komisja Europejska wspierana jest przez komitet składający się z ekspertów państw uczestniczących w tym programie¹⁰⁸.

Na Komisji Europejskiej, wspieranej przez kraje uczestniczące w podprogramie, spoczywa obowiązek zapewnienia komplementarności działań podejmowanych w ramach przedstawianego programu szczegółowego, szczególnie w stosunku do programu

¹⁰⁶ Kraje kandydujące, które nie zgłosiły udziału w tym podprogramie, mogą zostać zaproszone do uczestnictwa w jego projektach, o ile przyczyni się to do przygotowania tych krajów do przystąpienia; zaproszone do uczestnictwa w projektach mogą zostać także inne państwa trzecie lub organizacje międzynarodowe, o ile służy to celom danych projektów, ibidem, art. 5.

¹⁰⁷ Nadmienić należy, że powinny one być objęte procesem stabilizacji i stowarzyszenia na warunkach określonych w odpowiednich układach stowarzyszeniowych lub dodatkowych protokołach do nich.

¹⁰⁸ W Polsce wdrażanie programu wspierane jest przez Ministerstwo Zdrowia i Krajowe Biuro ds. Przeciwdziałania Narkomanii (KBPN).

ramowego „Bezpieczeństwo i ochrona wolności”, Siódmego Programu Ramowego oraz wspólnotowego programu w zakresie zdrowia publicznego. Co ważne, podprogram ten może mieć wspólne zasoby z innymi instrumentami Wspólnoty, w szczególności z programami ramowymi „Bezpieczeństwo i ochrona wolności” oraz „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”, jak również z Siódmym Programem Ramowym, a to w celu realizacji działań spełniających ich założenia.

Niemniej jednak żadne działania podejmowane na mocy Decyzji nr 1150/2007 nie mogą być jednocześnie finansowane przez inne instrumenty finansowe Wspólnoty. Dlatego beneficjenci otrzymujący wsparcie zobowiązani są do przedstawiania KE wszelkich informacji na temat otrzymanego finansowania. O odmiennym charakterze przedstawianego podprogramu świadczy też to, że KE ustala wytyczne dla zapewnienia informacji o finansowaniu przyznanym na mocy Decyzji nr 1150/2007.

2.6. Postanowienia wspólne dla pięciu programów szczegółowych programu ramowego „Prawa podstawowe i sprawiedliwość”

Na służbach Komisji Europejskiej spoczywa nadzór nad realizacją wszystkich pięciu przedstawionych powyżej podprogramów. To właśnie ta instytucja zapewnia terminowe składanie przez beneficjentów sprawozdań technicznych i finansowych na temat postępu prac dla każdego działania. Co więcej, zapewnia również, że sprawozdanie końcowe zostaje przedstawione w terminie trzech miesięcy od zakończenia danego działania¹⁰⁹. W dalszej kolejności KE, przy zawieraniu umów i kontraktów, rezerwuje sobie prawo nadzoru i kontroli finansowej (w razie konieczności może to uczynić jej przedstawiciel lub Trybunał Obrachunkowy). W tym celu beneficjent zobowiązany jest, przez okres pięciu lat od otrzymania płatności końcowej, przechowywać wszelkie dokumenty poświadczające wydatki związane z danym działaniem. Na podstawie wyników sprawozdań i kontroli weryfikacyjnych Komisja może wprowadzić korektę pierwotnie zatwierdzonej wysokości pomocy finansowej, warunków jej przydziału lub harmonogramu płatności.

Podczas realizacji działań finansowanych w ramach wszystkich wskazanych programów szczegółowych interesy finansowe Wspólnoty są chronione przez zastosowanie środków zapobiegających nadużyciom finansowym, korupcji i wszelkim innym nielegalnym działaniom, przez skuteczny system kontroli, windykację nienależycie wypłaconych kwot oraz, w razie wykrycia nieprawidłowości, przez system skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających kar, które może nałożyć KE. Jeśli Komisja Europejska stwierdzi nieprawidłowości, kwota pomocy finansowej przydzielona na dane działanie może zostać obniżona, zawieszona lub będzie podlegać windykacji. Wtedy zaś, gdy beneficjent pomocy w ramach pięciu podprogramów nie dotrzyma założonych terminów lub też, gdy stan realizacji danego działania uzasadnia jedynie część przydzielonej pomocy finansowej, KE wnosi do beneficjenta o stosowne wyjaśnienia. Jeżeli beneficjent

¹⁰⁹ Komisja Europejska określa formę i strukturę sprawozdań.

nie udzieli satysfakcjonującej odpowiedzi, Komisja może anulować pozostałą część pomocy finansowej i zażądać zwrotu już wypłaconych środków¹¹⁰.

Komisja Europejska przedkłada Parlamentowi Europejskiemu i Radzie UE następujące dokumenty związane z wszystkimi podprogramami programu ramowego „Prawa podstawowe i sprawiedliwość”:

- coroczną prezentację dotyczącą realizacji programu,
- okresowe sprawozdanie oceniające na temat uzyskanych wyników oraz aspektów jakościowych i ilościowych realizacji niniejszego programu – nie później niż dnia 31 marca 2011 roku,
- komunikat w sprawie kontynuacji niniejszego programu – nie później niż dnia 30 sierpnia 2012 roku,
- sprawozdanie z oceny *ex post* – nie później niż dnia 31 grudnia 2014 roku¹¹¹.

3. Program ramowy „Bezpieczeństwo i ochrona wolności”

Program ramowy „Bezpieczeństwo i ochrona wolności” (Framework Programme on „Security and Safeguarding Liberties”) jest częścią spójnego zbioru propozycji mających na celu zapewnienie odpowiedniego wsparcia dla rozwoju przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, zgodnie z postanowieniami w ramach perspektyw finansowych w roku 2007. Jego celem jest zapewnienie efektywnej operacyjnej kooperacji w kwestii zwalczania przestępczości i terroryzmu oraz wzmocnienie działań prewencyjnych. Składa się on z dwóch instrumentów finansowych obejmujących następujące programy szczegółowe¹¹²:

- Zapobieganie, gotowość i zarządzanie skutkami terroryzmu i innymi rodzajami ryzyka dla bezpieczeństwa oraz
- Zapobieganie i walka z przestępczością.

Koperta finansowa przeznaczona na cały program ramowy w latach 2007–2013 wynosi 745,0 mln euro (w cenach bieżących). Zasoby budżetowe przydzielone na działania przewidziane w niniejszym programie zapisuje się w rocznych środkach budżetu ogólnego Unii Europejskiej, a dostępne roczne środki zatwierdza unijna władza budżetowa w granicach wyznaczonych przez ramy finansowe.

¹¹⁰ Komisja dba też o to, by wszelkie nienależycie wypłacone środki finansowe zostały jej zwrócone. Od kwot, które nie zostały zwrócone we wskazanym czasie, naliczane są odsetki zgodnie z warunkami określonymi w Rozporządzeniu Rady nr 1605/2002 z 25 czerwca 2002 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 248 z 16 września 2002 roku.

¹¹¹ Ponadto co roku KE publikuje wykaz działań finansowanych w ramach przedstawianych programów szczegółowych wraz z krótkim opisem każdego przyjętego do realizacji projektu.

¹¹² Por.: http://ec.europa.eu/justice_home/funding/intro/funding_security_en.htm

Tabela 64. Program ramowy „Bezpieczeństwo i ochrona wolności” – zasoby w latach 2007–2013 (w mln euro)

| Podprogram | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | Łącznie |
|---|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|---------|
| Zapobieganie, gotowość i zarządzanie skutkami terroryzmu i innymi rodzajami ryzyka dla bezpieczeństwa | 12,7 | 15,2 | 17,7 | 20,3 | 23,0 | 23,4 | 25,1 | 137,4 |
| Zapobieganie i walka z przestępczością | 44,6 | 50,9 | 71,8 | 85,6 | 108,0 | 117,2 | 119,5 | 597,6 |
| Program ramowy „Bezpieczeństwo i ochrona wolności” | 58,0* | 67,0* | 91,0* | 107,0* | 133,0* | 142,0* | 147,0* | 745,0* |

* Przedstawione dane pochodzą z oficjalnej strony internetowej KE i na dzień oddania książki do druku nie można ich było zweryfikować.

Źródło: http://ec.europa.eu/justice_home/funding/intro/funding_security_en.htm

3.1. Zapobieganie, gotowość i zarządzanie skutkami terroryzmu i innymi rodzajami ryzyka dla bezpieczeństwa

Na wniosek Komisji Europejskiej¹¹³ Rada UE, decyzją z 12 lutego 2007 roku¹¹⁴, ustanowiła na lata 2007–2013, jako część ramowego programu „Bezpieczeństwo i ochrona wolności”, szczegółowy program „Zapobieganie, gotowość¹¹⁵ i zarządzanie skutkami¹¹⁶ terroryzmu i innymi rodzajami ryzyka dla bezpieczeństwa” (Prevention, Preparedness and Consequence Management of Terrorism and other Security Risks). Ma się on przyczyniać do wzmocnienia wysiłku państw we wskazanym zakresie. Ogólne cele niniejszego podprogramu, wskazane w art. 3 Decyzji nr 124/2007, są następujące:

- wspieranie starań państw członkowskich mających na celu zapobieganie atakom terrorystycznym i innym wydarzeniom związanym z bezpieczeństwem, przygotowanie się na takie ataki i wydarzenia oraz ochrona ludzi i infrastruktury kry-

¹¹³ Wniosek dotyczący Decyzji Rady ustanawiający program szczegółowy „Zapobieganie aktom terrorystycznym, gotowość i zarządzanie skutkami” na okres 2007–2013 jako część programu ramowego „Bezpieczeństwo i ochrona wolności” {SEC (2005) 436}, COM (2005) 0124 końcowy.

¹¹⁴ Decyzja Rady nr 124/2007 z 12 lutego 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 058 z 24 lutego 2007 roku. Por.: http://ec.europa.eu/justice_home/funding/cips/funding_cips_en.htm; <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l33262.htm>

¹¹⁵ Termin „zapobieganie i gotowość odnosi się do środków mających na celu zapobieganie ryzyku związanemu z terroryzmem i innym rodzajom ryzyka dla bezpieczeństwa lub do środków mających na celu redukcję takich rodzajów ryzyka”, art. 2 lit. a) Decyzji Rady nr 124/2007 z 12 lutego 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 058 z 24 lutego 2007 roku.

¹¹⁶ Termin „zarządzanie skutkami odnosi się do koordynacji środków podejmowanych w celu zareagowania na skutki wydarzenia związanego z bezpieczeństwem i zmniejszenie ich oddziaływania, w szczególności skutki wynikłe z ataków terrorystycznych, w celu zapewnienia należytej koordynacji działań związanych z zarządzaniem kryzysowym i bezpieczeństwem”, ibidem, art. 2 lit. b).

tycznej¹¹⁷ przed atakami terrorystycznymi i innymi zdarzeniami zagrażającymi bezpieczeństwu zbiorowemu,

- zapewnianie ochrony w takich obszarach, jak zarządzanie kryzysowe, środowisko, zdrowie publiczne, transport, badania i rozwój technologiczny oraz spójność gospodarcza i społeczna.

Tabela 65. Cele szczegółowe podprogramu „Zapobieganie, gotowość i zarządzanie skutkami terroryzmu i innymi rodzajami ryzyka dla bezpieczeństwa”

| Cele szczegółowe | |
|--|---|
| 1. stymulowanie, promowanie i rozwijanie środków zapobiegania, gotowości i zarządzania skutkami* | |
| 2. ochrona ludności i infrastruktury krytycznej**: | |
| a) stymulowanie, promowanie i wspieranie ocen ryzyka dotyczących infrastruktury krytycznej w celu modernizacji systemów bezpieczeństwa | d) promowanie i wspieranie rozwoju standardów bezpieczeństwa oraz wymiany <i>know-how</i> i doświadczeń w zakresie ochrony ludności i infrastruktury krytycznej |
| b) stymulowanie, promowanie i wspieranie opracowywania metodologii ochrony infrastruktury krytycznej | e) promowanie i wspieranie koordynacji i współpracy na skalę wspólnotową w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej |
| c) promowanie i wspieranie korzystania przez państwa uczestniczące w programie z ustanowionych wspólnie środków operacyjnych mających na celu poprawę bezpieczeństwa | |
| 3. w odniesieniu do zarządzania skutkami program ma na celu: | |
| a) stymulowanie, promowanie i wspieranie wymiany <i>know-how</i> i doświadczeń w celu ustanowienia najlepszych praktyk | b) promowanie wspólnych ćwiczeń i praktycznych scenariuszy obejmujących komponenty dotyczące ochrony i bezpieczeństwa w celu zwiększenia koordynacji i współpracy między uczestnikami na szczeblu europejskim |

* Z zastrzeżeniem nadzoru państw członkowskich i z należyтым uwzględnieniem istniejących kompetencji wspólnotowych w tej kwestii, art. 4 ust. 1 Decyzji Rady nr 124/2007 z 12 lutego 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 058 z 24 lutego 2007 roku.

** W odniesieniu do zapobiegania ryzyku związanemu z terroryzmem i innym rodzajom ryzyka dla bezpieczeństwa oraz do gotowości na takie rodzaje ryzyka, art. 4 ust. 2 Decyzji Rady nr 124/2007 z 12 lutego 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 058 z 24 lutego 2007 roku.

Źródło: art. 4 Decyzji Rady nr 124/2007 z 12 lutego 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 058 z 24 lutego 2007 roku

Dostęp do przedstawianego podprogramu jest otwarty dla organów i organizacji posiadających osobowość prawną, z siedzibą w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Organy i organizacje nastawione na osiągnięcie zysku mogą mieć dostęp do dotacji wyłącznie w powiązaniu z organizacjami typu *non-profit* lub o charakterze publicznym. Organizacje pozarządowe mogą ubiegać się o finansowanie projektów, o których tutaj

¹¹⁷ Termin „infrastruktura krytyczna oznacza w szczególności te zasoby rzeczowe, usługi, urządzenia informatyczne, sieci i aktywa infrastrukturalne, których zakłócenie lub zniszczenie miałyby silny wpływ na najważniejsze funkcje społeczne, w tym łańcuch dostaw, zdrowie, bezpieczeństwo, ochronę, pomyślność gospodarczą lub społeczną obywateli lub funkcjonowanie Wspólnoty albo należących do niej państw członkowskich”, *ibidem*, art. 2 lit. c).

mowa, tylko pod warunkiem, że zapewnią odpowiedni poziom poufności. Z racji szczególnego charakteru niniejszego programu szczegółowego kraje trzecie i organizacje międzynarodowe mogą uczestniczyć w projektach ponadnarodowych w charakterze partnerów, lecz nie mogą przedkładać żadnych projektów przeznaczonych do realizacji.

Komisja Europejska ma zapewnić komplementarność działań podejmowanych w ramach przedstawianego programu szczegółowego z programami szczegółowymi „Zapobieganie i zwalczanie przestępczości” oraz „Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych”, Siódmym Programem Ramowym, Funduszem Solidarności Unii Europejskiej oraz Instrumentem finansowym ochrony ludności. Co ważne, podprogram może mieć wspólne zasoby z innymi instrumentami Wspólnoty, w szczególności z wyżej wskazanym programem szczegółowym „Zapobieganie i zwalczanie przestępczości”, o ile umożliwiałoby to realizację działań prowadzących do osiągnięcia celów obu programów. Niemniej jednak żadne działania podejmowane na mocy Decyzji nr 124/2007 nie mogą być jednocześnie finansowane przez inne instrumenty finansowe Wspólnoty. Dlatego beneficjenci otrzymujący wsparcie zobowiązani są do przedstawiania KE wszelkich informacji na temat otrzymanego finansowania.

3.2. Zapobieganie i walka z przestępczością

Ochrona życia i mienia obywateli jest jednym z czynników legitymujących władzę i politykę publiczną, a obywatele mają prawo oczekiwać, że zagrożenia ich zdrowia i bezpieczeństwa będą zwalczane również na każdym poziomie. Z tego właśnie powodu, po złożeniu przez Komisję Europejską stosownego wniosku¹¹⁸, Rada UE powołała do życia na lata 2007–2013 program szczegółowy „Zapobieganie i walka z przestępczością” (Prevention of and Fight against Crime)¹¹⁹. Ma on się przyczyniać (cel ogólny) do podniesienia poziomu bezpieczeństwa obywateli przez zapobieganie i zwalczanie przestępczości zarówno zorganizowanej, jak i innych jej form, w szczególności terroryzmu, handlu ludźmi i przestępstw przeciwko dzieciom, nielegalnego handlu narkotykami i nielegalnego handlu bronią, korupcji i nadużyć finansowych.

W ramach celu ogólnego przedstawiany podprogram przyczynia się do osiągnięcia następujących celów szczegółowych¹²⁰:

- stymulowanie, promowanie i rozwój metod i narzędzi niezbędnych do strategicznych działań związanych z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości oraz gwarantowaniem bezpieczeństwa i porządku publicznego¹²¹,

¹¹⁸ Wniosek dotyczący decyzji Rady ustanawiającej program szczegółowy „Zapobieganie i zwalczanie przestępczości” na lata 2007–2013 jako część programu ramowego „Bezpieczeństwo i ochrona wolności” {SEC (2005) 436}, COM (2005) 0124 końcowy.

¹¹⁹ Decyzja Rady nr 125/2007 z 12 lutego 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 058 z 24 lutego 2007 roku. Por.: http://ec.europa.eu/justice_home/funding/isec/funding_isec_en.htm; <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l33263.htm>

¹²⁰ Por.: art. 3 Decyzji Rady nr 125/2007 z 12 lutego 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 058 z 24 lutego 2007 roku. Nadmienić jednak należy, że ten program szczegółowy nie dotyczy współpracy sądowej. Może on jednak obejmować działania, których celem jest zachęcanie do współpracy między organami sądowymi a organami ścigania.

¹²¹ Przykładowo: działania prowadzone przez sieć prewencji kryminalnej Unii Europejskiej, partnerstwa publicznonprywatne, najlepsze praktyki w zapobieganiu przestępczości, porównywalne statystyki, kryminologia stosowana, ibidem, art. 3 ust. 2 lit. a).

- promowanie i rozwój koordynacji, współpracy i wzajemnego zrozumienia między organami ścigania, innymi organami krajowymi i odpowiednimi organami Unii w odniesieniu do priorytetów zidentyfikowanych przez Radę, w szczególności priorytetów przedstawionych w ocenie zagrożenia przestępczością zorganizowaną przeprowadzonej przez Europol,
- promowanie i rozwój najlepszych praktyk w dziedzinie ochrony i wsparcia dla świadków,
- promowanie i rozwój najlepszych praktyk w dziedzinie ochrony ofiar przestępstw.

Niniejszy podprogram jest przeznaczony dla organów ścigania, innych publicznych lub prywatnych podmiotów, uczestników działań i instytucji, w tym organów lokalnych, regionalnych i krajowych, partnerów społecznych, szkół wyższych, urzędów statystycznych, organizacji pozarządowych, partnerstw publiczno-prywatnych i odpowiednich organów międzynarodowych. Otwarty jest również dostęp dla organów i organizacji posiadających osobowość prawną, z siedzibą w państwach członkowskich. Organy i organizacje nastawione na osiąganie zysku mają dostęp do dotacji wyłącznie w powiązaniu z organizacjami typu *non-profit* lub o charakterze publicznym. Kraje trzecie i organizacje międzynarodowe mogą uczestniczyć w projektach ponadnarodowych w charakterze partnerów, nie mogą jednak przedkładać żadnych projektów¹²².

Komisja Europejska ma zapewnić komplementarność działań podejmowanych w ramach przedstawianego programu szczegółowego z programami szczegółowymi „Zapobieganie, gotowość i zarządzanie skutkami terroryzmu i innymi rodzajami ryzyka dla bezpieczeństwa” i „Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych”, Siódmym Programem Ramowym, Funduszem Solidarności UE oraz Instrumentem finansowym ochrony ludności. Co ważne, podprogram może mieć wspólne zasoby z innymi instrumentami Unii i Wspólnoty, w szczególności z wyżej wskazanym podprogramem „Zapobieganie, gotowość i zarządzanie skutkami terroryzmu i innymi rodzajami ryzyka dla bezpieczeństwa”, tak by umożliwić realizację działań spełniających założenia wszystkich tych programów. Niemniej jednak żadne działania podejmowane na mocy Decyzji nr 125/2007 nie mogą być jednocześnie finansowane przez inne instrumenty finansowe Wspólnoty. Dlatego beneficjenci otrzymujący wsparcie zobowiązani są do przedstawiania KE wszelkich informacji na temat otrzymanego finansowania.

Z dniem 1 stycznia 2007 roku Decyzja nr 125/2007 zastąpiła odpowiednie przepisy Decyzji nr 630/2002. Działania rozpoczęte przed dniem 31 grudnia 2006 roku na mocy wymienionej wyżej (uprzedniej) decyzji podlegają nadal, do momentu ich zakończenia, przepisom tegoż aktu prawnego.

¹²² Komisja Europejska finansuje do 70% kosztów kwalifikowanych projektu i wypłaca środki w dwóch transzach (I transza po podpisaniu umowy; II transza po zatwierdzeniu raportu końcowego), http://209.85.135.104/search?q=cache:etbXqYmUzuj:www.ms.gov.pl/ue_koop/zapobieganie.rtf+%22Prevention+of+and+Fight+against+Crime%22&hl=pl&ct=clnk&cd=6&gl=pl

3.3. Postanowienia wspólne dla dwóch programów szczegółowych programu ramowego „Bezpieczeństwo i ochrona wolności”

Za działania realizowane za pomocą czy też w ramach obu podprogramów, służących osiągnięciu ich celów zarówno ogólnych, jak i szczegółowych, uznano:

- projekty o wymiarze europejskim zainicjowane i zarządzane przez Komisję,
- projekty ponadnarodowe¹²³,
- projekty krajowe w państwach członkowskich¹²⁴,
- dotacje operacyjne dla organizacji pozarządowych typu *non-profit* i zmierzających do osiągnięcia celów (tylko) podprogramu „Zapobieganie i walka z przestępczością” na poziomie europejskim¹²⁵.

Wsparcia finansowego w ramach obu podprogramów udzielać można w szczególności na działania w zakresie współpracy i koordynacji operacyjnej¹²⁶. Ponadto środki finansowe przekazywane są także na działania w zakresie analizy, monitorowania, oceny i audytu, rozwój i transfer technologii i metodologii (w szczególności w zakresie wymiany informacji i interoperacyjności), szkolenia, wymianę pracowników i ekspertów oraz działania związane z podnoszeniem świadomości w dziedzinie walki z przestępczością i rozpowszechnianiem informacji.

Finansowanie wspólnotowe w ramach obu podprogramów może przyjmować dwie formy prawne: dotacji bądź zamówienia publicznego¹²⁷. Dotacja przyznawana jest z reguły w następstwie zaproszeń do składania wniosków¹²⁸. Roczny program prac (dla każdego z podprogramów z osobna) określa minimalne roczne wydatki przeznaczone na dotacje, które wynoszą co najmniej 65% ich budżetów. Także tam określana jest maksymalna stawka współfinansowania kosztów projektów. Ponadto przewiduje się także wydatki, i to jest druga forma wsparcia, na tzw. środki towarzyszące, w drodze zamówień publicznych (zakup usług i towarów). Obejmuje to m.in. wydatki na informowanie i komunikację, przygotowanie, wdrażanie, monitorowanie, kontrolę oraz ocenę projektów, polityki, programów i prawodawstwa.

¹²³ Uczestniczyć w nich muszą partnerzy z co najmniej dwóch państw członkowskich lub co najmniej jednego państwa członkowskiego i jednego innego państwa, którym może być państwo przystępujące lub kandydujące.

¹²⁴ Por.: art. 5 ust. 1 lit. c) Decyzji Rady nr 124/2007 z 12 lutego 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 058 z 24 lutego 2007 roku lub art. 4 ust. 1 lit. c) Decyzji Rady nr 125/2007 z 12 lutego 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 058 z 24 lutego 2007 roku (treść obu artykułów jest identyczna).

¹²⁵ Por.: art. 4 ust. 1 lit. d) Decyzji Rady nr 125/2007 z 12 lutego 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 058 z 24 lutego 2007 roku.

¹²⁶ W głównej mierze chodzi tu o wzmocnienie sieci współpracy, wzajemnego zaufania i zrozumienia, opracowywanie planów awaryjnych, wymianę i rozpowszechnianie informacji, doświadczeń i najlepszych praktyk.

¹²⁷ Komisja udziela pomocy wspólnotowej zgodnie z Rozporządzeniem Rady nr 1605/2002 z 25 czerwca 2002 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 248 z 16 września 2002 roku.

¹²⁸ O wyjątkach od tej reguły w: art. 7 ust. 2 Decyzji Rady nr 124/2007 z 12 lutego 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 058 z 24 lutego 2007 roku lub art. 6 ust. 2 Decyzji Rady nr 125/2007 z 12 lutego 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 058 z 24 lutego 2007 roku (treść obu artykułów jest identyczna).

Roczny program prac (odrębnie dla każdego z podprogramów¹²⁹), o którym wyżej była już mowa, określa cele szczegółowe, priorytety tematyczne i opis wszelkich środków towarzyszących, wskazanych do realizacji w danym roku kalendarzowym. Komisja Europejska w swych pracach związanych z oboma programami szczegółowymi programu ramowego „Bezpieczeństwo i ochrona wolności” wspierana jest przez komitety (dla każdego z podprogramów z osobna) składające się z przedstawicieli państw członkowskich.

Na administracji Komisji Europejskiej spoczywa nadzór nad realizacją obu przedstawionych wyżej podprogramów. To właśnie ta instytucja zapewnia terminowe składanie przez beneficjentów sprawozdań technicznych i finansowych na temat postępu prac dla każdego działania. Co więcej, zapewnia również, że sprawozdanie końcowe zostaje przedstawione w terminie trzech miesięcy od zakończenia danego działania¹³⁰. W dalszej kolejności KE, przy zawieraniu umów i kontraktów, rezerwuje sobie prawo nadzoru i kontroli finansowej (w razie potrzeby może to uczynić jej przedstawiciel lub Trybunał Obrachunkowy). W tym celu beneficjent zobowiązany jest, przez okres pięciu lat od otrzymania płatności końcowej, przechowywać wszelkie dokumenty poświadczające wydatki związane z danym działaniem. Na podstawie wyników sprawozdań i kontroli wrywkowych Komisja może wprowadzić korektę pierwotnie zatwierdzonej wysokości pomocy finansowej, warunków jej przydziału lub harmonogramu płatności.

Podczas realizacji działań finansowanych w ramach obu wskazanych programów szczegółowych interesy finansowe Wspólnoty podlegają ochronie, a to przez zastosowanie środków zapobiegających nadużyciom finansowym, korupcji i wszelkim innym nielegalnym działaniom, przez skuteczny system kontroli, windykację nienależycie wypłaconych kwot oraz, w razie wykrycia nieprawidłowości, przez system skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających kar, które może nałożyć KE. Jeśli Komisja Europejska stwierdzi nieprawidłowości, kwota pomocy finansowej przydzielona na dane działanie może zostać obniżona, zawieszona lub będzie podlegać windykacji. W sytuacji natomiast, gdy beneficjent pomocy w ramach obu podprogramów nie dotrzyma założonych terminów lub też jeśli stan realizacji danego działania uzasadnia jedynie część przydzielonej pomocy finansowej, KE wnosi do beneficjenta o stosowne wyjaśnienia. W wypadku gdy beneficjent nie udzieli satysfakcjonującej odpowiedzi, Komisja ma możliwość anulowania pozostałej części pomocy finansowej i zażądania zwrotu już wypłaconych środków¹³¹.

¹²⁹ Dla podprogramu „Zapobieganie, gotowość i zarządzanie skutkami terroryzmu i innymi rodzajami ryzyka dla bezpieczeństwa” KE przyjęła program prac na rok 2007 16 kwietnia 2007 roku. Dostępny jest on na: http://ec.europa.eu/justice_home/funding/cips/doc/awp_cips_en.pdf. Dla podprogramu „Zapobieganie i walka z przestępczością” program prac na 2007 rok jest dostępny na: http://ec.europa.eu/justice_home/funding/isec/doc/awp_isec_en.pdf. 8 grudnia 2007 roku KE przyjęła już program prac na 2008 rok, na: http://ec.europa.eu/justice_home/funding/isec/doc/awp_isec_2008_en.pdf

¹³⁰ Komisja Europejska określa formę i strukturę sprawozdań.

¹³¹ Komisja dba też o to, by wszelkie nienależycie wypłacone środki finansowe zostały jej zwrócone. Od kwot, które nie zostały zwrócone we wskazanym czasie, naliczane są odsetki zgodnie z warunkami określonymi w Rozporządzeniu Rady nr 1605/2002 z 25 czerwca 2002 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 248 z 16 września 2002 roku.

Komisja Europejska przedkłada Parlamentowi Europejskiemu i Radzie UE następujące dokumenty związane z wszystkimi podprogramami programu ramowego „Bezpieczeństwo i ochrona wolności”:

- coroczną prezentację dotyczącą realizacji programu,
- okresowe sprawozdanie ewaluacyjne na temat uzyskanych wyników oraz aspektów jakościowych i ilościowych realizacji niniejszego programu – nie później niż dnia 31 marca 2010 roku,
- komunikat w sprawie kontynuacji niniejszego programu – nie później niż dnia 31 grudnia 2010 roku,
- sprawozdanie z oceny *ex post* – nie później niż dnia 31 marca 2015 roku¹³².

4. Instrument Finansowy Ochrony Ludności

Widocznym wyrazem solidarności Europy z krajami dotkniętymi skutkami sytuacji nadzwyczajnych jest ustanowiony na wniosek KE¹³³ decyzją Rady UE Instrument Finansowy Ochrony Ludności (CPFI – Civil Protection Financial Instrument)¹³⁴, ułatwiający świadczenie pomocy przez mobilizację zasobów interwencyjnych państw członkowskich w sytuacjach nadzwyczajnych. Dokładniej rzecz ujmując, wskazany Instrument powstał w „celu wspierania i uzupełniania wysiłków państw członkowskich mających na celu głównie ochronę osób, ale także ochronę środowiska i mienia, w tym dziedzictwa kulturowego, w przypadku wystąpienia klęsk żywiołowych i katastrof spowodowanych przez człowieka, aktów terroryzmu oraz katastrof technicznych, radiologicznych i ekologicznych oraz ułatwianie wzmocnionej współpracy między państwami członkowskimi w dziedzinie ochrony ludności”¹³⁵. Okres jego funkcjonowania rozciąga się od 1 stycznia 2007 do 31 grudnia 2013 roku.

W myśl art. 1 ust. 2 Decyzji nr 162/2007, za pomocą CPFI dopuszcza się możliwość udzielania wsparcia w następujących wypadkach¹³⁶:

¹³² Ponadto co roku Komisja Europejska publikuje wykaz działań finansowanych w ramach przedstawianych programów szczegółowych wraz z krótkim opisem każdego projektu przyjętego do realizacji.

¹³³ Wniosek dotyczący Rozporządzenia Rady ustanawiającego Instrument szybkiego reagowania i gotowości na poważne katastrofy {SEC (2005) 439}, COM (2005) 0113 końcowy.

¹³⁴ Decyzja Rady nr 162/2007 z 5 marca 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 071 z 10 marca 2007 roku. Zastąpiła ona wygasające 31 grudnia 2006 roku akty prawne: Decyzję Rady nr 847/1999 z 9 grudnia 1999 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 327 z 21 grudnia 1999 roku oraz Decyzję Rady nr 12/2005 z 20 grudnia 2004 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 6 z 8 stycznia 2005 roku.

¹³⁵ Art. 1 ust. 1 Decyzji Rady nr 162/2007 z 5 marca 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 071 z 10 marca 2007 roku. Por.: <http://ec.europa.eu/environment/civil/prote/finance.htm>; <http://ock.gov.pl/portal/ock/16/2/>

¹³⁶ Przedstawiana Decyzja (art. 1 ust. 3–4) precyzuje również, że zostają wprowadzone specjalne przepisy dotyczące finansowania pewnych zasobów transportowych w wypadku wystąpienia poważnej sytuacji nadzwyczajnej, w celu ułatwienia szybkiej i skutecznej reakcji na nią, oraz że w wypadku wystąpienia sytuacji nadzwyczajnej pod uwagę brane są także specyficzne potrzeby regionów odizolowanych i najbardziej oddalonych lub wysp Wspólnoty.

- na działania w dziedzinie objętej mechanizmem wspólnotowym ułatwiającym wzmocnioną współpracę w interwencjach wspierających ochronę ludności (tzw. wspólnotowy mechanizm ochrony ludności¹³⁷),
- na środki zapobiegania skutkom sytuacji nadzwyczajnej lub ograniczania tych skutków,
- na działania mające na celu zwiększenie gotowości Wspólnoty do reagowania na sytuacje nadzwyczajne, w tym działania podnoszące świadomość obywateli UE w dziedzinie ochrony ludności.

Wyjaśnienia wymagają jednak pewne terminy i pojęcia, które często będą się pojawiać przy analizie tego Instrumentu. I tak, pierwszym takim terminem jest „sytuacja nadzwyczajna”. Jest to dowolna sytuacja, która ma lub może mieć niekorzystny wpływ na osoby, środowisko lub mienie. Z kolei „poważna sytuacja nadzwyczajna” to dowolna sytuacja, która ma lub może mieć niekorzystny wpływ na osoby, mienie lub środowisko i której następstwem może być prośba o wsparcie w ramach mechanizmu. Pod pojęciem „reagowanie” kryją się wszelkie działania podejmowane w ramach tzw. mechanizmu, w trakcie lub po zaistnieniu poważnej sytuacji nadzwyczajnej w celu usunięcia jej bezpośrednich następstw. „Gotowość” zaś oznacza stan zdolności osób i dostępności środków materialnych, umożliwiający zapewnienie skutecznego szybkiego reagowania na sytuację nadzwyczajną, osiągnięty w wyniku podjętych uprzednio działań. W myśl art. 3 lit. e) „zapobieganie” oznacza wszelkie działania wspierające państwa uczestniczące w zapobieganiu zagrożeniom lub ograniczaniu szkód wyrządzonych ludziom, szkód dla środowiska i szkód majątkowych wynikających z sytuacji nadzwyczajnych. I wreszcie „wczesne ostrzeżenie” oznacza terminowe i skuteczne dostarczanie informacji, które umożliwiają podjęcie działań w celu uniknięcia lub ograniczenia zagrożeń i zapewnienia gotowości do skutecznego reagowania.

Z racji szerokiego ogólnego spektrum dopuszczalnych interwencji ograniczono działania CPFI. W głównej mierze jest to związane z funkcjonowaniem innych programów i instrumentów wspólnotowych, o zbliżonym zakresie działania, by podejmowane przedsięwzięcia się nie dublowały. Mając to na uwadze, trzeba wskazać, że Decyzja nr 162/2007 ustanawiająca Instrument Finansowy Ochrony Ludności nie ma zastosowania do działań i środków w zakresie:

- Instrumentu na rzecz Stabilności,
- programów działań wspólnotowych w dziedzinie zdrowia,
- programu działań Wspólnoty w dziedzinie polityki ochrony konsumentów (2007–2013),
- programu szczegółowego „Zapobieganie, gotowość i zarządzanie skutkami terroryzmu i innymi rodzajami ryzyka dla bezpieczeństwa”,
- pomocy humanitarnej (Rozporządzenie Rady nr 1257/96),
- Europejskiej Agencji ds. Bezpieczeństwa na Morzu (Rozporządzenie PE i Rady nr 1406/2002).

¹³⁷ Więcej informacji o wspólnotowym mechanizmie ochrony ludności na: <http://ec.europa.eu/environment/civil/prote/mechanism.htm>. W dalszej części niniejszego opracowania stosowany jest przez autorów zwrot „mechanizm”.

Niemniej jednak wspomniana Decyzja nr 162/2007 ma zastosowanie, po pierwsze, do środków zapobiegania i gotowości dotyczących wszelkich rodzajów sytuacji nadzwyczajnych na obszarze Wspólnoty i w państwach uczestniczących, a także, po drugie, do działań wspomagających reagowanie na bezpośrednie konsekwencje poważnych sytuacji nadzwyczajnych niezależnie od ich charakteru¹³⁸.

W ramach Instrumentu możliwe jest także pokrycie, z inicjatywy Komisji Europejskiej, wydatków dotyczących monitorowania, kontroli, audytu i ewaluacji bezpośrednio niezbędnych dla wdrożenia Decyzji nr 162/2007. Ten typ wydatków może obejmować w szczególności publikacje i opracowania, spotkania, działania informacyjne, wydatki na sieci informatyczne służące do wymiany informacji (wraz z odpowiednim sprzętem) oraz wszelkie inne wydatki na wsparcie techniczne i administracyjne, którego Komisja może potrzebować do wdrożenia przedstawianej Decyzji. Wprowadzono jednak ograniczenie, że wspomniane wydatki na wsparcie techniczne i administracyjne nie mogą pod żadnym pozorem przekroczyć 4% wysokości budżetu przedstawianego Instrumentu.

Beneficjentami wsparcia przekazywanego w ramach przedstawianego Instrumentu mogą być osoby fizyczne, podmioty publiczne lub też prywatne osoby prawne z państw członkowskich Unii Europejskiej¹³⁹. Jednak uczestnictwo w Instrumencie otwarte jest również dla podmiotów z krajów kandydujących do Unii. Państwa trzecie mogą natomiast współpracować w ramach działań objętych Instrumentem wtedy, gdy zezwalają na to umowy między państwami trzecimi a Wspólnotą¹⁴⁰.

Suma środków finansowych na wdrożenie instrumentu w latach 2007–2013 wynosi 189,8 mln euro w cenach bieżących. Roczne przydziały środków zatwierdzane są przez unijną władzę budżetową w granicach ram finansowych. Kwota 133,8 mln euro (w cenach bieżących) pochodzi z poddziału 3B – „Obywatelstwo” ram finansowych, a kwota 56 mln euro (w cenach bieżących) z poddziału 4 – „UE jako partner globalny”¹⁴¹. Pomoc finansowa Wspólnoty realizowana jest za pośrednictwem Komisji Europejskiej zgodnie z Rozporządzeniem finansowym Rady nr 1605/2002¹⁴². W ramach Instrumentu pomoc ta może być udzielana w formie dotacji lub przekazywana za pomocą systemu zamówień publicznych¹⁴³. W wypadku dotacji Komisja przyjmuje roczne programy pracy¹⁴⁴ określające cele, harmonogram zaproszenia lub zaproszeń do składania ofert, orientacyjną kwotę zaangażowanych środków finansowych i maksymalną wysokość interwencji fi-

¹³⁸ W tym reagowanie na sytuacje nadzwyczajne spowodowane przypadkowym zanieczyszczeniem mórz, za pomocą tzw. mechanizmu, na terytorium Wspólnoty lub poza nim, jeżeli zostanie złożony wniosek o pomoc zgodnie z zasadami działania mechanizmu, art. 2 ust. 1–2 Decyzji Rady nr 162/2007 z 5 marca 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 071 z 10 marca 2007 roku.

¹³⁹ W Polsce działania Instrumentu nadzoruje Departament Zarządzania Kryzysowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

¹⁴⁰ Por.: art. 5 i art. 7 Decyzji Rady nr 162/2007 z 5 marca 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 071 z 10 marca 2007 roku.

¹⁴¹ Na działania objęte art. 4 ust. 2 lit. b) i c) Decyzji nr 162/2007, tj. związane z zasobami sprzętowymi i transportowymi, przydziela się nie więcej niż 50% finansowej kwoty odniesienia.

¹⁴² Rozporządzenie Rady nr 1605/2002 z 25 czerwca 2002 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 248 z 16 września 2002 roku.

¹⁴³ Budżet CPFI wykonywany jest w sposób scentralizowany przez KE, bezpośrednio przez jej administrację, zgodnie z art. 53 ust. 2 Rozporządzenia Rady nr 1605/2002, ibidem, art. 6 ust. 6.

¹⁴⁴ Roczny program prac na 2007 rok dostępny jest na: http://ec.europa.eu/environment/funding/pdf/awp_2007.pdf. Por.: <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/128156.htm>; <http://ec.europa.eu/environment/civil/prote/finance.htm>

Tabela 66. Działania kwalifikujące się do otrzymania wsparcia z Instrumentu Finansowego Ochrony Ludności

| Działania kwalifikujące się do wsparcia: | |
|--|--|
| 1. w dziedzinie zapobiegania i gotowości | |
| a) analizy, sondaże, modelowanie i tworzenie scenariuszy | f) działania przyczyniające się do tworzenia systemów wykrywania i wczesnego ostrzegania dotyczącego katastrof, mogących oddziaływać na terytorium państw członkowskich, w celu umożliwienia państwom członkowskim i Wspólnocie szybkiego reagowania |
| b) szkolenia, ćwiczenia, warsztaty, wymiana personelu i ekspertów, tworzenie sieci informatycznych, projekty demonstracyjne i transfer technologii | g) utworzenie i utrzymywanie wspólnego systemu łączności i informacji dla sytuacji krytycznych (CECIS) oraz narzędzi umożliwiających komunikację i wymianę informacji między MIC a punktami kontaktowymi państw członkowskich i innymi uczestnikami w ramach tzw. mechanizmu |
| c) informowanie społeczeństwa, edukacja i podnoszenie świadomości dotyczącej ochrony ludności oraz związane z nimi działania upowszechniające | h) działania związane z monitorowaniem, oceną i ewaluacją |
| d) wspieranie funkcjonowania Centrum Monitorowania i Informacji (MIC) w celu ułatwienia szybkiego reagowania w razie wystąpienia poważnej sytuacji nadzwyczajnej | i) utworzenie w ramach tzw. mechanizmu specjalnego programu służącego wyciąganiu wniosków z interwencji i ćwiczeń |
| e) działania komunikacyjne oraz środki promujące działania Wspólnoty | |
| 2. w dziedzinie reagowania w ramach mechanizmu | |
| a) wysyłanie ekspertów ds. oceny i koordynacji wraz ze sprzętem wspomagającym na miejsce zaistniałych sytuacji nadzwyczajnych | c) uzupełnianie zasobów transportowych z państw członkowskich przez finansowanie dodatkowych zasobów transportowych niezbędnych do zapewnienia szybkiego reagowania na poważne sytuacje nadzwyczajne** |
| b) wspieranie państw członkowskich w uzyskiwaniu dostępu do zasobów sprzętowych i transportowych* | |

* Przez wspieranie rozumieć należy: „(1) dostarczanie i wymianę informacji dotyczących zasobów sprzętowych i transportowych, które mogą być udostępniane przez państwa członkowskie, z myślą o ułatwianiu wspólnego korzystania z tych zasobów; (2) pomoc państwom członkowskim w określeniu zasobów transportowych mogących pochodzić z innych źródeł, w tym z rynku komercyjnego, i ułatwianie im dostępu do tych zasobów; (3) pomoc państwom członkowskim w określaniu sprzętu, który może być dostępny z innych źródeł, w tym z rynku komercyjnego”, art. 4 ust. 2 lit. b) Decyzji Rady nr 162/2007 z 5 marca 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 071 z 10 marca 2007 roku. Nadmienić jednak należy, że państwa członkowskie, występujące z wnioskiem o wsparcie finansowe na transport, zwracają co najmniej 50% otrzymanych wspólnotowych środków finansowych nie później niż 180 dni po interwencji.

** „Działania takie kwalifikują się do pomocy finansowej w ramach niniejszego instrumentu wyłącznie w przypadku spełnienia poniższych kryteriów: (1) dodatkowe zasoby transportowe są niezbędne do zapewnienia skuteczności reagowania w zakresie ochrony ludności w ramach mechanizmu; (2) wszystkie inne możliwości uzyskania transportu w ramach mechanizmu zostały wyczerpane; (3) pomoc wymagająca działań transportowych: (a) została zaproponowana państwu wnioskującemu w ramach mechanizmu i została przez nie przyjęta, (b) jest niezbędna do zaspokojenia podstawowych potrzeb wynikających z sytuacji nadzwyczajnej, (c) uzupełnia pomoc udzielaną przez państwa członkowskie, (d) uzupełnia, w przypadku sytuacji nadzwyczajnych w państwach trzecich, ogólne wspólnotowe działania humanitarne, o ile takie istnieją”, art. 4 ust. 2 lit. c) Decyzji Rady nr 162/2007 z 5 marca 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 071 z 10 marca 2007 roku.

Źródło: art. 4 ust. 1–2 Decyzji Rady nr 162/2007 z 5 marca 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 071 z 10 marca 2007 roku

nansowej oraz oczekiwane rezultaty. Także w rocznych programach pracy uwzględniane są umowy dotyczące mobilizacji środków niezbędnych do realizacji działań szybkiego reagowania¹⁴⁵.

Przy realizacji działań finansowanych w ramach Instrumentu KE musi zapewnić, podobnie jak w wypadku innych funduszy i programów unijnego wsparcia, ochronę interesów finansowych Wspólnoty. Ma to czynić przez stosowanie środków zapobiegających nadużyciom finansowym, korupcji i wszelkim innym nielegalnym działaniom, a także przez skuteczne kontrole oraz odzyskiwanie niesłusznie wypłaconych kwot. W razie wykrycia jakichkolwiek nieprawidłowości może i powinna ona stosować skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające sankcje. Komisja dopilnowuje również, by kwota pomocy finansowej przydzielona na dane działanie została obniżona, zawieszona lub odzyskana, jeśli stwierdzi nieprawidłowości, w tym niezgodność z przepisami Decyzji nr 162/2007, z postanowieniami umowy dotyczącej przyznania danej pomocy finansowej, lub też jeśli okaże się, że dane działanie zostało – bez uprzedniego zwrócenia się na piśmie o zgodę Komisji – zmienione w sposób sprzeczny z charakterem lub warunkami realizacji projektu.

Jeśli natomiast nie dotrzymano terminów lub jeśli stan realizacji danego działania uzasadnia jedynie część przydzielonej pomocy finansowej, KE zmusza beneficjenta do przedstawienia – w określonym terminie – wyjaśnień. W wypadku gdy beneficjent nie udzieli satysfakcjonującego wyjaśnienia, KE podejmuje działania zmierzające do anulowania pozostałej części pomocy finansowej oraz odzyskania kwot już wypłaconych. Ponadto na barkach Komisji spoczywa obowiązek zapewnienia terminowego zwrotu wszelkich niesłusznie wypłaconych kwot wraz z odsetkami od wszelkich niezwróconych kwot zgodnie z warunkami określonymi w rozporządzeniu finansowym¹⁴⁶. W swych pracach KE wspierana jest przez specjalny komitet.

Działania, na których realizację przyznawana jest pomoc finansowa w ramach Instrumentu, nie mogą otrzymywać wsparcia z innych wspólnotowych instrumentów finansowych. Zadaniem Komisji Europejskiej jest dopilnowanie, by podmioty wnioskujące o pomoc finansową w ramach Instrumentu Finansowego Ochrony Ludności oraz beneficjenci takiej pomocy przedstawiali administracji KE wszelkie informacje na temat pomocy finansowej otrzymywanej z innych źródeł oraz na temat aktualnie rozpatrywanych wniosków o taką pomoc. Ponadto KE musi zapewnić komplementarność działań przedstawianego Instrumentu z innymi funduszami i programami Unii Europejskiej. W wypadku reagowania w państwach trzecich Komisja zapewnia komplementarność i spójność działań finansowanych w ramach Instrumentu oraz działań finansowanych w ramach Rozporządzenia Rady nr 1257/96¹⁴⁷ (pomoc humanitarna). Wreszcie, obo-

¹⁴⁵ „Żadne środki finansowe zapewniane w ramach instrumentu nie mają wpływu na obowiązki państw członkowskich w zakresie ochrony ludzi, mienia i środowiska na ich terytorium przed katastrofami i nie mają wpływu na obowiązki państw członkowskich w zakresie zapewnienia odnośnym systemom ochrony ludności wystarczających zdolności, aby umożliwić im odpowiednią reakcję na katastrofy o rozmiarze i charakterze, jakich w sposób racjonalny można oczekiwać i na jakie można być przygotowanym”, art. 4 ust. 3 lit. b) Decyzji Rady nr 162/2007 z 5 marca 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 071 z 10 marca 2007 roku.

¹⁴⁶ Por.: *ibidem*, art. 12 ust. 1–5.

¹⁴⁷ W wypadkach gdy pomoc w ramach wskazanego już mechanizmu stanowi wkład do reakcji humanitarnej Wspólnoty na większą skalę, działania otrzymujące pomoc finansową w ramach Instrumentu muszą być spójne z zasadami humanitarnymi, o których mowa w Rozporządzeniu Rady nr 1257/1996. Por.: *ibidem*, art. 8 ust. 1–3.

wiązkiem KE jest także dopilnowanie, by w wypadku interwencji w państwach trzecich działania finansowane przez UE były skoordynowane i spójne z działaniami podejmowanymi przez organizacje i agencje międzynarodowe, w szczególności wchodzące w skład Organizacji Narodów Zjednoczonych¹⁴⁸.

W kwestii monitorowania realizacji zadań CPFI Komisja Europejska dopilnowuje, by umowy i dotacje wynikające z jego wdrożenia przewidywały nadzór i kontrolę finansową przeprowadzaną przez KE (lub przez jej upoważnionego przedstawiciela), w tym kontrole wyrwykowe i audyty prowadzone przez Trybunał Obrachunkowy. Przez okres pięciu lat od daty dokonania ostatniej płatności w związku z jakimkolwiek działaniem beneficjent korzystający z pomocy finansowej musi zachować, do dyspozycji Komisji, wszelkie dokumenty potwierdzające wydatki poniesione w związku z danym działaniem¹⁴⁹. Służby KE zapewniają również poczynienie wszelkich innych niezbędnych kroków w celu sprawdzenia, czy finansowane przez Instrument działania przeprowadzane są w prawidłowy sposób oraz zgodnie z przepisami Decyzji nr 162/2007 i Rozporządzenia finansowego nr 1605/2002¹⁵⁰.

Działania objęte pomocą finansową w ramach przedstawianego Instrumentu są regularnie monitorowane w celu śledzenia postępów w ich realizacji. W tym też celu Komisja Europejska składa, na ręce Parlamentu Europejskiego i Rady UE, wiele dokumentów. Są to:

- nie później niż 31 grudnia 2008 roku – pierwsze sprawozdanie z oceny ilościowych i jakościowych aspektów wykonania art. 4 ust. 2 lit. b) i c) oraz art. 4 ust. 3 Decyzji nr 162/2007 (zasoby sprzętowe i transportowe)¹⁵¹,
- nie później niż 30 czerwca 2010 roku – tymczasowe sprawozdanie z oceny osiągniętych wyników oraz jakościowych i ilościowych aspektów wykonania Decyzji nr 162/2007,
- nie później niż 31 grudnia 2011 roku – komunikat w sprawie kontynuacji wspomnianej decyzji,
- nie później niż 31 grudnia 2014 roku – sprawozdanie z oceny *ex post*.

¹⁴⁸ Por.: *ibidem*, art. 9.

¹⁴⁹ Jeśli zajdzie taka konieczność, Komisja Europejska, działając na podstawie wyników kontroli, podejmuje stosowne działania, by wielkość lub warunki udzielenia zatwierdzonej pierwotnie pomocy finansowej oraz harmonogram płatności zostały skorygowane.

¹⁵⁰ Por.: art. 11 ust. 1–4 Decyzji Rady nr 162/2007 z 5 marca 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 071 z 10 marca 2007 roku.

¹⁵¹ Sprawozdanie to uwzględniła wyniki przeprowadzonej do dnia 31 grudnia 2007 roku, wspólnie przez KE i państwa członkowskie, analizy dotyczącej potrzeb w zakresie transportu i sprzętu odnotowanych podczas poważnych interwencji w dziedzinie ochrony ludności oraz środków przedsięwziętych na mocy Decyzji nr 162/2007, aby te potrzeby zaspokoić. Jeżeli w świetle wniosków tego sprawozdania okaże się to konieczne, Komisja może – w odpowiednich wypadkach – przedstawić wniosek w sprawie przeglądu stosownych przepisów, Rada zaś może zwrócić się do KE o przedstawienie wniosku w celu przyjęcia przed dniem 30 czerwca 2009 roku wszelkich stosownych zmian tychże przepisów, *ibidem*, art. 15 ust. 2. W kwestii zasobów transportowych warto również zwrócić do Decyzji KE nr 606/2007 z 8 sierpnia 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 241 z 14 września 2007 roku.

IX. FUNDUSZE UNIJNE DLA KRAJÓW KANDYDUJĄCYCH DO UNII EUROPEJSKIEJ ORAZ DLA PAŃSTW I REGIONÓW PARTNERSKICH

1. Instrument Pomocy Przedakcesyjnej

W związku z nową perspektywą budżetową obejmującą lata 2007–2013, a także uwzględniając fakt zmniejszenia liczby państw kandydujących do Unii, postanowiono zreformować instrumenty i mechanizmy wsparcia przedakcesyjnego. Z dniem 1 stycznia 2007 roku rozpoczął działanie Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA – Instrument for Pre-accession Assistance), zastępując wiele innych programów i instrumentów finansowych Unii Europejskiej dla państw kandydujących lub potencjalnych kandydatów do wstąpienia¹.

Założeniem, którym kierował się ustawodawca wspólnotowy, było uczynienie z IPA elastycznego instrumentu zapewniającego wsparcie, jednak w zależności od postępu dokonywanego przez kraje beneficjentów. Instrument ten powstał także i po to, by zwiększyć skuteczność udzielanej pomocy przedakcesyjnej przez skupienie jej w jednym, ukierunkowanym na konkretne działania instrumencie oraz przez objęcie jej wspólnymi zasadami wdrażania. Wspomniane kraje podzielono na dwie kategorie (grupy), w zależności od ich statusu wobec UE²: państwo kandydujące w trakcie procesu akcesyjnego lub też potencjalny kraj kandydujący, będący w trakcie procesu stabilizacji i stowarzyszenia³.

Jednym z elementarnych warunków stosowania rozporządzenia ustanawiającego IPA i przyznawania tym samym na jego podstawie pomocy jest poszanowanie w danym kraju zasad demokracji, państwa prawnego, praw człowieka i praw mniejszości oraz podstawowych wolności. Konieczne jest również spełnianie warunków określonych przez Radę w konkluzjach z 29 kwietnia 1997 roku, zwłaszcza dotyczących zobowiązania odbiorców pomocy do przeprowadzenia reform o charakterze demokratycznym, gospodarczym i instytucjonalnym. Sytuacja bowiem, w której konkretne państwo beneficjent

¹ Autorzy mają tu na myśli: PHARE, PHARE CBC, ISPA, SAPARD, CARDS i instrument finansowy dla Turcji.

² Do pierwszej grupy zaliczono: Chorwację, Turcję i Macedonię; do drugiej zaś: Albanie, Bośnię i Hercegowinę, Czarnogórę i Serbię wraz z Kosowem, (odpowiednio w:) Załącznik I i Załącznik II do Rozporządzenia Rady nr 1085/2006 z 17 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku. Zaznaczono jednak, że w wyjątkowych okolicznościach także i kraje niewymienione w załącznikach mogą zostać beneficjentami pomocy z IPA.

³ Szerzej o tym w: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 26 May 1999 on the stabilisation and association process for countries of South-Eastern Europe [w:] COM (1999) 235 final; oraz na: <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/r18003.htm>

IPA nie przestrzega wspomnianych warunków wstępnych lub też niewystarczająco je spełnia, jest podstawą do podjęcia przez RUE, większością kwalifikowaną, decyzji o zawieszeniu pomocy, o czym natychmiast musi poinformować PE⁴.

Jak wyłożono już w art. 1 Rozporządzenia Rady nr 1085/2006, „Wspólnota pomaga krajom wymienionym w załącznikach I i II w ich stopniowym dostosowywaniu się do norm i polityki Unii Europejskiej, a w stosownych przypadkach – do dorobku prawnego Wspólnoty, mając na względzie przyszłe członkostwo tych krajów”. Rozwinięcie tego zapisu stanowi tam art. 2 ust. 1, w którym ustawodawca szczegółowo rozpisał zakres zastosowania IPA dla obu grup krajów wymienionych w załącznikach. Środki pomocowe można wykorzystać na następujące cele:

- wzmacnianie instytucji demokratycznych, jak również państwa prawnego, w tym także egzekwowanie prawa,
- wspieranie i ochronę praw człowieka i podstawowych wolności oraz zwiększanie poszanowania praw mniejszości, wspieranie równości płci i niedyskryminacji,
- reformy administracji publicznej, w tym ustanowienie systemu umożliwiającego decentralizację zarządzania pomocą w kraju będącym beneficjentem zgodnie z zasadami określonymi w Rozporządzeniu Rady nr 1605/2002,
- reformy gospodarcze,
- rozwój społeczeństwa obywatelskiego,
- integrację społeczną,
- pojednanie, działania na rzecz budowy i odbudowy zaufania,
- współpracę regionalną i transgraniczną.

Niemniej, jako że cele polityczne wspomnianych krajów są rozbieżne, przewidziano również w Rozporządzeniu nr 1085/2006, iż pewne grupy wydatków mogą być kwalifikowalne tylko dla określonej kategorii państw. I tak, państwa kandydujące do UE mogą ubiegać się o wsparcie działań (poza wskazanymi wyżej celami) zmierzających do przyjęcia i wprowadzania w życie *acquis communautaire* oraz przygotowania do wdrażania Wspólnej Polityki Rolnej i Polityki Spójności Wspólnoty (art. 2 ust. 2 Rozporządzenia nr 1085/2006). Z kolei dla państw potencjalnych kandydatów do UE przewidziano możliwość finansowania wydatków związanych ze stopniowym dostosowywaniem prawa do dorobku prawnego Wspólnoty oraz rozwojem społecznym, gospodarczym i terytorialnym, obejmującym m.in. przedsięwzięcia związane z infrastrukturą i inwestycjami, zwłaszcza w dziedzinach rozwoju regionalnego, rozwoju zasobów ludzkich i rozwoju obszarów wiejskich (art. 2 ust. 3 Rozporządzenia nr 1085/2006).

Warto nadmienić, że pomoc przewidziana w ramach art. 15 Rozporządzenia nr 1085/2006 może być przeznaczona m.in. na⁵:

⁴ Por.: art. 21 ust. 2 Rozporządzenia Rady nr 1085/2006 z 17 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

⁵ „Pomoc można również wykorzystać na pokrycie kosztów działań związanych z przygotowaniem, kontynuacją, kontrolą, audytem i oceną bezwzględnie koniecznych do zarządzania programem i osiągnięcia jego celów, na przykład badań, spotkań, informacji i promocji, wydatków związanych z sieciami komputerowymi służącymi wymianie informacji, jak również wszelkich innych wydatków na pomoc administracyjną i techniczną, które może ponosić Komisja w związku z zarządzaniem programem. Obejmuje ona również koszty wsparcia administracyjnego do celów zdecentralizowanego zarządzania programem w przedstawicielstwach Komisji w krajach trzecich”, ibidem, art. 16.

- finansowanie inwestycji, zamówień publicznych, dotacji, w tym dotacji na spłatę odsetek, pożyczek na specjalnych warunkach, gwarancji kredytowych i pomocy finansowej, wsparcia budżetowego i innych szczególnych postaci pomocy budżetowej oraz wkładu do kapitału międzynarodowych instytucji finansowych lub banków rozwoju regionalnego w zakresie, w jakim ryzyko finansowe ponoszone przez Wspólnotę jest ograniczone wysokością tych środków finansowania (ust. 1),
- administracyjne środki współpracy przewidujące udział ekspertów z sektora publicznego oddelegowanych przez państwa członkowskie (ust. 2),
- pokrywanie kosztów, włącznie z kosztami administracyjnymi, wynikających z udziału Komisji w międzynarodowych misjach, inicjatywach lub organizacjach działających na rzecz kraju beneficjenta (ust. 3).

W art. 34 ust. 3 Rozporządzenia wykonawczego KE nr 718/2007 wskazano wiele wydatków, które nie kwalifikują się do otrzymania wsparcia. Są to:

- podatki, w tym podatek od wartości dodanej,
- opłaty celne i przywozowe lub opłaty innego rodzaju,
- koszty związane z zakupem, najmem lub dzierżawą gruntów i istniejących budynków,
- grzywny, kary finansowe oraz wydatki związane ze sporami sądowymi,
- koszty operacyjne,
- używany sprzęt,
- opłaty bankowe, koszty gwarancji i podobne opłaty,
- koszty przeliczenia walut, opłaty lub straty z tytułu wymiany walut związane z jakimkolwiek rachunkiem bankowym prowadzonym w euro dla danego komponentu oraz koszty o charakterze czysto finansowym,
- wkłady rzeczowe.

Nadmienić również należy, że wszystkie programy i projekty, które uzyskały dofinansowanie z IPA, muszą pozostawać spójne z kierunkami polityki Unii Europejskiej oraz umowami zawartymi przez WE. Ponadto Komisja i państwa członkowskie są zobligowane do zapewnienia spójności między wsparciem wspólnotowym udzielanym przez IPA a pomocą finansową udzielaną przez Wspólnotę i państwa członkowskie za pośrednictwem innych instrumentów finansowych, zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych, oraz przez Europejski Bank Inwestycyjny (art. 20 ust. 1 i 2 Rozporządzenia nr 1085/2006).

Aby zwiększyć skuteczność i wydajność prowadzonych interwencji, państwa członkowskie wraz z KE zmuszone są zapewnić koordynację swoich odpowiednich programów pomocowych. Konieczne jest również przestrzeganie zarówno przez KE, jak i właściwe organy państw uczestniczących zapisów dotyczących udostępnienia i rozpowszechnienia w krajach beneficjentach informacji na temat pomocy udzielonej na podstawie rozporządzenia w sprawie IPA⁶. Z kolei Komisja dba o stosowanie następujących zasad w odniesieniu do pomocy udzielanej przez Fundusz:

⁶ Art. 62–63 Rozporządzenia KE nr 718/2007 z 12 czerwca 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 170 z 29 czerwca 2007 roku.

- udzielana pomoc jest zgodna z zasadami spójności, komplementarności, koordynacji, partnerstwa i koncentracji,
- pomoc jest zgodna z polityką UE i służy wspieraniu dostosowania do dorobku prawnego Wspólnoty,
- pomoc jest zgodna z zasadami budżetowymi ustanowionymi w Rozporządzeniu Rady nr 1605/2002,
- pomoc odpowiada potrzebom określonym w ramach procesu rozszerzenia i zdolnościom absorpcyjnym kraju beneficjenta. Opiera się również na dotychczasowych doświadczeniach,
- zdecydowanym wsparciem cieszy się zasada współodpowiedzialności kraju beneficjenta za programowanie i wdrażanie pomocy, a działania UE są odpowiednio eksponowane,
- działania są właściwie przygotowane, mają jasno określone i dające się zweryfikować cele, które należy osiągnąć w wyznaczonym okresie,
- na różnych etapach wdrażania pomocy zapobiega się dyskryminacji ze względu na płeć, rasę i pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną,
- cele pomocy przedakcesyjnej osiąga się w ramach zrównoważonego rozwoju oraz propagowania przez Wspólnotę ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego⁷.

Ustawodawca wspólnotowy przedstawił również sposób realizacji zadań IPA. Postanowiono zatem, że pomoc będzie planowana i realizowana na podstawie pięciu komponentów – głównych kierunków – interwencji (art. 2 ust. 1), a zadaniem Komisji Europejskiej będzie troska o koordynację i spójność między nimi (art. 2 ust. 2)⁸:

- a) I – pomoc w okresie przejściowym oraz rozwój instytucjonalny,
- b) II – współpraca transgraniczna,
- c) III – rozwój regionalny,
- d) IV – rozwój zasobów ludzkich,
- e) V – rozwój obszarów wiejskich.

Państwa potencjalni kandydaci do UE mogą korzystać z pomocy przyznawanej tylko i wyłącznie w ramach dwóch pierwszych komponentów, natomiast kraje mające już status kandydata mogą ubiegać się o wsparcie w ramach wszystkich głównych kierunków interwencji⁹. Jednak by dany kraj mógł starać się o pomoc w ramach IPA, Komisja musi

⁷ Por.: *ibidem*, art. 3.

⁸ Szerzej o obszarach i formach pomocy, kwalifikowalności wydatków, wysokości wkładu Wspólnoty, programowaniu, wdrażaniu, zarządzaniu finansowym, ocenie i monitorowaniu poszczególnych komponentów w: art. 64–84 (I komponent), art. 85–146 (II komponent), art. 147–169 (komponenty III i IV), art. 170–194 (V komponent) Rozporządzenia KE nr 718/2007 z 12 czerwca 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 170 z 29 czerwca 2007 roku.

⁹ Por.: art. 8–12 i art. 16 Rozporządzenia Rady nr 1085/2006 z 17 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku. Ponadto środki finansowe IPA przyznawane są na każdy kraj i na każdą dziedzinę z osobna. Nadmienić również należy, że działanie funduszu, w wypadku komponentów III, IV i V, jest realizowane za pośrednictwem programów kilkuletnich. Przez takie podejście przygotowuje się kraje kandydujące do zarządzania w przyszłości funduszami europejskimi obejmującymi te same dziedziny:

zawrzeć z nim umowę ramową w celu określenia i uzgodnienia zasad współpracy dotyczącej pomocy finansowej UE na rzecz kraju beneficjenta (w razie konieczności umowa ramowa może zostać uzupełniona umową sektorową lub umowami sektorowymi, które zawierają postanowienia szczegółowe dotyczące danego komponentu). Umowa ramowa zawiera postanowienia dotyczące¹⁰:

- ogólnych zasad pomocy finansowej Wspólnoty,
- ustanowienia struktur i instytucji zarządzających oraz wszelkich innych właściwych podmiotów specjalnych¹¹,
- wspólnej odpowiedzialności wyżej wymienionych struktur, instytucji i podmiotów,
- wymogów kontrolnych oraz warunków akredytacji „krajowego urzędnika zatwierdzającego” i monitorowania¹²,
- sporządzania rocznego poświadczenia wiarygodności przez krajowego urzędnika zatwierdzającego,
- zasad udzielania zamówień publicznych zgodnie z Rozporządzeniem Rady nr 1605/2002 i Rozporządzeniem Komisji nr 2342/2002¹³,
- procedury zamknięcia programów,
- definicji nieprawidłowości, nadużycia finansowego oraz czynnej i biernej korupcji w zgodzie z definicjami zawartymi w prawodawstwie Wspólnoty; obowiązków kraju beneficjenta w zakresie podejmowania właściwych środków zapobiegawczych przed czynną i bierną korupcją, środków przeciwdziałania nadużyciom finansowym oraz środków naprawczych; zasad odzyskiwania środków finansowych,
- odzyskiwania nienależnie wypłaconych środków oraz korekt finansowych i dostosowań,
- zasad sprawowania nadzoru, przeprowadzania kontroli i audytu przez Komisję i Europejski Trybunał Obrachunkowy,
- zasad uwzględniania podatków, opłat celnych oraz innych opłat fiskalnych jako kosztów kwalifikujących się do finansowania,
- wymogów odnośnie do informacji i promocji.

Swego rodzaju *novum* stanowią z całą pewnością dwa dokumenty o kluczowym znaczeniu dla funkcjonowania IPA. Pierwszym z nich jest dokument pt. „Wieloletnie Orientacyjne Ramy Finansowe” (*Multi-Annual Indicative Financial Framework – MIFF*); drugim – „Wieloletni Orientacyjny Dokument Planowania” (*Multi-Annual Indicative Planning Document – MIPD*). MIFF przygotowywane mają być na podstawie ogólnych ram polityki przedakcesyjnej Unii Europejskiej, zawartych w Partnerstwie dla Członkostwa (w wypadku państw z pierwszej grupy) oraz w Partnerstwie Europejskim (w wypadku państw z drugiej grupy).

Europejskim Funduszem Rozwoju Regionalnego, Funduszem Spójności, Europejskim Funduszem Społecznym, Europejskim Funduszem Rolnym na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

¹⁰ Art. 7 ust. 3 Rozporządzenia KE nr 718/2007 z 12 czerwca 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 170 z 29 czerwca 2007 roku.

¹¹ Por.: ibidem, art. 21–33.

¹² Por.: ibidem, art. 11–20.

¹³ Rozporządzenie KE nr 2342/2002 z 23 grudnia 2002 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 357 z 31 grudnia 2002 roku.

Dokumenty te zawierają szczegółowe plany rozdziału dostępnych środków finansowych w ramach trzyletnich perspektyw dla poszczególnych beneficjentów z podziałem na lata, komponenty i poszczególne działania. „Są one opracowywane na podstawie zestawu obiektywnych i przejrzystych kryteriów, obejmujących ocenę potrzeb, możliwości absorpcji, poszanowanie uwarunkowań i umiejętności zarządzania. Należy również uwzględnić środki pomocy o charakterze nadzwyczajnym lub tymczasowe programy reagowania przyjęte na mocy rozporządzenia ustanawiającego Instrument na rzecz Stabilności” (art. 5 ust. 2 Rozporządzenia nr 1085/2006). Na KE nałożono natomiast obowiązek zamieszczania MIFF w przygotowywanym co roku tzw. pakiecie rozszerzenia¹⁴.

Z kolei MIPD mają być przygotowywane na podstawie tych samych ogólnych ram polityki przedakcesyjnej Unii Europejskiej, jak również na podstawie podziału państw na grupy. Mają być opracowywane w ścisłej współpracy z władzami państwowymi, co ma służyć wsparciu strategii krajowych oraz zapewnieniu zaangażowania i udziału danego kraju. Co więcej, w ramy przygotowywania MIPD została przeniesiona z regulacji wspólnotowych zasada partnerstwa. Przejawem tego jest fakt, że zainteresowane podmioty społeczno-gospodarcze w pewnych wypadkach będą mogły wziąć udział w prowadzonych działaniach (art. 6 ust. 1 Rozporządzenia nr 1085/2006). MIPD sporządzane są z uwzględnieniem trzyletniej perspektywy, a każdego roku poddawane będą przeglądowi¹⁵.

Dokumenty dotyczące wieloletniego planowania orientacyjnego wdraża się za pomocą programów wieloletnich lub, w zależności od komponentu, programów rocznych. Zgodnie z art. 5 ust. 3 Rozporządzenia Komisji Europejskiej nr 718/2007 zawierają one:

- ogólne wprowadzenie wraz z krótkim opisem przebiegu procesu konsultacyjnego z krajem beneficjentem oraz w tym kraju,
- charakterystykę celów współpracy Unii Europejskiej z danym krajem,
- skonsolidowaną ocenę wyzwań, potrzeb i relatywnego znaczenia priorytetów, których ma dotyczyć pomoc,
- przegląd dotychczasowej i obecnej współpracy z Unią Europejską, łącznie z analizą potrzeb i zdolności absorpcyjnej oraz zdobytych doświadczeń, a także odpowiednich działań innych podmiotów finansujących, jeśli takie informacje są dostępne,
- dla każdego komponentu – opis sposobu przełożenia skonsolidowanej oceny na wybory strategiczne oraz na charakterystykę najważniejszych dziedzin zakwalifikowanych do pomocy w danym kraju, a także opis oczekiwanych rezultatów,
- orientacyjne kwoty przeznaczone na finansowanie głównych dziedzin interwencji w ramach każdego komponentu IPA.

W kwestii planowania uznano zaś, że „pomoc udzielana będzie za pośrednictwem programów wieloletnich lub rocznych opracowywanych dla poszczególnych krajów i poszczególnych komponentów lub, w stosownych przypadkach, dla grup krajów lub

¹⁴ Por.: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/06/410>. W kwestii zarządzania finansowego por.: art. 39–56 Rozporządzenia Komisji nr 718/2007 z 12 czerwca 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 170 z 29 czerwca 2007 roku.

¹⁵ „Dokument dotyczący wieloletniego planowania orientacyjnego zapewnia niezbędną spójność i kompletność komponentów IPA w danym kraju beneficjencie (...)”, *ibidem*, art. 5 ust. 1.

dla poszczególnych zagadnień, zgodnie z priorytetami określonymi w dokumentach dotyczących wieloletniego orientacyjnego planowania” (art. 7 ust. 1 Rozporządzenia nr 1085/2006)¹⁶.

Za działania prowadzone na mocy rozporządzenia ustanawiającego IPA, w tym zarządzanie, monitorowanie, ocenianie i poddawanie wymogom sprawozdawczości zgodnie z Rozporządzeniem Rady nr 1605/2002, odpowiedzialność ponosi Komisja Europejska (art. 13 ust. 1 Rozporządzenia nr 1085/2006). Nadmienić należy, że zgodnie z art. 13 ust. 2 „finansowanie wspólnotowe może w szczególności przyjąć postać umów finansowych pomiędzy Komisją i krajem beneficjentem, zamówień publicznych lub dotacji zawartych z krajowymi lub międzynarodowymi organami sektora publicznego, osobami fizycznymi lub prawnymi odpowiedzialnymi za prowadzenie działań, bądź też umów o pracę. W przypadku programów transgranicznych wdrażanych wspólnie z państwami członkowskimi (...) zadania (...) mogą być delegowane do państw członkowskich, w którym to przypadku są wykonywane za pośrednictwem wspólnego zarządzania (...). W przypadku wspólnego zarządzania organ zarządzający działa zgodnie z zasadami i przepisami określonymi w Rozporządzeniu nr 1083/2006”.

Ciekawe, że w art. 13 ust. 5 Rozporządzenia nr 1085/2006 zawarto postanowienie, w myśl którego zobowiązania budżetowe z tytułu działań trwających dłużej niż jeden rok budżetowy można rozłożyć na kilka lat na roczne raty. Co roku KE przygotowuje i przekazuje na ręce PE i RUE stosowne sprawozdanie z wykorzystania pomocy pochodzącej z IPA. Zawiera ono informacje dotyczące działań sfinansowanych w ciągu roku i ustaleń wynikających z monitorowania oraz przedstawia ocenę wyników osiągniętych w związku z realizacją pomocy (art. 13 ust. 6 Rozporządzenia nr 1085/2006).

O dostęp do zamówień publicznych lub dotacji przyznawanych na mocy IPA mogą ubiegać się wszystkie osoby fizyczne, które są obywatelami państwa członkowskiego, kraju będącego beneficjentem IPA, kraju będącego beneficjentem europejskiego instrumentu sąsiedztwa i partnerstwa lub państwa członkowskiego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz osoby prawne, które mają siedzibę w wyżej wymienionych państwach (art. 19 ust. 1 Rozporządzenia nr 1085/2006)¹⁷.

W tym kontekście ciekawostką jest bez wątpienia fakt, że wszystkie dostawy i materiały zakupione w ramach kontraktu finansowanego przez IPA muszą pochodzić ze Wspólnoty lub z kraju kwalifikującego się (art. 19 ust. 5 Rozporządzenia nr 1085/2006). Odstępstwa od tych reguł mogą być uzasadnione tylko wtedy, gdy pożądanego produktu lub usługi są niedostępne na rynkach wspomnianych krajów, lub też koniecznością natychmiastowego działania, a nawet tym, że stosowanie kryteriów kwalifikacji unie-

¹⁶ „Programy określają wyznaczone cele, dziedziny interwencji, oczekiwane wyniki, procedury zarządzania oraz całkowitą kwotę planowanego finansowania. Obejmują one zwięzły opis rodzaju działań, które mają być finansowane, wskazanie kwot przeznaczonych na każdy rodzaj działania oraz orientacyjny harmonogram wdrażania. W stosownych przypadkach obejmują one wyniki doświadczeń nabytych w związku z wcześniejszą pomocą. Cele powinny być konkretne, istotne i wymierne, a ich osiągnięcie powinno być ograniczone określonym terminem”, art. 7 ust. 2 Rozporządzenia Rady nr 1085/2006 z 17 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

¹⁷ W przyznawaniu zamówień publicznych lub dotacji IPA mogą brać również udział: a) wszystkie osoby fizyczne, które są obywatelami każdego innego państwa, lecz tylko wtedy, gdy został ustanowiony wzajemny dostęp do ich pomocy zagranicznej; b) osoby prawne mające siedzibę w takim państwie. Ponadto uczestnictwo w przyznawaniu zamówień publicznych lub dotacji finansowanych na mocy niniejszego rozporządzenia jest otwarte dla organizacji międzynarodowych. Por.: ibidem, art. 19 ust. 2–3.

możliwiłoby realizację projektu, programu lub działania albo znacznie utrudniłoby ich realizację (art. 19 ust. 6 Rozporządzenia nr 1085/2006).

Ustawodawca wspólnotowy zobowiązał Komisję Europejską do przeprowadzania ocen (*ex ante*, okresowej i *ex post*) wyników i mechanizmów funkcjonowania poszczególnych polityk i programów, a także skuteczności planowania¹⁸. Dzięki takiemu zabiegowi możliwe jest ustalenie, czy zakładane cele udało się osiągnąć. To po pierwsze. Po drugie, możliwe będzie opracowanie stosownych zaleceń mających za zadanie przyczynienie się do udoskonalenia podejmowanych w przyszłości interwencji¹⁹. Niezależnie od tego, do dnia 31 grudnia 2010 roku, Komisja ma obowiązek przedłożyć PE i RUE sprawozdanie oceniające wykonanie rozporządzenia ustanawiającego IPA w pierwszych trzech latach jego obowiązywania, w stosownych wypadkach dołączając do niego wniosek legislacyjny proponujący konieczne zmiany (art. 27). Aby ułatwić pracę w tym względzie zarówno KE, jak i Trybunałowi Obrachunkowemu, każdy kraj beneficjent został zobligowany do przechowywania wszelkich dokumentów związanych z danym programem przez okres co najmniej trzech lat.

Suma środków finansowych przeznaczonych na wykonanie Rozporządzenia na lata 2007–2013 wynosi 11 468 mln euro. Wspólnotowa władza budżetowa zatwierdza roczne przydziały środków finansowych w ramach określonych limitów (art. 26 Rozporządzenia nr 1085/2006)²⁰. „Z powodu opóźnień w zakresie zawarcia porozumienia dotyczącego nowych ram finansowych na lata 2007–2013, jak również opóźnień związanych z przyjęciem rozporządzenia o IPA, nie udało się przedstawić wieloletnich orientacyjnych ram finansowych na lata 2007–2009 w pożądanym terminie. Wieloletnie orientacyjne ramy finansowe, obejmujące lata 2008–2010, są wobec tego pierwszymi ramami finansowymi w ramach IPA. Są one również potwierdzeniem danych na rok 2007 przedstawionych Radzie UE i Parlamentowi przez Komisję we wstępnym projekcie budżetu na rok 2007. Zostały w nich wymienione dotacje z budżetu na pomoc przedakcesyjną w podziale na kraje i komponenty, jak również środki na programy regionalne i horyzontalne oraz kwoty przeznaczone na wydatki pomocnicze”²¹.

Wysokość wkładu Wspólnoty do danego projektu oblicza się na podstawie sumy wydatków kwalifikujących się do finansowania zadania. W szerszym kontekście maksymalną orientacyjną kwotę wkładu Wspólnoty i maksymalną wysokość wkładu dla każdej osi priorytetowej określają decyzje finansowe w sprawie przyjęcia programów rocznych i wieloletnich dla każdego komponentu IPA (art. 38 Rozporządzenia nr 718/2007). Wypłaty wkładu Wspólnoty dokonuje – na konto wskazane przez beneficjenta – Komisja

¹⁸ Por.: art. 57–60 Rozporządzenia KE nr 718/2007 z 12 czerwca 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 170 z 29 czerwca 2007 roku.

¹⁹ Komisja wysłała odpowiednie sprawozdania oceniające do komitetów, o których mowa w art. 14, w celu przeprowadzenia dyskusji na ich temat. Wyniki te znajdują odbicie podczas przygotowywania kolejnych programów i przydzielania zasobów, art. 22 Rozporządzenia Rady nr 1085/2006 z 17 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

²⁰ „Wszelkie odsetki naliczone na rachunkach bankowych dla danego komponentu prowadzonych w euro stanowią własność kraju beneficjenta. Wszelkie odsetki uzyskane z tytułu finansowania programu przez Wspólnotę księguje się na koncie tego programu, uznając je za zasoby danego kraju beneficjenta w formie krajowego wkładu publicznego, i zgłasza Komisji w chwili ostatecznego zamknięcia programu”, *ibidem*, art. 36.

²¹ Komunikat KE do Rady i PE: Instrument Pomocy Przedakcesyjnej – Wieloletnie Orientacyjne Ramy Finansowe na lata 2008–2010, COM (2006) 672 wersja finalna, s. 2–3.

Europejska. Czyni to w postaci płatności zaliczkowej, płatności okresowych i płatności salda końcowego, przy czym dwie pierwsze nie mogą łącznie wynosić więcej niż 95% określonego wkładu Wspólnoty (art. 40 ust. 2 i 5 Rozporządzenia nr 718/2007). Zawieszenie płatności przez KE, po uprzednim otrzymaniu informacji (wyjaśnień) ze strony państwa beneficjenta, następuje w trzech wypadkach, a mianowicie wtedy, gdy²²:

- w systemie zarządzania i kontroli programu istnieje poważna wada mająca wpływ na rzetelność procedury poświadczania płatności, a w odniesieniu do której nie podjęto środków naprawczych,
- wydatek ujęty w poświadczonym wykazie wydatków jest związany z poważną nieprawidłowością, która nie została poprawiona,
- konieczne jest wyjaśnienie wątpliwości w odniesieniu do informacji podanych w wykazie wydatków.

Gdy dany kraj nie przedsięwzięnie kroków zmierzających do naprawienia szkód (wad systemowych), KE może podjąć decyzję o anulowaniu przydzielonej pomocy (por.: art. 46 ust. 3 Rozporządzenia nr 718/2007). Natomiast w sytuacji, gdy KE stwierdzi nieprawidłowości (w tym również nadużycia finansowe) lub też niedociągnięcia (wady) systemów zarządzania i kontroli stosowanych przez kraj beneficjenta, może zastosować mechanizm korekt finansowych, polegający na anulowaniu części/całości wkładu Wspólnoty²³. Program zostaje zamknięty z chwilą zakończenia wszystkich umów i dotacji finansowanych w ramach tego programu.

Podobnie jak w wypadku innych funduszy unijnych, także w ramach IPA tworzy się specjalny Komitet, mający na celu wspieranie KE w wykonywaniu jej zadań, a zwłaszcza w zapewnianiu koordynacji i spójności między pomocą udzielaną w ramach różnych komponentów²⁴. W jego skład wchodzi przedstawiciele państw członkowskich UE, a przewodniczy mu reprezentant Komisji Europejskiej (art. 14 ust. 1 Rozporządzenia nr 1085/2006).

²² Art. 62–63 Rozporządzenia KE nr 718/2007 z 12 czerwca 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 170 z 29 czerwca 2007 roku.

²³ Por.: ibidem, art. 49–54.

²⁴ Komitet IPA wspiera KE w wykonywaniu obowiązków dotyczących komponentów I i II; przy komponentach III i IV KE jest wspierana przez Komitet ds. Koordynacji Funduszy; w ostatnim komponentcie KE otrzymuje pomoc od Komitetu ds. Rozwoju Obszarów Wiejskich. Jeżeli jakieś zagadnienie dotyczy działalności EBI lub jest z nią powiązane, w obradach wspomnianych Komitetów uczestniczy również jego reprezentant. Por.: ibidem, art. 14 ust. 2 i 5.

Tabela 67. Wieloletnie Orientacyjne Ramy Finansowe: podział środków z budżetu IPA na lata 2008–2010 w rozbiciu na kraje i komponenty (w mln euro)

| Kraj | Komponent | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|--|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Państwa kandydujące do członkostwa w UE (kolejność alfabetyczna) | | | | | |
| Chorwacja | Pomoc w okresie przejściowym oraz rozwój instytucjonalny | 47,6 | 45,4 | 45,6 | 39,5 |
| | Współpraca transgraniczna | 9,7 | 14,7 | 15,9 | 16,2 |
| | Rozwój regionalny | 44,6 | 47,6 | 49,7 | 56,8 |
| | Rozwój zasobów ludzkich | 11,1 | 12,7 | 14,2 | 15,7 |
| | Rozwój obszarów wiejskich | 25,5 | 25,6 | 25,8 | 26,0 |
| | RAZEM | 138,5 | 146,0 | 151,2 | 154,2 |
| Macedonia | Pomoc w okresie przejściowym oraz rozwój instytucjonalny | 41,6 | 39,9 | 38,1 | 36,3 |
| | Współpraca transgraniczna | 4,2 | 5,3 | 5,6 | 5,7 |
| | Rozwój regionalny | 7,4 | 12,3 | 20,8 | 29,4 |
| | Rozwój zasobów ludzkich | 3,2 | 6,0 | 7,1 | 8,4 |
| | Rozwój obszarów wiejskich | 2,1 | 6,7 | 10,2 | 12,5 |
| | RAZEM | 58,5 | 70,2 | 81,8 | 92,3 |
| Turcja | Pomoc w okresie przejściowym oraz rozwój instytucjonalny | 252,2 | 250,2 | 233,2 | 211,3 |
| | Współpraca transgraniczna | 6,6 | 8,8 | 9,4 | 9,6 |
| | Rozwój regionalny | 167,5 | 173,8 | 182,7 | 238,1 |
| | Rozwój zasobów ludzkich | 50,2 | 52,9 | 55,6 | 63,4 |
| | Rozwój obszarów wiejskich | 20,7 | 53,0 | 85,5 | 131,3 |
| | RAZEM | 497,2 | 538,7 | 566,4 | 653,7 |
| Kraje potencjalnie kandydujące do UE (kolejność alfabetyczna) | | | | | |
| Albania | Pomoc w okresie przejściowym oraz rozwój instytucjonalny | 54,3 | 61,1 | 70,9 | 82,7 |
| | Współpraca transgraniczna | 6,7 | 9,6 | 10,3 | 10,5 |
| | RAZEM | 61,0 | 70,7 | 81,2 | 93,2 |
| Bośnia i Hercegowina | Pomoc w okresie przejściowym oraz rozwój instytucjonalny | 58,1 | 69,9 | 83,9 | 100,7 |
| | Współpraca transgraniczna | 4,0 | 4,9 | 5,2 | 5,3 |
| | RAZEM | 62,1 | 74,8 | 89,1 | 106,0 |
| Czarnogóra | Pomoc w okresie przejściowym oraz rozwój instytucjonalny | 27,5 | 28,1 | 28,6 | 29,2 |
| | Współpraca transgraniczna | 3,9 | 4,5 | 4,7 | 4,8 |
| | RAZEM | 31,4 | 32,6 | 33,3 | 34,0 |
| Kosowo | Pomoc w okresie przejściowym oraz rozwój instytucjonalny | 60,7 | 62,0 | 63,3 | 64,5 |
| | Współpraca transgraniczna | 2,6 | 2,7 | 2,8 | 2,8 |
| | RAZEM | 63,3 | 64,7 | 66,1 | 67,3 |
| Serbia | Pomoc w okresie przejściowym oraz rozwój instytucjonalny | 178,5 | 179,4 | 182,6 | 186,2 |
| | Współpraca transgraniczna | 8,2 | 11,5 | 12,2 | 12,5 |
| | RAZEM | 186,7 | 190,9 | 194,8 | 198,7 |
| Programy krajowe łącznie | | 1 098,7 | 1 188,6 | 1 263,9 | 1 399,4 |
| Programy regionalne i horyzontalne | | 100,7 | 140,7 | 160,0 | 157,7 |
| Koszty administracyjne | | 55,8 | 54,0 | 56,5 | 64,6 |
| SUMA ŁĄCZNA | | 1 255,2 | 1 383,3 | 1 480,4 | 1 621,7 |

Źródło: Komunikat KE do Rady i PE: Instrument Pomocy Przedakcesyjnej – Wieloletnie Orientacyjne Ramy Finansowe na lata 2008–2010, COM (2006) 672 wersja finalna, s. 6–7

2. Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa

Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI – European Neighbourhood and Partnership Instrument) został powołany w celu zwiększenia skuteczności pomocy zewnętrznej Wspólnoty. Dotyczy on wsparcia na rzecz rozwoju obszarów dobrobytu i stosunków dobrosąsiedzkich²⁵. W ramach tego Funduszu wsparciem mogą być objęte państwa członkowskie Unii oraz kraje partnerskie. Zamknięta lista 17 krajów partnerskich – potencjalnych beneficjentów Instrumentu – znajduje się w Załączniku²⁶ do Rozporządzenia nr 1638/2006 z 24 października 2006 roku, określającego przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa.

ENPI jest częścią polityki sąsiedztwa oraz współpracy na rzecz rozwoju UE. Wspólnota zgodnie z zasadą programowania określa wiele priorytetów i obszarów kluczowych uzgodnionych uprzednio z krajami partnerskimi. Wśród tych obszarów szczególnie miejsce zajmuje dialog i reformy polityczne, reformy gospodarcze, rozwój społeczno-ekonomiczny, wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne. Postępy w tych obszarach mają zasadnicze znaczenie dla wykorzystania potencjału, jaki niosą ze sobą umowy oraz układy stowarzyszeniowe²⁷ zawarte z krajami partnerskimi. Uprzywilejowane stosunki z nimi, przejawiające się w dofinansowywaniu w ramach Instrumentu, powinny się opierać na przestrzeganiu wspólnych wartości, takich jak: wolność, demokracja, praworządność, poszanowanie praw człowieka, oraz wspólnych zasad: gospodarki rynkowej, zrównoważonego rozwoju, a także zmniejszania ubóstwa²⁸.

Przedmiotowe Rozporządzenie w art. 2 ust. 1 wymienia aż 29 obszarów współpracy, w których realizacja projektów kwalifikuje się do sfinansowania w ramach Instrumentu. Dotyczą one wachlarza działań, począwszy m.in. od reform o charakterze politycznym, społeczno-gospodarczym, poprzez zrównoważony rozwój, ochronę środowiska i dziedzictwa naturalnego, a na mobilności wykładowców, pracowników naukowo-badawczych i studentów kończąc. Mimo że jest to zamknięty katalog obszarów, nie sposób oprzeć się wrażeniu, że w ramach tego Instrumentu – w sensie przedmiotowym – może kwalifikować się niemalże każda inicjatywa współpracy krajów partnerskich (kraju partnerskiego) z krajami członkowskimi (krajem członkowskim) UE. Tymczasem szczegółowa analiza zasad Instrumentu wskazuje, że sytuacja wygląda zgoła odmiennie.

Kraj, który chce, aby jego terytorium zostało objęte wsparciem za pośrednictwem Instrumentu, musi nie tylko znajdować się na liście krajów partnerskich, ale także zawrzeć ze Wspólnotą umowę partnerską, układ stowarzyszeniowy bądź inne porozumienie o równorzędnym znaczeniu. Umowy te są kluczowym punktem odniesienia do wspólnie uzgadnianych planów działań lub innych dokumentów o znaczeniu równoważnym. Plany działań obejmują zbiór priorytetów, których realizacja ma na celu zbliżenie krajów partnerskich do Unii Europejskiej. Wszystkie te dokumenty z jednej strony mają znacze-

²⁵ Por.: art. 1 ust. 1 Rozporządzenia PE i Rady nr 1638/2006 z 24 października 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 310 z 9 listopada 2006 roku.

²⁶ Załącznik wymienia następujące kraje: Algieria, Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Egipt, Gruzja, Izrael, Jordania, Liban, Libia, Maroko, Mołdawia, Autonomia Palestyńska Zachodniego Brzegu Jordanu i Strefy Gazy, Rosja, Syria, Tunezja, Ukraina, ibidem, Załącznik.

²⁷ Por.: ibidem, uwaga nr 7 i 9 w związku z art. 2 ust. 1.

²⁸ Por.: ibidem, uwaga nr 4.

nie przy wyznaczaniu wspólnotowych priorytetów udzielania pomocy, z drugiej – stanowią całościowe ramy programowania na podstawie Rozporządzenia nr 1638/2006. Wyjątkiem od wymogu kompleksowego programowania wsparcia może być sytuacja, gdy potencjalna pomoc może służyć osiągnięciu celów polityki UE. Taka możliwość zakłada brak istnienia wspomnianych wyżej umów z UE²⁹.

Pomoc wspólnotowa zgodnie z zasadami Instrumentu realizowana jest przez dwa rodzaje programów:

- programy krajowe, wielokrajowe tematyczne i transgraniczne dokumenty strategiczne oraz wieloletnie programy indykatoryjne. Obejmują one programy współpracy regionalnej lub subregionalnej między dwoma krajami partnerskimi lub większą ich liczbą, współpracy, w której mogą uczestniczyć państwa członkowskie. Należy zaznaczyć, że przywiązano duże znaczenie do tego rodzaju programów, gdyż na ich realizację przewidziano aż 95% alokacji Funduszu³⁰. W ramach tego rodzaju programów przewidziano również programy współpracy transgranicznej, które obejmują współpracę między jednym lub większą liczbą państw członkowskich z jednej strony i jednym lub większą liczbą krajów partnerskich z drugiej, realizowanych w regionach położonych przy ich wspólnej części zewnętrznej granicy Wspólnoty³¹. Na ten rodzaj programów przewidziano do 5% alokacji Instrumentu³². W finansowaniu programów współpracy transgranicznej na zasadach ENPI partycypuje również EFRR³³,
- wspólne programy operacyjne w dziedzinie współpracy transgranicznej. W ramach wspólnych programów operacyjnych³⁴ przygotowywane są roczne programy działań, które określają zamierzone cele, obszary działań, spodziewane wyniki, procedury zarządzania oraz ogólną kwotę przewidzianego finansowania. Uwzględniają także doświadczenia zdobyte w trakcie udzielania pomocy wspólnotowej w przeszłości. Zawierają opis działań, które mają być finansowane, wykaz kwot finansowania przydzielonych na każde działanie oraz orientacyjny harmonogram ich wdrożenia³⁵. Środki specjalne mają zastosowanie w wypadku nieprzewidzianych i należycie uzasadnionych okoliczności, gdy dotyczy to działań pomocowych w sytuacjach kryzysowych bądź przygotowania ludności na powtarzające się sytuacje kryzysowe. Wówczas KE przyjmuje środki specjalne nieuwzględnione w dokumentach strategicznych i w wieloletnich programach indykatoryjnych³⁶.

Niezależnie od realizowanego programu kraj beneficjent ma obowiązek partycypować w jego finansowaniu. Współfinansowanie może pochodzić z krajowych środków publicznych, wkładów pochodzących od beneficjentów bądź innych źródeł. Poziom

²⁹ Por.: *ibidem*, art. 3.

³⁰ Por.: *ibidem*, art. 29 ust. 1 lit. a).

³¹ Por.: *ibidem*, art. 6 ust. 1 lit. a).

³² Por.: *ibidem*, art. 29 ust. 1 lit. b).

³³ Por.: *ibidem*, art. 7 ust. 5.

³⁴ Są to programy wieloletnie, obejmujące współpracą jedną granicę lub grupę granic i służą realizacji spójnego zestawu priorytetów. Por.: *ibidem*, art. 9 ust. 1.

³⁵ Na temat programów działań zob. *ibidem*, art. 12.

³⁶ Por.: *ibidem*, art. 6 ust. 1 lit. b) w związku z art. 13.

współfinansowania wynosi co najmniej 10% kwoty środków wspólnotowych przeznaczonych na wspólny program operacyjny, z wyłączeniem kwoty pomocy technicznej finansowanej ze środków wspólnotowych³⁷. Mechanizm współfinansowania ma na celu promowanie współodpowiedzialności i maksymalizacji efektu dźwigni. Jednak i od zasady współfinansowania istnieje pewne odstępstwo: w uzasadnionych wypadkach, kiedy wsparcie dotyczy rozwoju podmiotów społeczeństwa obywatelskiego i jednostek niepaństwowych w zakresie projektów promujących prawa człowieka oraz wspierania demokracji³⁸.

W celu optymalizacji wdrażania programów współpracy transgranicznej, zgodnie z zasadą programowania, przygotowuje się wspólne programy operacyjne, które zawierają cele, priorytety i przypisane im środki finansowe. Co ważne, każdy program musi zawierać informacje o jego spójności z innymi funkcjonującymi programami dwustronnymi i wielostronnymi³⁹. Projekty w ramach programów mogą mieć trojaki charakter⁴⁰:

- projekty wspólne, w których każdy z partnerów realizuje część działań projektu na swoim terytorium,
- projekty symetryczne, w których podobne działania realizowane są po obu stronach granicy,
- projekty wdrażane zasadniczo po stronie jednego kraju, ale wskazujące oddziaływanie także w kraju (krajach) partnerskich.

Bezpośrednie dofinansowanie realizacji programu odbywa się przez zawarcie umowy finansowej między Komisją a każdym krajem partnerskim. Możliwe jest także zawarcie umowy ze wspólną Instytucją Zarządzającą ustanowioną dla danego programu⁴¹.

Programy współpracy transgranicznej mogą obejmować wszystkie jednostki terytorialne na poziomie NUTS III przygraniczne, położone wzdłuż granic lądowych i przepraw morskich o szczególnym znaczeniu. Należą do nich również regiony NUTS II położone wzdłuż wybrzeża basenu morskiego wspólnego dla państw członkowskich i krajów partnerskich⁴². Lista podmiotów kwalifikujących się do objęcia wsparciem jest bardzo długa. W pierwszej kolejności wymienione są kraje i regiony partnerskie oraz ich instytucje, władze lokalne zarówno państw członkowskich, jak i krajów partnerskich. W drugiej kolejności aplikować mogą instytucje, organy oraz agencje UE.

Poza tymi podmiotami Rozporządzenie nr 1638/2006 wymienia instytucje państw członkowskich (władze szczebla krajowego, regionalnego i lokalnego), podmioty gospodarcze oraz podmioty niepaństwowe (m.in. organizacje pozarządowe, grupy zawodowe, spółdzielnie, związki zawodowe, Kościoły i stowarzyszenia)⁴³. Na uwagę zasługuje wyliczenie w grupie podmiotów niepaństwowych również szkół wyższych. Rodzi

³⁷ Por.: art. 20 ust. 1 Rozporządzenia KE nr 951/2007 z 9 sierpnia 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 10 sierpnia 2007 roku.

³⁸ Por.: art. 4 ust. 4 Rozporządzenia PE i Rady nr 1638/2006 z 24 października 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 310 z 9 listopada 2006 roku.

³⁹ Por.: art. 4 Rozporządzenia Rady nr 951/2007 z 9 sierpnia 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 10 sierpnia 2007 roku.

⁴⁰ Por.: ibidem, art. 41.

⁴¹ Por.: ibidem, art. 10.

⁴² Por.: art. 8 ust. 1 Rozporządzenia PE i Rady nr 1638/2006 z 24 października 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 310 z 9 listopada 2006 roku.

⁴³ Por.: ibidem, art. 14 ust. 1.

to wątpliwość, czy państwowe szkoły wyższe mogą starać się o środki z ENPI. Beneficjentem w ramach Instrumentu może zostać jednak podmiot niewymieniony wprost w przedmiotowym Rozporządzeniu, pod warunkiem że realizowany przez niego projekt w sposób kluczowy przyczyni się do osiągnięcia celów Instrumentu⁴⁴.

Nie do przecoczenia jest również fakt, że wśród uprawnionych podmiotów znajdują się osoby fizyczne. Kwalifikowalność beneficjentów Instrumentu należy zatem rozpatrywać w kontekście zasad udziału w procedurach dotyczących zamówień publicznych i przydzielania dotacji (w szczególności podpisywania umów o dofinansowanie projektu), określonych w art. 21 Rozporządzenia nr 1638/2006. W świetle tego artykułu musi to być osoba będąca obywatelem państwa członkowskiego Wspólnoty, państwa członkowskiego EOG, kraju będącego beneficjentem ENPI (na zasadach przedstawionych powyżej) bądź IPA⁴⁵. Alokacja finansowa na lata 2007–2013 dla przedstawianego Instrumentu wynosi 11 181 mln euro⁴⁶.

W nowym okresie programowania w UE przewiduje się realizację 15 programów współpracy transgranicznej ENPI, w tym 9 na granicach lądowych i 6 na granicach morskich.

Tabela 68. Programy współpracy transgranicznej przewidziane do realizacji w latach 2007–2013 w ramach ENPI

| Programy lądowe | Programy morskie |
|--------------------------------------|--------------------------|
| Obszar podbiegunowy / Rosja | Hiszpania / Maroko |
| Karelia / Rosja | Program Atlantycki |
| Pół-wsch. Finlandia / Rosja | Włochy / Tunezja |
| Estonia / Łotwa / Rosja | Morze Czarne |
| Łotwa / Litwa / Białoruś | Obszar Śródziemnomorski |
| Polska / Litwa / Rosja | Region Morza Bałtyckiego |
| Polska / Białoruś / Ukraina | |
| Węgry / Słowacja / Ukraina / Rumunia | |
| Rumunia / Mołdawia / Ukraina | |

Źródło: <http://www.funduszezstrukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/AC7FA72D-EC22-4536-B72B-5031910DE39C/34481/070616ENPII.pdf>

3. Instrument Finansowy Współpracy na rzecz Rozwoju

Podobnie jak Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa, Instrument Finansowy Współpracy na rzecz Rozwoju (DCI – Financing Instrument for Development Cooperation) jest częścią unijnej polityki sąsiedztwa oraz współpracy na rzecz rozwoju. Polityka

⁴⁴ Por.: ibidem, art. 14 ust. 2.

⁴⁵ Ustanowionemu Rozporządzeniem Rady nr 1085/2006 z 17 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

⁴⁶ Por.: art. 29 ust. 1 Rozporządzenia PE i Rady nr 1638/2006 z 24 października 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 310 z 9 listopada 2006 roku.

ta zmierza do osiągania celów dotyczących walki z ubóstwem, trwałego rozwoju gospodarczego i społecznego oraz harmonijnej i stopniowej integracji krajów rozwijających się z gospodarką światową.

Polityka współpracy wspiera współdziałanie między podmiotami gospodarczymi, partnerstwo i wspólne przedsięwzięcia podmiotów gospodarczych ze Wspólnoty oraz z krajów i regionów partnerskich, a także promuje dialog między partnerami politycznymi, gospodarczymi i społecznymi w poszczególnych sektorach. W tym kontekście należy postrzegać działanie Instrumentu, którego zadaniem jest wspieranie współpracy z krajami, terytoriami i regionami⁴⁷ rozwijającymi się. Kraje rozwijające się, zdefiniowane jako „kraje i regiony partnerskie” w rozumieniu przedmiotowego Funduszu, zostały wymienione w Załączniku I do Rozporządzenia nr 1905/2006 z 24 października 2006 roku⁴⁸. Lista 48 państw mających status krajów partnerskich i rozwijających się⁴⁹ została sporządzona przez Komitet Pomocy Rozwojowej przy Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD/DAC). Lista krajów partnerskich jest regularnie weryfikowana, co pozwala Komisji Europejskiej wprowadzać w każdej chwili stosowne zmiany.

Celem współpracy w ramach Instrumentu jest przede wszystkim likwidacja ubóstwa w krajach i regionach partnerskich. Niemniej istotne jest także osiąganie Milenijnych Celów Rozwoju⁵⁰ oraz propagowanie demokracji, dobrych praktyk politycznych, praworządności oraz poszanowania praw człowieka⁵¹. Specjalnie traktowane są kraje naj słabiej rozwinięte oraz kraje o wolnym tempie wzrostu gospodarczego.

W ramach Instrumentu finansowane są dwa rodzaje programów: geograficzne i tematyczne. Programy geograficzne obejmują współpracę w stosownych obszarach działania z krajami i regionami partnerskimi określonymi na podstawie kryterium geograficznego. Jak wspomniano wcześniej, pomoc adresowana jest do zamkniętej liczby państw Ameryki Łacińskiej, Azji Środkowej i Bliskiego Wschodu oraz do Republiki Południowej Afryki, a więc tych, które zostały wymienione w Załączniku I do Rozporządzenia nr 1905/2006 z 24 października 2006 roku. Każdy kontynent ma swój charakterystyczny katalog obszarów współpracy, który jest brany pod szczególną uwagę podczas procedu-

⁴⁷ Region definiowany jest jako jednostka geograficzna obejmująca więcej niż jeden kraj rozwijający się. Por.: art. 1 ust. 3 Rozporządzenia PE i Rady nr 1905/2006 z 24 października 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 310 z dnia 9 listopada 2006 roku.

⁴⁸ Por.: ibidem, Załącznik I.

⁴⁹ Są to w Ameryce Łacińskiej: Argentyna, Boliwia, Brazylia, Chile, Ekwador, Gwatemala, Honduras, Kolumbia, Kostaryka, Kuba, Meksyk, Nikaragua, Panama, Paragwaj, Peru, Salwador, Urugwaj, Wenezuela. W Azji: Afganistan, Arabia Saudyjska, Bangladesz, Bhutan, Birma, Chiny, Filipiny, Indie, Indonezja, Irak, Iran, Jemen, Kambodża, Kazachstan, Kirgistan, Koreańska Republika Ludowo-Demokratyczna, Laos, Malediwy, Malezja, Mongolia, Nepal, Oman, Pakistan, Sri Lanka, Tadżykistan, Tajlandia, Turkmenistan, Uzbekistan, Wietnam. W Afryce: Republika Południowej Afryki.

⁵⁰ Wspólnotowa polityka współpracy na rzecz rozwoju opiera się w szczególności na Milenijnych Celach Rozwoju (MCR) przyjętych przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych w dniu 8 września 2000 roku. Deklaracja zawiera osiem celów i są to: 1) ograniczenie ubóstwa, 2) znaczne zwiększenie liczby osób z wyższym wykształceniem, 3) promocja równości płci i zwiększenie szans kobiet, 4) poprawa zdrowia i zmniejszenie śmiertelności dzieci, 5) poprawa zdrowia rodziców, 6) budowa stabilnego i sprawnie funkcjonującego systemu demokratycznego popieranego przez większość społeczeństwa, 7) dostępność podstawowych udogodnień w gospodarstwach domowych, 8) zapewnienie trwałego i zrównoważonego rozwoju. Por.: Irena Wóycicka (red.), *Milenijne Cele Rozwoju*, Warszawa 2002, s. 9–29.

⁵¹ Por.: art. 2 Rozporządzenia PE i Rady nr 1905/2006 z 24 października 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 310 z dnia 9 listopada 2006 roku.

ry wyboru danego programu do realizacji⁵². Niemniej jednak pomoc wspólnotowa w ramach Instrumentu może zostać przyznana krajom i regionom partnerskim bez względu na ich położenie geograficzne w następujących dziedzinach⁵³:

- rozwój społeczny,
- spójność społeczna i zatrudnienie,
- sprawowanie władzy, demokracja, prawa człowieka i wsparcie reform instytucjonalnych,
- handel i integracja regionalna,
- środowisko oraz zrównoważony rozwój zasobów naturalnych (ochrona środowiska i zrównoważone gospodarowanie zasobami naturalnymi),
- woda i energia (wspieranie zrównoważonego gospodarowania zasobami wodnymi, stosowanie zrównoważonych technologii energetycznych),
- infrastruktura łączności i transportowa,
- rozwój obszarów wiejskich, zagospodarowanie przestrzenne, rolnictwo oraz bezpieczeństwo żywnościowe.

Sformułowanie dwóch katalogów współpracy – ogólnego (tematycznego) i szczegółowego (geograficznego) – zasługuje również na szczególną uwagę. Ogólny katalog współpracy daje wskazówkę krajom i regionom partnerskim, w jakich dziedzinach Fundusz może podjąć interwencję. Jest także swego rodzaju ogólnym kryterium wyboru programów. Szczegółowy katalog obszarów współpracy jest wyrazem diagnozy sytuacji pod względem stanu rozwoju danego obszaru geograficznego z jednej strony, z drugiej zaś przedstawia szczegółowe kryteria podczas oceny kwalifikowalności programu do dofinansowania. Niespełnienie kryteriów szczegółowych nie dyskwalifikuje jednak programu podczas procedury wyboru programów do realizacji. Po dokonaniu pewnych modyfikacji program taki może zostać zgłoszony jako program tematyczny.

Programy tematyczne stanowią uzupełnienie programów geograficznych i obejmują obszary działań leżące w sferze zainteresowań kilku krajów partnerskich. Skierowane są do różnych regionów lub grup krajów partnerskich. Ich działanie ma na celu rozwiązanie konkretnego, wyraźnie sformułowanego problemu, bez względu na kryterium geograficzne⁵⁴. Uzupełniający charakter programów tematycznych oznacza takie działania, których realizacja przez programy geograficzne nie zapewniłaby osiągnięcia celów polityki Wspólnoty.

Mowa tutaj o inicjatywach, które z uwagi na specyfikę problemu mogą być skutecznie realizowane na przykład na poziomie ogólnoświatowym i przyczyniać się do osiągnięcia Milenijnych Celów Rozwoju. Dodatkowo, projekty muszą mieć charakter działań multiregionalnych, przekrojowych lub innowacyjnych. Kwalifikują się tutaj również projekty podejmowane w razie braku porozumienia w sprawie działania z rządem lub rządami krajów partnerskich. Realizacja projektów w ramach programów tematycznych – w szczególnych wypadkach – może następować na obszarach, na których program geograficzny nie istnieje lub został zawieszony⁵⁵.

⁵² Por.: *ibidem*, art. 6–10.

⁵³ Por.: *ibidem*, art. 5 ust. 2.

⁵⁴ Por.: *ibidem*, art. 11 ust. 1.

⁵⁵ Por.: *ibidem*, art. 11 ust. 2 lit. b).

Zgodnie z Rozporządzeniem nr 1905/2006 przewidziano do realizacji pięć programów tematycznych:

- inwestowanie w tzw. kapitał ludzki,
- środowisko i zrównoważone gospodarowanie zasobami naturalnymi,
- podmioty niepaństwowe i władze lokalne w procesie rozwoju,
- bezpieczeństwo żywnościowe,
- migracja i azyl.

Inicjatywy finansowane przez Instrument podlegają współfinansowaniu przez państwa członkowskie oraz ich władze regionalne i lokalne (w szczególności ich agencje publiczne), a także parapaństwowe innych państw darczyńców, międzynarodowe organizacje finansowe i inne podmioty⁵⁶. Kwota na wdrożenie niniejszego Instrumentu w latach 2007–2013 wynosi 16 897 mln euro⁵⁷. Indykatywne kwoty przydzielone na każdy z programów w ramach Instrumentu przedstawiono w tabeli 69.

Tabela 69. Środki finansowe na programy Instrumentu Finansowego Współpracy na rzecz rozwoju na lata 2007–2013 (w mln euro)

| Wyszczególnienie | Kwota |
|---|----------------|
| Programy geograficzne: | 10 057 |
| Ameryka Łacińska | 2 690 |
| Azja | 5 187 |
| Azja Środkowa | 719 |
| Bliski Wschód | 481 |
| Republika Południowej Afryki | 980 |
| Programy tematyczne: | 5 596 |
| Inwestowanie w tzw. kapitał ludzki | 1 060 |
| Środowisko i zrównoważone gospodarowanie zasobami naturalnymi | 804 |
| Podmioty niepaństwowe i władze lokalne w procesie rozwoju | 1 639 |
| Bezpieczeństwo żywnościowe | 1 709 |
| Migracja i azyl | 384 |
| Ogółem | 16 897* |

* W podanej kwocie końcowej zawierają się również środki przeznaczone dla krajów Afryki, Karaibów i Pacyfiku, objętych protokołem w sprawie cukru, w wysokości 1 244 mln euro.

Źródło: Załącznik IV do Rozporządzenia PE i Rady nr 1905/2006 z 24 października 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 310 z dnia 9 listopada 2006 roku

⁵⁶ Przykładowy katalog podmiotów mogących partycypować w finansowaniu Instrumentu w: ibidem, art. 27.

⁵⁷ Por.: ibidem, art. 38.

4. Instrument na rzecz współpracy z państwami uprzemysłowionymi

Zadaniem Instrumentu na rzecz współpracy z państwami uprzemysłowionymi (ICI – Financing Instrument for Cooperation with Industrialised and other High-Income Countries and Territories) jest wspieranie współpracy gospodarczej, finansowej i technicznej z państwami i obszarami uprzemysłowionymi oraz innymi państwami i terytoriami o wysokim dochodzie. Współpraca ta ma na celu wzmocnienie związków z krajami o wysokim dochodzie przez pełniejsze wspólne zaangażowanie się na forach dwustronnych, regionalnych czy wielostronnych tak, aby stworzyć bardziej przyjazne środowisko dla rozwoju stosunków Wspólnoty z tymi krajami⁵⁸. Instrument ten zgodnie z zasadą subsydiarności wspierać ma, uwzględniając własną politykę Unii Europejskiej, w głównej mierze państwa członkowskie⁵⁹.

Współpracą tą objętych jest 17 z najbogatszych państw⁶⁰, zwanych krajami partnerskimi w rozumieniu Rozporządzenia nr 1934/2006 z 21 grudnia 2006 roku. Współpraca, podobnie jak w wypadku poprzednio omawianego funduszu, odbywa się w ramach obszarów współpracy. Są to działania głównie w wymiarze regionalnym. Obszary te w szczególności obejmują:

- wspieranie współpracy, partnerstw i wspólnych przedsięwzięć podmiotów gospodarczych, akademickich i naukowych pochodzących ze Wspólnoty i krajów partnerskich,
- rozwijanie handlu dwustronnego,
- wspieranie dialogu między podmiotami politycznymi, gospodarczymi oraz społecznymi,
- wspólne projekty w różnych dziedzinach⁶¹,
- podnoszenie świadomości dotyczącej Unii Europejskiej.

Podmioty, które mogą starać się o dofinansowanie w ramach Instrumentu, to m.in. kraje partnerskie (władze różnego szczebla: krajowe, regionalne i lokalne), organizacje międzynarodowe, regionalne, instytucje i agencje UE, osoby fizyczne⁶². Podobnie jak w głównym nurcie programowania Wspólnoty preferuje się podejście na zasadzie kompleksowej. Oznacza to, że ramy współpracy wyznaczają Wieloletnie Programy Współpracy przygotowywane przez Komisję Europejską. W celu realizacji współpracy w danym roku Komisja przyjmuje roczne programy działania, w których zawarte są procedury aplikacji, cele szczegółowe, obszary wsparcia, oczekiwane rezultaty oraz alo-

⁵⁸ Por.: art. 1 Rozporządzenia Rady nr 1934/2006 z 21 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 405 z 30 grudnia 2006 roku (sprostowanie, [w:] Dz.U. UE nr L 29 z 3 lutego 2007 roku).

⁵⁹ Por.: ibidem, uwaga nr 9.

⁶⁰ Są to: Arabia Saudyjska, Australia, Bahrajn, Brunei, Hongkong, Japonia, Kanada, Katar, Korea Płd., Kuwejt, Makau, Nowa Zelandia, Oman, Singapur, Stany Zjednoczone, Tajwan, Zjednoczone Emiraty Arabskie. Por.: ibidem, Załącznik.

⁶¹ Na temat możliwości finansowania projektów z różnych dziedzin zob. ibidem, art. 5 i 7.

⁶² Por.: ibidem, art. 7.

kacje środków finansowych na poszczególne działania⁶³. Kwota przeznaczona na wdrożenie niniejszego Instrumentu na lata 2007–2013 wynosi 172 mln euro⁶⁴.

5. Instrument na rzecz Stabilności

Podstawę do utworzenia Instrumentu na rzecz Stabilności (IfS – Instrument for Stability) stanowi art. 179 ust. 1 i art. 181a TWE. Na mocy tych artykułów Wspólnota może podjąć niezbędne środki do realizacji współpracy na rzecz rozwoju oraz kreowania stosunków z państwami trzecimi na zasadzie subsydiarności. Kierując się tym uregulowaniem, Parlament Europejski i Rada przyjęły Rozporządzenie nr 1717/2006 z 15 listopada ustanawiające Instrument na rzecz Stabilności. Zgodnie z zasadami tego Rozporządzenia, Instrument udziela pomocy finansowej w sytuacjach kryzysu lub u jego początku, przyczyniając się do stabilizacji określonej sytuacji.

W momencie osiągnięcia takiego stanu w danym regionie wsparcie może zostać skierowane na budowanie potencjału w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom o charakterze zarówno globalnym, jak i ponadregionalnym powodującym destabilizację. Do wsparcia w ramach przedstawianego Funduszu kwalifikują się także działania prewencyjne, polegające na zapewnieniu gotowości do reakcji na sytuacje przedkryzysowe i pokryzysowe⁶⁵. Działania podejmowane w ramach Instrumentu uzupełniają Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa UE oraz współpracę policyjną i sądową w sprawach karnych⁶⁶.

Rozporządzenie nie definiuje wprost pojęcia kryzysu, który może się kwalifikować do interwencji, wymienia natomiast obszary, w których może być udzielona pomoc. Chodzi tutaj o sytuacje nagłe, stwarzające zagrożenie dla demokracji, porządku publicznego, ochrony praw człowieka i bezpieczeństwa osób lub mogące przeistoczyć się w konflikt zbrojny. Środki Funduszu mogą zostać wykorzystane w sytuacjach, w których Wspólnota odwołuje się do postanowień umów międzynarodowych, dotyczących ich istotnych elementów w celu częściowego lub całkowitego zawieszenia współpracy z państwami trzecimi⁶⁷. W wypadku stabilnych warunków współpracy pomoc może być przeznaczona na niwelowanie zagrożenia dla porządku publicznego, przygotowanie na okoliczność zagrożenia (w odniesieniu do broni biologicznej, jądrowej i chemicznej)⁶⁸ oraz działania w sytuacjach przed- i pokryzysowych⁶⁹.

⁶³ Por.: *ibidem*, art. 6 ust. 2.

⁶⁴ *Ibidem*, art. 16.

⁶⁵ Por.: art. 1 ust. 2 Rozporządzenia PE i Rady nr 1717/2006 z 15 listopada 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 327 z 24 listopada 2006 roku.

⁶⁶ Por.: Tytuł V i VI TUE.

⁶⁷ Por.: art. 3 ust. 1 Rozporządzenia PE i Rady nr 1717/2006 z 15 listopada 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 327 z 24 listopada 2006 roku.

⁶⁸ Por.: *ibidem*, art. 4 ust. 2.

⁶⁹ Tu wspierane są działania mające na celu stymulowanie podmiotów podejmujących starania na rzecz łagodzenia napięć powstających między społecznościami, wczesnego ostrzegania, a także pomocy w odbudowie po konfliktach i katastrofach. Por.: *ibidem*, art. 4 pkt 3 lit. a).

Finansowanie w ramach Instrumentu może przybierać różne formy. Mogą to być programy, projekty, bezpośrednie wsparcie budżetowe bądź środki umożliwiające uzyskanie pożyczek. Instrument może również wносить wkład do funduszy krajowych i międzynarodowych zarządzanych przez kraje i regiony partnerskie lub organizacje międzynarodowe. Nie kwalifikują się do finansowania podatki, cła oraz opłaty w krajach będących beneficjentami pomocy⁷⁰. W perspektywie finansowej na lata 2007–2013 w ramach Instrumentu przeznaczono na wyżej wymienione cele kwotę 2 062 mln euro. W ramach tej kwoty maksymalnie do 27% może zostać przeznaczona na działania w sytuacji stabilnych warunków współpracy⁷¹.

6. 10. Europejski Fundusz Rozwoju

Europejski Fundusz Rozwoju (EDF – European Development Fund) jest najistotniejszym instrumentem zapewniającym wsparcie Wspólnoty Europejskiej dla współpracy rozwojowej (gospodarczej, społecznej i kulturowej) z 78 państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) oraz terytoriami zamorskimi państw europejskich⁷². Jego początki sięgają roku 1957, kiedy to w Traktatach Rzymskich zawarowano powstanie EDF.

Tabela 70. Cykle Europejskiego Funduszu Rozwoju

| Program | Okres obowiązywania | Dokument |
|---------|---------------------|--|
| 1EDF | 1959–1964 | |
| 2EDF | 1964–1970 | Konwencja z Yaoundé I |
| 3EDF | 1970–1975 | Konwencja z Yaoundé II |
| 4EDF | 1975–1980 | Konwencja z Lomé I |
| 5EDF | 1980–1985 | Konwencja z Lomé II |
| 6EDF | 1985–1990 | Konwencja z Lomé III |
| 7EDF | 1990–1995 | Konwencja z Lomé IV |
| 8EDF | 1995–2000 | Konwencja z Lomé IV i zreformowana Konwencja z Lomé IV |
| 9EDF | 2000–2007 | Porozumienie z Cotonou |
| 10EDF | 2008–2013 | Zreformowane Porozumienie z Cotonou* |

* Partnership Agreement ACP-EC. Signed in Cotonou on 23 June 2000. Revised in Luxembourg on 25 June 2005, http://www.europarl.europa.eu/intcoop/acp/03_01/pdf/cotonou_2006_en.pdf

Źródło: <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/r12102.htm>

⁷⁰ Por.: ibidem, art. 11 ust. 1–2.

⁷¹ Por.: ibidem, art. 24 lit. a)–c).

⁷² Najważniejszymi celami tej współpracy są: osiąganie wzrostu gospodarczego, rozwój zasobów ludzkich, promowanie wartości kulturowych różnych wspólnot, reformy instytucjonalne, zachowanie zasobów środowiska naturalnego, wspólne kwestie (sprawy równości płci, środowisko naturalne, rozwój instytucjonalny itd.). Por.: http://www.euroresources.org/guide_to_population_assistance/european_community/european_development_fund.html

Początkowo swoim zakresem działania EDF miał objąć tylko kraje Afryki, które w owym czasie pozostawały jeszcze koloniami, oraz te państwa, z którymi kraje członkowskie WE łączyły więzy historyczne⁷³.

Tabela 71. Wykaz państw i terytoriów zamorskich uczestniczących – beneficjentów 10. Europejskiego Funduszu Rozwoju

| Państwo | | | | | |
|-------------------------------|------------------|------------|-------------------------------|---------------------------|-----------------------------------|
| Angola | Dżibuti | Jamajka | Mikronezja | Saint Kitts i Nevis | Togo |
| Antigua i Barbuda | Erytrea | Kamerun | Mozambik | Saint Lucia | Tonga |
| Bahamy | Etiopia | Kenia | Namibia | Saint Vincent i Grenadyny | Trynidad i Tobago |
| Barbados | Fidżi | Kiribati | Nauru | Samoa | Tuvalu |
| Belize | Gabon | Kongo | Niger | Senegal | Uganda |
| Benin | Gambia | Kuba | Nigeria | Seszele | Vanuatu |
| Botswana | Ghana | Lesotho | Niue | Sierra Leone | Wybrzeże Kości Słoniowej |
| Burkina Faso | Grenada | Liberia | Palau | Somalia | Wyspy Cooka |
| Burundi | Gwinea | Madagaskar | Papua-Nowa Gwinea | Sudan | Wyspy Marshalla |
| Czad | Gwinea Bissau | Malawi | Republika Południowej Afryki | Surinam | Wyspy Salomona |
| Demokratyczna Republika Konga | Gwinea Równikowa | Mali | Republika Środkowoafrykańska | Suazi | Wyspy Świętego Tomasza i Książęca |
| Dominika | Gujana | Mauretania | Republika Zielonego Przylądka | Tanzania | Zambia |
| Dominikana | Haiti | Mauritius | Rwanda | Timor Wschodni | Zimbabwe |

Źródło: http://www.acpsec.org/en/acp_states.htm

Mimo że w 1993 roku na prośbę Parlamentu Europejskiego w budżecie wspólnotowym utworzono specjalną pozycję dla Europejskiego Funduszu Rozwoju, pozostaje on nadal poza budżetem ogólnym WE⁷⁴. Jego zasoby finansowe w dalszym ciągu pochodzą od państw członkowskich – w swej istocie pozostaje więc on instrumentem międzyrządowym i tym samym charakteryzuje się specyficznym sposobem funkcjonowania.

⁷³ Pamiętać także należy, że kraje członkowskie UE są sygnatariuszami wielu umów dwustronnych z krajami rozwijającymi się, a co za tym idzie, wdrażają własne inicjatywy, które w żaden sposób nie są finansowane przez Europejski Fundusz Rozwoju lub inne fundusze wspólnotowe.

⁷⁴ „EDF jest najważniejszym finansowym instrumentem pomocowym dla rozwoju współpracy między AKP a WE od 1958 roku. Rozwijał się on jednak niejako równolegle w stosunku do procesów integracji europejskiej, a w szczególności do budżetu ogólnego Wspólnot i międzyinstytucjonalnego podziału zadań wewnątrz UE”, Jonas Frederiksen, *The 10th European Development Fund. Development Funding for Economic Partnership Agreements*, http://www.acp-eu-trade.org/library/files/Frederiksen_EN_0206_ECDPM_10th-EDF-Development-Funding-for-EPAs.pdf, s. 1.

Fundusz składa się z wielu instrumentów, włączając w to granty, kapitał przeznaczony na tworzenie nowych przedsiębiorstw oraz pożyczki dla sektora prywatnego⁷⁵. Porozumienie z 2000 roku zoptymalizowało („odchudziło”) funkcjonowanie Europejskiego Funduszu Rozwoju i wprowadziło nowy system programowania zapewniający większą elastyczność, a także przenoszący na kraje beneficjentów większą odpowiedzialność za jego prawidłowe wdrażanie. Na 9. Europejski Fundusz Rozwoju, funkcjonujący w latach 2000–2007, zostało przeznaczonych 13 500 mln euro, a także dodatkowo 9 900 mln euro niewykorzystanych w poprzednich edycjach EDF⁷⁶. Pamiętać przy tym należy, że we wspomnianym okresie stało również do dyspozycji 1 700 mln euro z zasobów własnych Europejskiego Banku Inwestycyjnego.

10EDF będzie obowiązywał w latach 2008–2013; na jego funkcjonowanie przeznaczono 22 682 mln euro, co stanowi 0,028% PKB krajów członkowskich UE⁷⁷. W kwocie tej aż 21 966 mln euro zostało przeznaczonych na udzielanie wsparcia krajom Afryki, Karaibów i Pacyfiku; 286 mln euro – na kraje i terytoria zamorskie państw europejskich; ponadto 430 mln euro pozostanie w gestii Komisji Europejskiej, a środki te będą wydatkowane na działania wspierające związane z programowaniem i wdrażaniem EDF⁷⁸. W ramach pierwszej, największej puli zdecydowano, że⁷⁹:

- 17 766 mln euro wydatkowanych będzie na finansowanie krajowych i regionalnych programów indykatorywnych,
- 2 700 mln euro wydatkowanych będzie na współpracę międzyregionalną oraz wewnątrz AKP,
- 1 500 mln euro wydatkowanych będzie na finansowanie instrumentu inwestycyjnego⁸⁰.

⁷⁵ Na mocy Porozumienia z Cotonou z 2000 roku zaprzestano pomocy dla sektora rolnego i górnictwa.

⁷⁶ Por.: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, 8 October 2003: Towards integration of cooperation with ACP countries in the EU budget, COM (2003) 590. Zob. także: COM (2005) 51.

⁷⁷ Por.: Wspólny Projekt Rezolucji w sprawie zmiany Umowy z Cotonou oraz określenia kwoty środków 10EDF, pkt B i 2, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+MOTION+P6-RC-2006-0191+0+DOC+PDF+V0//PL>

⁷⁸ Umowa wewnętrzna między przedstawicielami rządów państw członkowskich zebranymi w Radzie w sprawie finansowania pomocy wspólnotowej na podstawie wieloletnich ram finansowych na lata 2008–2013 zgodnie z umową o partnerstwie AKP-WE oraz w sprawie przydzielania pomocy finansowej dla krajów i terytoriów zamorskich, do których stosuje się część czwartą TWE, art. 1 ust. 2 lit. a), http://www.parlinkom.gv.at/pls/portal/docs/page/PG/DE/XXIII/1/1_00098/imfname_078634.pdf (w dalszej części niniejszego podrozdziału podawana będzie wersja skrócona tytułu – Umowa wewnętrzna AKP-WE).

⁷⁹ Należy w tym miejscu wspomnieć, że znacznie powiększono część budżetu przeznaczaną na programy regionalne, podkreślając tym samym znaczenie gospodarczej integracji regionalnej jako podstawowego zrębu rozwoju narodowego i lokalnego. Nowością w 10EDF są również tzw. kwoty zachęcające (motywujące). Por.: Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego: Sprawozdanie roczne 2007 na temat wspólnotowej polityki rozwoju i realizacji pomocy zewnętrznej w 2006 roku, SEK (2007) 840, s. 5–6, http://ec.europa.eu/europeaid/reports/annual_report_2007/europeaid_annual_report_2007_highlights_pl.pdf

⁸⁰ Art. 2 Umowy wewnętrznej AKP-WE.

Tabela 72. Wkład państw członkowskich UE w budżet 10EDF*

| Kraj członkowski | Klucz do ustalenia wkładu (w %) | Wkład (w euro) |
|------------------|---------------------------------|-----------------------|
| Austria | 2,41 | 546 636 200 |
| Belgia | 3,53 | 800 674 600 |
| Bułgaria | 0,14 | 31 754 800 |
| Cypr | 0,09 | 20 413 800 |
| Czechy | 0,51 | 115 678 200 |
| Dania | 2,00 | 453 640 000 |
| Estonia | 0,05 | 11 341 000 |
| Francja | 19,55 | 4 434 331 000 |
| Finlandia | 1,47 | 333 425 400 |
| Grecja | 1,47 | 333 425 400 |
| Hiszpania | 7,85 | 1 780 537 000 |
| Holandia | 4,85 | 1 100 077 000 |
| Irlandia | 0,91 | 206 406 200 |
| Litwa | 0,12 | 27 218 400 |
| Luksemburg | 0,27 | 61 241 400 |
| Łotwa | 0,07 | 15 877 400 |
| Malta | 0,03 | 6 804 600 |
| Niemcy | 20,50 | 4 649 810 000 |
| Polska | 1,30 | 294 866 000 |
| Portugalia | 1,15 | 260 843 000 |
| Rumunia | 0,37 | 83 923 400 |
| Słowacja | 0,21 | 47 632 200 |
| Słowenia | 0,18 | 40 827 600 |
| Szwecja | 2,74 | 621 486 800 |
| Węgry | 0,55 | 124 751 000 |
| Wielka Brytania | 14,82 | 3 361 472 400 |
| Włochy | 12,86 | 2 916 905 200 |
| RAZEM | 100 | 22 682 000 000 |

* W wypadku przystąpienia nowego państwa do UE rozdział wkładów określonych w art. 1 ust. 1 lit. a) zmieniany jest przez RUE na podstawie wniosku KE w głosowaniu jednomyślnym. Państwo członkowskie może dobrowolnie wnieść większe środki do 10EDF (odpowiednio w): art. 1 ust. 7 i art. 1 ust. 9 Umowy wewnętrznej między przedstawicielami rządów państw członkowskich zebranymi w Radzie w sprawie finansowania pomocy wspólnotowej na podstawie wieloletnich ram finansowych na lata 2008–2013 zgodnie z umową o partnerstwie AKP-WE oraz w sprawie przydzielania pomocy finansowej dla krajów i terytoriów zamorskich, do których stosuje się część czwartą TWE, art. 1 ust. 2 lit. a), http://www.parlinkom.gv.at/pls/portal/docs/page/PG/DE/XXIII/I/I_00098/imfna-me_078634.pdf

Źródło: art. 1 ust. 2 lit. a) Umowy wewnętrznej AKP-WE

Środki alokowane na działania w krajach i terytoriach zamorskich przeznaczono m.in. na finansowanie krajowych i regionalnych programów indykacyjnych (256 mln euro) oraz na finansowanie instrumentu inwestycyjnego (30 mln euro). Z kolei ta część funduszy, która pozostała w rękach KE, może być wydatkowana na następujące działania:

- przygotowanie, kontynuowanie, monitorowanie realizacji projektów, rachunkowość, audyt i ocena, które są niezbędne do programowania i wdrażania zasobów 10EDF,

- badania w zakresie polityki rozwoju, opracowania, spotkania, działania informacyjne i związane ze zwiększaniem świadomości społecznej, szkolenia i publikacje,
- sieci komputerowe służące do wymiany informacji oraz wszelkie inne wydatki na wsparcie administracyjne i techniczne ponoszone przez KE przy zarządzaniu EDF⁸¹.

Przy Komisji Europejskiej ustanowiono specjalny komitet, składający się z przedstawicieli rządów krajów członkowskich, do spraw tych zasobów 10EDF, którymi zarządza Komisja. Przewodniczy mu przedstawiciel KE, obsługę administracyjną sekretariatu zapewnia sekretariat KE, a w jego pracach uczestniczy także przedstawiciel EBI. Ponadto każdy kraj – potencjalny beneficjent – chcący uczestniczyć w EDF musi przygotować dokument pod nazwą Strategia Narodowa, który opisuje planowany sposób wykorzystania przyznawanych funduszy. Środki te, w każdym państwie z osobna, zarządzane są przez Upoważnionego Narodowego Urzędnika.

Tabela 73. System głosów ważonych w Komitecie EDF*

| Państwo | Liczba głosów ważonych | Państwo | Liczba głosów ważonych | Państwo | Liczba głosów ważonych |
|-----------|------------------------|------------|------------------------|-----------------|------------------------|
| Austria | 24 | Grecja | 15 | Polska | 13 |
| Belgia | 35 | Hiszpania | 79 | Portugalia | 12 |
| Bułgaria | 1 | Holandia | 49 | Rumunia | 4 |
| Cypr | 1 | Irlandia | 9 | Słowacja | 2 |
| Czechy | 5 | Litwa | 1 | Słowenia | 2 |
| Dania | 20 | Luksemburg | 3 | Szwecja | 27 |
| Estonia | 1 | Łotwa | 1 | Węgry | 6 |
| Francja | 196 | Malta | 1 | Wielka Brytania | 148 |
| Finlandia | 15 | Niemcy | 205 | Włochy | 129 |

* Komitet EDF stanowi większością kwalifikowaną, a głosowanie ma wynik pozytywny, jeśli za przyjęciem wniosku będą 722 głosy ważne (na 1004) z przynajmniej 14 państw członkowskich. Mniejszość blokująca wynosi 282 głosy.

Źródło: art. 8 ust. 2 Umowy wewnętrznej AKP-WE

Podobnie jak w wypadku innych funduszy europejskich, także funkcjonowanie 10EDF zostanie poddane stosownej ocenie efektywności działania. Zgodnie bowiem z ust. 7 protokołu finansowego do umowy o partnerstwie AKP-WE, „Rada wspólnie z państwami AKP przeprowadza przegląd wyników, oceniający stopień wykonania zobowiązań i wypłat oraz rezultaty i oddziaływanie dostarczonej pomocy. Przegląd jest dokonywany na podstawie wniosku, który zostanie przygotowany przez KE w 2010 roku” (art. 1 ust. 10 Umowy wewnętrznej AKP-WE). Wyniki tej oceny będą miały bowiem zasadnicze znaczenie dla podjęcia decyzji o rozmiarach współpracy finansowej po zakończeniu obowiązywania 10EDF.

⁸¹ Ibidem, art. 3 i art. 6. Zasoby przeznaczone na wsparcie administracyjno-techniczne mogą również być wydatkowane na utrzymanie służb centralnych Komisji i jej przedstawicielstw; nie mogą natomiast być wydatkowane na zadania podstawowe europejskiej służby publicznej, tzn. stałego personelu Komisji.

Ponadto dla każdego roku budżetowego KE sporządza i zatwierdza sprawozdania finansowe Funduszu i przekazuje je na ręce Parlamentu Europejskiego, Rady UE i Trybunału Obrachunkowego. Komisja ma również obowiązek dostarczać ETO wszystkie niezbędne informacje tak, by ten mógł na podstawie stosownych dokumentów przeprowadzać kontrole pomocy udzielonej z zasobów EDF⁸². Europejski Bank Inwestycyjny zobligowany jest do przygotowywania i przekazywania KE i RUE sprawozdań z realizacji tych operacji finansowanych przez Fundusz, którymi to właśnie on zarządza (art. 11 ust. 4–6 Umowy wewnętrznej AKP-WE).

W tym miejscu wspomnieć należy także o Biurze Pomocy Humanitarnej Komisji Europejskiej (DG ECHO – European Commission Humanitarian Aid Office). Jak sama nazywa wskazuje, celem działalności Biura jest udzielanie pomocy humanitarnej państwom i regionom, które są ogarnięte konfliktem zbrojnym bądź też doświadczyły katastrofy naturalnej. Budżet (671 mln euro w 2006 roku⁸³) finansowany jest z dwóch źródeł: przede wszystkim z budżetu ogólnego WE (w 2006 roku były to 643 mln euro) i częściowo także przez EDF (w 2006 roku było to 28 mln euro). ECHO wykonuje swoje zadania przez przekazywanie środków finansowych innym podmiotom, takim jak agencje ONZ (37% dotacji), NGO (52% dotacji) i organizacje międzynarodowe (11% dotacji). W 2006 roku pomoc finansowana przez ECHO trafiła do następujących państw i regionów:

- AKP (48%),
- Bliski Wschód, region Morza Śródziemnego i nowe państwa na obszarze północnego Kaukazu (27%),
- państwa Azji i Ameryki Południowej (16%),
- 9% środków przeznaczono na pomoc techniczną, finansowanie działalności partnerów i działania przygotowawcze⁸⁴.

7. Europejski Instrument na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka na Świecie

Europejski Instrument na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka (EIDHR – Financing Instrument for the Promotion of Democracy and Human Rights Worldwide) jest kolejnym Funduszem w ramach instrumentów współpracy na rzecz rozwoju oraz kooperacji z państwami trzecimi. Przyczynia się do osiągnięcia celów Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa⁸⁵. Na mocy Rozporządzenia nr 1889/2006 z 20 grudnia

⁸² W związku z tym PE udziela KE, zgodnie z zaleceniem Rady, absolutorium z zarządzania finansami Funduszu, którymi zarządza. Działania finansowane z zasobów EDF zarządzanych przez EBI podlegają procedurom kontroli i absolutorium, przewidzianym w statucie banku dla wszystkich jego operacji.

⁸³ Szacuje się, że w kolejnych latach budżet ECHO osiągnie następujące pułapy: 2007 – 732 mln euro; 2008 – 754 mln euro; 2009 – 777 mln euro; 2010 – 800 mln euro; 2011 – 824 mln euro; 2012 – 849 mln euro; 2013 – 875 mln euro, http://ec.europa.eu/echo/pdf_files/finances_2008_2013.pdf

⁸⁴ Więcej informacji o działalności ECHO na: http://ec.europa.eu/echo/index_en.htm

⁸⁵ Por.: uwaga nr 6 Rozporządzenia PE i Rady nr 1889/2006 z 20 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 386 z 29 grudnia 2006 roku w związku z art. 11 ust. 1 TUE, wedle którego jednym z celów tej polityki jest umacnianie demokracji i państwa prawnego, a także poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności.

2006 roku w sprawie ustanowienia Instrumentu Finansowego na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka na Świecie jego zadaniem jest wspieranie procesów demokratyzacji oraz dbanie o przestrzeganie praw człowieka⁸⁶. Co istotne, założeniem tego Funduszu jest udzielanie pomocy niezależnie od zgody państw trzecich i innych władz publicznych⁸⁷.

Cele Instrumentu mają charakter globalny, odzwierciedlony w wydanych wytycznych Unii Europejskiej w sprawie praw człowieka⁸⁸ i podkreślany na różne sposoby w procesie stabilizacji i stowarzyszenia, europejskiej polityce sąsiedztwa⁸⁹ i konsensusie europejskim w sprawie rozwoju⁹⁰. Wyraża się on również w inicjatywach regionalnych, takich jak Strategia UE na rzecz Afryki⁹¹, Partnerstwo Strategiczne między UE i Ameryką Łacińską⁹² lub polityka UE w odniesieniu do Azji⁹³.

Wsparcie w ramach Instrumentu może być realizowane przez:

- wspieranie praw człowieka i podstawowych wolności (w szczególności wolności słowa i zrzeszania się) tam, gdzie są one najbardziej zagrożone. Pomoc może dotyczyć ochrony obrońców praw człowieka jako warunków koniecznych do funk-

⁸⁶ Instrument ten stanowi podstawę prawną do kontynuacji europejskiej inicjatywy na rzecz demokracji i praw człowieka opartej na dwóch rozporządzeniach wygasłych z końcem 2006 roku. Zob. Rozporządzenie Rady nr 975/1999 z 29 kwietnia 1999 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 120 z 8 maja 1999 roku (zmienione Rozporządzeniem nr 1882/2003 z dnia 23 września 2003 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 284 z 31 października 2003 roku; Rozporządzeniem nr 2240/2004 z 15 grudnia 2004 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 390 z 31 grudnia 2004 roku; Rozporządzeniem nr 2110/2005 z 14 grudnia 2005 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 33 z 4 lutego 2006 roku) oraz: Rozporządzenie Rady nr 976/1999 z 29 kwietnia 1999 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 120 z 8 maja 1999 roku.

⁸⁷ Por.: uwaga nr 1 do Rozporządzenia PE i Rady nr 1889/2006 z 20 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 386 z 29 grudnia 2006 roku.

⁸⁸ Por.: Wytyczne dla polityki UE wobec krajów trzecich dotyczące kary śmierci, czerwiec 1998 roku; Wytyczne dla polityki UE wobec krajów trzecich dotyczące tortur i innego okrutnego, nieludzkiego i poniżającego traktowania oraz karaniania, kwiecień 2001 roku; Wytyczne UE w sprawie dzieci i konfliktów zbrojnych, grudzień 2003 roku; Wytyczne UE w sprawie obrońców praw człowieka, czerwiec 2004 roku.

⁸⁹ Por.: Dokument strategiczny Komisji Europejskiej Polityka Sąsiedztwa, COM (2004) 373 wersja ostateczna z 12 maja 2004 roku.

⁹⁰ Por.: Konsensus europejski w sprawie rozwoju, wspólne oświadczenie Rady, Parlamentu Europejskiego i Komisji, przyjęte 22 listopada 2005 roku, [w:] Dz.U. UE nr C 46 z 24 lutego 2006 roku.

⁹¹ Por.: Komunikat KE „Od Kairu do Lizbony – Partnerstwo strategiczne między UE i Afryką”, [w:] COM (2007) 357 wersja ostateczna z 27 czerwca 2007 roku; oraz: Komunikat prasowy – UE i Afryka zmierzają w stronę głębszej przebudowy wzajemnych stosunków podczas drugiego szczytu UE-Afryka w Lizbonie, 6 grudnia 2007 roku, na: <http://www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/1864&format=PDF&aged=0&language=PL&guiLanguage=en>, a także: http://ec.europa.eu/development/services/events/eu-africa-summit-2007/index_en.cfm

⁹² Por.: Komunikat KE „Silniejsze partnerstwo między UE a Ameryką Łacińską”, COM (2005) 636 wersja ostateczna z dnia 8 grudnia 2005 roku.

⁹³ Por.: Komunikat KE „Europa i Azja: strategiczne ramy wzmocnionej współpracy”, COM (2001) 469 wersja ostateczna z dnia 4 września 2001 roku; Komunikat KE „Nowe partnerstwo z Azją Południowo-Wschodnią”, COM (2003) 399 wersja ostateczna z 9 lipca 2003 roku; Plan Działania Komisji Dojrzejące Partnerstwo – wspólne interesy i wyzwania w relacjach UE – Chiny, COM (2003) 533 wersja ostateczna z 10 września 2003 roku; Komunikat KE „Partnerstwo strategiczne UE – Indie”, COM (2004) 430 wersja ostateczna z 16 czerwca 2004 roku.

- cjonowania społeczeństwa obywatelskiego i postępu na drodze do demokracji, wsparcia dla ofiar represji, rehabilitacji ofiar tortur i niehumanitarnego traktowania⁹⁴,
- wzmocnienie roli społeczeństwa obywatelskiego w promocji praw człowieka, reformach demokratycznych i zapobieganiu konfliktom, w tym wspieranie uczestnictwa i reprezentacji w życiu politycznym oraz rozwoju dialogu społeczeństwa obywatelskiego w społeczeństwach podzielonych⁹⁵,
 - zachęcanie mniej reprezentowanych grup do zabierania głosu i udziału w społeczeństwie obywatelskim i systemie politycznym, zwalczanie wszystkich form dyskryminacji oraz wspieranie praw mniejszości i ludności tubylczej⁹⁶,
 - wsparcie międzynarodowych ram ochrony praw człowieka, państwa prawa i promowania demokracji, w szczególności za pośrednictwem międzynarodowych mechanizmów wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych bądź stosowania innych podstawowych instrumentów prawnych⁹⁷,
 - budowanie zaufania do demokratycznego procesu wyborczego przez dalszy rozwój monitorowania i pomocy unijnej w trakcie organizacji wyborów, a także wsparcie działań monitorujących na poziomie regionalnym i krajowym⁹⁸.

Z finansowania w ramach Instrumentu korzystać mogą kraje trzecie, pod warunkiem że fakt finansowania jest bezpośrednio związany z sytuacjami wynikłymi na ich terytorium bądź z działaniami na poziomie globalnym lub regionalnym⁹⁹. Dofinansowanie udzielane jest bez względu na kryterium geograficzne. Pierwszorzędne znaczenie ma kryterium tematyczne¹⁰⁰, dotyczące zidentyfikowanego problemu. Fundusz wdrażany jest głównie przez programy, środki specjalne i działania doraźne¹⁰¹. Programy mają zakres globalny – wspierają działania na poziomie międzynarodowym, regionalnym i krajowym, w tym na obszarze UE.

Środki specjalne rozszerzają zakres interwencji Funduszu. Dają one możliwość podejmowania przez Wspólnotę działań w odpowiedzi na nieprzewidziane sytuacje i wydarzenia, a także wprowadzają szczególną elastyczność umożliwiającą skuteczne wdrożenie zewnętrznej, uzupełniającej pomocy Wspólnoty w dziedzinie wspierania demokracji

⁹⁴ Por.: art. 1 ust. 2 lit. a) Rozporządzenia PE i Rady nr 1889/2006 z 20 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 386 z 29 grudnia 2006 roku.

⁹⁵ Por.: ibidem, art. 2 ust. 1 lit. a).

⁹⁶ Por.: ibidem, art. 2 ust. 1 lit. b).

⁹⁷ Por.: ibidem, art. 1 ust. 2.

⁹⁸ Por.: Program tematyczny na rzecz promocji demokracji i praw człowieka na świecie w ramach przyszłej perspektywy finansowej (2007–2013), COM (2006) 23, s. 8 n. w związku z art. 2 ust. 2 lit. d) Rozporządzenia PE i Rady nr 1889/2006 z 20 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 386 z 29 grudnia 2006 roku.

⁹⁹ Por.: art. 2 ust. 3 Rozporządzenia PE i Rady nr 1889/2006 z 20 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 386 z 29 grudnia 2006 roku.

¹⁰⁰ Instrument realizuje programy tematyczne. Program tematyczny obejmuje konkretny obszar działalności, którym zainteresowane jest kilka państw partnerskich nieokreślonych geograficznie, albo działań związanych ze współpracą adresowanych do różnych regionów lub grup państw partnerskich, bądź międzynarodową operację, która nie jest przypisana do danego obszaru geograficznego, w tym działania wielostronne bądź inicjatywy o zasięgu globalnym w celu promowania polityki wewnętrznej Unii za granicą. Por.: Działania zewnętrzne poprzez programy tematyczne w ramach przyszłej perspektywy finansowej na lata 2007–2013, COM (2005) 324 końcowy, s. 3.

¹⁰¹ Por.: art. 4 Rozporządzenia PE i Rady nr 1889/2006 z 20 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 386 z 29 grudnia 2006 roku.

i praw człowieka. W związku z tym Komisja może podejmować decyzje o środkach pomocy, które nie zostały pierwotnie uwzględnione w dokumentach strategicznych.

Ponieważ w takiej sytuacji decyzje Komisji podejmowane są poza dokumentami strategicznymi zatwierdzonymi przez Komitet Zarządzający¹⁰², warunkiem uzyskania decyzji o finansowaniu działań na kwotę powyżej 3 mln euro jest uzyskanie pozytywnej opinii tegoż Komitetu. Jeśli określony środek pomocy nie przekracza kwoty 3 mln euro, Komisja Europejska informuje o nim Komitet Zarządzający i Parlament Europejski w ciągu jednego miesiąca od przyjęcia danego środka¹⁰³. W ramach działań doraźnych Komisja może przeznaczyć pewne środki na rzecz obrońców praw człowieka, działając w odpowiedzi na pilną potrzebę ochrony¹⁰⁴. Na wsparcie wszystkich wspomnianych przedsięwzięć w latach 2007–2013 przeznaczono kwotę 1 104 mln euro¹⁰⁵.

8. Instrument Współpracy w Dziedzinie Bezpieczeństwa Jądrowego

Na podstawie wniosku złożonego przez Komisję Europejską¹⁰⁶ Rada (Euratom) ustanowiła Rozporządzeniem z 19 lutego 2007 roku Instrument Współpracy w Dziedzinie Bezpieczeństwa Jądrowego (INSC – Instrument for Nuclear Safety Cooperation)¹⁰⁷. Jego celem jest wspieranie promocji wysokiego poziomu bezpieczeństwa jądrowego, ochrony przed promieniowaniem oraz stosowanie sprawnych i skutecznych zabezpieczeń materiału jądrowego w państwach trzecich. Stanowi on uzupełnienie katalogu innych funduszy i instrumentów unijnych (IPA, ENPI, DCI, ICI, IfS, EDF, EIDHR)¹⁰⁸ skierowanych do państw zewnętrznych. Wspomniany akt prawny zastąpił kilka innych, dotychczas obowiązujących¹⁰⁹. Okres funkcjonowania INSC rozciąga się od 1 stycznia 2007 do 31 grudnia 2013 roku.

¹⁰² Por.: ibidem, art. 17 ust. 1.

¹⁰³ Por.: ibidem, art. 7.

¹⁰⁴ Por.: ibidem, art. 9 ust. 1.

¹⁰⁵ Por.: ibidem, art. 19.

¹⁰⁶ Wniosek dotyczący Rozporządzenia Rady ustanawiającego Instrument na Rzecz Stabilności, COM (2004) 0630 końcowy. Por.: http://ec.europa.eu/europeaid/where/worldwide/nuclear-safety/documents/nusaf_brochure2006_en.pdf

¹⁰⁷ Rozporządzenie Rady nr 300/2007 z 19 lutego 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 081 z 22 marca 2007 roku.

¹⁰⁸ Por.: ibidem, Uwaga 1.

¹⁰⁹ Były to: Rozporządzenie Rady nr 99/2000 z 29 grudnia 1999 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 12 z 18 stycznia 2000 roku (Rozporządzenie zastąpione Rozporządzeniem PE i Rady nr 1638/2006 z 24 października 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 310 z 9 listopada 2006 roku); Decyzja Rady nr 391/1998 z 5 czerwca 1998 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 171 z 17 czerwca 1998 roku; Decyzja Rady nr 824/2001 z 16 listopada 2001 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 308 z 27 listopada 2001 roku.

Ogólny cel INSC został doprecyzowany w art. 2 Rozporządzenia nr 300/2007, zawierającym konkretne działania, które mogą uzyskać wsparcie w ramach INSC¹¹⁰. Zaprezentowano je w tabeli 74.

Tabela 74. Działania uzyskujące wsparcie w ramach INSC

| | |
|---|---|
| <p>1. Propagowanie kultury bezpieczeństwa jądrowego na wszystkich szczeblach przez:</p> <ul style="list-style-type: none"> - stałe wspieranie organów regulacyjnych, organizacji pomocy technicznej oraz poprawę ram regulacyjnych (np. licencji), - korzystanie z doświadczeń operatorów w programach pomocy, jak również prowadzenie konsultacji i działań pokrewnych mających na celu poprawę bezpieczeństwa w zakresie projektowania, eksploatacji i konserwacji wszelkich istniejących instalacji jądrowych, - wspieranie bezpiecznego transportu, przetwarzania i składowania wypalonego paliwa jądrowego i odpadów promieniotwórczych, - rozwój i realizację strategii likwidacji istniejących instalacji oraz rekultywację terenów dawnych elektrowni jądrowych | <p>4. Skuteczne uzgodnienia związane z zapobieganiem wypadkom o radiologicznych konsekwencjach, jak również łagodzenie takich konsekwencji w razie ich wystąpienia, oraz z planowaniem interwencji, utrzymywaniem stanu gotowości interwencyjnej i reagowaniem w sytuacjach kryzysowych, a także działaniami w zakresie ochrony ludności i ewentualnej odbudowy zniszczeń</p> |
| <p>2. Propagowanie skutecznych ram regulacyjnych, procedur i systemów zapewniających właściwe zabezpieczenie przed promieniowaniem jonizującym materiałów promieniotwórczych, a także ich bezpieczne usuwanie</p> | <p>5. Działania propagujące współpracę międzynarodową w powyższych dziedzinach, w tym wykonywanie i monitorowanie międzynarodowych konwencji i traktatów, wymianę informacji, szkolenia i badania naukowe</p> |
| <p>3. Ustanowienie niezbędnych ram regulacyjnych oraz metodologii wdrażania zabezpieczeń jądrowych, w tym prawidłowego rozliczania i kontroli materiałów rozszczepialnych</p> | |

Źródło: art. 2 Rozporządzenia Rady nr 300/2007 z 19 lutego 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 081 z 22 marca 2007 roku

Pomoc Wspólnoty z tytułu przedstawianego Rozporządzenia realizowana jest na podstawie wieloletnich dokumentów strategicznych i programów orientacyjnych (oba ustalane są na okres nie dłuższy niż 7 lat). Wieloletnie dokumenty strategiczne obejmują jeden lub kilka krajów i stanowią zasadniczą podstawę realizacji pomocy¹¹¹. Określają one strategię Wspólnoty w zakresie zapewniania pomocy z INSC, z uwzględnieniem potrzeb zainteresowanych krajów, priorytetów Wspólnoty, sytuacji międzynarodowej oraz działań najważniejszych partnerów. Ponadto dokumenty strategiczne muszą być spójne z innymi strategiami i środkami przyjętymi w ramach innych unijnych instrumentów finansowych służących udzielaniu pomocy zewnętrznej. Wieloletnie programy orientacyjne dołączane są do wspomnianych już dokumentów strategicznych. Zawierają one wybrane priorytetowe dziedziny finansowania przez Wspólnotę, konkretne zadania

¹¹⁰ Na KE nałożono obowiązek zapewnienia zgodności przyjętych środków z ogólnymi ramami polityki strategicznej Wspólnoty dotyczącej każdego państwa partnerskiego, a zwłaszcza z celami swojej polityki i programów rozwoju oraz współpracy gospodarczej przyjętych zgodnie z art. 179 i 181a TWE. Por.: <http://www.jmu.ru/en/index.php?cid=79>

¹¹¹ Dokumenty strategiczne podlegają ocenie śródkresowej lub każdorazowo w razie potrzeby, i mogą podlegać zmianom, art. 4 ust. 2 Rozporządzenia Rady nr 300/2007 z 19 lutego 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 081 z 22 marca 2007 roku.

i spodziewane wyniki, a także orientacyjne przydziały środków finansowych, ogólnie i w podziale na każdą priorytetową dziedzinę¹¹².

Na podstawie wieloletnich dokumentów strategicznych i programów orientacyjnych opracowywane są roczne programy działania, precyzujące konkretne szczegóły dotyczące realizacji pomocy w ramach INSC¹¹³. Programy te określają cele, dziedziny interwencji, przewidywane środki, spodziewane wyniki, procedury zarządzania, jak również całkowitą kwotę planowanego finansowania. Obejmują ponadto zwięzły opis działań, które mają być finansowane, orientacyjne kwoty przeznaczone na każde działanie oraz orientacyjny harmonogram ich realizacji¹¹⁴.

Ponadto Komisja Europejska może – w razie nieprzewidzianych i nagłych potrzeb lub okoliczności – przyjąć tzw. środki specjalne, o których nie było mowy w dokumentach strategicznych, programach orientacyjnych lub w programach działania. Środki specjalne określają cele, dziedziny działalności, spodziewane wyniki, procedury zarządzania oraz całkowitą kwotę planowanego finansowania. Zawierają one również, podobnie jak roczne programy działania, opis działań, które mają być finansowane, indykatorywne kwoty przeznaczone na poszczególne działania oraz indykatorywny harmonogram ich wprowadzania w życie. W zależności od wielkości środków specjalnych (większe czy mniejsze od 5 mln euro) są one przyjmowane według różnych procedur¹¹⁵.

Wsparcie (także środki specjalne) w ramach Instrumentu może być udzielone, o ile przyczynia się w rzeczywisty sposób do osiągnięcia celów Rozporządzenia nr 300/2007, następującym beneficjentom:

- krajom i regionom partnerskim oraz ich instytucjom,
- jednostkom zdecentralizowanym krajów partnerskich, takim jak regiony, departamenty, prowincje oraz miasta,
- wspólnym organom powołanym przez kraje i regiony partnerskie oraz przez Wspólnotę,
- instytucjom międzynarodowym, w tym organizacjom regionalnym, organom, departamentom i misjom ONZ, międzynarodowym instytucjom finansowym oraz bankom rozwoju, o ile przyczyniają się one do osiągnięcia celów przedstawianego Rozporządzenia,
- Wspólnemu Centrum Badawczemu Wspólnoty i agencjom Unii Europejskiej,
- jednostkom lub organom państw członkowskich UE, krajów i regionów partnerskich oraz każdego innego państwa trzeciego, o ile przyczyniają się one do realizacji celów Rozporządzenia nr 300/2007:
 - a) organom publicznym lub parapaństwowym, administracjom lub samorządom lokalnym i ich stowarzyszeniom,

¹¹² Programy orientacyjne są ustalane w porozumieniu z zainteresowanym krajem lub krajami partnerskimi. Mogą być zmieniane w miarę pojawiających się potrzeb (z uwzględnieniem każdego przeglądu odpowiednich dokumentów strategicznych). W wyjątkowych wypadkach można dokonać korekty wieloletnich przydziałów środków finansowych w świetle okoliczności specjalnych, takich jak poważniejsze nieprzewidziane sytuacje lub osiągnięcie wyjątkowych wyników. Por.: ibidem, art. 3 ust. 4 i art. 4 ust. 3.

¹¹³ Wyjątkowo, np. w sytuacji, gdy program działania nie został jeszcze przyjęty, KE może, na podstawie dokumentów strategicznych lub wieloletnich programów orientacyjnych, przyjąć środki nieprzewidziane w programie działania według tych samych procedur, które stosuje się do programów działania. Por.: ibidem, art. 5 ust. 1 zdanie 2.

¹¹⁴ Programy działania mogą być zmieniane lub rozszerzane. Por.: ibidem, art. 5 ust. 3.

¹¹⁵ Por.: ibidem, art. 6 ust. 3–4.

- b) spółkom, przedsiębiorstwom oraz innym organizacjom prywatnym i podmiotom gospodarczym,
- c) instytucjom finansowym dotującym, wspierającym i finansującym inwestycje prywatne w krajach i regionach partnerskich,
- d) podmiotom niepaństwowym¹¹⁶,
- e) osobom fizycznym.

Finansowa kwota odniesienia do wykonania Rozporządzenia nr 300/2007 na lata 2007–2013 wynosi 524 mln euro¹¹⁷. W porównaniu z wieloma innymi funduszami i instrumentami finansowymi Unii Europejskiej INSC charakteryzuje się dość szerokim wachlarzem dopuszczalnych form finansowania wspólnotowego¹¹⁸. Jest to prawdopodobnie konsekwencją dopuszczenia do udziału w Instrumencie tak wielu różnych podmiotów. Nadmienić w tym miejscu należy również, że działania z tytułu omawianego Rozporządzenia wykonywane są zgodnie z przepisami Rozporządzenia Rady nr 1605/2002. W myśl art. 8 ust. 1 Rozporządzenia nr 300/2007 finansowanie wspólnotowe może przyjmować następujące formy:

- 1) projektów i programów,
- 2) wsparcia sektorowego,
- 3) wkładów do funduszy gwarancyjnych,
- 4) programów redukcji zadłużenia, w wyjątkowych wypadkach zgodnie z uzgodnionym na forum międzynarodowym programem redukcji zadłużenia,
- 5) dotacji służących finansowaniu środków,
- 6) dotacji na pokrycie kosztów operacyjnych,
- 7) finansowania programów bliźniaczych między instytucjami publicznymi, krajowymi organami publicznymi oraz podmiotami prawa prywatnego wykonującymi zadania służby publicznej państw członkowskich oraz ich odpowiednikami z krajów i regionów partnerskich,
- 8) wkładów do funduszy międzynarodowych, w szczególności zarządzanych przez organizacje międzynarodowe lub regionalne,
- 9) wkładów do funduszy państwowych, ustanowionych przez kraje i regiony partnerskie, aby zainteresować kilku darczyńców wspólnym finansowaniem, lub do funduszy ustanowionych przez jednego lub więcej donatorów w celu wspólnej realizacji działań,

¹¹⁶ Do podmiotów niepaństwowych, kwalifikujących się do wsparcia finansowego z tytułu niniejszego rozporządzenia, należą: organizacje pozarządowe, organizacje reprezentujące ludność autochtoniczną, lokalne grupy obywatelskie i stowarzyszenia zawodowe, spółdzielnie, związki zawodowe, organizacje reprezentujące interesy gospodarcze i społeczne, organizacje lokalne (w tym sieci współpracy), które są zaangażowane w zdecentralizowaną współpracę i integrację regionalną, organizacje konsumenckie, organizacje kobiet i młodzieży, organizacje oświatowe, kulturalne, badawcze i naukowe, uniwersytety, Kościoły i stowarzyszenia oraz wspólnoty religijne, media i wszelkie stowarzyszenia pozarządowe oraz niezależne fundacje, mogące wnieść wkład w rozwój lub zewnętrzny wymiar kierunków polityki wewnętrznej, *ibidem*, art. 7 ust. 2.

¹¹⁷ Por.: *ibidem*, art. 20.

¹¹⁸ Wskazano jednak dwa wyjątki: po pierwsze, działania objęte Rozporządzeniem Rady nr 1257/96 z 20 czerwca 1996 roku, dotyczące pomocy humanitarnej i kwalifikujące się do finansowania na jego podstawie, nie mogą być finansowane na podstawie Rozporządzenia nr 300/2007; po drugie, finansowanie przez Wspólnotę nie może być w zasadzie wykorzystywane do płacenia podatków, należności celnych lub innych opłat skarbowych w krajach beneficjentach, *ibidem*, art. 8 ust. 2–3.

- 10) zasobów ludzkich i materialnych niezbędnych do skutecznego zarządzania projektami i programami oraz nadzorowania ich przez kraje i regiony partnerskie.

Podobnie jak wiele innych funduszy, instrumentów i programów wsparcia wspólnotowego, także INSC finansować może wydatki na tzw. środki wspierające¹¹⁹. Taki rodzaj wydatków obejmuje koszty związane z działaniami mającymi na celu przygotowywanie, kontynuację, monitorowanie, kontrolę oraz ocenę projektów. Wszystkie wskazane wydatki są bezwzględnie konieczne do wykonania Rozporządzenia nr 300/2007 i osiągnięcia jego celów¹²⁰. Środki wspierające obejmują także wydatki na pomocniczy personel administracyjny zatrudniony w przedstawicielstwach Komisji Europejskiej w celu zarządzania projektami finansowanymi w ramach przedstawianego Rozporządzenia.

Środki finansowane z tytułu Rozporządzenia nr 300/2007 kwalifikują się do współfinansowania między innymi przez:

- a) państwa członkowskie, w szczególności ich agencje publiczne i pozarządowe,
- b) inne państwa darczyńców, w szczególności ich agencje publiczne i parapaństwowe,
- c) organizacje międzynarodowe i regionalne, w szczególności międzynarodowe i regionalne instytucje finansowe,
- d) spółki, przedsiębiorstwa i inne prywatne organizacje oraz podmioty gospodarcze i inne podmioty niepaństwowe,
- e) kraje i regiony partnerskie otrzymujące finansowanie.

Dany projekt może być wówczas finansowany na dwa sposoby: albo równolegle, albo wspólnie. Ten pierwszy sposób polega na tym, że projekt lub program jest podzielony na kilka jasno określonych podprojektów, z których każdy finansowany jest przez innego partnera zapewniającego współfinansowanie w taki sposób, że końcowe przeznaczenie finansowania zawsze może być rozpoznane. Drugi sposób natomiast przedstawia się o tyle odmiennie, że całkowity koszt projektu lub programu jest podzielony między partnerów zapewniających współfinansowanie, a zasoby łączone są w taki sposób, że nie ma możliwości rozpoznania źródła finansowania konkretnego działania podjętego jako element projektu lub programu¹²¹. Konieczne jest wskazanie, że formy prawne finansowania w ramach INSC przez Wspólnotę obejmują:

- umowy w sprawie finansowania,
- umowy o dotacje,
- umowy w sprawie zamówień publicznych,
- umowy o pracę.

¹¹⁹ Środki wsparcia nie muszą być objęte programowaniem wieloletnim i w związku z tym mogą być finansowane poza zakresem dokumentów strategicznych i wieloletnich programów orientacyjnych. Niemniej jednak mogą one być również finansowane w ramach wieloletnich programów orientacyjnych, ibidem, art. 9 ust. 2.

¹²⁰ Na przykład badań, spotkań, działań informacyjnych, uświadamiających, szkoleniowych i publikacyjnych, wydatki związane z sieciami komputerowymi służącymi wymianie informacji. Por.: ibidem, art. 9 ust. 1.

¹²¹ Por.: ibidem, art. 10 ust. 1–2. Zob. także szczegółowe uwagi dotyczące finansowania wspólnego w: ibidem, art. 10 ust. 3.

Tabela 75. Podmioty uprawnione do udziału w projektach finansowanych przez INSC

| Forma finansowania wspólnotowego | Podmioty uprawnione do udziału w przyznawaniu wsparcia wspólnotowego |
|---|---|
| umowa w sprawie finansowania, umowa o dotację, umowa w sprawie zamówień publicznych | <ul style="list-style-type: none"> – osoby fizyczne będące obywatelami państwa członkowskiego UE* – osoby prawne mające siedzibę w: państwie członkowskim UE, kraju zdefiniowanym jako beneficjent pomocy w rocznym programie działania, kraju będącym beneficjentem IPA, kraju będącym beneficjentem ENPI, państwie należącym do EOG, niebędącym członkiem UE – osoby fizyczne z innych państw niż wskazane wyżej i osoby prawne mające siedzibę w państwie innym niż państwo wskazane wyżej** – organizacje międzynarodowe*** |
| umowa o pracę | – eksperci mogą być dowolnej narodowości |

* Komisja Europejska może – w należycie uzasadnionych wypadkach – upoważnić do uczestnictwa osoby fizyczne będące obywatelami państwa tradycyjnie powiązanego gospodarczo, handlowo lub geograficznie z krajem beneficjentem lub osoby prawne mające siedzibę w państwie tradycyjnie powiązanym gospodarczo, handlowo lub geograficznie z krajem beneficjentem. Por.: art. 14 ust. 2 Rozporządzenia Rady nr 300/2007 z 19 lutego 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 081 z 22 marca 2007 roku.

** Taka sytuacja zachodzi wtedy, gdy ustanowiono wzajemny dostęp do ich pomocy zewnętrznej. Wzajemny dostęp przyznawany jest wtedy, gdy dane państwo zapewnia państwom członkowskim i danemu państwu będącemu odbiorcą pomocy kwalifikowalność na takich samych warunkach. Wzajemny dostęp do przyznawania zamówień publicznych lub umów w sprawie dotacji finansowanych w ramach INSC i innych instrumentów Wspólnoty służących udzielaniu pomocy zewnętrznej ustala się na podstawie konkretnej decyzji dotyczącej danego kraju lub danej regionalnej grupy krajów. Decyzja taka jest przyjmowana przez KE i obowiązuje przez co najmniej rok. Wzajemny dostęp do przyznawania zamówień publicznych lub umów w sprawie dotacji finansowanych na podstawie Rozporządzenia nr 300/2007 na korzyść krajów najmniej rozwiniętych zgodnie z definicją Komitetu Pomocy Rozwojowej OECD zapewniany jest automatycznie członkom Komitetu Pomocy Rozwojowej OECD, ibidem, art. 14 ust. 3.

*** We wszystkich wypadkach, gdy fundusze Wspólnoty są wykorzystywane w operacjach przeprowadzanych przez organizacje międzynarodowe, uczestnictwo w odpowiednich procedurach umownych otwarte jest dla wszystkich osób fizycznych lub prawnych, które są kwalifikowalne na podstawie Rozporządzenia nr 300/2007, a także dla wszystkich osób fizycznych lub prawnych, które są kwalifikowalne zgodnie z regulaminem takiej organizacji. Takie same zasady dotyczą dostaw, materiałów i pochodzenia ekspertów, ibidem, art. 14 ust. 8.

Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 14 ust. 1–9 Rozporządzenia Rady nr 300/2007 z 19 lutego 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 081 z 22 marca 2007 roku

Wszystkie dostawy i materiały zakupione w ramach zamówień finansowanych na podstawie przedstawianego rozporządzenia muszą pochodzić ze Wspólnoty lub państwa kwalifikowalnego. Komisja Europejska może jednak – w należycie uzasadnionych wypadkach – upoważnić do uczestnictwa osoby fizyczne będące obywatelami państw innych niż państwa wskazane w tabeli lub osoby prawne mające siedzibę w państwach innych niż państwa wskazane w tabeli albo zezwolić na zakupienie dostaw i materiałów innego pochodzenia niż wyżej określone. Odstępstwa mogą być uzasadnione niedostępnością produktów i usług na rynku danych krajów, koniecznością podjęcia natychmiastowego działania lub tym, że zastosowanie kryteriów kwalifikowalności uniemożliwiłoby lub nadmiernie utrudniłoby realizację projektu, programu lub działania. Interesujący jest również fakt, że oferenci, którym przyznano kontrakty zgodnie z Rozporządzeniem nr 300/2007, muszą przestrzegać podstawowych norm pracy zdefiniowanych we właściwych konwencjach Międzynarodowej Organizacji Pracy.

Komisja Europejska ma obowiązek regularnego oceniania wyników prowadzonej polityki i programów oraz skuteczności programowania. Ma to służyć ustaleniu, czy

zakładane cele zostały osiągnięte, dzięki czemu możliwe będzie opracowywanie ewentualnych zaleceń w celu udoskonalenia przyszłych działań. Wspomniane wyniki znajdują odzwierciedlenie w opracowywaniu programu i przydziale środków. Ponadto KE bada postępy w realizacji działań podjętych zgodnie z Rozporządzeniem nr 300/2007 i przedstawia PE i Radzie roczne sprawozdanie z wykonania pomocy. Sprawozdanie to jest również kierowane do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Zawiera ono informacje (za poprzedni rok) dotyczące finansowanych działań, wyników monitorowania i ocen oraz realizacji zobowiązań i płatności budżetowych w podziale na państwa, regiony i sektory współpracy. Nie później niż 31 grudnia 2010 roku KE musi przekazać PE i Radzie sprawozdanie oceniające wykonanie przedstawianego rozporządzenia w okresie pierwszych 3 lat wraz z ewentualnym wnioskiem legislacyjnym wprowadzającym konieczne zmiany w Instrumencie. W swych pracach związanych z INSC Komisja Europejska wspomagana jest przez komitet składający się z przedstawicieli państw członkowskich; przewodniczy mu przedstawiciel KE¹²².

¹²² Obserwator z EBI może brać udział w pracach komitetu dotyczących spraw tego banku, *ibidem*, art. 19 ust. 4.

X. FUNDUSZE EUROPEJSKIE – ROZWIĄZANIA OGÓLNOEUROPEJSKIE

1. Norweski Mechanizm Finansowy i Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego – alternatywna możliwość finansowania rozwoju gospodarczego czy uzupełnienie funduszy Unii Europejskiej?

Polska, stając się członkiem Unii Europejskiej, przystąpiła nie tylko do grona zamożnych państw, ale uzyskała także możliwość korzystania z przywilejów wynikających z przynależności do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG)¹. Na mocy bowiem Umowy o rozszerzeniu EOG z 14 października 2003 roku², ustanowioną już poprzednio pomocą finansową ze strony krajów Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA), tworzących EOG, objęta została na równi z innymi, najmniej zamożnymi krajami UE, również Polska. W związku z tym rząd Polski podpisał dwie umowy:

- Memorandum of Understanding wdrażania Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (MF EOG) w Brukseli 28 października 2004 roku³,
- Memorandum of Understanding wdrażania Norweskiego Mechanizmu Finansowego (NMF) w Warszawie 14 października 2004 roku⁴.

¹ Europejski Obszar Gospodarczy (The European Economic Area) powstał na mocy Umowy o utworzeniu EOG podpisanej 2 maja 1992 roku (weszła w życie 1 stycznia 1994 roku). Jest obszarem wolnego handlu składającym się z państw Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA – The European Free Trade Association), tj. Norwegii, Islandii i Liechtensteinu oraz państw UE. (Członkiem EOG nie jest Szwajcaria, która w referendum 6 grudnia 1992 roku odrzuciła możliwość uczestnictwa w nim). W ugrupowaniu obowiązuje zasada swobodnego ruchu towarów, usług, kapitału i siły roboczej, tak jak na Rynku Wewnętrznym UE. W tym celu państwa EFTA przejęły m.in. około 80% istotnych dla Rynku Wewnętrznego aktów prawnych obowiązujących w obrębie WE.

² Por.: Umowa dotycząca udziału Cypru, Czech, Estonii, Litwy, Łotwy, Malty, Polski, Słowacji, Słowenii i Węgier w Europejskim Obszarze Gospodarczym z 14 października 2003 roku, http://www.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/58E6CEA312FE4E8795D7B4C6011F26A5/12186/eog_umowa_w_polska1.pdf

³ Memorandum of Understanding wdrażania Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego, http://www.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/FB1E31D4-F22A-44BA-A479-03180E07F5B7/0/mech_finans_pl_mou_EOG.pdf

⁴ Memorandum of Understanding wdrażania Norweskiego Mechanizmu Finansowego, http://www.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/CD5F1D0D-E78C-435097BF258D5ACBA305/0/mech_finans_mou_norwegia.pdf

Zadaniem tych aktów jest zapewnienie optymalnego systemu wdrażania obu Mechanizmów. Wskazuje się przy tym na obszary priorytetowe oraz ustala specyficzne formy pomocy, jak również określa ramy systemu wdrażania MF EOG oraz NMF. Kwestią równie istotną jest ustalenie ram współpracy pomiędzy państwami darczyńcami a państwami beneficjentami. Z racji tego, że oba Mechanizmy podlegają jednolitym zasadom programowania, przedstawiają one sobą niemal analogiczne postanowienia. W Polsce środki z obu Mechanizmów wydatkowane są za pośrednictwem jednego wspólnego programu operacyjnego. Stanowi go Program Operacyjny dla wykorzystania środków finansowych w ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego⁵.

Lektura dokumentów programowych obu Mechanizmów prowadzi do stwierdzenia, że zarówno NMF, jak i MF EOG mają wspólne cele w postaci niwelowania różnic społeczno-ekonomicznych w obrębie państw EOG. W praktyce oznacza to wspieranie państw o niskim stopniu rozwoju. Stosownie do postanowień Umowy o rozszerzeniu EOG z 14 października 2003 roku państwa EFTA udzielają wsparcia przez finansowanie grantów na potrzeby przedsięwzięć inwestycyjnych i rozwojowych w obszarach uznanych za priorytetowe, do których należą⁶:

- ochrona środowiska, w tym środowiska ludzkiego, poprzez m.in. redukcję zanieczyszczeń i promowanie wykorzystania odnawialnych źródeł energii,
- promowanie zrównoważonego rozwoju poprzez lepsze wykorzystanie zasobów i zarządzanie,
- ochrona kulturowego dziedzictwa europejskiego, w tym transportu publicznego i odnowy miast,
- rozwój zasobów ludzkich poprzez m.in. promowanie kształcenia i szkoleń, wzmacnianie w samorządzie i jego instytucjach potencjału z zakresu administracji lub służby publicznej, a także wspierających go procesów demokratycznych,
- opieka zdrowotna i opieka nad dzieckiem,
- badania naukowe dotyczące powyższych priorytetów.

W tym miejscu należy stwierdzić, że jest to pomoc udzielana w perspektywie krótkookresowej, gdyż zarówno MF EOG, jak i NMF zakończą swoje funkcjonowanie w 2009 roku. Zatem na okres od 1 maja 2004 do 30 kwietnia 2009 roku przewidziano kwotę 600 milionów euro (w cenach z 2004 roku). Poziom dofinansowania NMF i MF EOG może maksymalnie wynieść 60% kosztów przedsięwzięcia, z wyjątkiem przedsięwzięć finansowanych z budżetu centralnego, regionalnego lub samorządowego, w których udział ten nie może przekraczać 85% kosztów całkowitych⁷. Minimalna wartość projektu wynosi 250 000 euro. W ramach MF EOG alokacja dla Polski wy-

⁵ Por.: Program Operacyjny dla wykorzystania środków finansowych w ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego, Warszawa 2005, wersja zatwierdzona przez Radę Ministrów 26 lipca 2005 roku ze zmianami przyjętymi przez Radę Ministrów 14 listopada 2006 roku oraz 22 czerwca 2007 roku, http://www.eog.gov.pl/NR/rdon-lyres/ACD5E04825404558A3CBCC85AF32771F/34665/POdokument_ost_22_06_stronawww.pdf (w dalszej części rozdziału adres internetowy nie będzie podawany).

⁶ Por.: *ibidem*, art. 3.

⁷ Por.: *ibidem*, art. 2 i 4.

nosi 280 800 000 euro⁸; alokacja dla Polski w ramach NMF wynosi 277 830 000 euro⁹. Powyższe kwoty ulegają pomniejszeniu o koszty zarządzania poniesione przez państwa darczyńców, zarówno dla NMF, jak i MF EOG¹⁰.

Tabela 76. Podział środków pomiędzy państwa beneficjentów MF EOG

| Państwo beneficjent | Łączny udział procentowo |
|---------------------|--------------------------|
| Cypr | 0,21 |
| Czechy | 8,09 |
| Estonia | 1,68 |
| Grecja | 5,71 |
| Hiszpania | 7,64 |
| Litwa | 4,50 |
| Łotwa | 3,29 |
| Malta | 0,32 |
| Polska | 46,80 |
| Portugalia | 5,22 |
| Słowacja | 5,39 |
| Słowenia | 1,02 |
| Węgry | 10,13 |

Źródło: art. 5 Protokołu nr 38 bis Umowy dotyczącej udziału Cypru, Czech, Estonii, Litwy, Łotwy, Malty, Polski, Słowacji, Słowenii i Węgier w Europejskim Obszarze Gospodarczym z 14 października 2003 roku, http://www.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/58E6CEA3-12FE-4E87-95D7-B4C6011F26A5/12186/eog_umowa_w_polska1.pdf

Tabela 77. Indykatywne skumulowane pułapy zobowiązania dla każdego państwa beneficjenta MF EOG, przed odjęciem i po odjęciu kosztów zarządzania (w euro; w cenach z 2004 roku)

| Kraj beneficjent | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|--|------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Cypr <i>kwota netto</i> | 252 000 241 920 | 504 000 483 840 | 756 000 725 760 | 1 008 000 967 680 | 1 260 000 1 209 600 |
| Czechy <i>kwota netto</i> | 9 708 000 9 319 680 | 19 416 000 18 639 360 | 29 124 000 27 959 040 | 38 832 000 37 278 720 | 48 540 000 46 598 400 |
| Estonia <i>kwota netto</i> | 2 016 000 1 935 360 | 4 032 000 3 870 720 | 6 048 000 5 806 080 | 8 064 000 7 741 440 | 10 080 000 9 676 800 |
| Grecja <i>kwota netto</i> | 6 852 000 6 577 920 | 13 704 000 13 155 840 | 2 556 000 19 733 760 | 27 408 000 26 311 680 | 34 260 000 32 889 600 |
| Hiszpania <i>kwota netto</i> | 9 168 000 8 801 280 | 18 336 000 17 602 560 | 27 504 000 26 403 840 | 36 672 000 35 205 120 | 45 840 000 44 006 400 |
| Litwa <i>kwota netto</i> | 5 400 000 5 184 000 | 10 800 000 10 368 000 | 16 200 000 15 552 000 | 21 600 000 20 736 000 | 27 000 000 25 920 000 |

⁸ Por.: art. 3 Memorandum of Understanding wdrażania Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego, http://www.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/FB1E31D4-F22A-44BA-A479-03180E07F5B7/0/mech_finans_pl_mou_EOG.pdf

⁹ Por.: art. 3 Memorandum of Understanding wdrażania Norweskiego Mechanizmu Finansowego, http://www.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/CD5F1D0D-E78C-435097BF258D5ACBA305/0/mech_finans_mou_norwegia.pdf

¹⁰ Koszty zarządzania ustalono na poziomie 4% alokacji dla EOG oraz 5% alokacji dla NMF.

| | | | | | |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|----------------------------|----------------------------|
| Łotwa <i>kwota netto</i> | 3 948 000 3 790 080 | 7 896 000 7 580 160 | 11 844 000 11 370 240 | 15 792 000 15 160 320 | 19 740 000 18 950 400 |
| Malta <i>Kwota netto</i> | 384 000 368 640 | 768 000 737 280 | 1 152 000 1 105 920 | 1 536 000 1 474 560 | 1 920 000 1 843 200 |
| Polska <i>kwota netto</i> | 56 160 000 53 913 600 | 1 123 200 1 078 272 | 1 684 800 1 617 408 | 224 640 000 215 654 400 | 280 800 000 269 568 000 |
| Portugalia <i>kwota netto</i> | 6 264 000 6 013 440 | 12 528 000 12 026 880 | 18 792 000 18 040 320 | 25 056 000 24 053 760 | 31 320 000 30 067 200 |
| Słowacja <i>kwota netto</i> | 6 468 000 6 209 280 | 12 936 000 12 418 560 | 19 404 000 18 627 840 | 25 872 000 24 837 120 | 32 340 000 31 046 400 |
| Słowenia <i>kwota netto</i> | 1 224 000 1 175 040 | 2 448 000 2 350 080 | 3 672 000 3 525 120 | 4 896 000 4 700 160 | 6 120 000 5 875 200 |
| Węgry <i>kwota netto</i> | 12 156 000 11 669 760 | 24 312 000 23 339 520 | 36 468 000 35 009 280 | 48 624 000 46 679 040 | 60 780 000 58 348 800 |

Źródło: Rules And Procedures for the Implementation of the Eea Financial Mechanism 2004–2009, przyjęte 16 kwietnia 2004 roku, http://www.eeagrants.org/downloads/Legal_Framework/Rules_and_Procedures_EEA_FM.pdf, s. 8

Tabela 78. Indykatywne skumulowane pułapy na zobowiązania dla każdego państwa beneficjenta NMF, przed odjęciem i po odjęciu kosztów zarządzania (w euro; w cenach z 2004 roku)

| Kraj beneficjent | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---------------------------------------|--------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| Cypr <i>kwota netto</i> | 680 400 646 380 | 1 360 800 1 292 760 | 2 041 200 1 939 140 | 2 721 600 2 585 520 | 3 402 000 3 231 900 |
| Czechy <i>kwota netto</i> | 12 474 000 11 850 300 | 24 948 000 23 700 600 | 37 422 000 35 550 900 | 49 896 000 47 401 200 | 62 370 000 59 251 500 |
| Estonia <i>kwota netto</i> | 4 536 000 4 309 200 | 9 072 000 8 618 400 | 13 608 000 12 927 600 | 18 144 000 17 236 800 | 22 680 000 21 546 000 |
| Litwa <i>kwota netto</i> | 8 051 400 7 648 830 | 16 102 800 15 297 660 | 24 154 200 22 946 490 | 32 205 600 30 595 320 | 40 257 000 38 244 150 |
| Łotwa <i>kwota netto</i> | 6 804 000 6 463 800 | 13 608 000 12 927 600 | 20 412 000 19 391 400 | 27 216 000 25 855 200 | 34 020 000 32 319 000 |
| Malta <i>kwota netto</i> | 340 200 232 190 | 680 400 646 380 | 1 020 600 969 570 | 1 360 800 1 292 760 | 1 701 000 1 615 950 |
| Polska <i>kwota netto</i> | 55 566 000 52 787 700 | 111 132 000 105 575 400 | 166 698 000 158 363 100 | 222 264 000 211 150 800 | 277 830 000 263 938 500 |
| Słowacja <i>kwota netto</i> | 7 597 800 7 217 910 | 15 195 600 14 435 820 | 22 793 400 21 653 730 | 30 391 200 28 871 640 | 37 989 000 36 089 550 |
| Słowenia <i>kwota netto</i> | 2 494 800 2 370 060 | 4 989 600 4 740 120 | 7 484 400 7 110 180 | 9 979 200 9 480 240 | 12 474 000 11 850 300 |
| Węgry <i>kwota netto</i> | 14 855 400 14 112 630 | 29 710 800 28 225 260 | 44 566 200 42 337 890 | 59 421 600 56 450 520 | 74 277 000 70 563 150 |

Źródło: Zasady i Procedury Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2004–2009 przyjęte 2 lipca 2004 roku, <http://www.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/58E6CEA3-12FE-4E87-95D7-B4C6011F26A5/31113/zasadyiproceduryNMF.pdf>, s. 6 n.

Tabela 79. Skumulowane pułapy zobowiązań w ramach MF EOG przed odjęciem i po odjęciu kosztów zarządzania (w mln euro; w cenach z 2004 roku)

| Okres | Skumulowany pułap zobowiązań | Skumulowany pułap zobowiązań po odjęciu kosztów zarządzania |
|---------------------------------------|------------------------------|---|
| Rok 1: 1 maja 2004 – 30 kwietnia 2005 | 120 | 115,20 |
| Rok 2: 1 maja 2005 – 30 kwietnia 2006 | 240 | 230,40 |
| Rok 3: 1 maja 2006 – 30 kwietnia 2007 | 360 | 345,60 |
| Rok 4: 1 maja 2007 – 30 kwietnia 2008 | 480 | 460,80 |
| Rok 5: 1 maja 2008 – 30 kwietnia 2009 | 600 | 576,00 |

Źródło: Zasady i Procedury wdrażania Mechanizmu Finansowego EOG 2004–2009 przyjęte 16 kwietnia 2004 roku, <http://www.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/58E6CEA3-12FE-4E87-95D7-B4C6011F26A5/27872/zasadyiprocedury-MFEOG2006.pdf>, s. 7

Tabela 80. Skumulowane pułapy zobowiązań w ramach NMF przed odjęciem i po odjęciu kosztów zarządzania (w mln euro; w cenach z 2004 roku)

| Okres | Skumulowany pułap zobowiązań | Skumulowany pułap zobowiązań po odjęciu kosztów zarządzania |
|---------------------------------------|------------------------------|---|
| Rok 1: 1 maja 2004 – 30 kwietnia 2005 | 113,40 | 107,73 |
| Rok 2: 1 maja 2005 – 30 kwietnia 2006 | 226,80 | 215,46 |
| Rok 3: 1 maja 2006 – 30 kwietnia 2007 | 340,20 | 323,19 |
| Rok 4: 1 maja 2007 – 30 kwietnia 2008 | 453,60 | 430,92 |
| Rok 5: 1 maja 2008 – 30 kwietnia 2009 | 567,00 | 538,65 |

Źródło: Zasady i Procedury Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2004–2009 przyjęte 2 lipca 2004 roku, <http://www.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/58E6CEA3-12FE-4E87-95D7-B4C6011F26A5/31113/zasadyiproceduryNMF.pdf>, s. 6

Podstawę prawną udzielania pomocy w ramach MF EOG stanowią:

- Protokół 38a Umowy o EOG ustanawiającego Mechanizm Finansowy EOG,
- Memorandum of Understanding wdrażania Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego,
- Zasady i Procedury wdrażania Mechanizmu Finansowego EOG wraz z późniejszymi zmianami,
- umowy finansowe, które zawierane są dla każdego projektu między Komitetem Mechanizmu Finansowego a państwem beneficjentem.

Dla zapewnienia efektywnego wykorzystania środków finansowych w ramach MF EOG szczególne znaczenie przypisano realizacji obszarów priorytetowych, dla których zaplanowano cele oraz rodzaje kwalifikujących się projektów. Obszary te podlegają przeglądowi podczas corocznych spotkań Komitetu Mechanizmu Finansowego oraz Krajowego Punktu Kontaktowego¹¹. Poza pojedynczymi projektami i programami wspierane są

¹¹ Art. 5 ust. 1 w związku z art. 7 Memorandum of Understanding wdrażania Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego, http://www.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/FB1E31D4-F22A-44BA-A479-03180E07F5B7/0/mech_finans_pl_mou_EOG.pdf

również określone typy pomocy (granty blokowe i fundusz kapitału początkowego *seed money facility*). Są to:

- fundusz pomocy technicznej (dotyczy projektów informacyjnych, promocyjnych na temat możliwości skorzystania ze środków finansowych w ramach MF EOG, przygotowania dokumentacji technicznej, tłumaczenia dokumentów oraz pomocy ekspertów i doradców),
- fundusze dla organizacji pozarządowych (możliwe do realizacji w każdym z obszarów priorytetowych),
- fundusze na stypendia oraz szkolenia (projekty kwalifikowane w sektorach środowiska, kultury, administracji publicznej, zdrowia i opieki nad dzieckiem, jak również w zakresie wymiany studentów między Polską i krajami EFTA EOG, włączając szkolenia językowe,
- program naukowy (może być zrealizowany w odniesieniu do wszystkich obszarów priorytetowych),
- fundusz kapitału początkowego (dotyczy działań mających na celu ułatwienie przygotowania przedkładanych projektów, jak również zawiązywanie nowych partnerstw, tworzonych w celu opracowania oraz tworzenia nowych, innowacyjnych, kompleksowych programów tematycznych)¹².

Tabela 81. Główne obszary działalności MF EOG

| Obszar priorytetowy | Główne działania |
|--|--|
| Ochrona środowiska, w tym środowiska ludzkiego, poprzez m.in. redukcję zanieczyszczeń i promowanie odnawialnych źródeł energii | <p><i>Cel priorytetu</i> Zmniejszenie ilości substancji niebezpiecznych w środowisku poprzez m.in. ochronę powietrza, wód powierzchniowych oraz racjonalną gospodarkę odpadami.</p> <p><i>Rodzaje kwalifikujących się projektów:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – budowa i modernizacja infrastruktury ochrony środowiska: ograniczanie korzystania z indywidualnych systemów ogrzewania na rzecz podłączenia do zbiorczych/komunalnych sieci ciepłych, – zastąpienie przestarzałych źródeł energii cieplnej nowoczesnymi, energooszczędnymi i ekologicznymi źródłami energii, – prace termomodernizacyjne w budynkach użyteczności publicznej, – inwestycje w zakresie odnawialnych źródeł energii, tj. małe elektrownie wodne do 5 megawatów, wykorzystanie energii słonecznej oraz biomasy w indywidualnych systemach grzewczych, – budowa, przebudowa i modernizacja komunalnych oczyszczalni ścieków oraz systemów kanalizacji zbiorczej, – organizacja selektywnej zbiórki odpadów, a następnie zagospodarowanie ich poprzez odzysk. |
| Promowanie zrównoważonego rozwoju poprzez lepsze wykorzystanie zasobów i zarządzanie nimi | <p><i>Cel priorytetu</i> Promowanie i wprowadzanie w życie zasad zrównoważonego rozwoju wśród władz i społeczności. <i>Rodzaje kwalifikujących się projektów:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Projekty z zakresu wzmocnienia instytucjonalnego, w tym: zmniejszanie energo-, materiało- i wodochłonności produkcji i usług poprzez poprawę efektywności wykorzystania zasobów produkcyjnych; wykorzystanie alternatywnych źródeł energii; działania na rzecz poprawy poziomu edukacji ekologicznej, poprzez tworzenie sieci nauczania na rzecz środowiska (<i>network for environmental learning</i>); działania zachęcające do ochrony, poprawy i przywracania różnorodności biologicznej, w tym zasobów morskich oraz obszarów włączonych do sieci Natura 2000; działania na rzecz wsparcia gospodarki leśnej. |

¹² Por.: Zasady i Procedury wdrażania Mechanizmu Finansowego EOG 2004–2009 przyjęte 16 kwietnia 2004 roku, <http://www.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/58E6CEA3-12FE-4E87-95D7-B4C6011F26A5/27872/zasadyproceduryMFEOG2006.pdf>, s. 10 n.

| | |
|--|---|
| <p>Ochrona kulturowego dziedzictwa europejskiego, w tym transport publiczny i odnowa miast</p> | <p><i>Cel priorytetu</i> Zachowanie i odbudowa europejskiego dziedzictwa kulturowego wraz z jego otoczeniem oraz wykreowanie narodowych produktów turystyki kulturowej w historycznych miastach Polski (w szczególności Warszawa, Kraków, Wrocław, Poznań, Gdańsk).</p> <p><i>Rodzaje kwalifikujących się projektów:</i> Projekty o minimalnej wartości 1 mln euro z zakresu:</p> <ul style="list-style-type: none"> - rewitalizacji, konserwacji, renowacji, modernizacji i adaptacji na cele kulturalne historycznych obiektów i zespołów zabytkowych wraz z ich otoczeniem, szczególnie realizowane w ramach przyjętych narodowych strategii rozwoju produktów turystyki kulturowej, - rewitalizacji historycznych obszarów miejskich, - rewitalizacji, konserwacji, renowacji, modernizacji i adaptacji na cele kulturalne zespołów fortyfikacyjnych oraz budowli obronnych, - rewitalizacji obiektów przemysłowych o wysokiej wartości historycznej na cele kulturalne, w szczególności na muzea, - renowacji, ochrony i zachowania miejsc pamięci i martyrologii, - budowy i rozbudowy publicznych i niekomercyjnych instytucji kultury o europejskim znaczeniu, - budowy, rozbudowy, odbudowy i adaptacji infrastruktury kulturowej w miejscach o symbolicznym znaczeniu dla polskiej kultury, - kompleksowych programów konserwacji zabytków ruchomych oraz konserwacji i digitalizacji zabytkowych księgozbiorów i archiwaliów; tworzenie systemów zabezpieczeń przed nielegalnym wywozem dzieł sztuki oraz zabezpieczenie zabytków ruchomych i nieruchomych przed kradzieżą i zniszczeniem. |
| <p>Rozwój zasobów ludzkich poprzez m.in. promowanie wykształcenia i szkoleń, wzmacnianie w samorządzie i jego instytucjach potencjału z zakresu administracji lub służby publicznej, a także wzmacnianie wspierających go procesów demokratycznych</p> | <p><i>Cel priorytetu</i> Wzmocnienie jednostek samorządu terytorialnego poprzez poszerzanie wiedzy i umiejętności przedstawicieli administracji publicznej na szczeblu wojewódzkim, powiatowym i gminnym. Dodatkowo, wzmocnienie instytucjonalne społeczeństwa obywatelskiego poprzez wsparcie działalności sektora pozarządowego, ze szczególnym uwzględnieniem realizacji zasad równego statusu kobiet i mężczyzn.</p> <p><i>Rodzaje kwalifikujących się projektów:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - promowanie szkoleń zawodowych dla szerokiej grupy pracowników administracji szczebla wojewódzkiego, powiatowego i gminnego; opracowanie programów szkoleniowych opartych na zidentyfikowanych zadaniach administracji samorządowej, w tym działania dotyczące zasad równego statusu kobiet i mężczyzn; sporządzenie standardów kompetencyjnych w zakresie integracji z UE, - przeprowadzenie szkoleń dla pracowników administracji szczebla wojewódzkiego, powiatowego i gminnego, - wspieranie doradztwa i informacji dla jednostek samorządu terytorialnego oraz sektora pozarządowego, - opracowanie odpowiednich instrumentów edukacyjnych oraz promowanie partnerstw lokalnych, - modernizacja usług administracji centralnej i samorządowej oraz poprawa wydajności i wdrażanie najlepszych praktyk poprzez wykorzystanie najnowszego oprogramowania i technologii informatycznych, - wspieranie współpracy władz samorządowych z organizacjami pozarządowymi. |
| <p>Opieka zdrowotna i opieka nad dzieckiem</p> | <p><i>Cel priorytetu</i> Poprawa warunków życia poprzez m.in. programy promocji zdrowia i profilaktyki, poprawę jakości usług w jednostkach ochrony zdrowia oraz zwiększenie dostępności i usprawnienie podstawowej oraz specjalistycznej opieki zdrowotnej. (Projekty realizowane w ramach tego obszaru priorytetowego powinny w głównej mierze dotyczyć małych miast i terenów wiejskich, gdzie dostępność mieszkańców do usług zdrowotnych, a także informacji medycznej jest w znacznym stopniu ograniczona). Przedsięwzięcia w zakresie opieki zdrowotnej i opieki nad dzieckiem powinny być zgodne z narodowymi lub regionalnymi strategiami rozwoju ochrony zdrowia.</p> <p><i>Rodzaje kwalifikujących się projektów:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - programy promocji zdrowia i profilaktyki, - programy poprawy opieki perinatalnej, - programy dotyczące podnoszenia stanu wiedzy o nowoczesnych metodach planowania rodziny i standardów odpowiedzialnego rodzicielstwa, |

| | |
|-----------------|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> - programy w zakresie terapeutycznych systemów telemedycznych oraz medycznych internetowych systemów edukacyjnych oraz gromadzenia danych, - polepszanie dostępności i jakości usług medycznych, - programy mające na celu integrację środowisk zagrożonych patologią oraz zapobieganie przestępczości nieletnich (ze szczególnym uwzględnieniem zwalczania patologii społecznych, jak narkomania i alkoholizm), - projekty mające na celu integrację dzieci niepełnosprawnych z pełnosprawnymi, - projekty mające na celu tworzenie ogólnodostępnych stref rekreacji dziecięcej. |
| Badania naukowe | <p><i>Cel priorytetu</i> Wsparcie instytucji zarządzających wiedzą o najlepszych technologiach, które mogą być wykorzystane w ramach Mechanizmu Finansowego EOG. Cel ten będzie osiągnięty poprzez dystrybucję środków na prowadzenie badań przez jednostki naukowe i zespoły badawcze, jak również wsparcie wymiany w zakresie nauki i technologii pomiędzy Polską i krajami EOG.</p> <p><i>Rodzaje kwalifikujących się projektów:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - projekty badawcze ze wszystkich dziedzin i dyscyplin naukowych realizowane w ramach Mechanizmu Finansowego EOG. |

Źródło: Podstawy programowe, o których mowa w art. 7, Aneks B Memorandum of Understanding wdrażania Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego, http://www.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/FB1E31D4-F22A-44BA-A479-03180E07F5B7/0/mech_finans_pl_mou_EOG.pdf, s. 10

Ramy prawne wydatkowania środków dla Norweskiego Mechanizmu Finansowego stanowią¹³:

- Umowa z dnia 14 października 2003 roku pomiędzy Królestwem Norwegii a Wspólnotą Europejską ustanawiająca Norweski Mechanizm Finansowy na okres 2004–2009,
- Memorandum of Understanding wdrażania Norweskiego Mechanizmu Finansowego Obszaru Gospodarczego,
- Zasady i Procedury wdrażania Norweskiego Mechanizmu Finansowego,
- umowy finansowe, które będą zawarte dla każdego projektu pomiędzy Norwegią a państwem beneficjentem.

Porównując poszczególne akty prawne stanowiące podstawę prawną dla obu Mechanizmów, można zauważyć istotne podobieństwa. Mianowicie wszystkie te akty mają zbliżoną nazwę, a także treść i strukturę. Jednak nie zdecydowano się na połączenie obu Mechanizmów w jeden podmiot udzielający pomocy. Nie da się tego wytłumaczyć inaczej, jak tylko stwierdzając, że poszczególne państwa darczyńcy chciały zachować pełną kontrolę nad wyasygnowanymi przez nie środkami. Potwierdzeniem tego jest fakt, że ostateczna decyzja o dofinansowaniu danego projektu należy do państw darczyńców. Mamy więc do czynienia ze skomplikowaną konstrukcją dwóch Mechanizmów, o różnych podstawach prawnych, aczkolwiek wdrażanych w Polsce za pomocą jednego programu operacyjnego. Dlatego też autorzy zdecydowali się na wskazanie najistotniejszych postanowień specyficznych dla każdego z Mechanizmów, a następnie przedstawienie wspólnych szczegółowych rozwiązań instytucjonalnych i proceduralnych, istotnych z punktu widzenia potencjalnego projektodawcy.

¹³ Art. 2 Memorandum of Understanding wdrażania Norweskiego Mechanizmu Finansowego, http://www.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/CD5F1D0D-E78C-435097BF258D5ACBA305/0/mech_finans_mou_norwegia.pdf

Zanim jednak będzie mowa o szczegółowych rozwiązaniach instytucjonalnych, kilka zdań poświęcimy opisowi zasadniczych celów NMF. Stanowią one swego rodzaju uzupełnienie obszarów priorytetowych MF EOG, choćby dlatego, że NMF wspiera przedsięwzięcia w ramach tych samych sektorów. Pierwszeństwo do otrzymania wsparcia mają projekty realizowane w następujących obszarach:

- wdrażanie przepisów z Schengen, wspieranie Narodowych Planów Działania z Schengen, jak również wzmocnianie wymiaru sprawiedliwości,
- środowisko, ze szczególnym uwzględnieniem wzmocnienia zdolności administracyjnych do wprowadzania w życie odpowiednich przepisów oraz dokonywania inwestycji w infrastrukturę i technologię, przy priorytetowym potraktowaniu gospodarki odpadami komunalnymi,
- polityka regionalna i działania transgraniczne,
- pomoc techniczna przy wdrażaniu *acquis communautaire*,
- badania naukowe prowadzone w wyżej wymienionych obszarach.

W ramach NMF Norwegia udostępni środki o ustalonej wysokości, pod warunkiem jednak że państwo beneficjent zapewni wymagany krajowy wkład własny (publiczny bądź prywatny).

Tabela 82. Główne obszary działalności NMF*

| Obszar priorytetowy | Główne działania |
|--|---|
| Wdrażanie przepisów z Schengen, wsparcie Narodowych Planów Działania z Schengen oraz wzmocnianie sądownictwa | <p><i>Cel priorytetu</i> Zapewnienie odpowiednich standardów zabezpieczenia granicy lądowej, morskiej i powietrznej, zapewnienie wdrożenia przepisów z Schengen oraz wzrost bezpieczeństwa narodowego i bezpieczeństwa w obrębie Obszaru Schengen.</p> <p><i>Rodzaje kwalifikujących się projektów:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – modernizacja przejść granicznych, – infrastruktura IT zapewniająca dostęp do systemów informacyjnych Schengen, a także VIS i VISION, jak również infrastruktura IT dla jednostek wymiaru sprawiedliwości i administracji celnej; – infrastruktura na zewnętrznych granicach UE i sprzęt służący do zwalczania przestępczości transgranicznej, przestępczości zorganizowanej oraz nielegalnej imigracji, – infrastruktura dla służby celnej; infrastruktura migracyjno-azyłowa; systemy informacyjne służące poprawie pracy jednostek wymiaru sprawiedliwości, – szkolenia dotyczące zasad funkcjonowania obszaru Schengen dla Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz służb podległych MSWiA, – zwalczanie międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, w tym terroryzmu, handlu ludźmi, przemytu, prania pieniędzy, defraudacji i korupcji, – umacnianie współpracy policji i Straży Granicznej, z uwzględnieniem rozwoju infrastruktury komunikacyjnej, – szkolenie w zakresie funkcji prewencyjnej policji i Straży Granicznej, poprzez prace badawcze i poszerzoną współpracę pomiędzy policją i instytucjami akademickimi, – budowanie kompetencji policji, Straży Granicznej i wymiaru sprawiedliwości w celu zwiększenia ich efektywności i spójności działań, – budowanie kompetencji związanych z przetwarzaniem wniosków wizowych i azyłowych, – budowanie kompetencji w zakresie przeciwdziałania handlowi kobietami i dziećmi. |

| | |
|---|--|
| <p>Ochrona środowiska, ze szczególnym uwzględnieniem wzmocnienia zdolności administracyjnych do wprowadzania w życie odpowiednich przepisów istotnych dla realizacji projektów inwestycyjnych</p> | <p><i>Cel priorytetu</i> Wzmocnienie umiejętności i możliwości działania administracji szczebla centralnego i regionalnego oraz innych jednostek odpowiedzialnych za wdrażanie prawa UE w zakresie ochrony środowiska. <i>Rodzaje kwalifikujących się projektów:</i> – Projekty służące wzmocnieniu instytucjonalnemu w zakresie: usprawnienia wdrażania i egzekucji prawa z zakresu ochrony środowiska, wsparcia w zakresie budowy zdolności instytucjonalnych administracji odpowiedzialnej za ochronę środowiska, gromadzenia i upowszechniania informacji, np. o najlepszych dostępnych technikach (zgodnie z Dyrektywą nr 61/1996) i o „czystej produkcji”, rozwoju systemów zarządzania środowiskowego.</p> |
| <p>Polityka regionalna i działania transgraniczne</p> | <p><i>Cel priorytetu</i> Poprawa komunikacji i współpracy transgranicznej mieszkańców i władz Polski z państwami Europejskiego Obszaru Gospodarczego i EFTA, państwami regionu Morza Bałtyckiego, jak również państwami Europy Wschodniej graniczącymi z Polską: Białorusią, Rosją (Obwód Kaliningradzki) i Ukrainą. Promowanie rozwoju na szczeblu regionalnym i lokalnym w Polsce. <i>Rodzaje kwalifikujących się projektów:</i> – tworzenie i wdrażanie programów współpracy transgranicznej mających na celu poprawę funkcjonowania administracji samorządowej oraz pobudzanie inicjatyw społecznych, inicjatyw służących ochronie zdrowia oraz rozwoju przedsiębiorczości w regionach, transferu wiedzy z regionów lepiej do słabiej rozwiniętych, promowanie rozwoju regionalnego i lokalnego w Polsce, – zapewnienie rozwoju systemu komunikacji i wymiany informacji, współpraca w zakresie transgranicznej turystyki ekologicznej w rozwiniętych regionach, szkolenia dla pracowników administracji rządowej i samorządowej w krajach EOG, mające na celu podwyższenie kwalifikacji zawodowych.</p> |
| <p>Pomoc techniczna przy wdrażaniu <i>acquis communautaire</i></p> | <p><i>Cel priorytetu</i> Zapewnienie prawidłowego zarządzania i efektywności wdrażania obu Mechanizmów Finansowych. <i>Rodzaje kwalifikujących się projektów:</i> informacja i promocja działań realizowanych w ramach EOG, wsparcie przygotowań do wdrażania, monitoring, ocena oraz kontrola.</p> |

* W ramach obszarów priorytetowych NMF zawarto również obszary priorytetowe MF EOG, dlatego pominięto te obszary w powyższej tabeli.

Źródło: *Podstawy programowe, o których mowa w Artykule 7, Aneks B Memorandum of Understanding wdrażania Norweskiego Mechanizmu Finansowego*, http://www.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/FB1E31D4-F22A-44BA-A47903180E07F5B7/0/mech_finans_pl_mou_EOG.pdf, s. 17–20

Jeśli natomiast mowa o wspólnych regułach w odniesieniu do obu Mechanizmów, to podejmowane w ramach NMF oraz MF EOG działania powinny respektować zasady horyzontalne. Ich realizacja oznacza podnoszenie jakości realizowanych projektów, a tym samym zwiększenie wpływu na osiągnięcie wyższego stopnia spójności społeczno-gospodarczej. Do zasad tych zaliczamy:

- zrównoważony rozwój rozumiany jako rozwój ekonomiczny z poszanowaniem środowiska naturalnego oraz zasad życia społecznego,
- równość szans kobiet i mężczyzn,
- dobre rządzenie, które zakłada udział szerokiej grupy partnerów w procesie podejmowania decyzji, podejmowanie decyzji zgodnie z prawem oraz przejrzystymi zasadami,

- współpracę wielostronną,
- działania transgraniczne.

Wymieniony katalog zasad horyzontalnych, którymi należy się kierować zarówno podczas przygotowywania propozycji projektowej, jak i podczas jej realizacji, nie stanowi istotnego *novum*. Powyższe zasady horyzontalne występują już w odniesieniu do funduszy strukturalnych. Co więcej, Program Operacyjny dla wykorzystania środków finansowych w ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego¹⁴ nie pozostawia wątpliwości, że środki płynące z Mechanizmów pełnią funkcje uzupełniające w stosunku do wsparcia finansowego w ramach funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności. Dlatego można stwierdzić, że obie grupy funduszy, tj. Mechanizmy oraz fundusze strukturalne, są ze sobą sprzężone. Oznacza to słuszną skądinąd realizację postulatu koordynowania wszystkich funduszy zewnętrznych. W wypadku Polski podmiotem, w którego gestii leży dbałość o spójność interwencji funduszy zewnętrznych, jest Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Odpowiedzialność za wdrażanie obu Mechanizmów jest podzielona pomiędzy państwa beneficjentów i państwa darczyńców. Jednakże w wypadku Mechanizmów to państwa darczyńcy mają największe uprawnienia w kwestii nadzorowania wyasygnowanych środków finansowych. Dlatego najważniejszą instytucją po stronie państw darczyńców jest Komitet Mechanizmu Finansowego EOG, do którego zadań należy zarządzanie Mechanizmem. W wypadku zaś Norweskiego Mechanizmu Finansowego jest to Norweskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Najistotniejszą prerogatywą Komitetu jest ostateczne zatwierdzanie projektów do realizacji. Komitet wspomagany jest przez Biuro Mechanizmu Finansowego (BMF). BMF w Brukseli wspiera wymienione instytucje i odpowiada za zarządzanie Mechanizmami na poziomie operacyjnym. Pełni także rolę punktu kontaktowego dla państw beneficjentów. Na poziomie państwa członkowskiego organem odpowiedzialnym za bezpośrednie zarządzanie i nadzorowanie działań realizowanych w danym kraju jest Krajowy Punkt Kontaktowy (KPK). Rolę KPK w Polsce na początkowym etapie wdrażania mechanizmu odgrywało Ministerstwo Gospodarki i Pracy. Obecnie jest nim Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Programów Pomocowych i Pomocy Technicznej¹⁵.

Do zadań KPK należy w szczególności¹⁶:

- przyjmowanie projektów od wszystkich instytucji pośredniczących i przekazywanie ich, wraz z uzasadnioną opinią o projekcie, do Biura Mechanizmów Finansowych,
- zapewnienie prawidłowego zarządzania i wdrażania realizowanych projektów, przewodniczenie Komitetowi Monitorującemu, zapewnienie skuteczności i prawidłowości wykorzystania dostępnych środków finansowych,

¹⁴ Por.: Program Operacyjny dla wykorzystania środków finansowych w ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego, Warszawa 2005, wersja zatwierdzona przez Radę Ministrów 26 lipca 2005 roku ze zmianami przyjętymi przez Radę Ministrów 14 listopada 2006 roku oraz 22 czerwca 2007 roku, s. 5.

¹⁵ Ibidem, s. 52.

¹⁶ Por.: Polska struktura zarządzania dotycząca wdrażania Mechanizmu Finansowego EOG, Aneks A Memorandum of Understanding wdrażania Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego, [w:] http://www.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/FB1E31D4-F22A-44BA-A479-03180E07F5B7/0/mech_finans_pl_mou_EOG.pdf

- przygotowanie rocznych raportów z wdrażania, akceptowanych przez Komitet Monitorujący, a następnie przekazywanych do Biura Mechanizmów Finansowych,
- zapewnienie pełnej i wystarczającej ścieżki audytu we wszystkich zaangażowanych instytucjach, zapewnienie informacji i promocji na temat dostępnych środków finansowych, przechowywanie wszelkiej dokumentacji związanej z projektami realizowanymi w ramach Mechanizmu Finansowego EOG.

Kolejnym ogniwem organizacyjnym MF EOG i NMF jest Instytucja Pośrednicząca. Jej rolę odgrywają właściwe ministerstwa odpowiedzialne za poszczególne obszary priorytetowe. Z punktu widzenia projektodawcy jest to jedna z najważniejszych instytucji, gdyż to właśnie jej zadaniem jest ogłaszanie naboru wniosków w ramach poszczególnych obszarów priorytetowych. Instytucje Pośredniczące są również odpowiedzialne za nadzór nad prawidłową realizacją projektów oraz monitorowanie postępów ich wdrażania. Nie mniej istotne jest także zadanie polegające na wykrywaniu nieprawidłowości, publikowaniu okresowych raportów na temat wykorzystania środków oraz działania związane z promocją projektów wdrażanych w ramach Mechanizmów.

Instytucja Pośrednicząca może powierzyć pewne zadania związane z zarządzaniem innym instytucjom o charakterze wspomagającym. Jednakże to na tej instytucji spoczywa nadal odpowiedzialność za całkowite zarządzanie powierzonym jej priorytetem. Zakres przekazanych uprawnień może być dość szeroki. Ostateczny podział zadań określany jest w stosownej umowie. Instytucje te mogą odgrywać role operatorów, którzy będą ogłaszać konkursy i przeprowadzać pierwszy etap selekcji projektów – ocenę formalną, wybierając wstępnie kwalifikowalne propozycje projektowe. Następnie lista projektodawców przekazywana jest do właściwej Instytucji Pośredniczącej. Instytucja wspomagająca może przejąć również zadania związane z nadzorem nad postępami w realizacji projektów i ich monitoringiem oraz kontrolą na miejscu.

Organami wspomagającymi są Komitet Monitorujący oraz Komitet Sterujący. W ramach obu Mechanizmów powołano wspólny dla obydwu Komitet Monitorujący, w którego skład wchodzi przedstawiciele ministerstw zaangażowanych we wdrażanie dostępnych środków. Do zadań Komitetu należy m.in.:

- okresowy przegląd postępu realizowanych projektów,
- analiza i akceptacja okresowych raportów z wykorzystania środków finansowych oraz ocena efektywności i skuteczności wykorzystania środków finansowych dostępnych w ramach obu Mechanizmów.

Komitety Sterujące powoływane są przez właściwą Instytucję Pośredniczącą dla każdego obszaru priorytetowego odrębnie. W wypadku priorytetów środowiskowych, dla których Instytucją Pośredniczącą jest Ministerstwo Środowiska, powołuje się jeden wspólny Komitet. Komitet Sterujący działa na zasadach otwartości i przejrzystości, w sposób zapewniający reprezentatywność¹⁷. Komitet Sterujący ma za zadanie wskazywać i rekomendować Krajowemu Punktowi Kontaktowemu projekty w ramach poszczególnych

¹⁷ Program Operacyjny dla wykorzystania środków finansowych w ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego, Warszawa 2005, wersja zatwierdzona przez Radę Ministrów 26 lipca 2005 roku ze zmianami przyjętymi przez Radę Ministrów 14 listopada 2006 roku oraz 22 czerwca 2007 roku, s. 55.

Tabela 83. Zadania poszczególnych instytucji w podziale na osie priorytetowe

| Priorytet | Instytucja Pośrednicząca | Instytucja Wspomagająca dla Instytucji Pośredniczącej |
|---|---|--|
| Ochrona środowiska, w tym środowiska ludzkiego, poprzez m.in. redukcję zanieczyszczeń i promowanie odnawialnych źródeł energii | Ministerstwo Środowiska | Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej |
| Promowanie zrównoważonego rozwoju poprzez lepsze wykorzystanie i zarządzanie zasobami | Ministerstwo Środowiska | Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej |
| Ochrona kulturowego dziedzictwa europejskiego, w tym transport publiczny i odnowa miast | Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego | |
| Rozwój zasobów ludzkich poprzez m.in. promowanie wykształcenia i szkoleń, wzmacnianie w samorządzie i jego instytucjach potencjału z zakresu administracji lub służby publicznej, a także wzmacnianie wspierających go procesów demokratycznych | Urząd Komitetu Integracji Europejskiej | |
| Opieka zdrowotna i opieka nad dzieckiem | Ministerstwo Zdrowia | Biuro ds. Zagranicznych Programów Pomocy w Ochronie Zdrowia |
| Badania naukowe | Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego | |
| Wdrażanie przepisów z Schengen, wspieranie Narodowych Planów Działania z Schengen, jak również wzmacnianie sądownictwa | Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji | Władza Wdrażająca Programy Europejskie |
| Ochrona środowiska, ze szczególnym uwzględnieniem rozwijania zdolności administracyjnych do wprowadzania w życie odpowiednich przepisów istotnych dla realizacji projektów inwestycyjnych | Ministerstwo Środowiska | Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej |
| Polityka regionalna i działania transgraniczne | Ministerstwo Rozwoju Regionalnego | Władza Wdrażająca Programy Europejskie |
| Pomoc techniczna przy wdrażaniu <i>acquis communautaire</i> | Urząd Komitetu Integracji Europejskiej | |

Źródło: Program Operacyjny dla wykorzystania środków finansowych w ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego, Warszawa 2005, wersja zatwierdzona przez Radę Ministrów 26 lipca 2005 roku ze zmianami przyjętymi przez Radę Ministrów 14 listopada 2006 roku oraz 22 czerwca 2007 roku, s. 53 n.; Polska struktura zarządzania dotycząca wdrażania Mechanizmu Finansowego EOG, Aneks A do Memorandum of Understanding wdrażania Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego, http://www.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/FB1E31D4-F22A-44BA-A479-03180E07F5B7/0/mech_finans_pl_mou_EOG.pdf, s. 11

obszarów priorytetowych. Ponadto do zadań Komitetu Sterującego należy wyrażanie opinii i przygotowanie rekomendacji projektów, które są kwalifikowane do wsparcia w ramach Mechanizmu Finansowego EOG. Znaczenie tego gremium jest duże, ponieważ rekomenduje ono poszczególne propozycje projektowe do dofinansowania. Komitet

składa się z przedstawicieli Instytucji Pośredniczącej, Instytucji Płatniczej, władz regionalnych i lokalnych oraz partnerów społecznych i gospodarczych.

Proces selekcji projektów do dofinansowania z Mechanizmów odbywa się zarówno po stronie państw darczyńców, jak i po stronie krajowej. Aczkolwiek w tym ostatnim wypadku ma on jedynie charakter wstępny. Dlatego do oceny przez instytucje państw darczyńców strona polska przekazuje tylko te projekty, które pozytywnie przejdą najpierw krajową procedurę selekcji. Informacja dotycząca naboru projektów ogłaszana jest w zależności od puli pozostających do dyspozycji środków finansowych. Zasadą stosowaną w zależności od rodzaju projektu jest przyjmowanie wniosków na podstawie konkursu otwartego. Taki konkurs nie ma ściśle określonych ram czasowych, w których należy składać propozycje projektowe. Nabór trwa do momentu wyczerpania środków przeznaczonych na dany konkurs.

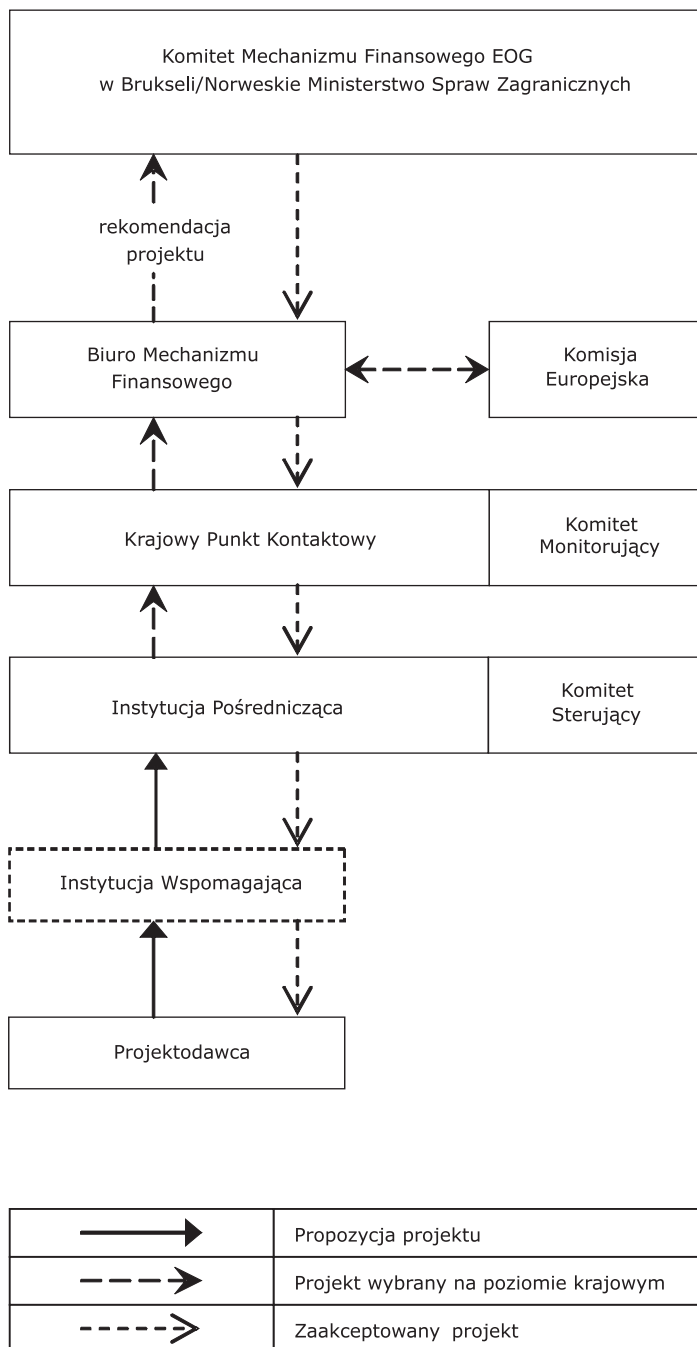
Propozycje projektów powinny być przekazywane do Instytucji Pośredniczącej/Instytucji Wspomagającej, która ocenia kompletność wniosku i dokonuje oceny pod względem formalnym. W razie stwierdzenia braków lub nieprawidłowości wnioski są zwracane projektodawcom w celu dokonania stosownych poprawek. Oceny merytorycznej dokonuje najpierw Instytucja Pośrednicząca na podstawie kryteriów merytoryczno-technicznych. Wśród tych kryteriów możemy odnaleźć standardowe kryteria, takie jak zarządzanie projektem, ale również znaczenie projektu (stopień zgodności projektu z dokumentami programowymi, wpływ projektu na zrównoważony rozwój).

Zwraca się także uwagę na trwałość projektu (czy projekt zawiera prawdopodobne efekty mnożnikowe, czy oczekiwane rezultaty działań są trwałe finansowo). Na tym etapie weryfikowany jest również budżet i efektywność kosztowa (czy planowane wydatki są kwalifikowane w ramach Mechanizmu oraz czy są niezbędne z punktu widzenia realizacji celu projektu, jak również czy stosunek pomiędzy szacowanymi kosztami i oczekiwanymi rezultatami jest zadowalający). W ramach oceny merytorycznej ma miejsce ocena spełnienia specyficznych kryteriów określonych dla poszczególnych obszarów priorytetowych¹⁸.

Komitet Sterujący na podstawie przedstawionej przez Instytucję Pośredniczącą listy rankingowej kwalifikowanych projektów wraz z uzasadnieniem podejmuje decyzję w sprawie dopuszczenia do dofinansowania z Mechanizmów Finansowych realizacji poszczególnych projektów. Zgodnie z regulaminem Komitetu, dodatkowa ocena projektu może zostać zlecona ekspertowi zewnętrznemu bądź zespołowi ekspertów powołanych specjalnie w tym celu przez Instytucję Pośredniczącą.

W wyniku procedury oceniającej przygotowana lista rankingowa projektów kwalifikowalnych zostaje uszeregowana według liczby otrzymanych punktów. Lista ta jest następnie przekazywana do Krajowego Punktu Kontaktowego jako rekomendowana propozycja projektów dla Biura Mechanizmu Finansowego. Na podstawie rekomendacji Komitetu Sterującego, Krajowy Punkt Kontaktowy decyduje, które projekty są kwalifikowane do przekazania do Biura Mechanizmu Finansowego, a następnie wraz z opinią przekazuje je do BMF. Zgodnie z Zasadami i Procedurami, BMF przygotowuje rekomendacje projektów i przekazuje je Komitetowi Mechanizmu Finansowego/Norweskemu Ministerstwu Spraw Zagranicznych, który podejmuje ostateczną decyzję co do współfinansowania projektu. Pozytywna decyzja staje się podstawą do zawarcia między

¹⁸ Ibidem, s. 58 n.

Schemat 9. Przebieg procedury wyboru projektów dla wszystkich obszarów priorytetowych

Źródło: Aneks A Memorandum of Understanding wdrażania Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego, http://www.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/FB1E31D4-F22A-44BA-A479-03180E07F5B7/0/mech_finans_pl_mou_EOG.pdf

Komitetem Mechanizmu Finansowego/Norweskim Ministerstwem Spraw Zagranicznych a Krajowym Punktem Kontaktowym Umowy Finansowej¹⁹.

Tryb odwoławczy jest dwuinstancyjny. Organem odwoławczym pierwszej instancji jest Instytucja Pośrednicząca/Wspomagająca. Organem odwoławczym drugiej instancji jest Krajowy Punkt Kontaktowy. Wnioskodawca może skorzystać z trybu odwoławczego jedynie w stosunku do decyzji o odrzuceniu wniosku na etapie oceny formalnej. Decyzja odrzucająca wniosek powinna być uzasadniona przez Instytucję Pośredniczącą/Wspomagającą w sposób umożliwiający odniesienie się wnioskodawcy do przyczyn odrzucenia. Nie przewidziano trybu odwoławczego w stosunku do decyzji Komitetu Sterującego ani Krajowego Punktu Kontaktowego²⁰.

Wielkość dofinansowania w ramach Mechanizmów wynosi, co do zasady, maksymalnie 60% kosztów kwalifikowalnych. W wypadku gdy 15% lub więcej kosztów kwalifikowanych projektu jest współfinansowane z budżetu państwa lub JST, wielkość dofinansowania może wzrosnąć maksymalnie do 85%. W wypadku gdy projektodawcą jest organizacja pozarządowa w celu dofinansowania działań w ramach Funduszu Kapitału Początkowego oraz Funduszu Stypendialnego i Szkoleniowego, finansowanie może wynieść do 85% kosztów kwalifikowalnych. Środki NMF i MF EOG mogą zostać łączone w celu otrzymania dofinansowania wyższego. Jednakże maksymalny poziom dofinansowania nie może być wyższy aniżeli 90% kosztów kwalifikowalnych²¹.

Wśród potencjalnych wnioskodawców największą grupę stanowią instytucje sektora publicznego i prywatnego. W szczególności na listę potencjalnych wnioskodawców składają się:

- administracja rządowa lub samorządowa,
- instytucje naukowe,
- przedsiębiorstwa prywatne,
- organizacje pozarządowe, posiadające jednakże osobowość prawną oraz podejmujące działania w interesie publicznym,
- organizacje partnerstwa publicznoprywatnego.

¹⁹ Polska struktura zarządzania dotycząca wdrażania Mechanizmu Finansowego EOG, Aneks A Memorandum of Understanding wdrażania Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego, http://www.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/FB1E31D4-F22A-44BA-A479-03180E07F5B7/0/mech_finans_pl_mou_EOG.pdf, s. 15; Polski system zarządzania dotyczący wdrażania NMF, Aneks A Memorandum of Understanding wdrażania Norweskiego Mechanizmu Finansowego, http://www.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/FB1E31D4-F22A-44BA-A47903180E07F5B7/0/mech_finans_pl_mou_EOG.pdf, s. 15.

²⁰ Program Operacyjny dla wykorzystania środków finansowych w ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego, Warszawa 2005, wersja zatwierdzona przez Radę Ministrów 26 lipca 2005 roku ze zmianami przyjętymi przez Radę Ministrów 14 listopada 2006 roku oraz 22 czerwca 2007 roku, s. 62.

²¹ Wytyczne dotyczące poziomów współfinansowania (wielkości dofinansowania). Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Norweski Mechanizm Finansowy 2004–2009. Dokument zatwierdzono 16 listopada 2006 roku, <http://www.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/F440A1A6-F66C-4119-A576-BBC2335E8183/27978/wytycznepoziomowspolfinansowania2.pdf>, s. 3 n. Por. także: Program Operacyjny dla wykorzystania środków finansowych w ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego, Warszawa 2005, wersja zatwierdzona przez Radę Ministrów 26 lipca 2005 roku ze zmianami przyjętymi przez Radę Ministrów 14 listopada 2006 roku oraz 22 czerwca 2007 roku, s. 50.

Tabela 84. Indykatywny plan finansowy na lata 2004–2008 w ramach Programu Operacyjnego dla wykorzystania środków finansowych w ramach MF EOG oraz NMF (w mln euro; w cenach z 2004 roku)

| Grupa wydatków | Wkład MF EOG/NMF | Wkład z budżetu państwa i budżetów JST |
|--|-------------------------|---|
| Aneks B | 452,15 | 79,79 |
| Ochrona środowiska | 102,18 | 18,03 |
| Promowanie zrównoważonego rozwoju | 8,00 | 1,41 |
| Ochrona kulturowego dziedzictwa europejskiego | 78,65 | 13,88 |
| Rozwój zasobów ludzkich | 29,04 | 5,12 |
| Opieka zdrowotna i opieka nad dzieckiem | 42,93 | 7,58 |
| Badania naukowe* | 33,32 | 5,88 |
| Wdrażanie przepisów z Schengen | 113,46 | 20,02 |
| Ochrona środowiska (implementacja prawa UE) | 16,94 | 2,99 |
| Polityka regionalna i działania trans-graniczne | 24,88 | 4,39 |
| Pomoc techniczna dla wdrażania <i>acquis communautaire</i> | 2,75 | 0,49 |
| Aneks C | 65,21 | 7,93 |
| Rezerwa** | 12,15 | 3,02 |
| Ocena i monitoring EFTA EOG | 4,00 | 0,00 |
| Ogółem | 533,51 | 90,74 |

* Łączna kwota alokacji w ramach priorytetu „Badania naukowe” zawiera 13 mln euro środków przeznaczonych na Polsko-Norweski Fundusz Badań Naukowych.

** Rezerwa w wysokości 6,15 mln euro zostanie rozdysponowana na obszary priorytetowe o największym zapotrzebowaniu na środki w kolejnych naborach wniosków aplikacyjnych. Pozostała kwota (6 mln euro) przeznaczona zostanie na ocenę i monitoring projektów prowadzonych przez państwa darczyńców.

Źródło: Program Operacyjny dla wykorzystania środków finansowych w ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego, Warszawa 2005, wersja zatwierdzona przez Radę Ministrów 26 lipca 2005 roku ze zmianami przyjętymi przez Radę Ministrów 14 listopada 2006 roku oraz 22 czerwca 2007 roku, s. 49

Jednakże tak duża grupa beneficjentów ulega zmniejszeniu w wypadku aplikowania w ramach poszczególnych obszarów wsparcia. Państwa darczyńcy, zgodnie z dokumentami programowymi dla Mechanizmów, asygnują środki na realizację pewnych określonych typów projektów. Są to:

- pojedyncze projekty,
- programy,
- granty globalne.

Pojedynczy projekt oznacza ekonomicznie niepodzielną serię działań, realizowanych za pomocą określonej funkcji technicznej o jasno określonych celach. Pojedynczy projekt może zawierać jeden lub więcej podprojektów i jest odpowiedzialnością na konkretną potrzebę

ekonomiczną, środowiskową lub społeczną, która może być zaspokojona w ramach jednego z priorytetów NMF, MF EOG. Wnioskodawcami mogą być wszystkie instytucje sektora publicznego i prywatnego, a także organizacje pozarządowe utworzone w sposób prawny w państwie beneficjencie i działające w interesie publicznym, np. władze krajowe, regionalne i lokalne, instytucje edukacyjne/badawcze, organizacje środowiskowe, organizacje wolontariackie, jak również organizacje społeczności lokalnych oraz o charakterze partnerstwa publicznoprywatnego²². Minimalna wysokość dofinansowania w ramach pojedynczego projektu wynosi 250 000 euro.

Program (grupa projektów) zakłada realizację równorzędnych grup oddzielnych projektów mających na celu osiągnięcie wspólnego celu. Zadaniem grupy projektów jest ułatwienie wdrażania całościowych, bardziej skomplikowanych strategii. Grupy projektów realizowane są zazwyczaj w drodze partnerstwa. Partnerzy, współpracując ze sobą stosownie do określonych strategii, wyznaczają swojego przedstawiciela operatora, który jest z kolei odpowiedzialny przed daną instytucją pośredniczącą i Krajowym Punktem Kontaktowym za wdrażanie grupy projektów²³.

Należy w tym miejscu podkreślić, że niezwykle istotne dla powodzenia takiego programu jest jasne określenie zadań i obowiązków poszczególnych partnerów, a nade wszystko określenie roli partnera wiodącego. Jest tak, ponieważ to na nim ciąży pełna odpowiedzialność za przekazanie grupy projektów i środków finansowych do projektodawców składowych projektów. Operatorami programu mogą być wszystkie instytucje sektora publicznego i prywatnego, a także organizacje pozarządowe utworzone w sposób zgodny z prawem państwa beneficjenta i działające w interesie publicznym²⁴. W ramach programu beneficjenci końcowi²⁵, realizując projekty, odpowiadają przede wszystkim właśnie przed operatorem.

Przy realizacji programu operator zobowiązany jest do wniesienia wkładu własnego na ogólnych zasadach kwalifikowalności²⁶. Wkład ten dokonywany jest niezależnie od współfinansowania przez finalnych beneficjentów (poszczególnych projektów realizowanych w ramach programu). Działanie takie ma na celu stworzenie funduszu operacyjnego programu, którego środki finansowe będą umożliwiały realizację poszczególnych

²² Por.: Pojedyncze projekty. Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Norweski Mechanizm Finansowy 2004–2009, Wytyczne, luty 2006, <http://www.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/DBDE4E26-E3EB-4D90-B79A-8ED6E54FA984/18401/Pojedynczeprojektyluty2006.pdf>, s. 3.

²³ Por.: Program Operacyjny dla wykorzystania środków finansowych w ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego, Warszawa 2005, wersja zatwierdzona przez Radę Ministrów 26 lipca 2005 roku ze zmianami przyjętymi przez Radę Ministrów 14 listopada 2006 roku oraz 22 czerwca 2007 roku, s. 9.

²⁴ Programy (grupy projektów). Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Norweski Mechanizm Finansowy 2004–2009, wytyczne, luty 2006, http://www.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/DBDE4E26-E3EB-4D90-B79A-8ED6E54FA984/17470/Programy_luty_2006.pdf, s. 3.

²⁵ Beneficjent końcowy oznacza podmiot, który jest projektodawcą w ramach programu. Co ważne, podmiot pozostający w partnerstwie z operatorem nie może składać propozycji projektowych w ramach programu. Partnerzy mogą jednak uczestniczyć w procedurze wyborów projektów.

²⁶ Szczegółowe warunki dotyczące kwalifikowalności wydatków. Mechanizm Finansowy EOG & Norweski Mechanizm Finansowy 2004–2009, wersja z maja 2006 roku, <http://www.old.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/9739B214-9A7E-493E-B05B-745388CD4FB4/21609/Kwalifikowalnoscwersja240506final.pdf>

projektów. Potencjalny operator jest przy tym zobowiązany do przygotowania kompleksowego systemu zarządzania programem²⁷.

Granty blokowe mają na celu ułatwienie realizacji projektów dla podmiotów, które nie mają wystarczającego potencjału, aby z powodzeniem samodzielnie realizować projekt. Ma to szczególne znaczenie w kontekście skomplikowanej i długotrwałej procedury selekcji propozycji projektowych w ramach Mechanizmów. Wdrażanie grantu blokowego przebiega dwuetapowo. Najpierw wybierany jest operator – podmiot mający wystarczająco duży potencjał finansowo-organizacyjny. Jego zadaniem jest przygotowanie dużego projektu zakładającego jego realizację w ściśle określonym celu. Operator ogłasza konkurs na podprojekty dla beneficjentów końcowych. Mowa tutaj o wyspecjalizowanych podmiotach zajmujących się na przykład integracją społeczną lub lokalnymi inicjatywami rozwojowymi, a posiadających mniejszy potencjał organizacyjny²⁸. W ten sposób granty blokowe przyczyniają się do zwiększenia dostępności Mechanizmów nie tylko dla podmiotów o dużym potencjale, ale i dla małych organizacji działających lokalnie. Operatorzy grantów blokowych, w ramach powierzonych im zadań, odpowiedzialni są za wdrażanie grantów blokowych przed Krajowym Punktem Kontaktowym oraz Mechanizmem Finansowym EOG, a także Norweskim Mechanizmem Finansowym.

Środki pochodzące z obu Mechanizmów Finansowych są ponadto przeznaczone na granty blokowe w formie:

- Funduszu Kapitału Początkowego,
- Funduszu dla Organizacji Pozarządowych,
- Polsko-Norweskiego Funduszu Badań Naukowych,
- Funduszu Stypendialnego i Szkoleniowego,
- Funduszu Pomocy Technicznej, oraz dodatkowo
- Funduszu Wymiany Kulturalnej (ustanowionego w 2006 roku).

Tabela 85. Indykatywny podział środków na granty blokowe na lata 2004–2008 (w mln euro; w cenach z 2004 roku)

| Nazwa funduszu | Wkład MF EOG/NMF | Wkład beneficjentów | % alokacji dla Polski |
|---------------------------------------|------------------|---------------------|-----------------------|
| Fundusz dla Organizacji Pozarządowych | 37,34 | 4,15 | 7 |
| Fundusz Kapitału Początkowego | 2,0 | 0,5 | 0,4 |
| Fundusz Stypendialny i Szkoleniowy | 16,01 | 1,78 | 3 |
| Fundusz Pomocy Technicznej | 9,86 | 1,5 | 1,8 |
| Aneks C ogółem | 65,21 | 7,93 | 12,2 |

Źródło: Podział środków w ramach Mechanizmów Finansowych EOG oraz Norweskiego na lata 2004–2009 według Programu Operacyjnego ze zmianami z 14 listopada 2006 roku, <http://www.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/211D3DC4-DA2B-4306-BAAF-BD48AA5EAA2B/28264/PodzialsrodkowwramachMFPO2006.pdf>, s. 2

²⁷ <http://www.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/DBDE4E26-E3EB-4D90-B79A-8ED6E54FA984/27318/system-zarzadzaniaprogram1.pdf>

²⁸ Granty blokowe. Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Norweski Mechanizm Finansowy 2004–2009, wersja z lutego 2006 roku, http://www.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/444FD9F8-0DD1-4075-9555-1D1226CCDC15/17471/Granty_blokowe_luty_2006.pdf, s. 3.

Mnogość analiz, stosownych planów i studiów wykonalności, które potencjalny beneficjent projektodawca musi przygotować, zdaje się niejednokrotnie zadaniem ponad siły. Dotyczy to nie tylko sektora pozarządowego, ale również przedsiębiorstw komercyjnych, a nawet jednostek samorządu terytorialnego. Mając to na uwadze, utworzono Fundusz Kapitału Początkowego, który jest specyficzną formą pomocy ustanowionej w celu wsparcia procesu przygotowania projektów realizowanych przez podmioty polskie w ramach partnerstw dwustronnych z podmiotami państw darczyńców. Oczywiście takich, które przedkładane są do dofinansowania w ramach obu Mechanizmów Finansowych i mają na celu wspieranie bądź tworzenie nowych partnerstw albo przygotowanie i wdrożenie nowych projektów²⁹.

W ramach Funduszu Kapitału Początkowego, w czasie naboru trwającego w okresie od 15 grudnia 2006 do 15 lutego 2007 roku, rozdysponowana została kwota około 2 mln euro na wsparcie prac przygotowawczych dla projektów o dużym potencjale, realizowanych przez polskie podmioty działające we współpracy z partnerami z Islandii, Liechtensteinu i Norwegii. W okresie trwania naboru do operatora Funduszu, firmy Ecorys Polska, złożonych zostało 271 wniosków o dofinansowanie w przedziale od 5 000 do 20 000 euro. Komisja Oceny Wniosków sprawdziła 128 projektów, z czego 12 projektów zostało negatywnie ocenionych pod względem formalnym bądź merytorycznym. Ostatecznie decyzje o przyznaniu dofinansowania zostały podjęte w wypadku 116 wniosków. Tym samym wyzerpana została cała alokacja przewidziana dla Funduszu Kapitału Początkowego³⁰.

Fundusz dla Organizacji Pozarządowych ma za zadanie wzmocnienie społeczeństwa obywatelskiego poprzez wzmocnienie instytucji sektora pozarządowego. W szczególności dotyczy to poprawy usług świadczonych przez te podmioty. Mowa tutaj także o promocji dialogu społecznego i obywatelskiego. Wsparcie mogą uzyskać również organizacje, których celem jest zapobieganie korupcji, monitoring i kontrola poczynąń władz publicznych. Wnioski o pojedyncze granty można składać w ramach następujących obszarów³¹:

- demokracja i społeczeństwo obywatelskie,
- ochrona środowiska i zrównoważony rozwój,
- wyrównywanie szans oraz integracja społeczna.

Fundusz obsługiwany jest przez dwóch operatorów. Pierwszym jest Fundacja Fundusz Współpracy³², która zarządza obszarem *Demokracja i społeczeństwo obywatelskie*. Dru-

²⁹ Por.: Program Operacyjny dla wykorzystania środków finansowych w ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego, Warszawa 2005, wersja zatwierdzona przez Radę Ministrów 26 lipca 2005 roku ze zmianami przyjętymi przez Radę Ministrów 14 listopada 2006 roku oraz 22 czerwca 2007 roku, s. 10.

³⁰ Postępy we wdrażaniu Mechanizmów Finansowych, Komunikat Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, http://www.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/F55F2588-14F6-417B-8D6B-8396265C7E4A/36872/eog_220807.r.pdf, s. 3.

³¹ Por.: Program Operacyjny dla wykorzystania środków finansowych w ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego, Warszawa 2005, wersja zatwierdzona przez Radę Ministrów 26 lipca 2005 roku ze zmianami przyjętymi przez Radę Ministrów 14 listopada 2006 roku oraz 22 czerwca 2007 roku, s. 45.

³² Na temat szczegółów dotyczących poszczególnych konkursów zob. <http://www.funduszngo.pl/pl/demokracja-i-spolesczenstwo-strona-glowna/konkurs-projektow-funduszu-dla-organizacji-pozarzadowych-na-lata-2007.html>

gim jest Ecorys Polska³³, która wdraża pozostałe dwa obszary: *Ochrona środowiska i zrównoważony rozwój* oraz *Wyrównanie szans i integracja społeczna*³⁴.

Fundusz Stypendialny i Szkoleniowy oznacza, że beneficjenci będą mogli współpracować z państwami darczyńcami, korzystając z ich dotychczasowych doświadczeń. Korzystające z tego wsparcia instytucje działające w obszarze edukacji będą mogły zarazem przygotować się do funkcjonowania w warunkach Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego oraz pozyskiwać zagranicznych studentów, nauczycieli i naukowców³⁵. Środki Funduszu Stypendialnego i Szkoleniowego mogą być przeznaczone na realizację działań opartych m.in. na procedurach programów wspólnotowych UE Erasmus i Comenius, w ramach których wyodrębniono m.in. następujące typy kwalifikowanych wydatków:

- wymiany uczniów, studentów, doktorantów, nauczycieli i młodych naukowców, staże praktyki,
- projekty zmierzające do poprawienia jakości kształcenia i zasobów dydaktycznych polskich szkół wyższych,
- projekty zmierzające do poprawienia procedur związanych z nostryfikacją wykształcenia,
- szkolenia językowe (polskiego w państwach darczyńcach, języków państw darczyńców w Polsce),
- projekty szkolne – współpraca szkół podstawowych i średnich³⁶.

Na obecnym etapie wdrażania Mechanizmów trwają prace nad uruchomieniem Funduszu Szkolnego i Stypendialnego w Polsce. Ramy prawne tego Funduszu określone zostały w cytowanym już dokumencie Fundusz Stypendialny i Szkoleniowy i Fundusz Wymiany Kulturalnej – zakres i podstawy wdrażania z 17 kwietnia 2007 roku. Zadania operatora będzie pełnił Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji. Jej zadaniem jest przygotowanie szczegółowych założeń dotyczących wdrażania tego Funduszu. Dotyczy to w szczególności przygotowania wzoru wniosku aplikacyjnego uruchamiającego Fundusz³⁷.

Polsko-Norweski Fundusz Badań Naukowych powołany został, aby wspierać finansowanie wspólnych projektów badawczych i innych działań w ramach współpracy naukowej Polski i Norwegii przy wsparciu środków NMF. Wspomniana współpraca polegać ma na realizacji projektów badawczych dotyczących rozwoju technologicznego przygotowywanych przez polskich i norweskich naukowców. Aby takie projekty mogły

³³ Na temat szczegółowych zasad wyboru projektu oraz niezbędnej dokumentacji zob. <http://www.funduszngo.pl/pl/ochrona-srodowiska-strona-glowna/ochrona-srodowiska.html>, oraz <http://www.funduszngo.pl/pl/wyrownanie-szans-strona-glowna/rowne-szanse-i-integracja-spoleczna.html>

³⁴ Na temat celu oraz możliwych obszarów działania w ramach Funduszu dla Organizacji Pozarządowych oraz szczegółowych kwestii technicznych zob. Fundusz dla Organizacji Pozarządowych. Dokument ramowy. Mechanizm Finansowy EOG oraz Norweski Mechanizm Finansowy 2004–2009, <http://www.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/C280B969-F646-4B3C-8C12-800F04836C14/17197/NGOFundFramework27JanPL.doc>, s. 5–18.

³⁵ Por.: <http://www.eog.gov.pl/Granty+Blokowe/Fundusz+Stypendialny+i+Szkoleniowy/>

³⁶ Posiedzenie Komitetu Europejskiego Rady Ministrów w dniu 17 kwietnia 2007 roku, Fundusz Stypendialny i Szkoleniowy i Fundusz Wymiany Kulturalnej – zakres i podstawy wdrażania, <http://www.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/A61FF425-EFD6-46F8-B559-3BC96054EF22/31695/FSSFWKKERMfinalstrona.pdf>, s. 2.

³⁷ Postępy we wdrażaniu Mechanizmów Finansowych, Komunikat Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, http://www.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/F55F2588-14F6-417B-8D6B-8396265C7E4A/36872/eog_220807r.pdf, s. 3.

być urzeczywistnione, musi funkcjonować wymiana naukowców z obu państw. Wymiana ma obejmować zarówno młodych pracowników nauki³⁸, jak i posiadających już odpowiednie doświadczenie, a więc zarówno na poziomie studiów doktoranckich, jak i wyższym (habilitacyjnym). Ten sposób działania zapewnić ma realizację programów mobilności z jednej strony, z drugiej zaś finansowanie warsztatów i seminariów umożliwiających współpracę między naukowcami z obu państw³⁹. Projekty dotyczące finansowania warsztatu naukowego lub seminarium mogą uzyskać dofinansowanie w maksymalnej wysokości 20 000 euro. W ramach tej formy wsparcia będzie można sfinansować wszelkie koszty związane z organizacją warsztatów, konferencji i seminariów.

Przedstawiona współpraca może być realizowana w obszarach wskazanych w Programie Operacyjnym. Są to:

- badania naukowe z zakresu ochrony środowiska: badanie środowiska, zarządzanie środowiskiem, energia i systemy energetyczne, rozwój technologiczny mający na celu ochronę środowiska,
- badania naukowe w obszarze opieki zdrowotnej: epidemiologia, system opieki zdrowotnej, a także badania dotyczące opieki zdrowotnej (medycznej), telemedycyna⁴⁰.

W wypadku wyraźnej woli obu stron powyższa lista może zostać poszerzona o inne priorytety. Wspólne projekty badawcze nie mogą trwać dłużej niż trzy lata. Zakłada się, że rezultaty takiej współpracy będą konkretne i policzalne, a nade wszystko weryfikowalne. Pokłosiem takiej współpracy mają być nowe patenty, wspólne składanie projektów w ramach 7. Programu Ramowego czy publikacje w renomowanych czasopismach naukowych o światowym znaczeniu⁴¹.

Rolę operatora w Polsce pełni Ośrodek Przetwarzania Informacji w Warszawie, który w celu uruchomienia grantu przygotował Program Operacyjny dla wykorzystania środków z Polsko-Norweskiego Funduszu Badań Naukowych oraz wniosek aplikacyjny. Umowa w sprawie uruchomienia Polsko-Norweskiego Funduszu Badań Naukowych została podpisana z Norweskim Ministerstwem Spraw Zagranicznych w kwietniu 2007 roku. Do zadań operatora należy m.in. bezpośrednia współpraca z beneficjentami (szczególnie w zakresie podpisywania umów, refundacji środków oraz monitoringu i kontroli projektów)⁴².

³⁸ Przykładowo mogą to być stypendia doktoranckie na okres od 3 do 12 miesięcy. Por.: Wytyczne dla polsko-norweskiego funduszu badań naukowych, <http://www.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/846447B9-83E2-4246-80A8-CC688A699E82/19817/WytycznefunduszunaKERM20060408.pdf>, s. 12.

³⁹ Ibidem, s. 4.

⁴⁰ Forma medycyny łącząca elementy telekomunikacji, informatyki i medycyny. Wykorzystując nowe technologie, pozwala na pokonywanie barier geograficznych i na wymianę specjalistycznych danych – obrazów zarówno statycznych, jak i dynamicznych (najwyższej jakości zdjęcia EKG, USG, MRI). Co więcej, pozwala na postawienia diagnozy na odległość oraz na przeprowadzanie operacji chirurgicznych na odległość.

⁴¹ Por.: <http://www.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/846447B9-83E2-4246-80A8-CC688A699E82/19817/WytycznefunduszunaKERM20060408.pdf>, s. 7.

⁴² Postępy we wdrażaniu Mechanizmów Finansowych, Komunikat Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, http://www.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/F55F2588-14F6-417B-8D6B-8396265C7E4A/36872/eog_220807r.pdf, s. 3.

Fundusz Pomocy Technicznej to pomoc w zarządzaniu realizacją projektów dofinansowywanych z Mechanizmów, wdrażaniu ich, monitorowaniu i kontroli. Wspierane mogą być również przedsięwzięcia z zakresu informacji i promocji, systemu zarządzania, wdrażania i przygotowania projektów, czasowego zatrudniania osób w instytucjach bezpośrednio zaangażowanych w realizację zadań w ramach Mechanizmów Finansowych. Wsparcie to uzyskać można także na zakup artykułów biurowych oraz przygotowanie Komitetów Sterujących i Komitetów Monitorujących, a także uczestniczenie w nich. Ponadto środki w ramach pomocy technicznej mogą być wykorzystane na prowadzenie monitoringu i kontroli oraz audytu realizowanych projektów.

Zadania w ramach Funduszu Pomocy Technicznej realizowane są w sposób ciągły. W marcu 2007 roku na rachunki bankowe obu Mechanizmów Finansowych wpłynęły środki finansowe obejmujące refundacje środków za trzy kwartały 2006 roku. Został również zaakceptowany przez darczyńców kolejny, zbiorczy wniosek o płatność za pierwszy kwartał 2007 roku, a także modyfikacja dokumentu „Zapotrzebowanie na środki w ramach Funduszu Pomocy Technicznej” na 2007 rok. Modyfikacja ta była niezbędna z uwagi na konieczność uwzględnienia dodatkowych zadań⁴³.

Po przejściu długiej i skomplikowanej procedury selekcji beneficjent podpisuje umowę o dofinansowanie⁴⁴. Umowa jest dokumentem, na mocy którego wnioskodawca otrzymuje środki z NMF lub MF EOG. Określa ona przy tym szczegółowe warunki realizacji projektu. We wniosku o płatność sporządza się sumaryczne zestawienie wydatków dotyczących działań kwalifikowanych w ramach danego projektu pojedynczego lub programu. Następnie wedle sugestii MRR⁴⁵ środki te dzieli się na dwie kwoty, zgodnie z procentowymi wielkościami dofinansowania projektu przyznanego w ramach Mechanizmów Finansowych oraz wkładu własnego beneficjenta. W związku z tym kwoty z faktur oraz innych dowodów księgowych, na których podstawie został sporządzony wniosek o płatność, sumuje się i rozlicza zbiorczo, dzieląc otrzymaną sumę na środki finansowe przyznane w ramach Mechanizmów Finansowych oraz środki finansowe będące wkładem własnym beneficjenta do projektu.

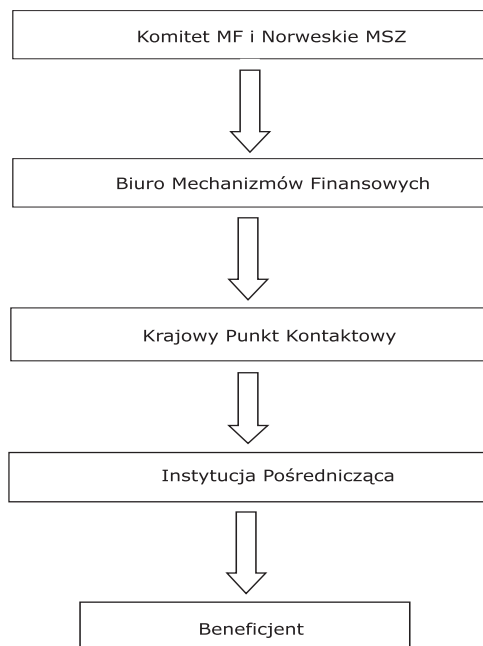
W ramach realizowanych projektów pomoc wypłacana jest w formie refundacji poniesionych kosztów, zgodnie z ustalonym harmonogramem. Możliwe jest także otrzymanie płatności zaliczkowej. Wydatki, aby mogły być refundowane, zawarte muszą być w zatwierdzonym budżecie projektu i udokumentowane fakturami lub innymi dokumentami księgowymi o równoważnej wartości dowodowej⁴⁶.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ W ramach NMF oraz EOG przygotowano jednolity Wzór Umowy finansowej pomiędzy Komitetem Mechanizmu Finansowego a Krajowym Punktem Kontaktowym o dofinansowanie projektu w ramach Mechanizmu Finansowego EOG, http://www.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/CD7DE6DE-4A50-42A0-9072-0D822CC88A25/29871/SGAEEA_final_pol.pdf oraz: Warunki umowy dla pojedynczych projektów dofinansowanych w ramach Mechanizmu Finansowego EOG, http://www.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/CD-7DE6DE-4A50-42A0-9072-0D822CC88A25/29874/TaCIPEEA_final_pol.pdf

⁴⁵ <http://www.eog.gov.pl/Pytania+i+odpowiedzi/rozliczanie+faktur+dowody+ksiegowe.htm>

⁴⁶ Por.: Program Operacyjny dla wykorzystania środków finansowych w ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego, Warszawa 2005, wersja zatwierdzona przez Radę Ministrów 26 lipca 2005 roku ze zmianami przyjętymi przez Radę Ministrów 14 listopada 2006 roku oraz 22 czerwca 2007 roku, s. 7.

Schemat 10. Przepływy finansowe w ramach EOG

Źródło: opracowanie własne

Biorąc pod uwagę m.in. skomplikowaną procedurę aplikowania i zatwierdzania, a także wymogi zarówno formalne, jak i merytoryczne, przejście przez procedurę wyboru jest zadaniem niezwykle trudnym. Tym trudniejszym, że Fundusz ten cieszył się i nadal się cieszy dużym powodzeniem, co oznacza, że tylko niewielki procent składających ma szansę uzyskania środków na niezbędne inwestycje. Potwierdza to najlepiej następujące zestawienie statystyczne: w ramach pierwszego naboru złożono 1391 wniosków, z czego 149 wniosków zostało dotychczas pozytywnie ocenionych przez państwa darczyńców⁴⁷ i tym samym skierowanych do realizacji.

Rynek zapotrzebowania na usługi consultingowe u potencjalnych beneficjentów wywołał reakcję w postaci powstawania firm consultingowych, które za pomoc w przygotowaniu stosownych dokumentów pobierały sowite opłaty. W związku z tym nie brakuje opinii, że na funkcjonowaniu Mechanizmów skorzystały przede wszystkim właśnie firmy szkoleniowo-doradcze. Nie zmienia to jednak faktu, że ze względu na ograniczony budżet Mechanizmów, jedynie niektóre podmioty uzyskały dofinansowanie. Wielu projektodawców odpadało już na etapie oceny formalnej. Powodem tego było to, że częstotliwość zmian szczegółowych wytycznych w trakcie trwania konkursu była tak wielka, iż uniemożliwiała przygotowanie formalnie poprawnej propozycji projektowej

⁴⁷ Postępy we wdrażaniu Mechanizmów Finansowych, Komunikat Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, http://www.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/F55F2588-14F6-417B-8D6B-8396265C7E4A/36872/eog_220807r.pdf, s. 1.

wraz z wymaganymi załącznikami. Szczególnie widoczne było to na etapie początkowym wdrażania Mechanizmów.

W ramach drugiego naboru złożono łącznie 1203 wnioski na szacunkową kwotę dofinansowania ponad 1,3 mld euro. Kwota ta przekracza prawie ośmiokrotnie dostępną alokację przewidzianą do rozdysponowania w drugim naborze wniosków⁴⁸. W wyniku procesu naboru jedynie 95 wniosków zostało rekomendowanych do dofinansowania⁴⁹. Na uwagę zasługuje to, że w ramach priorytetu *Pomoc techniczna przy wdrażaniu acquis communautaire* nie wpłynął ani jeden wniosek⁵⁰. Wśród podmiotów składających propozycje projektowe zdecydowanie dominują jednostki samorządu terytorialnego, gdyż dysponują one wystarczającym potencjałem finansowo-organizacyjnym. Natomiast sektor prywatny jest zdecydowanie najmniej licznie reprezentowaną grupą wśród wnioskodawców. Przyczynę tego stanu rzeczy prawdopodobnie upatrywać należy w samej konstrukcji Mechanizmów, które biorąc pod uwagę duży stopień sformalizowania oraz niski poziom dofinansowania dla firm, nie są dla nich atrakcyjnym źródłem finansowania własnej działalności.

Tabela 86. Podział wnioskodawców według typów na podstawie analizy wniosków złożonych w czasie naboru w 2007 roku MF EOG oraz NMF

| Typ beneficjenta | Beneficjenci (w %) |
|---|--------------------|
| Jednostki samorządu terytorialnego | 54 |
| Administracja rządowa i centralna | 3 |
| Szkoły wyższe, jednostki badawczo-rozwojowe, placówki PAN | 15 |
| Organizacje pozarządowe, Kościoły i związki wyznaniowe | 10 |
| Jednostki służby zdrowia | 15 |
| Sektor prywatny, w tym przedsiębiorstwa | 3 |

Źródło: <http://www.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/84F50955-3A61-473C-B2EB-37E313A88A4B/38506/beneficjenci-proc2007.pdf>

Trzeci i ostatni nabór w ramach Mechanizmów ma miejsce od 1 lutego do 31 marca 2008 roku. Priorytet 2.5 „Opieka zdrowotna i opieka nad dzieckiem” został wyłączony z tego naboru. Kwota przeznaczona na nabór wynosi 60 615 tys. euro⁵¹.

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Por.: Stosowne listy rankingowe, <http://www.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/84F50955-3A61-473C-B2EB-37E313A88A4B/36958/3listarankingowa2007.pdf>; <http://www.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/84F50955-3A61-473C-B2EB-37E313A88A4B/38581/9listarankingowa2007.pdf>; <http://www.eog.gov.pl/NR/donlyres/84F50955-3A61-473C-B2EB-37E313A88A4B/39011/ListaRankingowaMSWiAposiedzenie24lipca2007r.doc>; <http://www.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/84F50955-3A61-473C-B2EB-37E313A88A4B/40021/1listarekom2007.pdf>; <http://www.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/84F50955-3A61-473C-B2EB-37E313A88A4B/40022/8listarekom2007.pdf>

⁵⁰ Por.: <http://www.eog.gov.pl/Ocena+wnioskow/Wyniki+naborow/Wyniki+naboru+2007/wyniki+naboru+2007.html>

⁵¹ Por.: <http://www.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/DED3C259-77D0-4CD1-8E6D-27F1FA988381/42349/Tabelaalokacjiwramachtrzeciegonaboru.pdf>

2. Szwajcarski Program Współpracy w celu Zmniejszenia Różnic Społeczno-Gospodarczych w Obrębie Rozszerzonej Unii Europejskiej

2.1. Postanowienia wspólne

Konfederacja Szwajcarska, prowadząc partnerską politykę w stosunku do krajów Europy Środkowo-Wschodniej, przyczynia się do urzeczywistniania obszaru zagwarantowania pokoju, wolności i dobrobytu w Europie. Oznacza to, że asygnuje środki dla nowych państw członkowskich zapóźnionych w rozwoju na nadrobienie zaległości cywilizacyjnych w wybranych przez siebie obszarach tematycznych. Nie brak jednak opinii mówiących o tym, że w ten sposób Szwajcaria płaci za dostęp do wspólnego rynku UE. W szczególności mowa tutaj o korzystnych umowach handlowych z UE oraz pozyskiwaniu nowych rynków zbytu w krajach Europy Środkowo-Wschodniej⁵². Tym sposobem Szwajcaria, nie będąc członkiem UE, korzysta z przywilejów uczestnictwa we wspólnym rynku UE.

W kwietniu 2003 roku Rada upoważniła Komisję do wynegocjowania ze Szwajcarią w imieniu Wspólnoty umowy w sprawie wkładu finansowego Szwajcarii na rzecz zmniejszenia różnic gospodarczych i społecznych w rozszerzonej Unii Europejskiej (Swiss-Polish Cooperation Programme to Reduce Economic and Social Disparities within the Enlarged European Union). Negocjacje w sprawie szczegółów technicznych związanych z tym wkładem prowadzono między listopadem 2004 a majem 2005 roku⁵³. W rezultacie negocjacji sformułowano protokół ustaleń⁵⁴. Reguluje on m.in. ogólne ramy finansowe, sektory uznane za priorytetowe, kwestie proceduralne dotyczące wdrażania Programu Współpracy w państwach beneficjentach. Na podstawie Decyzji z 25 października 2005 roku państwa członkowskie mogą zawierać indywidualne umowy ramowe ze Szwajcarią w sprawie uczestnictwa w Programie. Stosownie do postanowień tej Decyzji, Mechanizm ustanowiony został na okres pięciu lat z budżetem w wysokości 1 mld franków szwajcarskich (około 635 mln euro)⁵⁵.

Beneficjentami programu są państwa członkowskie UE, które przystąpiły do jej struktur 1 maja 2004 roku. Polska znajduje się w gronie państw beneficjentów na mocy Umowy Ramowej o wdrażaniu Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy⁵⁶. Umowa Ramowa ustanawia zasady i procedury ogólne dla programowania i realizacji współpracy na rzecz zmniejszania różnic społeczno-gospodarczych w obrębie rozszerzonej UE. Na podkreślenie zasługuje tutaj fakt, że Memorandum of Understanding określa

⁵² <http://gospodarka.gazeta.pl/gospodarka/1,33182,4246342.html>

⁵³ Por.: COM (2005) 468 końcowy, s. 4.

⁵⁴ Ibidem, s. 6–10.

⁵⁵ Ibidem, s. 6.

⁵⁶ Por.: Umowa Ramowa pomiędzy Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Szwajcarską Radą Federalną o wdrażaniu Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy w celu Zmniejszenia Różnic Społeczno-Gospodarczych w Obrębie Rozszerzonej Unii Europejskiej, <http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/1732FA01-4680-4026-B963-AAD6289412AF/41472/SzwajcarskoPolskaUmowaRamowa2.pdf>

strategiczne kierunki działania Programu na obszarze wszystkich państw beneficjentów. Natomiast każdy kraj beneficjent, aby wydatkować środki, negocjuje na tej podstawie ramową umowę⁵⁷ o współpracy.

Tabela 87. Podział koperty finansowej w ramach Szwajcarskiego Programu Współpracy w celu Zmniejszenia Różnic Społeczno-Gospodarczych w Obrębie Rozszerzonej Unii Europejskiej

| Państwo beneficjent | Kwoty (we frankach szwajcarskich) |
|---------------------|-----------------------------------|
| Cypr | 5 988 000 |
| Czechy | 109 780 000 |
| Estonia | 39 920 000 |
| Litwa | 70 858 000 |
| Łotwa | 59 880 000 |
| Malta | 2 994 000 |
| Polska | 489 020 000 |
| Słowacja | 66 866 000 |
| Słowenia | 21 956 000 |
| Węgry | 130 738 000 |

Źródło: *Memorandum of Understanding* (dotyczące Szwajcarskiego Programu Współpracy w celu Zmniejszenia Różnic Społeczno-Gospodarczych w Obrębie Rozszerzonej Unii Europejskiej), http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/1732FA01-4680-4026-B963-AAD6289412AF/41470/MoU_pl2.pdf, s. 3

Program zakłada realizację projektów w ramach czterech obszarów tematycznych⁵⁸:

- bezpieczeństwo, stabilność i wsparcie reform (wspieranie reorganizacji zarządzania na szczeblu regionalnym i lokalnym; środki ochrony granic; poprawa zarządzania sprawami imigracji i azylu; reforma wymiaru sprawiedliwości; wzmocnienie instytucji i ich zdolności do walki z korupcją i przestępczością zorganizowaną; bezpieczeństwo nuklearne; przeciwdziałanie oraz zasady postępowania w razie katastrof naturalnych; inicjatywy rozwoju regionalnego w regionach peryferyjnych i zubożałych),

⁵⁷ Każda umowa ramowa powinna zawierać następujące elementy: odniesienie do Memorandum of Understanding; cele współpracy między Szwajcarią a państwem partnerskim; daty rozpoczęcia i zakończenia współpracy między Szwajcarią a państwem członkowskim; całkowitą kwotę szwajcarskiej pomocy finansowej oraz proces przeglądu dokonywanego przez Szwajcarię i Wspólnotę Europejską; ramy programowe (priorytetowe obszary finansowania, zasady, partnerzy) współpracy między Szwajcarią a państwem partnerskim; procedury i kryteria wyboru (w tym wymiana informacji i współpraca z Komisją Europejską), proces zatwierdzania oraz wdrażanie projektów i programów; formy finansowania projektów i programów; zasady dotyczące wykorzystania dostępnych środków, poziomy dofinansowania, koszty zarządzania (maksymalnie 5%), system płatności, audyt i kwestie administracyjne; kompetencje i koordynacja w zakresie realizacji Umowy ramowej. Por.: *Memorandum of Understanding* (dotyczące Szwajcarskiego Programu Współpracy w celu Zmniejszenia Różnic Społeczno-Gospodarczych w Obrębie Rozszerzonej Unii Europejskiej), http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/1732FA01-4680-4026-B963-AAD6289412AF/41470/MoU_pl2.pdf, s. 8.

⁵⁸ Por.: *ibidem*, s. 3–5.

- środowisko i infrastruktura (budowa i modernizacja infrastruktury technicznej; poprawa warunków środowiskowych, zmniejszenie emisji substancji szkodliwych, ustalenie i przestrzeganie standardów i norm monitoringu ekologicznego; eliminacja odpadów toksycznych i rewitalizacja stref skażonych; planowanie zagospodarowania obszaru, infrastruktury i środowiska na poziomie regionalnym, miejskim i wiejskim; środowiskowe inicjatywy transgraniczne; bioróżnorodność i ochrona środowiska naturalnego),
- wspieranie sektora prywatnego (rozwój sektora prywatnego i promocja eksportu ze szczególnym uwzględnieniem małych i średnich przedsiębiorstw; poprawa dostępu do kapitału, wspieranie MŚP w zakresie zarządzania; promocja organicznych produktów rolnych posiadających stosowne certyfikaty; promocja standardów, norm i oceny zgodności w dziedzinie przemysłowej produkcji rolnej; promocja produkcji przemysłowej zgodnej z zasadą zrównoważonego rozwoju w aspekcie społecznym, środowiskowym i wydajności ekologicznej; poprawa ram regulacyjnych sektora finansowego oraz wzmacnianie instytucji i rynków finansowych; ochrona własności intelektualnej),
- rozwój społeczny i zasobów ludzkich (rozwijanie zdolności administracji publicznej na poziomie centralnym, regionalnym i samorządowym w celu osiągnięcia standardów europejskich; szkolenia techniczne i zawodowe; badania i rozwój; zdrowie – modernizacja szpitali, reforma systemu ubezpieczeń zdrowotnych, działania prewencyjne; współpraca między miastami i gminami; wsparcie międzynarodowych inicjatyw rozwoju).

Za koordynację wsparcia w ramach programu odpowiada kraj darczyńca, tj. Szwajcaria, oraz Komisja Europejska. W szczególności oba podmioty odpowiadają za informowanie o możliwościach finansowych Programu i stopniu wykorzystania środków. Natomiast odpowiedzialność za wybór propozycji projektowych została rozdzielona pomiędzy Szwajcarię a państwo beneficjenta. Projekty realizowane są na zasadach współpracy dwu- i wielostronnej (zakładającej współfinansowanie przez inne instytucje lub darczyńców). Szwajcarska pomoc w formie dofinansowania nie może przekroczyć 60% kosztów projektu. Tylko projekty otrzymujące dodatkowe finansowanie w formie alokacji budżetowych przyznanych przez władze krajowe, regionalne lub lokalne uprawniają do podniesienia tego progu do 85% kosztów całkowitych⁵⁹.

2.2. Szwajcarsko-Polski Program Współpracy

Jak już wspomniano, Polska jest beneficjentem Programu na podstawie umowy ramowej dotyczącej wdrażania Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy (Swiss-Polish Cooperation Programme) podpisanej 20 grudnia 2007 roku⁶⁰. Jej celem, stosownie do zapi-

⁵⁹ Por.: *ibidem*, s. 6 n.

⁶⁰ Umowa Ramowa Pomiedzy Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Szwajcarską Radą Federalną o Wdrażaniu Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy w celu Zmniejszenia Różnic Społeczno-Gospodarczych w Obrębie Rozszerzonej Unii Europejskiej, http://www.mrr.gov.pl/Aktualnosci/strona_glowna/podp_um_szw_pol_progr_wsp.htm; oraz: http://www.mrr.gov.pl/Aktualnosci/podp_um_szw_pol_progr_wsp.htm

sów art. 2, jest ustanowienie zasad i procedur ramowych dla programowania i realizacji Programu Współpracy, jednocześnie Szwajcaria przyznaje Polsce bezzwrotną pomoc finansową mającą na celu zmniejszenie różnic społeczno-gospodarczych w wysokości do 489 020 000 franków szwajcarskich⁶¹. Państwo członkowskie może otrzymać środki wyłącznie do wysokości zaciągniętych zobowiązań (wartości wyłonionych do dofinansowania projektów) w okresie zaciągania zobowiązań.

W ramach Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy obowiązuje pięcioletni okres zaciągania zobowiązań i dziesięcioletni okres wydatkowania, który rozpoczął się 14 czerwca 2007 roku, tj. w dniu przyznania pomocy finansowej Polsce przez Szwajcarię⁶². Przyznawana pomoc finansowa jest rozdysponowywana na realizację projektów w następujących formach:

- a) wsparcie finansowe (przykładowo dotyczy to linii kredytowych, gwarancji, poręczeń, udziału w kapitale akcyjnym, pożyczek),
- b) grantów blokowych⁶³,
- c) funduszu na przygotowanie projektów⁶⁴,
- d) funduszu pomocy technicznej,
- e) stypendiów⁶⁵.

Pomoc jest przyznawana zgodnie z celami, zasadami⁶⁶, strategiami⁶⁷, obszarami koncentracji geograficznej i tematycznej, które zostały określone w Ramach Programowych. Tam również znajduje się indykatywny podział środków finansowych pomiędzy poszczególne obszary. Ciekawym rozwiązaniem jest zasada koncentracji geograficznej, czyli wsparcia regionów zapóźnionych w rozwoju. Mowa tutaj o województwach: lu-

⁶¹ Por.: art. 2 ust. 2 i art. 3 ust. 1 Umowy Ramowej Pomiędzy Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Szwajcarską Radą Federalną o Wdrażaniu Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy w celu Zmniejszenia Różnic Społeczno-Gospodarczych w Obrębie Rozszerzonej Unii Europejskiej, http://www.mrr.gov.pl/Aktualnosci/strona_glowna/podp_um_szw_pol_progr_wsp.htm

⁶² Por.: ibidem, art. 3.

⁶³ Grant blokowy oznacza fundusz utworzony w jasno określonym celu, zapewniający wsparcie dla organizacji lub instytucji. Co ważne, umożliwia efektywne kosztowo zarządzanie programami składającymi się z wielu mniejszych projektów. Na temat szczegółowych kryteriów wyboru projektów w ramach grantów blokowych por.: Aneks nr 3: Zasady i Procedury dla Grantów Blokowych, Funduszu na Przygotowanie Projektów, Funduszu Pomocy Technicznej oraz Funduszu Stypendialnego w ramach Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy, <http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/1732FA01-4680-4026-B963-AAD6289412AF/41484/AneksIIdoUmowyRamowej2.pdf>, s. 1–3.

⁶⁴ Jest to wsparcie finansowe mające na celu przygotowanie kompletnej propozycji projektowej. Ma to szczególnie znaczenie w wypadku projektów infrastrukturalnych, w których koszt przygotowania projektu wraz załącznikami ze względu na specyfikę jest wysoki, ibidem, s. 4.

⁶⁵ Przeznaczone są dla polskich studentów, pracowników naukowych studiujących bądź pracujących na uczelniach i w instytucjach badawczych w Szwajcarii. W ramach kosztów kwalifikowanych znajdujemy koszty związane z wypłatą stypendiów, takie jak: przemieszczanie się, koszty utrzymania, ubezpieczenie, opłaty za egzaminy, koszty konkretnych badań i publikacji, ibidem, s. 6.

⁶⁶ Współpraca polsko-szwajcarska opiera się na następujących zasadach: transparentność, integracja społeczna, równe szanse i prawa, zrównoważone środowisko naturalne, zaangażowanie wszystkich zainteresowanych stron, subsydiarność i decentralizacja. Por.: Aneks nr 1 Ram Programowych Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy, <http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/1732FA01-4680-4026-B963-AAD6289412AF/41481/AneksIdoUmowyRamowej2.pdf>, s. 1.

⁶⁷ Główne zasady strategiczne odnoszą się do: koncentracji środków na ograniczonej liczbie priorytetów, podejścia programowego, podejścia projektowego, projektów międzynarodowych, partnerów i beneficjentów, partnerstwa, elastyczności, promocji. Por.: ibidem, s. 2 n.

belskim, podkarpackim, świętokrzyskim oraz małopolskim, na których terytorium alokowane ma zostać co najmniej 40% środków Programu⁶⁸.

Tabela 88. Indykatywny podział środków w ramach Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy (w mln franków szwajcarskich)

| Obszary i indykatywne alokacje finansowe | Indykatywna finansowa alokacja |
|---|---------------------------------------|
| 1. Bezpieczeństwo, stabilność i wsparcie reform | 70 |
| 2. Środowisko i infrastruktura | 127,5 |
| 3. Wspieranie sektora prywatnego | 73 |
| 4. Rozwój społeczny i zasobów ludzkich | 65 |
| 5. Alokacje specjalne | 55,45 |
| 6. Środki niealokowane | 98,07 |
| Całkowita indykatywna alokacja | 489,02 |

Źródło: Aneks nr 1 do Ram Programowych Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy, <http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/1732FA01-4680-4026-B963-AAD6289412AF/41481/AneksIdoUmowyRamowej2.pdf>, s. 11 n.

Środki wydatkowane w ramach Programu nie mogą być wydawane na tożsame działania, których realizacja może zostać sfinansowana nie tylko ze środków funduszy strukturalnych i FS, ale również z innych źródeł finansowania⁶⁹. Koordynację w tej mierze zapewnia strona szwajcarska. Po stronie polskiej odpowiedzialność ta spoczywa na ministrze właściwym do spraw rozwoju regionalnego. W związku z tym obie strony odpowiedzialne są za przekazywanie niezbędnych informacji w tym zakresie.

Umowa Ramowa określa również katalog kosztów, które w żadnym razie nie podlegają refundacji. Są to wydatki poniesione przed podpisaniem umowy o dofinansowanie projektu, odsetki od zadłużenia, zakup nieruchomości, koszty osobowe zatrudnienia pracowników w polskich instytucjach zaangażowanych we wdrażanie Programu. Niekwalifikowalny pozostaje podatek VAT, który może zostać odzyskany przez projektodawcę⁷⁰.

Dla Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy po stronie polskiej rolę Krajowej Instytucji Koordynującej (KIK) odgrywa Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Do jej zadań należy zarządzanie przyznaną pomocą finansową, w tym także audyt i kontrola finansowa realizacji projektów. Po stronie szwajcarskiej, w zależności od przedmiotowych kompetencji, do działań upoważnione są Ministerstwo Gospodarki działające za pośrednictwem Państwowego Sekretariatu ds. Ekonomicznych (SECO). Ambasada Szwajcarii odgrywa rolę punktu kontaktowego dla KIK, której działanie sprowadza się do informowania i promowania w zakresie możliwości skorzystania z pomocy finansowej Programu⁷¹.

⁶⁸ Por.: ibidem, s. 4.

⁶⁹ Por.: art. 6 ust. 1 Umowy Ramowej Pomiędzy Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Szwajcarską Radą Federalną o Wdrażaniu Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy w celu Zmniejszenia Różnic Społeczno-Gospodarczych w Obrębie Rozszerzonej Unii Europejskiej, <http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/1732FA01-4680-4026-B963-AAD6289412AF/41472/SzwajcarskoPolskaUmowaRamowa2.pdf>

⁷⁰ Por.: ibidem, art. 5 ust. 5.

⁷¹ Por.: ibidem, art. 9.

3. Inne instrumenty wsparcia (JASPERS, JEREMIE, JESSICA)

3.1. JASPERS

JASPERS (Joint Assistance to Support Projects in European Regions) to program UE mający na celu udzielenie pomocy w ramach przygotowywania dużych projektów inwestycyjnych. W szczególności mowa tutaj o sektorze transportu i środowiska dla lepszego wykorzystania funduszy strukturalnych w nowej perspektywie finansowania. Jest to program pomocy technicznej realizowanych wspólnie przez Europejski Bank Inwestycyjny, Komisję Europejską, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju⁷².

Pomoc ta jest oferowana w celu przygotowania dużych projektów inwestycyjnych od 20 mln euro w sektorze środowiska do 50 mln w sektorze transportu i innych sektorach⁷³, które kwalifikują się do wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Funduszu Spójności⁷⁴. Wsparcie ma charakter doradczy. Przedmiotem wsparcia JASPERS jest pomoc techniczna w zakresie:

- weryfikacji przygotowanej dokumentacji (studium wykonalności, sposób wyliczenia poziomu dofinansowania, dokumentacja środowiskowa),
- analizy wybranych kwestii problemowych (w tym analizy optymalnych rozwiązań instytucjonalnych),
- doradztwa i wsparcia w rozwiązaniu kwestii istotnych dla przygotowania projektu (np. możliwość pomocy publicznej),
- wsparcia o charakterze horyzontalnym związanym z przygotowaniem dużych projektów (wytyczne dla projektów generujących dochód, programy pomocy publicznej),
- poprawy jakości wniosków o dofinansowanie zatwierdzanych przez Komisję Europejską,
- wsparcia przy określaniu warunków dla konsultantów przygotowujących dokumentację (Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia),
- wsparcia na etapie koncepcyjnym przygotowania projektów (analiza optymalnych rozwiązań instytucjonalnych, niezależna ocena przy wyborze wariantu realizacji, weryfikacja przyjętych założeń, wskazanie pominiętych lub niedostatecznie uwzględnionych elementów krytycznych).

Wszystkie państwa członkowskie UE mogą korzystać z tej pomocy, ale nie są do tego zobowiązane. Także skorzystanie z tej pomocy nie oznacza konieczności zaciągnięcia pożyczek z EBI lub EBOiR dla realizacji dużych projektów infrastrukturalnych. Spo-

⁷² Por.: JASPERS: Technical Assistance for Project Preparation, http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/2007/jjj/doc/pdf/jaspers_info_note.pdf, s. 1.

⁷³ Por.: art. 39 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

⁷⁴ W ramach inicjatywy JASPERS mają zastosowanie następujące artykuły Rozporządzenia ogólnego nr 1083/2006: 36, 39, 40, 41, 45.

dziewanym efektem uruchomienia JASPERS jest przyspieszenie procesu decyzyjnego w zakresie przyznawania funduszy europejskich na duże projekty infrastrukturalne. Zakłada się, że dzięki wsparciu doświadczonych konsultantów jakość ich przygotowania będzie zdecydowanie wyższa. JASPERS może być wykorzystywany przez państwa członkowskie do przygotowania projektów, może też być wykorzystany przez DG REGIO do oceny wniosków złożonych formalnie przez państwa członkowskie. Może być także przydatnym instrumentem przy realizacji projektów w ramach partnerstwa publicznoprywatnego⁷⁵. Źródłem finansowania tego instrumentu są środki Komisji Europejskiej oraz EBI. Kraje beneficjenci programu nie będą obciążeni kosztami JASPERS.

Bezpośrednie programowanie działania inicjatywy polega na uzgodnieniu przez kraj beneficjenta z JASPERS i KE planu działań na dany rok, który to plan wskazuje priorytety, cele i konkretne projekty przeznaczone do objęcia wsparciem:

- projekty, dla których wsparcie nie zostało zakończone w danym roku, kontynuowane są w roku następnym,
- wskazany jest także zakres wsparcia dla poszczególnych projektów,
- przy tworzeniu planu bierze się pod uwagę ograniczone zasoby w ramach JASPERS i dlatego w uzasadnionych wypadkach dopuszcza się możliwość uzupełnienia planu działań w trakcie roku.

Plan działań na 2007 rok zawierał projekty z sektora transportu, środowiska, energetyki, infrastruktury badawczo-rozwojowej, rekultywacji oraz infrastruktury społecznej przewidziane do realizacji w ramach Programu Operacyjnego: Infrastruktura i Środowisko, Programu Operacyjnego: Innowacyjna Gospodarka, Programu Operacyjnego: Rozwój Polski Wschodniej oraz Regionalnych Programów Operacyjnych. Projekty do wsparcia w ramach JASPERS zgłaszane są przez instytucje zarządzające programami operacyjnymi we współpracy z instytucjami pośredniczącymi. Zgłaszane projekty powinny być przewidziane do realizacji, tj. wskazane w indykatywnym wykazie dużych projektów dla danego programu operacyjnego. Dla każdego projektu konieczne jest wypełnienie fiszki (również w języku angielskim) przedstawiającej zakres projektu, uzasadnienie wyboru oraz proponowany zakres wsparcia inicjatywy JASPERS⁷⁶.

Koordynacją po stronie polskiej zajmuje się Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, a konkretnie Departament Koordynacji Programów Infrastrukturalnych. Zadaniem ministerstwa jest współpraca z innymi instytucjami zarządzającymi (odgrywa rolę koordynatora w tym zakresie dla RPO) i instytucjami pośredniczącymi (PO Infrastruktura i Środowisko, PO Innowacyjna Gospodarka)⁷⁷.

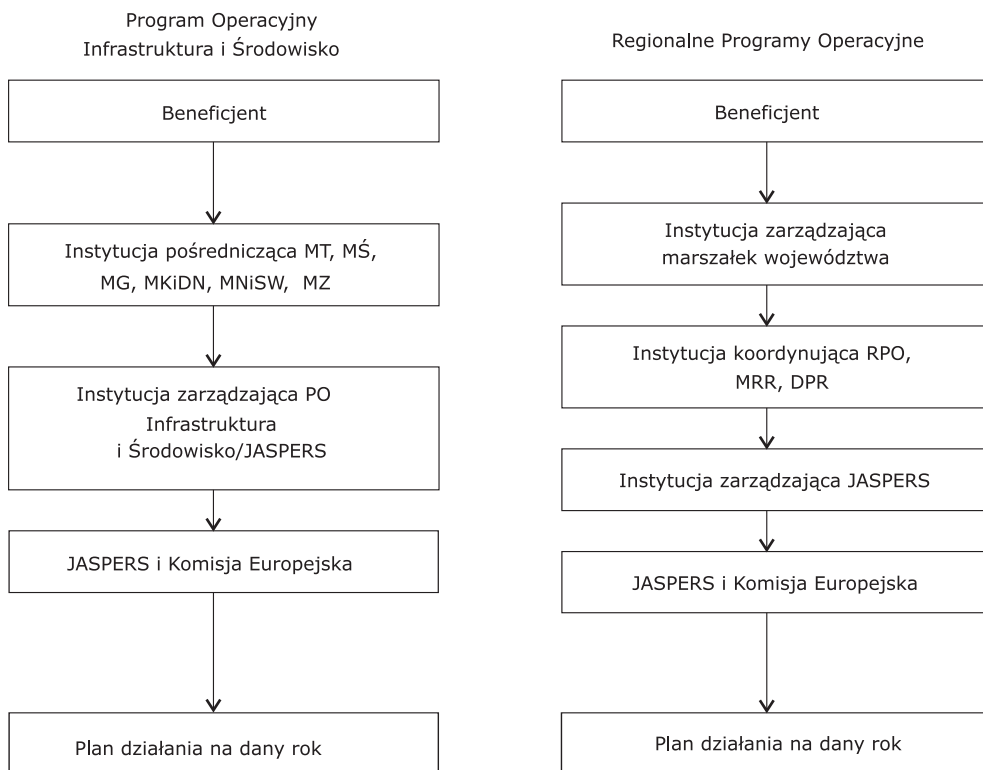
Projekty zgłaszane do JASPERS powinny charakteryzować się przynajmniej jedną z następujących cech⁷⁸:

⁷⁵ Por.: *Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich w zakresie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2007–2013*, <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdoonlyres/3220F58B-3FB9-4C94-A6CC-E357A01BC32C/27734/pakiet7komentarzedorczporz3.pdf>, s. 72.

⁷⁶ Por.: <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NSS/programy/krajowe/poisi/jaspers/>

⁷⁷ Por.: *Inicjatywa JASPERS w Polsce, wsparcie przygotowania dużych projektów*, Warszawa 2007, http://www.fundusze-spojnosci.gov.pl/NR/rdoonlyres/5D344D5E-EEEE-4D599D85EA71FD66BBBCA/34008/270307_JASPERS.pdf

⁷⁸ Ibidem.

Schemat 11. Droga projektów od beneficjenta do planu działań JASPERS

Źródło: *Inicjatywa Jaspers w Polsce, wsparcie przygotowania dużych projektów*, Warszawa 2007, http://www.funduszspojnosci.gov.pl/NR/rdonlyres/5D344D5E-EEEE-4D59-9D85EA71FD66BBCA/34008/270307_JASPERS.pdf

- mieć nietypowy, wyjątkowo skomplikowany charakter, np. związany z kwestiami środowiskowymi, pomocą publiczną, kwalifikowalnością itp.,
- mieć charakter projektów pilotażowych, aby wyniki dla danego projektu mogły zostać wykorzystane przy innych, podobnych projektach,
- przedstawiać wartość projektu warunkującą powodzenie całego priorytetu/programu.

Projekty przed umieszczeniem w planie działań podlegają weryfikacji przez instytucję koordynującą, a następnie JASPERS i KE. Po umieszczeniu w planie organizowane jest spotkanie organizacyjne, w trakcie którego:

- beneficjent przedstawia projekt i odpowiada na pytania ekspertów JASPERS,
- uzgadniany jest harmonogram i bardziej szczegółowy zakres wsparcia ze strony JASPERS,

- przedstawiany jest wiodący ekspert po stronie JASPERS odpowiedzialny za dany projekt.

Wsparcie ekspertów JASPERS jest bezpłatne, ale beneficjent jest odpowiedzialny za organizację ich pracy

Tabela 89. Indykatory podział środków w ramach inicjatywy JASPERS (w euro)

| Rok | Kwota |
|------|------------|
| 2006 | 7 800 000 |
| 2007 | 14 100 000 |
| 2008 | 14 100 000 |
| 2009 | 14 100 000 |
| 2010 | 14 100 000 |
| 2011 | 14 100 000 |
| 2012 | 14 100 000 |
| 2013 | 14 100 000 |

Źródło: Memorandum of understanding in respect of Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions (JASPERS) between The European Commission, The European Investment Bank and European Bank for Reconstruction and Development, Brussels 2006, http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/2007/jjj/doc/pdf/jaspers_mou_signed.pdf

3.2. JEREMIE

JEREMIE (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprise) zakłada zaangażowanie Europejskiego Banku Inwestycyjnego w proces wzmacniania funduszy pożyczkowych, poręczeniowych oraz inwestycyjnych wspierających finansowo małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP)⁷⁹. Dzieje się tak dlatego, że przeprowadzane ewaluacje wskazują na bezsprzeczny związek między dostępem do różnego rodzaju instrumentów finansowania MŚP a wzrostem gospodarczym i konkurencyjnością. Ponadto dostęp do funduszy inwestycyjnych jest kluczowym elementem wspierania Strategii Lizbońskiej⁸⁰.

JEREMIE stanowi schemat wdrażania środków strukturalnych, wychodzący poza system dotacji i zakładający wsparcie działań wykorzystujących instrumenty inżynierii finansowej, zgodnie z art. 44 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006⁸¹. Wartością dodaną w ramach inicjatywy JEREMIE jest możliwość wykorzystania środków strukturalnych do wzmocnienia rynkowych, odnawialnych instrumentów finansowych służących wsparciu MŚP; umożliwia elastyczny dobór instrumentarium zależnie od potrzeb regionalnych bądź krajowych; pozwala uniknąć stosowania zasady „ $n + 2/n + 3$ ”, jak również

⁷⁹ Por.: http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/2007/jjj/jeremie_en.htm

⁸⁰ Por.: *JEREMIE: A Joint REGIO-EIF/EIB Initiative Supporting Improved Access to Finance for SMEs*, http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/2007/jjj/doc/pdf/jeremie_info_note.pdf

⁸¹ Por.: Rozporządzenie Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

daje możliwość przyciągnięcia dodatkowych środków pochodzących z sektora prywatnego, zasobów Grupy EBI oraz innych międzynarodowych instytucji finansowych.

Program zakłada wydzielenie środków z EFRR, które następnie zostaną wsparte znacznie większymi środkami EBI, z przeznaczeniem na dofinansowanie rozwoju MŚP. Tym samym małe i średnie przedsiębiorstwa mogą uzyskać znacznie większe wsparcie finansowe na poziomie regionalnym i lokalnym w porównaniu z przewidywanymi dla nich środkami ujętymi w budżetach obecnie przygotowywanych programów operacyjnych na lata 2007–2013.

Państwa członkowskie, podobnie jak regiony, realizując wsparcie JEREMIE, mogą korzystać z następujących udogodnień⁸²:

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

W ramach inicjatywy JEREMIE państwo członkowskie, KE oraz EBI zawierają porozumienie, które umożliwi państwu członkowskiemu otwarcie odrębnych kont. Środki umieszczone na nich, obejmujące zarówno dotacje EFRR, jak i dofinansowanie krajowe w ramach programu operacyjnego, byłyby zarządzane przez EBI i miałyby na celu wsparcie dostępu MŚP do finansowania inwestycji. Instytucja zarządzająca programem operacyjnym w porozumieniu z EBI przeprowadza przetarg dla finansowych instytucji pośredniczących, oferując im możliwości udziału w tej inicjatywie. Oceny, wyboru oraz akredytacji finansowych instytucji pośredniczących dokonuje EBI. Uzyskana akredytacja stanowi podstawę do uzyskania pożyczek, gwarancji oraz pomocy technicznej w okresie programowania 2007–2013⁸³.

3.3. JESSICA

Inicjatywa JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas) odpowiada na potrzeby rozwojowe obszarów miejskich, mających kluczowe znaczenie dla pobudzania wzrostu w skali lokalnej, regionalnej oraz krajowej. Celem tej inicjatywy jest wspieranie inwestycji w zakresie zrównoważonego rozwoju na obszarach miejskich. Potrzebę działań w tym zakresie dostrzegła KE podczas procesu konsultacji SWW⁸⁴. Dzięki inicjatywie JESSICA Instytucje Zarządzające programami operacyjnymi będą mogły korzystać z zewnętrznych ekspertów oraz mieć zwiększony dostęp do kapitału w celu wspierania rozwoju miejskiego, w tym uzyskania pożyczek na działania zwią-

⁸² Por.: *Inicjatywy Komisji Europejskiej*, [w:] Fundusze Strukturalne 1 (2007), s. 48.

⁸³ Por.: *Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich...*, s. 71 n.

⁸⁴ Por.: *Inicjatywy Komisji Europejskiej...*, s. 49.

zane z mieszkalnictwem społecznym. Podobnie jak JEREMIE, JESSICA funkcjonować ma w postaci specjalnych funduszy – w tym wypadku funduszy rozwoju miejskiego lub funduszy powierniczych.

Fundusze powiernicze (*holding funds*) mają inwestować w fundusze rozwoju obszarów miejskich, gwarantując w ten sposób kapitał własny, pożyczki i gwarancje. Porozumienie w tej sprawie będzie zawierane pomiędzy KE a państwem członkowskim bądź wyznaczonymi do tego instytucjami państwowymi. W jego ramach zostaną zawarte szczegóły dotyczące terminu, warunków oraz celów realizowanych inwestycji.

Fundusze rozwoju miejskiego (*urban development funds*) mają bezpośrednio inwestować w partnerstwa publiczno-prywatne (PPP) i inne projekty o charakterze miejskim. Przyjęte projekty będą finansowane z pożyczek lub kapitału własnego, jednakże nie za pośrednictwem grantów. Wsparcie będą mogły otrzymać tylko te projekty, które zostaną zrealizowane w ramach zintegrowanego planu zrównoważonego rozwoju miejskiego⁸⁵.

Instytucje Zarządzające, chcące skorzystać z inicjatywy JESSICA, muszą wydzielić środki EFRR z programu, które zostaną następnie wsparte środkami EBI, innych instytucji finansowych i prywatnych banków lub inwestorów. Środki EFRR finansować mają pożyczki przyznane w ramach funduszy rozwoju miejskiego beneficjentom końcowym na podstawie gwarancji ustanowionych przez te fundusze oraz uczestniczące w przedsięwzięciu banki. Nie będą zatem wymagane gwarancje ze strony państwa, pożyczki nie będą więc obciążały finansów publicznych i długu publicznego. Podobnie jak w wypadku innych instrumentów montażu finansowego, wydzielone z programów do funduszy środki będą uznawane za kwalifikowalne płatności pośrednie w ramach EFRR⁸⁶.

⁸⁵ Por.: http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/2007/jjj/jessica_en.htm; oraz: http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/2007/jjj/doc/pdf/jessica_info_note.pdf

⁸⁶ *Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich...*, s. 72.

XI. PROGRAMY WSPÓLNOTOWE – WSPARCIE INICJATYW HORYZONTALNYCH POPRZEZ PROMOWANIE OGÓLNOEUROPEJSKIEGO PARTNERSTWA

Konieczność rozwijania współpracy na poziomie Unii Europejskiej zdaje się obecnie stwierdzeniem powszechnie akceptowanym. Wymóg współpracy spowodowany jest wieloma czynnikami natury zarówno politycznej, jak i społecznej. Pozostawiając ciekawą bez wątpienia dyskusję w tej kwestii na uboczu naszych rozważań, stwierdzić przyjdzie, że zadaniem takiej współpracy jest wspieranie procesów integracyjnych na całym kontynencie. Pomocą służyć tutaj mają programy wspólnotowe, których cechą charakterystyczną jest wspieranie realizacji wieloletnich projektów międzynarodowych, realizowanych – we współpracy – przez różne podmioty. Podlegają one zatwierdzeniu przez Komisję Europejską.

Tabela 90. Programy wspólnotowe – 7. Program Ramowy oraz Program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji

| Program | Czas trwania | Budżet (w mld euro) | Komponenty |
|--|---|---------------------|--|
| 7. Program Ramowy | 2007–2013 (2007–2011) dla EURATOM | 53,2 | <ul style="list-style-type: none"> – Program Współpraca – Program Pomysły – Program Ludzie – Program Możliwości – Wspólnotowe Centrum Badawcze – EURATOM |
| Program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji | 2007–2013 | 3,6 | <ul style="list-style-type: none"> – Program na rzecz przedsiębiorczości i innowacji – Program na rzecz wspierania polityki w zakresie technologii informacyjnych i komunikacyjnych – Inteligentna energia – program dla Europy |

Źródło: Jerzy Buzek (red.), *Jak zostać regionem wiedzy i innowacji*, Warszawa 2007, s. 30, *Siódmy Program Ramowy, wysuwanie badań europejskich na pierwszy plan*, http://ec.europa.eu/research/fp7/pdf/fp7-brochure_pl.pdf, s. 3

1. 7. Program Ramowy

Zadaniem 7. Programu Ramowego (7PR) jest – za pośrednictwem finansowania szeroko rozumianych badań – przyczynianie się do osiągnięcia celów UE w postaci wzrostu, konkurencyjności i zatrudnienia. 7PR, jako naturalna kontynuacja 6PR, obejmuje lata

2007–2013 z budżetem w wysokości 53,2 mld euro¹. Nadrzędnym celem przedstawianego Programu jest doprowadzenie do tego, by Unia stała się przodującym obszarem badawczym na świecie. Patrząc od tej strony, zrozumiałe jest, że w ramach tego Programu główna uwaga skierowana jest na promocję światowej klasy badań naukowych. Jednakże cel zasadniczy niedostatecznie jasno określa ramy, w których funkcjonuje ów Program. Generalnie bowiem mowa jest o kontynuacji osiągnięć 6PR, który podobnie jak 7PR był odpowiedzią na ambitne cele Strategii Lizbońskiej. Identyfikacja celów szczegółowych na podstawie analizy Decyzji nr 1982/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 18 grudnia 2006 roku, dotyczącej 7. Programu Ramowego Wspólnoty Europejskiej w zakresie badań, rozwoju technologicznego i upowszechniania (2007–2013), potwierdza ten fakt. Ponieważ 7PR służyć ma również szeroko rozumianej wymianie myśli, zakłada się promowanie współpracy ponadnarodowej na wszystkich płaszczyznach w całej UE.

Program nastawiony jest również na zwiększenie kreatywności europejskich badań w pionierskich dziedzinach wiedzy. Oznacza to wspieranie wzmocnienia potencjału ludzkiego w zakresie badań i technologii w Europie. Wsparcie naukowców nie jest jednakże celem samym w sobie. Chodzi tutaj bowiem o zintensyfikowanie dialogu pomiędzy światem nauki a społeczeństwem w Europie w celu opracowania programu naukowo-badawczego zaspokajającego oczekiwania społeczeństwa, także poprzez propagowanie krytycznej analizy. Dialog ten ma na celu zwiększenie społecznego zaufania do nauki².

7 PR składa się z czterech programów szczegółowych. Programy te określają dokładne cele oraz szczegółowe zasady wykonania, którymi są³:

- współpraca (ponadnarodowa współpraca w określonych dziedzinach tematycznych),
- pomysły (badania podejmowane przez naukowców inspirowane inicjatywami środowiska badawczego),
- ludzie (wspieranie indywidualnych naukowców),
- możliwości (wspieranie możliwości badawczych),
- badania Wspólnotowego Centrum Badawczego⁴ (Joint Research Centre – JRC), w tym badania w zakresie energii jądrowej.

¹ Kwota zawiera środki przeznaczone na program szczegółowy Badania jądrowe w ramach Euratom (2,7 mld euro). Por.: *Siódmy Program Ramowy, wysuwanie badań europejskich na pierwszy plan*, http://ec.europa.eu/research/fp7/pdf/fp7-brochure_pl.pdf, s. 3.

² Por.: uwagi 8–10 Decyzji PE i Rady nr 1982/2006 z 18 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 412 z 30 grudnia 2006 roku.

³ Ibidem, art. 3 oraz uwaga 13.

⁴ Jest to jedna z Dyrekcji Generalnych (DG JRC) Komisji Europejskiej, w której skład wchodzi siedem instytutów naukowych zlokalizowanych w pięciu państwach członkowskich UE (Belgii, Hiszpanii, Holandii, Niemczech i Włoszech), zatrudniającej 2,7 tys. pracowników. JRC odgrywa aktywną rolę w udzielaniu pomocy przy tworzeniu bezpieczniejszej, czystszej, zdrowszej i bardziej konkurencyjnej Europy. Misją JRC jest zapewnienie – zgodnie z potrzebami klientów – wsparcia naukowego i technicznego dla koncepcji, rozwoju, wdrażania i monitorowania polityki Unii Europejskiej. W ramach prowadzonych usług dla Komisji Europejskiej DG JRC działa jako centrum informacji w zakresie nauki i techniki. Jako instytucja zbliżona do kręgów tworzących politykę, służy wspólnym interesom państw członkowskich, a zarazem jest niezależna od interesów jednostkowych, prywatnych czy krajowych. Por.: http://ec.europa.eu/research/fp7/pdf/fp7-jrc_pl.pdf; na temat kierunków działalności JRC zob. <http://ec.europa.eu/dgs/jrc/index.cfm>

W ramach programu szczegółowego Współpraca wsparcie udzielane jest ponadnarodowym kooperacjom na odpowiednią skalę w UE i poza jej granicami. Obejmuje ona kilka obszarów tematycznych odpowiadających głównym dziedzinom postępu wiedzy i technologii, w których konieczne jest wspieranie i umacnianie badań mających na celu sprostanie wyzwaniom natury społecznej i gospodarczej związanej z ochroną środowiska, zdrowiem publicznym oraz przemysłem w Europie. Aczkolwiek takie wsparcie służyć powinno interesowi publicznemu i wspomagać państwa rozwijające się, to należy mieć świadomość, że nie w każdej dziedzinie taka współpraca może liczyć na wsparcie 7PR. Z pewnością wsparcie może dotyczyć następujących, ujętych tu hasłowo, obszarów⁵:

- zdrowie,
- żywność, rolnictwo i rybołówstwo oraz biotechnologia,
- technologie informacyjne i komunikacyjne,
- nanonauki, nanotechnologie, materiały i nowe technologie produkcyjne,
- energia,
- środowisko (łącznie ze zmianami klimatu),
- transport (łącznie z aeronautyką),
- nauki społeczno-ekonomiczne i humanistyczne⁶,
- przestrzeń kosmiczna,
- bezpieczeństwo.

Obszary współpracy są o tyle istotne, iż nie ma możliwości przygotowania nawet najlepszego projektu badawczego w ramach 7PR, który swym działaniem nie wpisuje się przynajmniej w jedną z wymienionych dziedzin.

Program szczegółowy Pomysły kładzie nacisk na działania służące realizacji wysokiej klasy badań pionierskich we wszystkich dziedzinach wiedzy. W ten sposób przyczynia się on do podniesienia rangi europejskiej nauki na arenie międzynarodowej⁷. Zatem program szczegółowy Pomysły zakłada wspieranie projektów badawczych inicjowanych przez samych naukowców, realizowanych we wszystkich dziedzinach przez pojedyncze zespoły badawcze rywalizujące na poziomie europejskim. Finansowanie projektów badawczych odbywa się w drodze konkursowej i dotyczy naukowców zarówno z sektora prywatnego⁸, jak i publicznego. Przygotowany wniosek aplikacyjny jest oceniany przez

⁵ Por.: art. 2 ust. 1 lit. i) Decyzji PE i Rady nr 1982/2006 z 18 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 412 z 30 grudnia 2006 roku.

⁶ Celem działań w tym obszarze jest zapewnienie zrozumienia wyzwań społeczno-gospodarczych, przed którymi stoi Europa, takich jak wzrost, zatrudnienie i konkurencyjność, spójność społeczna, wyzwania społeczne, kulturowe i edukacyjne w UE oraz zrównoważony rozwój, zmiany demograficzne, migracja i integracja, jakość życia i globalna współzależność. Wspomniane kwestie stanowią priorytet europejski i są przedmiotem polityk wspólnotowych. Ponadto badania porównawcze na poziomie UE są szczególnie korzystne, ponieważ umożliwiają gromadzenie danych na skalę europejską. Wreszcie stworzenie europejskich społeczno-gospodarczych podstaw wiedzy w zakresie tych kluczowych wyzwań przyczyni się do ich lepszego zrozumienia w całej UE. Por.: <http://www.kpk.gov.pl/7pr/struktura/1-8.html>

⁷ Por.: Załącznik I do Decyzji Rady nr 971/2006 z 19 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L z 30 grudnia 2006 roku.

⁸ Por.: art. 2 pkt 1 Rozporządzenia Rady nr 1908/2006 z 19 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 400 z 30 grudnia 2006 roku.

niezależnych ekspertów. Również i w tym programie szczególną wagę przykładają się do obowiązku rozpowszechnienia wyników badań⁹.

Działania wspólnotowe w zakresie badań przekraczających granice dzisiejszej wiedzy są realizowane przez Europejską Radę ds. Badań Naukowych (ERBN). Składa się ona z niezależnej rady naukowej wspieranej przez specjalną jednostkę ds. realizacji mającą ograniczone rozmiary i efektywną pod względem kosztów. To właśnie do Rady składane są indywidualne bądź zespołowe propozycje projektowe. Odpowiada ona za ocenę i wybór projektów do realizacji¹⁰.

Program szczegółowy Ludzie wspiera mobilność i rozwój kariery naukowców w UE oraz poza nią. Mowa tutaj o działaniach polegających na zachęcaniu do podejmowania zawodu naukowca¹¹. Program Ludzie składa się z kilku typów projektów badawczo-szkoleniowych nazwanych „akcjami Marie Curie”. Pierwsza akcja obejmuje takie działania, jak szkolenia początkujących naukowców, pomoc na rzecz ustawicznego kształcenia i rozwoju poprzez międzynarodowe stypendia europejskie itp. Wymiar międzynarodowy, czyli kontakty bądź współpraca z partnerami spoza UE, wpływać ma dodatkowo na rozwój karier europejskich naukowców. Umożliwiać to ma przyznawanie międzynarodowych stypendiów wyjazdowych sprzyjających współpracy z zespołami badawczymi spoza Europy.

Kolejną akcją jest kształcenie przez całe życie i rozwój kariery, która skierowana jest do doświadczonych naukowców zainteresowanych uzupełnianiem lub uzyskiwaniem nowych umiejętności i kompetencji. W związku z tym istnieje możliwość starania się o dofinansowanie indywidualnych projektów badawczo-szkoleniowych na poziomie wspólnotowym. Ma to miejsce za pośrednictwem współfinansowania programów regionalnych, krajowych lub międzynarodowych, o ile spełnią one kryteria europejskiej wartości dodanej. Następujące typy projektów kwalifikują się do wsparcia¹²:

- indywidualne ponadnarodowe wewnątrz europejskie stypendia (Intra-European Fellowships for Career Development – IEF) umożliwiające indywidualnym naukowcom europejskim prowadzenie badań przez okres od 12 do 24 miesięcy w placówce naukowej lub przedsiębiorstwie innego kraju europejskiego,
- granty przeznaczone dla europejskich naukowców korzystających już ze wsparcia w ramach działań szkoleniowych Marie Curie (European Reintegration Grants – ERG) bądź naukowców uczestniczących przez co najmniej 18 miesięcy w ofertach szkoleniowych (projektach) Marie Curie 7. Programu Ramowego lub jego poprzednich edycji, którzy po zakończonym projekcie chcą na przykład powrócić do swojego macierzystego kraju,
- regionalne, krajowe lub międzynarodowe programy (Co-funding of Regional, National and International Programmes-COFUND). W drodze konkursowej wybierane są istniejące lub nowe regionalne, krajowe i międzynarodowe programy finansowania ukierunkowane na cele wyznaczone dla niniejszego działania. Koniecznym elementem programu jest promowanie mobilności inicjowanej przez

⁹ Por.: pkt 2 Załącznika do Decyzji PE i Rady nr 1982/2006 z 18 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 412 z 30 grudnia 2006 roku.

¹⁰ Por: Jerzy Buzek (red.), *Jak zostać regionem wiedzy i innowacji*, Warszawa 2007, s. 31.

¹¹ Art. 2 Decyzji Rady nr 973/2006 z 19 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 400 z 30 grudnia 2006 roku.

¹² <http://www.kpk.gov.pl/7pr/struktura/3.html>

naukowców. Polega to na dofinansowaniu przez KE organizacji realizujących programy finansujące indywidualne projekty badawczo-szkoleniowe. W ramach programów naukowcy ubiegający się o finansowanie wybierani są na zasadzie otwartej rywalizacji i na podstawie indywidualnych osiągnięć, na podstawie międzynarodowej oceny ekspertów i bez ograniczeń związanych z miejscem pochodzenia lub miejscem wyjazdu¹³.

Współpraca pomiędzy przemysłem a środowiskiem akademickim stanowi kolejną akcję „Marie Curie”. Ma ona na celu pobudzenie mobilności międzysektorowej, wspieranie długofalowego partnerstwa oraz zwiększenie wymiany wiedzy w zakresie badań i technologii. Fundusze przeznaczone są na trzy- czteroletnie projekty polegające na wzajemnej wymianie pracowników pomiędzy przedsiębiorstwem a instytucją naukową przy zachowaniu minimalnego wymogu istnienia dwóch partnerów z dwóch różnych sektorów i państw (członkowskich lub stowarzyszonych). Szczególne znaczenie przypisuje się tutaj udziałowi MŚP, które w ramach tej współpracy mogą kupować sprzęt potrzebny do realizacji projektu (do około 10% całkowitych kosztów projektu)¹⁴.

Mobilność naukowców w Europie ma znaczenie nie tylko dla rozwoju ich kariery naukowej, ale także dla dzielenia się wiedzą i przekazywania jej w innych państwach i sektorach. Nie mniej istotne jest również to, aby wyniki badań innowacyjnych, pionierskich w różnych dziedzinach można było wykorzystać do celów rozwojowych. Szczególny nacisk kładzie się tutaj na korzystanie z wiedzy wyspecjalizowanych i kompetentnych naukowców na potrzeby gospodarki.

Wymiar międzynarodowy planuje się uzyskać poprzez udzielanie stypendiów dla europejskich naukowców podejmujących badania poza Europą oraz dla naukowców spoza Europy podejmujących działalność w Europie. Działania te mają na celu rozwijanie umiejętności badawczych poza Europą oraz obopólnie korzystną współpracę badawczą z naukowcami spoza Europy. Działanie obejmuje także środki mające zapobiec „drenażowi mózgow” oraz pozwalające na tworzenie sieci europejskich naukowców pracujących za granicą. Podjęte będą działania w celu wsparcia utworzenia prawdziwego europejskiego rynku pracy dla naukowców, takie jak usunięcie przeszkód w mobilności i rozszerzenie perspektyw zawodowych. Instytucje publiczne zachęcane będą do promowania mobilności naukowców. Zachęta będzie także zmierzać do pokazywania osiągnięć naukowych oraz specjalizacji naukowców. Przyznawane będą również nagrody w celu podniesienia świadomości społecznej w zakresie działań „Marie Curie” i ich celów¹⁵.

Ostatni wreszcie program szczegółowy – Możliwości dofinansowuje optymalizację wykorzystania infrastruktury badawczych. Dotyczy to wzmocnienia infrastruktury badawczej, która może być wykorzystywana do kreowania rozwiązań innowacyjnych dla małych i średnich przedsiębiorstw¹⁶. Na liście kluczowych aspektów, oprócz wyżej wymienionych, znajdują się:

¹³ Załącznik I do Decyzji Rady nr 973/2006 z 19 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 400 z 30 grudnia 2006 roku.

¹⁴ <http://www.kpk.gov.pl/7pr/struktura/3.html>

¹⁵ 7PR: *jutrzjsze odpowiedzi mają swój początek dziś*, http://ec.europa.eu/research/fp7/pdf/fp7-factsheets_pl.pdf, s. 19.

¹⁶ Por.: 7 Program Ramowy Wspólnoty Europejskiej badań, rozwoju technologicznego i wdrożeń (2007–2013), http://www.kpk.gov.pl/pliki/6637/7PR_informacja_for_net.pdf, s. 7.

- a) regiony wiedzy¹⁷,
- b) potencjał badawczy,
- c) nauka w społeczeństwie,
- d) wsparcie dla spójnego opracowywania polityk w obszarze badań naukowych,
- e) działania w zakresie współpracy międzynarodowej¹⁸.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że MŚP postrzegane są jako zasadnicze źródło wzrostu, zatrudnienia, przedsiębiorczości, innowacji oraz spójności gospodarczo-społecznej. Pomoc dla MŚP realizowana ma być w zakresie badań zleczanych na zewnątrz (outsourcing), zwiększania wysiłków badawczych MŚP, lepszego wykorzystania wyników badań i pozyskiwania technologicznego *know-how* oraz wypełnianie luki dzielącej badania naukowe i innowacje.

W ramach programu szczegółowego Możliwości zakłada się również uwolnienie pełnego potencjału badawczego w regionach Celu Konwergencja oraz w regionach peryferyjnych. To przyczyni się z kolei do zbliżenia nauki do społeczeństwa. Następnie będzie można wspierać spójny rozwój polityk badawczych na poziomie krajowym i wspólnotowym oraz podejmować działania wspierające międzynarodową współpracę¹⁹.

Korzyści z takiej współpracy mogą być dla przemysłu nie do przecenienia. Jest tak, ponieważ infrastruktury na poziomie światowym, czy też powstające przy okazji badań nowe produkty, stanowią oczywisty bodziec do rozwoju przemysłu oraz odgrywają wyjątkową rolę w tworzeniu strefy łączącej naukę i przemysł. Łączenie tych dwóch sfer powodować może pozytywne skutki natury społeczno-gospodarczej. Mowa tutaj o występowaniu klastrów technologicznych, które powszechnie uważane są za stymulatory wzrostu gospodarczego. Takie strategiczne centra transferu wiedzy dają lepsze możliwości nawiązywania kontaktów w zakresie badań interdyscyplinarnych bądź też stanowią większą atrakcję dla firm z sektora *high-tech*. W rezultacie różne regiony często rywalizują ze sobą o nowe infrastruktury badawcze, co może stanowić okazję również do rozwoju współpracy publiczno-prywatnej w zakresie finansowania działań badawczych²⁰.

Celem programu szczegółowego Badania jądrowe jest rozwój technologiczny, współpraca międzynarodowa, rozpowszechnianie informacji technicznych i działania w zakresie eksploatacji, a także szkolenia w obszarze badań jądrowych. Program ten składa się z dwóch modułów. Pierwszy koncentruje swoje działania na badaniach nad syntezą jądrową i międzynarodowym ośrodkiem badań (ITER), który ma zostać zbudowany w Europie. Celem programu jest poszerzenie bazy wiedzy na temat syntezy jądrowej oraz budowa eksperymentalnego reaktora termojądrowego ITER. ITER jest największym przedsięwzięciem naukowym tego rodzaju na świecie.

¹⁷ Mowa tutaj o wzmocnieniu potencjału badawczego regionów europejskich, w szczególności przez wspieranie i zachęcanie do rozwoju w całej Europie regionalnych klastrów badawczych skupiających szkoły wyższe, ośrodki badawcze, przedsiębiorstwa i władze regionalne. Pkt 3 Załącznika I do Decyzji Rady nr 974/2006 z 19 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 400 z 30 grudnia 2006 roku. Sprostowanie do Decyzji Rady nr 974/2006 z 19 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 54 z 22 lutego 2007 roku.

¹⁸ Por.: ibidem, art. 2.

¹⁹ Por.: uwaga 17 Decyzji PE i Rady nr 1982/2006 z 18 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 412 z 30 grudnia 2006 roku.

²⁰ 7PR: *jutrzejse odpowiedzi...*, s. 21.

Drugi moduł programu obejmuje bezpieczeństwo jądrowe, zarządzanie odpadami ośrodków specjalizujących się w badaniach nad rozszczepieniem jądrowym i ochronę przed promieniowaniem. Działania Wspólnego Centrum Badawczego w tej dziedzinie obejmują kształtowanie opinii – na poziomie europejskim – na temat zagadnień związanych z zarządzaniem odpadami promieniotwórczymi i unieszkodliwianiem ich, zapewnianiem bezpiecznie działających instalacji jądrowych oraz wspieraniem dalszych badań na rzecz energii jądrowej²¹.

Finansowanie projektów dotyczących wyżej wymienionych dziedzin odbywa się dwojako. Pierwsza możliwość polega na zaproszeniach do składania wniosków (konkursy)²². Dotyczy to projektów zakładających²³:

- współpracę,
- sieci doskonałości²⁴,
- działania koordynacyjne i wspierające,
- wsparcie na rzecz badań pionierskich,
- wsparcie na rzecz kształcenia i rozwoju kariery naukowców,
- badania na rzecz określonych grup (zwłaszcza MŚP).

Drugą możliwością jest dofinansowanie na podstawie decyzji Rady i Parlamentu Europejskiego (lub Rady, po konsultacji z Parlamentem Europejskim) przyjmowanych na wniosek Komisji. Wspólnota zapewnia wsparcie finansowe inicjatywom finansowanym z wielu źródeł, prowadzonym na dużą skalę.

7PR w swoim działaniu jest otwarty dla uczestników z całego świata, przy czym istnieje kilka kategorii krajów, w stosunku do których stosowane są różnego rodzaju wymogi. Zasady ich uczestnictwa określone są w programach pracy i zaproszeniach do składania wniosków²⁵:

- kraje członkowskie UE: Austria, Belgia, Bułgaria, Cypr, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Malta, Niemcy, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Szwecja, Węgry, Wielka Brytania, Włochy,
- kraje stowarzyszone mają podpisaną umowę o współpracy naukowo-technicznej odnoszącą się do ich wkładu finansowego do budżetu Programu Ramowego. Do tej kategorii krajów zaliczane są: Chorwacja, Liechtenstein, Islandia, Izrael, Norwegia, Szwajcaria, Turcja,
- kraje partnerskie współpracy międzynarodowej klasyfikowane są przez KE w grupie państw o niskich i średnich dochodach. Są one wymienione w poszcze-

²¹ *Siądmy Program Ramowy, wysuwanie badań europejskich...*

²² Por.: art. 12 Rozporządzenia nr 1908/2006 z 19 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 400 z 30 grudnia 2006 roku.

²³ Por.: Załącznik III do Decyzji PE i Rady nr 1982/2006 z 18 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 412 z 30 grudnia 2006 roku.

²⁴ Oznacza wsparcie wspólnego programu działań, wdrażanego przez wiele organizacji badawczych łączących swoje działania w danej dziedzinie, prowadzonych przez zespoły badawcze w ramach współpracy w dłuższym okresie. Wdrażanie tego wspólnego programu działań będzie wymagało formalnego zobowiązania ze strony organizacji łączących część swoich zasobów i działań.

²⁵ <http://www.kpk.gov.pl/7pr/podstawy/uczestnicy.html#sect0>

- gólnych programach pracy. Udział podmiotów z krajów partnerskich współpracy międzynarodowej (ICPC) może być finansowany przez Wspólnotę Europejską²⁶,
- inne kraje trzecie. W wypadku organizacji międzynarodowych oraz podmiotów z krajów trzecich, innych niż stowarzyszone i partnerskie, Wspólnota może współfinansować ich udział pod warunkiem spełnienia przynajmniej jednego z następujących warunków: w programach szczegółowych lub w odpowiednim programie prac przewidziano taką możliwość; wkład ten ma istotne znaczenie dla przeprowadzenia działania pośredniego; finansowanie takie jest przewidziane w dwustronnej umowie o współpracy naukowej i technicznej lub w innej umowie zawartej między Wspólnotą a państwem, w którym podmiot prawny ma swoją siedzibę.

Tabela 91. Przegląd priorytetów tematycznych i instrumentów 7PR wraz z budżetem (w cenach z 2006 roku)

| Program Szczegółowy | Budżet (w mln euro) |
|---|----------------------------|
| Współpraca (cooperation), w tym: | 32 413 |
| 1. Zdrowie | 6100 |
| 2. Żywność | 1935 |
| 3. Technologie informacyjne | 9050 |
| 4. Nanonauki | 3475 |
| 5. Energia | 2350 |
| 6. Środowisko | 1890 |
| 7. Transport | 4160 |
| 8. Nauki społeczno-ekonomiczne | 623 |
| 9. Przestrzeń kosmiczna | 1430 |
| 10. Bezpieczeństwo | 1400 |
| Pomysły (Ideas) | 7510 |
| Ludzie (People) | 4750 |
| Możliwości (Capacities) | 4097 |
| 1. Infrastruktury badawcze | 1715 |
| 2. Badania na rzecz MŚP | 1336 |
| 3. Regiony wiedzy | 126 |
| 4. Potencjał badawczy | 340 |
| 5. Nauka w społeczeństwie | 330 |
| 6. Spójny rozwój polityk badawczych | 70 |
| 7. Współpraca międzynarodowa | 180 |
| Nienuklearne działania JRC | 1751 |
| Budżet 7PR | 50 521 |
| Euratom – badania jądrowe | 2751 |
| Budżet 7PR ogółem | 53 272 |

Źródło: http://www.kpk.gov.pl/7pr/podstawy/cele_i_budzet.html; Jerzy Buzek (red.), *Jak zostać regionem wiedzy i innowacji*, Warszawa 2007, s. 35

²⁶ Lista tych państw jest dostępna na stronie CORDIS (Wspólnotowy Serwis Badań i Rozwoju): http://cordis.europa.eu/fp7/partner-countries_en.html

W projektach finansowanych ze środków 7. Programu Ramowego mogą brać udział osoby fizyczne oraz osoby prawne powołane na mocy prawa krajowego obowiązującego w miejscu ich siedziby, na mocy prawa wspólnotowego lub prawa międzynarodowego. Przykładowymi jednostkami biorącymi udział w 7PR są:

- uczelnie wyższe,
- organizacje badawcze (w tym instytuty PAN, jednostki badawczo-rozwojowe),
- osoby prawne utworzone na mocy prawa wspólnotowego (w tym Wspólnotowe Centrum Badawcze, JRC),
- organizacje międzynarodowe,
- instytucje publiczne, organy samorządowe i szkoły średnie,
- przedsiębiorstwa, w tym MŚP²⁷.

Działania podejmowane przez instytucje i naukowców w 7PR wspierane są poprzez kilka systemów finansowania opisanych w Decyzji o powołaniu 7PR²⁸ i wyszczególnionych w programach pracy. Wiążąca informacja o wymogach do poszczególnych systemów zawarta jest w konkretnym zaproszeniu do składania wniosków. Dokumenty te zawierają także informacje o kategoriach uczestników (instytucje badawcze, uczelnie, MŚP, indywidualni naukowcy itd.), którzy mogą z nich korzystać, oraz o rodzajach finansowanych działań (prace badawcze, szkolenia, zarządzanie, upowszechnianie wyników itd.). W wypadku gdy możliwe jest wykorzystanie różnych systemów finansowania, powyższe dokumenty określają, jaki system należy zastosować do tematu, którego dotyczy zaproszenie do składania wniosków.

Wymogi, zarówno co do liczby uczestników, jak i ich rodzaju, a nawet kraju pochodzenia, podawane są także w programach szczegółowych oraz poszczególnych zaproszeniach do składania wniosków. Zasada ogólna odnosząca się do minimalnej liczby uczestników projektu mówi, że powinny brać w nim udział trzy niezależne od siebie podmioty z trzech różnych krajów członkowskich lub stowarzyszonych, partnerskich bądź innych. W wypadku części projektów koordynacyjnych i wspierających oraz niektórych działań na rzecz szkolenia naukowców i rozwoju ich kariery (program Ludzie), a także projektów finansowanych w ramach Europejskiej Rady Badań (program Pomyśły) do realizacji projektu wystarczy jeden podmiot z państwa członkowskiego lub stowarzyszonego²⁹.

²⁷ Przedsiębiorstwo może zostać zakwalifikowane jako MŚP, jeśli spełnia następujące kryteria: a) zatrudnia nie więcej niż 250 osób; b) ma roczny obrót nieprzekraczający 50 mln euro lub roczny bilans nieprzekraczający 43 mln euro; c) jest niezależne, czyli nie jest kontrolowane przez przedsiębiorstwo lub grupę przedsiębiorstw niespełniających kryterium MŚP w ponad 25% kapitału lub prawa głosu; d) nie jest jednostką naukowo-badawczą, kontraktową instytucją badawczą ani konsultingową. Por.: art. 2 ust. 1 Zalecenia KE nr 361/2003 z 6 maja 2003 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 124 z 20 maja 2003 roku, a także: <http://www.kpk.gov.pl/7pr/podstawy/uczestnicy.html#sect0>

²⁸ Por.: Załącznik III Decyzji PE i Rady nr 1982/2006 z 18 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 412 z 30 grudnia 2006 roku.

²⁹ <http://www.kpk.gov.pl/7pr/podstawy/uczestnicy.html#sect0>

2. Kultura 2007–2013

Program Kultura (2007–2013) stanowi kontynuację dotychczasowych działań Wspólnoty w sferze kultury, czyli Programu Kultura 2000. W nowej perspektywie finansowej UE jest on więc głównym programem skierowanym bezpośrednio do instytucji kulturalnych w Europie. Ogólnym celem Programu jest wzmocnienie przestrzeni kulturowej wspólnej dla Europejczyków, opartej na wspólnym dziedzictwie kulturowym, oraz rozwój współpracy pomiędzy twórcami, uczestnikami życia kulturalnego oraz instytucjami kulturalnymi krajów uczestniczących. Na lata 2007–2013 został on ustanowiony na mocy Decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1903/2006 z 12 grudnia 2006 roku. Lektura rzezczonego aktu prawnego wskazuje jednoznacznie na ukierunkowanie wsparcia na trzy szczególne priorytety³⁰:

- wspieranie ponadnarodowej mobilności osób działających w sektorze kultury,
- wspieranie ponadnarodowego obiegu dzieł oraz wyrobów artystycznych i kultury,
- wspieranie dialogu między kulturami.

Oprócz powyższej ogólnej charakterystyki zasadniczych celów Programu w Decyzji nr 1903/2006 nakreślono również bardziej szczegółową listę działań, za pomocą których jego cele będą osiągnane. Działania te, stosownie do art. 4 ust. 1, przedstawiają się następująco:

- 1) wspieranie działań kulturalnych,
- 2) wspieranie podmiotów działających w dziedzinie kultury na poziomie europejskim,
- 3) wspieranie badań oraz gromadzenia i rozpowszechniania informacji.

Dla działania nr 1 – Wspieranie działań kulturalnych preferowane będą projekty kulturalne zakładające realizację:

- wieloletnich projektów współpracy,
- działań w ramach współpracy,
- działań o charakterze specjalnym.

Wieloletnie projekty współpracy. W ramach Programu wspierane są projekty dotyczące trwałej i zorganizowanej współpracy kulturalnej w celu łączenia szczególnych cech i specjalistycznej wiedzy organizatorów działalności kulturalnej z całej Europy. Wsparcie to ma na celu udzielenie pomocy projektom współpracy w fazie początkowej i w tworzeniu struktur organizacyjnych lub w fazie rozszerzania ich zasięgu geograficznego. Celem jest zachęcanie ich do tworzenia trwałych podstaw i do osiągnięcia niezależności finansowej.

Realizując projekt w tym działaniu, należy obligatoryjnie podjąć współpracę z co najmniej sześcioma organizatorami działalności kulturalnej z sześciu różnych krajów będących uczestnikami projektu. Jego celem jest skupianie różnych organizatorów działalności kulturalnej z jednego lub kilku sektorów w celu prowadzenia rozmaitych wielo-

³⁰ Por.: art. 3 ust. 2 Decyzji PE i Rady nr 1903/2006 z 12 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 378 z 27 grudnia 2006 roku.

letnich działań o charakterze sektorowym lub międzysektorowym, które muszą jednak być ukierunkowane na wspólny cel³¹.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na pojęcie „projekt kulturalny”, bo tylko takie pomysły mogą liczyć na dofinansowanie. Poprzez „projekty kulturalne” rozumie się projekty dotyczące wszystkich dziedzin kultury i sztuki (sztuk scenicznych, wizualnych, literatury oraz dziedzictwa), z wyłączeniem sektora audiowizualnego. Projekty muszą mieć wyraźny wymiar europejski i wpisywać się w ramy celów i priorytetów Programu. Poza tym projekt taki musi opierać się na faktycznej współpracy pomiędzy organizacjami³² z co najmniej trzech państw uczestniczących w Programie. Każdy z partnerów musi wносить wkład zarówno w planowanie i realizację, jak finansowanie projektu (powinien wносить wkład własny).

Szczególnie preferowane są tutaj projekty interdyscyplinarne, łączące kilka różnych dziedzin sztuki, promujące współpracę między animatorami z różnych obszarów kultury. Istotny w projektach jest także element ponadnarodowego „przemieszczania się” zarówno artystów, profesjonalistów działających w sektorze kultury, jak i dzieł oraz wyrobów artystycznych. Pomysł na projekt musi być interesujący i innowacyjny³³. Pomoc wspólnotowa nie może przekraczać 50% budżetu projektu i ma charakter malejącej. Wysokość pomocy przeznaczonej na realizację wszystkich działań w ramach projektów współpracy nie może przekraczać 500 000 euro rocznie. Pomoc ta przyznawana jest na okres od trzech do pięciu lat.

Działania w ramach współpracy. W tym działaniu szczególnie premiowana jest innowacyjność. W rozumieniu przedstawianego Programu ma ona wnieść wartość dodaną w postaci wypracowania metody współpracy, która rozwijałaby się i funkcjonowałaby nawet po zakończeniu danego projektu. Ma to znaczenie, ponieważ wszelkie inicjatywy z reguły kończą swoją działalność, gdy tylko wyczerpują się publiczne środki wspólnotowe. Każde działanie jest planowane i realizowane na zasadzie partnerstwa przez co najmniej trzech organizatorów działalności kulturalnej z trzech różnych państw uczestniczących, niezależnie od tego, czy organizatorzy ci pochodzą z jednego czy wielu sektorów.

Poziom dofinansowania wspólnotowego nie może być wyższy aniżeli 50% budżetu danego projektu. Projekt musi być tak skonstruowany w części dotyczącej budżetu projektu (montażu finansowego), aby wysokość zakładanej pomocy wspólnotowej nie była niższa niż 50 000 euro ani wyższa niż 200 000 euro. Pomoc ta przyznawana jest na okres nie dłuższy niż 24 miesiące. Warunki określone dla tego działania, dotyczące minimalnej liczby organizatorów wymaganej do przedstawiania projektów, jak również

³¹ Por.: pkt 1.1 Załącznika do Decyzji PE i Rady nr 1903/2006 z 12 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 378 z 27 grudnia 2006 roku.

³² O grant mogą się ubiegać publiczne lub prywatne instytucje i organizacje, których główna działalność związana jest ze sferą kultury, z wyłączeniem sektora audiowizualnego. Wnioskodawcy muszą posiadać status prawny oraz siedzibę w jednym z krajów uczestniczących w Programie. Ponadto mają oni obowiązek wykazać się zdolnością finansową i operacyjną do przeprowadzenia projektu, która jest weryfikowana w trakcie procedury wyboru. Osoby fizyczne nie są tym samym uprawnionymi wnioskodawcami. O grant starać się mogą także przedsiębiorstwa kulturalne, pod warunkiem jednak, że projekt nie jest nastawiony na przyniesienie zysku oraz że nie jest to przedsiębiorstwo audiowizualne. Wynika to z zasady, wedle której projekty w ramach Programu w żaden sposób nie mogą generować zysku. Por.: Program Kultura 2007–2013, informacje ogólne, <http://www.mk.gov.pl/pkk/doc/Kultura2k7-13.pdf>, s. 9.

³³ Ibidem, s. 8.

minimalnych i maksymalnych kwot wsparcia wspólnotowego, mogą być dostosowane w celu uwzględnienia szczególnych warunków dotyczących tłumaczenia literackiego³⁴.

Działania o charakterze specjalnym. Działania specjalne powinny charakteryzować się znaczącym zakresem i skalą, poruszać kwestie przemawiające do uczuć narodów Europy i przyczyniać się do zwiększenia poczucia przynależności do wspólnoty. Poza tym działania powinny uświadamiać narodom Europy różnorodność kulturową państw członkowskich oraz przyczyniać się do dialogu między kulturami i narodami. Powinny one być ukierunkowane na co najmniej dwa z trzech celów szczegółowych. W ramach tego działania wsparcie zostanie przyznane „Europejskim stolicom kultury”, aby wspomóc realizację działań podkreślających widoczność Europy oraz transeuropejską współpracę kulturalną. Wkład wspólnotowy w ramach realizacji tego typu projektów nie może być wyższy aniżeli 60% budżetu projektu³⁵.

Dla działania nr 2 Wspieranie podmiotów działających w dziedzinie kultury na poziomie europejskim dotacja może przybrać formę dofinansowania bieżącej działalności podmiotów podejmujących współpracę kulturalną³⁶. Warunkiem jest osiągnięcie celu o znaczeniu ogólnym w kontekście europejskiego obszaru kultury bądź celu będącego częścią polityki Unii w tej dziedzinie. Na uwagę zasługuje przy tym fakt, że podmiot działający na rzecz współpracy kulturalnej musi spełniać pewne warunki: otóż powinien odznaczać się on niezwykle dużym potencjałem i obejmować swoim działaniem co najmniej siedem krajów europejskich. Może to być działalność samodzielna albo w formie różnych skoordynowanych stowarzyszeń, a ich struktura działania musi potencjalnie oddziaływać na poziomie Unii Europejskiej.

Typy uprawnionych beneficjentów wskazane przez Krajowy Punkt Kontaktowy ds. Kultury w Polsce przedstawiają się następująco³⁷:

- organizacje, które poprzez swoją działalność na skalę ponadnarodową odgrywają rolę europejskich „ambasadorów kultury”, w szczególności chóry, orkiestry, teatry, grupy i zespoły taneczne, których działania mają prawdziwie europejski wymiar,
- europejskie sieci kulturalne, reprezentujące organizacje typu *non-profit* i jednoznacznie operatorów kulturalnych z różnych krajów,
- organizatorzy cyklicznych imprez kulturalnych na skalę europejską i o europejskim wymiarze, w szczególności uznane festiwale i przyznawanie nagród europejskich.

³⁴ Por.: pkt. 1.2 Załącznika Decyzji PE i Rady nr 1903/2006 z 12 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 378 z 27 grudnia 2006 roku.

³⁵ Ibidem, pkt 1.3.

³⁶ Wydatki kwalifikowane muszą być bezpośrednio związane z planem pracy danej organizacji. Są to przede wszystkim: koszty personelu, wynajmu i utrzymania siedziby/biura, koszty podróży personelu i organizacji spotkań, amortyzacja posiadanych lub zakupionych środków trwałych w okresie finansowania przez Komisję oraz inne koszty związane z wdrażaniem planu pracy. Por.: Program Kultura 2007–2013, informacje ogólne, <http://www.mk.gov.pl/pkk/doc/Kultura2k7-13.pdf>, s. 24.

³⁷ http://www.mk.gov.pl/pkk/doc/K2007-2013-ulotka_ccp.pdf

Całkowita kwota dotacji operacyjnej przyznanej w ramach tej części Załącznika nie może przekraczać 80% dopuszczalnych wydatków organizacji w roku, na który została przyznana dotacja³⁸.

Dla działania nr 3 Wspieranie badań oraz gromadzenia i rozpowszechniania informacji założono m.in. wspieranie Krajowych punktów kontaktowych ds. Kultury. Ich zadania w głównej mierze polegają na rozpowszechnianiu praktycznych informacji o Programie na poziomie najbliższym obywatelowi. Krajowe punkty kontaktowe ds. Kultury zobligowane są do³⁹:

- posiadania stosownej liczby personelu o umiejętnościach zawodowych i językowych odpowiednich do wymogów pracy w środowisku międzynarodowym,
- posiadania odpowiedniej infrastruktury, szczególnie w zakresie technologii informacyjnych i telekomunikacyjnych,
- działania w ramach struktury administracyjnej pozwalającej na właściwe wywiązywanie się z zadań i unikanie konfliktów interesów.

W ramach tego działania zakłada się również wspomaganie badań w zakresie współpracy kulturalnej oraz wsparcie gromadzenia i rozpowszechniania informacji oraz działań maksymalizujących oddziaływanie projektów w dziedzinie współpracy kulturalnej. Dotyczy to w szczególności wymiany doświadczeń i zasad dobrych praktyk. Na realizację programu Kultura na lata 2007–2013 przeznaczono kwotę 400 mln euro.

Tabela 92. Indykatywny procentowy podział rocznego budżetu programu Kultura na lata 2007–2013

| Wyszczególnienie | Procent budżetu |
|---|------------------------|
| Część 1 (wspieranie działań w zakresie kultury) | ok. 77 |
| • projekty dotyczące wieloletniej współpracy | ok. 32 |
| • działania w ramach współpracy | ok. 29 |
| • działania specjalne | ok. 16 |
| Część 2 (wspieranie podmiotów działających na szczeblu europejskim w dziedzinie kultury) | ok. 10 |
| Część 3 (wspieranie badań oraz gromadzenia i rozpowszechniania informacji) | ok. 5 |
| Ogół wydatków operacyjnych | ok. 92 |
| Zarządzanie programem | ok. 8 |

Źródło: pkt 5 Załącznika Decyzji PE i Rady nr 1903/2006 z 12 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 378 z 27 grudnia 2006 roku

³⁸ Pkt 2 Załącznika do Decyzji PE i Rady nr 1903/2006 z 12 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 378 z 27 grudnia 2006 roku.

³⁹ Art. 10 Decyzji PE i Rady nr 1903/2006 z 12 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 378 z 27 grudnia 2006 roku.

Uczestnikiem Programu Kultura mogą być podmioty pochodzące ze wskazanych w przedmiotowej Decyzji (art. 5) państw. Są to:

- państwa EFTA będące członkami EOG,
- kraje kandydujące korzystające ze strategii przedakcesyjnej Unii, zgodnie z ogólnymi zasadami oraz z ogólnymi warunkami i procedurami uczestnictwa tych krajów w programach wspólnotowych ustanowionych na mocy umów ramowych,
- państwa Bałkanów Zachodnich, zgodnie z procedurami określanymi wspólnie z tymi krajami po opracowaniu umów ramowych dotyczących ich uczestnictwa w programach wspólnotowych. Państwa te w pełni uczestniczą w programie pod warunkiem spełnienia warunków i wpłacenia dodatkowych środków.

Za wdrażanie Programu odpowiedzialna jest KE oraz Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, Kultury i Spraw Audiowizualnych (EACEA – Education, Audiovisual and Culture Executive Agency)⁴⁰. KE przyjmuje roczny plan pracy⁴¹, budżet z podziałem środków finansowych pomiędzy różne działania w ramach Programu, procedury jego monitorowania i oceny oraz ustala wsparcie finansowe, które ma zostać udzielone przez Wspólnotę na działania kulturalne⁴².

Konkursy ogłaszane są corocznie w zaproszeniach do składania wniosków, które publikowane są w Dzienniku Urzędowym UE oraz na stronach internetowych KE i Agencji. Od momentu złożenia wniosku do podpisania umowy o przyznaniu grantu upływa zazwyczaj 5–6 miesięcy⁴³. Środki finansowe przeznaczone na Program mogą obejmować wydatki związane z przygotowaniem, nadzorem, kontrolą, audytem i oceną, bezpośrednio potrzebne do zarządzania programem i do osiągnięcia jego celów. Dotyczy to szczególnie badań, spotkań, działań informacyjnych i publikacji, wydatków związanych z sieciami informatycznymi mającymi na celu wymianę informacji. Kwalifikowalne są również wszelkie inne wydatki na pomoc techniczną i administracyjną, z jakiej może korzystać KE w celu zarządzania programem.

W Zaproszeniu do składania wniosków wskazane są jego cel i przedmiot (jakiego rodzaju projekty należy składać), przedziały kwotowe budżetu, czas trwania itp. Infor-

⁴⁰ Powołana Decyzją Komisji ustanawiającej Agencję Wykonawczą ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego do zarządzania działaniami wspólnotowymi w dziedzinie edukacji, kultury i sektora audiowizualnego w zastosowaniu Rozporządzenia Rady nr 58/2003. Por.: art. 4 Decyzji KE nr 56/2005 z 14 stycznia 2005 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 24 z 25 stycznia 2005 roku, oraz: http://eacea.ec.europa.eu/about/index_en.htm

⁴¹ W planie zawarte są procedury wyboru projektów do dofinansowania, kryteria oraz priorytety na dany rok.

⁴² Por.: art. 8 Decyzji PE i Rady nr 1903/2006 z 12 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 378 z 27 grudnia 2006 roku.

⁴³ Dokumenty, z którymi należy się zapoznać, aby skutecznie aplikować, to: zaproszenie do składania wniosków, specyfikacje (zawiera informacje techniczne oraz określa szczegółowo warunki ubiegania się o grant w każdej z trzech kategorii), formularz aplikacyjny (składający się z trzech części oraz załączników (odrębny dla każdej z trzech kategorii wnioskodawców)). Formularz należy wypełnić komputerowo w jednym z oficjalnych języków Unii Europejskiej. Jednak z powodów praktycznych i w celu przyspieszenia procedury selekcji wniosków Komisja zaleca wypełnienie formularza w jednym z trzech roboczych języków UE – angielskim, francuskim lub niemieckim. Por.: Program Kultura 2007–2013, informacje ogólne, <http://www.mk.gov.pl/pkk/doc/Kultura2k7-13.pdf>, s. 24. Szczegółowe informacje na temat ogłaszanych Zaproszeń do składania projektów na: http://eacea.ec.europa.eu/culture/index_en.htm. Na temat standardowych kryteriów wyboru projektów w ramach Programu por.: Agata Etmanowicz / Joanna Sanetra-Szeliga, *Kultura w programach i funduszach Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 23 n.

macjami o niezwyklej wadze są kryteria kwalifikacji, wyboru oraz oceny. W przykładowym Zaproszeniu do składania wniosków nr EACEA/23/07 z terminem przyjmowania wniosków do 31 października 2007 roku wskazano kryteria oceny wniosków w ogólnym zarysie, które dotyczą⁴⁴:

- stopnia, w jakim projekt może generować rzeczywistą europejską wartość dodaną,
- adekwatności działań do szczegółowych celów Programu,
- przewidywalności zakresu zaprojektowanych działań oraz możliwości ich pomyslniej realizacji przy zapewnieniu wysokiego poziomu,
- jakości partnerstwa między koordynatorem a współorganizatorami,
- stopnia, w jakim wyniki działań mogą pokrywać się z osiągnięciem celów Programu,
- stopnia, w jakim wyniki proponowanych działań będą odpowiednio podawane do wiadomości i promowane,
- stopnia, w jakim działania mogą zapewnić odpowiedni poziom trwałości.

3. Uczenie się przez całe życie

Na lata 2007–2013 UE przyjęła nowy program – Uczenie się przez całe życie (LLP – Lifelong Learning Programme), który korzystając z dotychczasowych doświadczeń różnych inicjatyw (np. programy Leonardo da Vinci, Socrates, e-Learning), ma zapewnić jeszcze lepsze osiągnięcie celów Wspólnoty w zakresie kształcenia ustawicznego. Zaplanowany budżet Programu, obejmujący lata nowej perspektywy finansowej, wynosi 6 970 mln euro.

Ogólny cel Programu zawarty jest w Decyzji nr 1720/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 15 listopada 2006 roku ustanawiającej Program działań w zakresie uczenia się przez całe życie. W jej art. 1 ust. 2 czytamy, że „Ogólnym celem Programu Uczenie się przez całe życie jest przyczynianie się (...) do rozwoju Wspólnoty jako społeczeństwa opartego na wiedzy, charakteryzującego się trwałym rozwojem gospodarczym, liczniejszymi i lepszymi miejscami pracy oraz większą spójnością społeczną przy jednoczesnym zapewnieniu należytej ochrony środowiska naturalnego dla przyszłych pokoleń. W szczególności Program ten ma na celu sprzyjanie wymianie, współpracy i mobilności pomiędzy systemami edukacji i szkoleń w obrębie Wspólnoty tak, by stały się światowym wzorcem jakości”.

Należy w tym miejscu rozważyć znaczenie terminu „uczenie się przez całe życie”. Wiadomo ponad wszelką wątpliwość, że mowa tu o kształceniu ustawicznym bez względu na wiek, jak również o kształceniu pozaformalnym i nieformalnym podejmowanym przez całe życie. Takie kształcenie prowadzić musi do podniesienia poziomu wiedzy, umiejętności i kompetencji zarówno osobistych, obywatelskich, społecznych, jak i za-

⁴⁴ Por.: pkt 6 Zaproszenia do składania wniosków – EACEA/23/07, [w:] Dz.U. UE nr C 148 z 7 sierpnia 2007 roku.

wodowych. W ramach pojęcia uczenia się przez całe życie mieści się również korzystanie z doradztwa zawodowego i poradnictwa⁴⁵.

Jednak tak nakreślony cel ogólny nie wskazuje na pełny zakres funkcjonowania LLP. Wybrane cele szczegółowe przedstawiają się następująco:

- przyczynianie się do rozwoju uczenia się przez całe życie na wysokim poziomie, a także propagowanie osiągnięcia jak najlepszych wyników, innowacji oraz europejskiego wymiaru systemów nauczania i praktyki w tej dziedzinie,
- wspieranie realizacji europejskiego obszaru uczenia się przez całe życie,
- wspieranie poprawy jakości, atrakcyjności i dostępności ofert w zakresie uczenia się przez całe życie w państwach członkowskich,
- wzmocnienie wkładu uczenia się przez całe życie w spójność społeczną, aktywne obywatelstwo, dialog międzykulturowy, równość kobiet i mężczyzn oraz samo-realizację,
- pomoc we wspieraniu kreatywności, konkurencyjności, szans na zatrudnienie oraz rozwoju ducha przedsiębiorczości,
- przyczynianie się do zwiększonego uczestnictwa w uczeniu się przez całe życie osób w każdym wieku, w tym osób o szczególnych potrzebach edukacyjnych oraz grup defaworyzowanych, niezależnie od ich środowiska społeczno-gospodarczego,
- propagowanie nauki języków obcych i różnorodności językowej,
- wspieranie tworzenia innowacyjnych treści, usług, metodologii uczenia oraz praktyk w zakresie uczenia się przez całe życie,
- wzmacnianie roli uczenia się przez całe życie w tworzeniu poczucia obywatelstwa europejskiego opartego na zrozumieniu i poszanowaniu praw człowieka oraz zasad demokracji, a także zachęcaniu do tolerancji i szacunku dla innych narodów i kultur,
- wspieranie współpracy w zapewnianiu wysokiej jakości we wszystkich dziedzinach edukacji i szkoleń w Europie,
- zachęcanie do jak najlepszego wykorzystywania wyników, innowacyjnych produktów i procesów oraz do wymiany dobrych praktyk w dziedzinach objętych Programem w celu poprawy jakości edukacji i szkoleń.⁴⁶

Podobnie jak inne programy ramowe, także LLP dzieli się na programy szczegółowe, do których należą⁴⁷:

- Comenius (odnosi się do potrzeb edukacji na poziomie przedszkolnym i szkolnym do końca szkoły średniej, a także instytucji i organizacji zapewniających kształcenie w tym zakresie),
- Erasmus (dotyczący potrzeb dydaktycznych osób korzystających z edukacji na poziomie studiów wyższych, a także szkolenia i kształcenia zawodowego na poziomie studiów wyższych, bez względu na długość kursu lub ich kwalifikacje,

⁴⁵ Por.: art. 2 pkt 29 Decyzji PE i Rady nr 1720/2006 z 15 listopada 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 327 z 24 listopada 2006 roku.

⁴⁶ Por.: ibidem, art. 1 ust. 3.

⁴⁷ Por.: ibidem, art. 3.

w tym studia doktoranckie, a także potrzeb instytucji i organizacji zapewniających lub ułatwiających edukację i szkolenia w tym zakresie),

- Leonardo da Vinci (skierowany do osób korzystających ze szkolenia i kształcenia zawodowego niebędącego częścią programu studiów wyższych, a także potrzeb instytucji i organizacji zapewniających bądź ułatwiających kształcenie i szkolenie w tym zakresie),
- Grundtvig (dotyczy wszelkich form kształcenia dorosłych, a także potrzeb instytucji i organizacji zapewniających bądź ułatwiających kształcenie w tym zakresie).

Poza programami szczegółowymi funkcjonują także programy horyzontalne. Pierwszy z nich, program międzysektorowy, ma na celu propagowanie języków obcych, rozwijanie innowacyjnych treści, usług, metodologii uczenia się przez całe życie, upowszechnianie i wykorzystywanie wyników działań wspieranych w ramach programu oraz poprzednich programów związanych z tą dziedziną, jak również wymianę dobrych praktyk. Innym programem horyzontalnym jest Jean Monnet wspierający instytucje i działania w dziedzinie integracji europejskiej, spośród których wymienić należy:

- Akcja Jean Monnet (działanie 1),
- dotacje operacyjne w celu wsparcia określonych instytucji zajmujących się sprawami integracji europejskiej (działanie 2),
- dotacje operacyjne w celu wsparcia innych instytucji i stowarzyszeń europejskich działających w dziedzinie edukacji i szkoleń (działanie 3).

Beneficjentami Programu mogą zostać: uczniowie, studenci, dorośli uczący się, personel oferujący kształcenie ustawiczne, uczestnicy rynku pracy, instytucje kształcenia, partnerzy społeczni (organizacje przedsiębiorców i pracowników), podmioty świadczące usługi doradczo-informacyjne, stowarzyszenia, ośrodki badawcze i organizacje pozarządowe działające w zakresie kształcenia⁴⁸.

Aby móc skutecznie aplikować o środki w ramach programów – zarówno szczegółowych, jak i horyzontalnych – dokonać należy specyfikacji grup docelowych każdego z programów. Zostały one określone we wspomnianej już Decyzji nr 1720/2006. W ramach programu Comenius, stosownie do art. 16, są to:

- uczniowie korzystający z edukacji szkolnej do końca szkoły średniej,
- szkoły określone przez państwa członkowskie,
- nauczyciele i pozostały personel tych szkół,
- stowarzyszenia, organizacje *non-profit*, organizacje pozarządowe i przedstawiciele podmiotów związanych z oświatą szkolną,
- osoby oraz podmioty odpowiedzialne za organizację i realizację oświaty i edukację na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym,
- szkoły wyższe,
- podmioty oferujące usługi w zakresie doradztwa zawodowego i poradnictwa, związane z jakimkolwiek aspektem uczenia się przez całe życie.

⁴⁸ <http://www.mk.gov.pl/pkk/fundusze1.php>

Tabela 93. Program Uczenie się przez całe życie w podziale na programy szczegółowe i działania

| Programy szczegółowe | | | |
|---|----------------|--|--|
| Comenius | Erasmus | Leonardo da Vinci | Grundtvig |
| edukacja szkolna | szkoły wyższe | szkolnictwo i doskonalenie zawodowe (z wyłączeniem studiów wyższych) | edukacja dorosłych* (ogólna niezawodowa) |
| Programy horyzontalne | | | |
| Program międzysektorowy (działania kluczowe) 1) rozwój polityki oświatowej, 2) kształcenie językowe, 3) współpraca strategiczna i innowacyjność, 4) rozpowszechnianie przykładów najlepszej praktyki. | | | |
| Program Jean Monnet (działania kluczowe) 1) akcja Jean Monet, 2) europejskie instytucje, 3) stowarzyszenia europejskie. | | | |

* Edukacja dorosłych oznacza wszelkie formy kształcenia pozazawodowego osób dorosłych bez względu na to, czy jest prowadzone w systemie formalnym lub nieformalnym. Por.: art. 2 ust. 13 Decyzji PE i Rady nr 1720/2006 z 15 listopada 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 327 z 24 listopada 2006 roku.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Decyzji PE i Rady nr 1720/2006 z 15 listopada 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 327 z 24 listopada 2006 roku oraz: <http://www.grundtvig.org.pl/index.php/ida/2/>

Powyższe grupy mogą zostać objęte wsparciem, pod warunkiem że działania, które będą realizować w ramach dofinansowania, wpisują się w cele szczegółowe Programu. Są nimi:

- rozwijanie wiedzy o różnorodności kultur i języków europejskich oraz zrozumienia jej wartości wśród młodzieży i nauczycieli,
- pomaganie młodzieży w nabyciu podstawowych umiejętności i kompetencji życiowych niezbędnych do rozwoju osobistego, dla przyszłego zatrudnienia i aktywnego obywatelstwa europejskiego.

Poza tym realizacja inicjatyw w ramach Programu Comenius musi przyczyniać się do zwiększenia mobilności przestrzennej uczniów oraz nauczycieli. Mowa tutaj o programach wymiany obejmujących w szczególności nauczycieli i uczniów z różnych państw europejskich. Zwraca się również uwagę na promowanie partnerstwa pomiędzy placówkami, które realizować będą wspólne inicjatywy o charakterze edukacyjnym. Program przyczynia się również do promowania nowożytnych języków i opracowywania innowacyjnych metod nauczania opartych na technologiach informacyjno-komunikacyjnych. Na wsparcie mogą liczyć także inicjatywy mające na celu wzmocnienie jakości wymiaru europejskiego kształcenia⁴⁹.

⁴⁹ Ibidem, art. 17 ust. 2.

Tabela 94. Działania w ramach programu szczegółowego Comenius

| Nazwa działania | Charakterystyka |
|-----------------------|---|
| Mobilność* | <ul style="list-style-type: none"> wymiana uczniów i personelu pedagogicznego, staże w szkołach lub przedsiębiorstwach dla nauczycieli, uczestnictwo w szkoleniach dla nauczycieli i pozostałego personelu pedagogicznego, wizyty studyjne i przygotowawcze w ramach działań związanych z mobilnością, partnerstwem, projektami lub sieciami (również seminaria kontaktowe), praktyki dla nauczycieli i kandydatów na nauczycieli. |
| Tworzenie partnerstw | <ul style="list-style-type: none"> między szkołami w celu rozwijania wspólnych projektów oświatowych dla uczniów i ich nauczycieli, między organizacjami odpowiedzialnymi za wszelkie aspekty oświaty szkolnej w celu wspierania współpracy regionów przygranicznych. |
| Projekty wielostronne | <ul style="list-style-type: none"> rozwijanie, propagowanie i rozpowszechnianie dobrych praktyk edukacyjnych, w tym nowych metod nauczania lub materiałów szkoleniowych, wymiana doświadczeń dotyczących systemów informacyjno-doradczych szczególnie dostosowanych do potrzeb osób uczących się, nauczycieli i pozostałego personelu pedagogicznego, których dotyczy program Comenius, rozwijanie, propagowanie i rozpowszechnianie nowych kursów szkoleniowych dla nauczycieli lub treści tych kursów. |
| Wielostronne sieci | <ul style="list-style-type: none"> rozwój kształcenia w dziedzinie lub tematyce, którą obejmują sieci, wymiana dobrych praktyk (szczególnie w zakresie rozwiązań innowacyjnych), zapewnienie wsparcia merytorycznego dla projektów i partnerstw organizowanych przez inne podmioty, wspieranie rozwoju analizy potrzeb oraz jej praktycznego zastosowania w zakresie oświaty szkolnej. |

* Wsparcie mobilności dotyczy wyłącznie osób, które biorą udział w procesie kształcenia przez całe życie.

Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 18 Decyzji PE i Rady nr 1720/2006 z 15 listopada 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 327 z 24 listopada 2006 roku

Erasmus jest kolejnym programem szczegółowym, którego zadaniem jest – w głównej mierze – wspieranie współpracy między uczelniami. Niemniej jednak program ten skierowany jest do szerokiej grupy osób związanych ze szkolnictwem wyższym. Do grupy tej zaliczono⁵⁰:

- studentów i praktykantów korzystających ze wszystkich form edukacji i szkoleń na poziomie szkolnictwa wyższego,
- szkoły wyższe określone przez państwa członkowskie,
- nauczycieli, instruktorów zawodu i pozostały personel tych instytucji,
- stowarzyszenia i przedstawicieli podmiotów związanych ze szkolnictwem wyższym, w tym odpowiednie organizacje studenckie, uniwersyteckie oraz zrzeszające nauczycieli/instruktorów zawodu,
- przedsiębiorstwa, partnerów społecznych i innych przedstawicieli świata pracy,
- podmioty publiczne i prywatne, w tym organizacje *non-profit* i pozarządowe, odpowiedzialne za organizację i realizację edukacji i szkoleń na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym,
- ośrodki badawcze i podmioty zajmujące się kwestiami uczenia się przez całe życie,
- podmioty świadczące usługi doradztwa zawodowego i poradnictwa dotyczące każdego aspektu uczenia się przez całe życie.

⁵⁰ Ibidem, art. 20.

Poza celami ogólnymi (wspieranie tzw. Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego⁵¹, wnoszenie wkładu szkolnictwa wyższego w proces innowacji) Erasmus osiąga cele o charakterze szczegółowym, które – co rozumiałe – są spójne z celami LLP. Podobnie jak w programie Comenius, tak i w programie Erasmus dużą wagę przywiązuje się do mobilności, w tym wypadku studentów oraz wykładowców. Wyznacza się zarazem ambitny plan, by do 2013 roku 3 mln osób podjęło tego rodzaju aktywność.

Mobilność studentów⁵², promowanie współpracy pomiędzy uczelniami, zwiększanie stopnia przejrzystości i zgodności kwalifikacji nabytych w europejskich szkołach stanowi zasadniczy cel Erasmusa. Rozwijanie współpracy szkół wyższych z sektorem przedsiębiorstw również może liczyć na wsparcie w ramach programu⁵³. Wspomina się także o wymianie dobrych praktyk w dziedzinie edukacji szkoleń na poziomie szkolnictwa wyższego. Nie bez znaczenia jest również wspieranie tworzenia innowacyjnych treści, opartych na technologiach informacyjno-komunikacyjnych. Dotyczy to w szczególności rozwijania metod uczenia na odległość.

Tabela 95. Działania w ramach programu szczegółowego Erasmus

| Nazwa działania | Charakterystyka |
|-----------------------|--|
| Mobilność | <ul style="list-style-type: none"> • mobilność studentów w celu podjęcia studiów lub szkolenia w państwach członkowskich w szkołach wyższych, jak również staże w przedsiębiorstwach, ośrodkach szkoleniowych, ośrodkach badawczych lub innych organizacjach, • mobilność nauczycieli szkół wyższych w celu prowadzenia lub odbywania szkoleń w zagranicznych instytucjach partnerskich, • mobilność pozostałego personelu szkół wyższych, a także personelu przedsiębiorstw w celach szkoleniowych lub dydaktycznych, • intensywne programy organizowane w ramach programu Erasmus na zasadzie wielostronnej współpracy, • wsparcie może być również udzielane krajowym i goszczącym szkołom wyższym lub przedsiębiorstwom na realizację działań w zakresie zapewniania jakości na wszystkich etapach przygotowań do mobilności, w tym na przygotowanie lub odświeżające kursy językowe. |
| Projekty wielostronne | <ul style="list-style-type: none"> • skupiające się m.in. na innowacji i eksperymentach oraz wymianie dobrych praktyk w dziedzinach określonych w ramach celów szczegółowych i operacyjnych. |
| Wielostronne sieci | <ul style="list-style-type: none"> • prowadzone przez konsorcja szkół wyższych i reprezentujące poszczególne dyscypliny bądź obszary interdyscyplinarne („sieci tematyczne programu Erasmus”), które mają na celu opracowywanie nowych koncepcji i kompetencji w zakresie kształcenia. Sieci te mogą również obejmować przedstawicieli innych podmiotów publicznych, przedsiębiorstw lub stowarzyszeń. |
| Inne inicjatywy | <ul style="list-style-type: none"> • środki towarzyszące wpisujące się w cel programu Erasmus. |

Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 22 Decyzji PE i Rady nr 1720/2006 z 15 listopada 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 327 z 24 listopada 2006 roku

⁵¹ W jego ramach tworzone są warunki umożliwiające mobilność studentów i pracowników uczelni oraz ich absolwentów, a także warunki zapewniające wszystkim kształcącym się w szkołach wyższych nowoczesną edukację wysokiej jakości. Mowa tutaj o uczestnictwie w procesie bolońskim. Stąd konieczność powołania Zespołów Ekspertów Bolońskich. Powoływane są one przez władze krajowe odpowiedzialne za szkolnictwo wyższe i pomagają poznać, zrozumieć i wykorzystać zmiany zachodzące w europejskim szkolnictwie wyższym do poprawy sytuacji szkół wyższych w poszczególnych krajach. Działalność Zespołów Ekspertów Bolońskich finansowana jest w 90% z budżetu LLP oraz w 10% z budżetu państwa. Por.: <http://www.erasmus.org.pl/index.php/ida/169/>

⁵² Dotyczy to również kadry akademickiej.

⁵³ Por.: art. 21 ust. 2 lit. a)–d) Decyzji PE i Rady nr 1720/2006 z 15 listopada 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 327 z 24 listopada 2006 roku.

O przyznanie funduszy z budżetu programu Erasmus mogą ubiegać się instytucje, a nie indywidualni projektodawcy. Indywidualni beneficjenci zwracają się o dofinansowanie wyjazdów w ramach Erasmusa do swojej macierzystej instytucji. Z kolei uczelnie w ramach programu mogą aplikować do Narodowej Agencji. Dotyczy to dofinansowania działań związanych z mobilnością (tj. wyjazdów studentów, wyjazdów pracowników uczelni, organizacji wymiany) oraz projektów typu „Kurs intensywny”⁵⁴.

Z kolei program Leonardo da Vinci, jak już wspomniano, działa w obszarze szkolnictwa zawodowego, poza systemem studiów wyższych. Na wzór pozostałych programów szczegółowych grupy docelowe Leonardo da Vinci przedstawiają się następująco⁵⁵:

- osoby korzystające ze wszystkich form szkolenia i kształcenia zawodowego z wyjątkiem szkolenia i kształcenia zawodowego na poziomie szkolnictwa wyższego,
- osoby funkcjonujące na rynku pracy,
- instytucje lub organizacje zapewniające możliwości kształcenia w dziedzinach objętych programem Leonardo da Vinci,
- nauczyciele, instruktorzy zawodu i pozostały personel tych instytucji lub organizacji,
- stowarzyszenia i przedstawiciele osób związanych ze szkoleniem i kształceniem zawodowym, w tym stowarzyszenia praktykantów, rodziców i nauczycieli,
- przedsiębiorstwa, partnerzy społeczni oraz inni przedstawiciele świata pracy, w tym izb przemysłowo-handlowych i innych organizacji gospodarczych,
- podmioty świadczące usługi doradztwa zawodowego i poradnictwa dotyczące dowolnego aspektu uczenia się przez całe życie,
- osoby i podmioty odpowiedzialne za systemy i politykę w zakresie dowolnych aspektów szkolenia i kształcenia zawodowego na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym,
- ośrodki badawcze i podmioty zajmujące się kwestiami uczenia się przez całe życie,
- szkoły wyższe,
- organizacje *non-profit*.

Celami szczegółowymi programu są zaś⁵⁶:

- wspieranie uczestników kształcenia i doskonalenia zawodowego w zdobywaniu i wykorzystaniu wiedzy, umiejętności i kwalifikacji mających na celu ułatwienie osobistego rozwoju, zwiększenie szans na zatrudnienie oraz uczestnictwa w europejskim rynku pracy,
- wspieranie udoskonalania jakości i innowacyjności w systemach, instytucjach i praktykach w dziedzinie szkolenia i kształcenia zawodowego,
- zwiększanie atrakcyjności szkolenia i kształcenia zawodowego oraz mobilności dla pracodawców i poszczególnych osób oraz ułatwianie mobilności pracujących praktykantów.

⁵⁴ <http://www.erasmus.org.pl/index.php/ida/3/>

⁵⁵ Art. 24 Decyzji PE i Rady nr 1720/2006 z 15 listopada 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 327 z 24 listopada 2006 roku.

⁵⁶ Niezwykle ważne jest przy tym kształtowanie otwartości i wrażliwości międzykulturowej, nauka języków obcych oraz umiejętności adaptowania się do warunków życia i pracy w różnych krajach europejskich.

Tabela 96. Działania w ramach programu szczegółowego Leonardo da Vinci

| Nazwa działania | Charakterystyka |
|--|---|
| Mobilność | ponadnarodowe staże w przedsiębiorstwach bądź w instytucjach szkoleniowych; staże i wymiany mające na celu dalsze wspieranie rozwoju zawodowego instruktorów zawodu i doradców zawodowych oraz podmiotów odpowiedzialnych za placówki szkoleniowe i za planowanie szkoleń oraz poradnictwo zawodowe w przedsiębiorstwach. |
| Tworzenie partnerstw | koncentracja na tematach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania dla uczestniczących organizacji. |
| Projekty wielostronne | poprawa systemów szkoleniowych poprzez skupienie się na transferze innowacji wiążącym się z adaptacją pod względem językowym, kulturowym i prawnym do krajowych potrzeb w zakresie innowacyjnych produktów i procesów opracowanych w różnych kontekstach. |
| Wielostronne sieci* | poprawa systemów szkoleniowych poprzez skupienie się na opracowywaniu innowacji oraz dobrych praktyk. |
| Sieci tematyczne ekspertów i organizacji | nowe rozwiązania w zakresie szczegółowych kwestii dotyczących szkolenia i kształcenia zawodowego. |

* Wsparcie mobilności dotyczy wyłącznie osób, które biorą udział w procesie kształcenia przez całe życie.

Źródło: art. 26 Decyzji PE i Rady nr 1720/2006 z 15 listopada 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 327 z 24 listopada 2006 roku

Program Grundtvig funkcjonował dotychczas jako część programu Socrates II, realizowanego w latach 2000–2006. Od 2007 roku stał się częścią siedmioletniego programu LLP. Niemniej jednak zasadnicze priorytety programu Grundtvig nie uległy zmianie. Do najważniejszych celów programu zaliczyć można⁵⁷:

- poprawę jakości edukacji dorosłych i rozwój oferty edukacyjnej dla dorosłych poprzez współpracę europejską, w tym mobilność pracowników dydaktycznych i słuchaczy,
- odpowiadanie na wyzwania edukacyjne związane ze starzeniem się populacji w Europie,
- zapewnianie alternatywnych możliwości dostępu do edukacji osobom dorosłym z defaworyzowanych grup społecznych oraz tym, które nie uzyskały podstawowego wykształcenia formalnego,
- ułatwienie rozwoju innowacyjnych praktyk w dziedzinie kształcenia dorosłych,
- wspieranie tworzenia innowacyjnych i opartych na technologiach informacyjno-komunikacyjnych treści, usług, metodologii uczenia oraz praktyk w zakresie uczenia się przez całe życie,
- poprawa metod dydaktycznych oraz zarządzania placówkami kształcenia dorosłych.

Dla poprawnego funkcjonowania danego programu sprawą o niebagatelnym znaczeniu jest określenie członków grupy docelowej, a więc osób i instytucji, które mogą zostać objęte poszczególnymi formami wsparcia czy operacjami. Decyzja nr 1720/2006 w art. 28 wskazuje kategorie potencjalnych beneficjentów, do których skierowany jest Grundtvig, czyli:

⁵⁷ Por.: ibidem, art. 20 ust. 2.

- osoby uczestniczące w kształceniu dorosłych,
- instytucje lub organizacje oferujące możliwość kształcenia dorosłych, nauczyciele i pozostały personel tych instytucji lub organizacji,
- placówki zajmujące się kształceniem lub doskonaleniem pracowników kształcących dorosłych,
- stowarzyszenia i przedstawiciele osób związanych z kształceniem dorosłych, w tym stowarzyszenia osób uczących się i nauczycieli,
- podmioty świadczące usługi doradztwa zawodowego i poradnictwa dotyczące dowolnych aspektów uczenia się przez całe życie,
- osoby i podmioty odpowiedzialne za systemy i strategie w zakresie dowolnych aspektów kształcenia dorosłych na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym,
- ośrodki badawcze i podmioty zajmujące się kwestiami uczenia się przez całe życie,
- przedsiębiorstwa,
- organizacje typu *non-profit*,
- szkoły wyższe.

Tabela 97. Działania w ramach programu szczegółowego Grundtvig

| Nazwa działania | Charakterystyka |
|--|--|
| Mobilność | może obejmować wizyty, staże, praktyki i wymiany uczestników formalnego oraz pozaformalnego kształcenia dorosłych, w tym szkolenie i rozwój zawodowy pracowników zajmujących się kształceniem dorosłych (wykorzystanie efektu synergii z realizowanymi partnerstwami i projektami). |
| Tworzenie partnerstw | partnerstwa programu Grundtvig na rzecz kształcenia, koncentrujące się na tematach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania uczestniczących organizacji. |
| Projekty wielostronne | mające na celu poprawę systemów szkolenia dorosłych poprzez rozwój i transfer innowacji oraz dobrych praktyk. |
| Sieci tematyczne ekspertów i organizacji | <ul style="list-style-type: none"> • mają za cel rozwój kształcenia dorosłych w odniesieniu do dyscypliny, obszaru tematycznego bądź aspektu zarządzania, którym się zajmują, • określenia, rozwoju i rozpowszechniania dobrych praktyk oraz innowacji, • udzielania wsparcia merytorycznego w zakresie projektów i partnerstw organizowanych przez inne podmioty, a także ułatwiania współdziałania pomiędzy tymi projektami i partnerstwami, • wspierania rozwoju analizy potrzeb oraz zapewnienia jakości w zakresie kształcenia dorosłych. |

Źródło: art. 30 Decyzji PE i Rady nr 1720/2006 z 15 listopada 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 327 z 24 listopada 2006 roku

Również struktura programu odpowiada wdrażaniu programu Grundtvig w poprzedniej perspektywie finansowej. Nieznacznym zmianom uległy jedynie nazwy akcji. Akcje zdecentralizowane polegają na realizacji projektów zarządzanych i obsługiwanych na szczeblu krajowym przez Narodowe Agencje, którymi są⁵⁸:

- Projekty Partnerskie Grundtvig (dawny Grundtvig 2) – *Learning Partnership*,
- Wyjazdy szkoleniowe dla pracowników edukacji dorosłych (dawny Grundtvig 3),
- Wizyty Przygotowawcze (*Preparatory Visits*).

⁵⁸ <http://www.grundtvig.org.pl/index.php/ida/2/>

Akcje scentralizowane zarządzane są przez Agencję Wykonawczą przy wsparciu merytorycznym KE. Należą do nich:

- Projekty Wielostronne (dawny Grundtvig 1) – *Multilateral Projects*,
- Sieci Grundtvig (dawny Grundtvig 4),
- Działania Towarzyszące (*Accompanying Measures*).

Program międzysektorowy stawia sobie za cel propagowanie współpracy na poziomie europejskim w dziedzinach obejmujących co najmniej dwa sektorowe programy szczegółowe. Zadaniem programu międzysektorowego jest także wspieranie jakości i przejrzystości systemów edukacji i szkoleń państw członkowskich⁵⁹.

Tabela 98. Działania w ramach programu horyzontalnego – Program międzysektorowy (działanie kluczowe współpraca strategiczna i innowacyjność)

| Nazwa działania | Charakterystyka |
|---|--|
| Mobilność | wizyty studyjne ekspertów i urzędników wyznaczonych przez władze krajowe, regionalne lub lokalne, dyrektorów placówek oświatowych i szkoleniowych oraz świadczących usługi w zakresie poradnictwa i poświadczania doświadczenia zawodowego, a także partnerów społecznych. |
| Projekty wielostronne | inicjatywy mające na celu przygotowywanie i testowanie opracowanych na poziomie Wspólnoty propozycji w zakresie polityki oraz propozycji dotyczących innowacyjności w uczeniu się przez całe życie. |
| Sieci wielostronne | składające się z ekspertów lub instytucji pracujących wspólnie nad kwestiami dotyczącymi polityki. Sieci te mogą obejmować: <ul style="list-style-type: none"> • sieci tematyczne zajmujące się kwestiami związanymi z treścią uczenia się przez całe życie bądź metodologią i polityką uczenia się przez całe życie. Sieci te mogą dokonywać obserwacji, wymiany, określania i analizy dobrych praktyk oraz innowacji, a także zgłaszać propozycje ich ulepszonego i szerszego użycia w państwach członkowskich, • fora dotyczące strategicznych zagadnień w zakresie uczenia się przez całe życie. |
| Obserwacja i analiza polityk oraz systemów w dziedzinie uczenia się przez całe życie | <ul style="list-style-type: none"> • analizy i badania porównawcze, • opracowywanie wskaźników i analiz statystycznych, w tym wsparcie dla prac podejmowanych w dziedzinie uczenia się przez całe życie we współpracy z Eurostatem, • wsparcie dla funkcjonowania sieci Eurydice oraz finansowanie Europejskiego Biura Eurydice utworzonego przez Komisję. |
| Działania na rzecz wspierania przejrzystości i uznawalności kwalifikacji oraz kompetencji, w tym nabytych w drodze kształcenia pozaformalnego i nieformalnego | <ul style="list-style-type: none"> • sieci organizacji ułatwiających mobilność i uznawalność kwalifikacji, takich jak ośrodki Euroguidance oraz ośrodki informacji o uznawalności wykształcenia i okresów studiów (NARIC), • wsparcie dla ponadnarodowych usług internetowych, takich jak Ploteus, • działania podejmowane w ramach inicjatywy Europass zgodnie z Decyzją nr 2241/2004. |
| Środki towarzyszące | w szczególności uczenie rówieśnicze ukierunkowane na wspieranie celów kluczowego działania (współpraca strategiczna i innowacja). |

Źródło: art. 33 Decyzji PE i Rady nr 1720/2006 z 15 listopada 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 327 z 24 listopada 2006 roku

⁵⁹ Por.: art. 32 Decyzji PE i Rady nr 1720/2006 z 15 listopada 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 327 z 24 listopada 2006 roku.

Ukierunkowany na stymulowanie badań nad procesami integracyjnymi zachodzącymi w Europie stał się również, począwszy od 2007 roku, Program Jean Monnet będący częścią LLP⁶⁰. Program ten skierowany jest do⁶¹:

- studentów i badaczy w dziedzinie integracji europejskiej we wszystkich rodzajach szkół wyższych we Wspólnocie i poza nią,
- szkół wyższych we Wspólnocie i poza nią uznanych we własnym państwie,
- nauczycieli i pozostałego personelu tych instytucji,
- stowarzyszeń i przedstawicieli osób związanych z edukacją oraz szkoleniami we Wspólnocie i poza nią,
- podmiotów publicznych i prywatnych odpowiedzialnych za organizację oraz realizację edukacji i szkoleń na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym,
- ośrodków badawczych i podmiotów zajmujących się kwestiami integracji europejskiej we Wspólnocie i poza nią.

Tabela 99. Działania w ramach Programu Jean Monnet

| Nazwa działania | Charakterystyka |
|--|--|
| Projekty jednostronne i krajowe | <ul style="list-style-type: none"> • katedry Jeana Monneta, centra doskonalenia i moduły nauczycielskie, • stowarzyszenia profesorów, innych nauczycieli szkolnictwa wyższego oraz naukowców specjalizujących się w dziedzinie integracji europejskiej, • wsparcie dla młodych naukowców specjalizujących się w studiach nad integracją europejską, • działalność informacyjna i badawcza związana ze Wspólnotą i mająca na celu propagowanie dyskusji, rozważań naukowych i wiedzy na temat procesu integracji europejskiej. |
| Projekty wielostronne | Mogą obejmować wsparcie dla tworzenia wielostronnych grup roboczych w dziedzinie integracji europejskiej. |
| Dotacje operacyjne w celu wsparcia instytucji zajmujących się sprawami integracji europejskiej | <p>Wsparcie może obejmować pokrycie niektórych kosztów operacyjnych i administracyjnych dla następujących instytucji realizujących cele o znaczeniu europejskim:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kolegium Europejskiego (w Brugii i Natolinie), • Europejskiego Instytutu Uniwersyteckiego we Florencji, • Europejskiego Instytutu Administracji Publicznej w Maastricht, • Akademii Prawa Europejskiego w Trewirze, • Europejskiej Agencji Rozwoju Edukacji Specjalnej w Middelfart, • Międzynarodowego Centrum Szkoleń Europejskich (CIFE) w Nicei. |
| Dotacje operacyjne w celu wsparcia instytucji i stowarzyszeń europejskich działających w dziedzinie edukacji i szkoleń | Dotacje na pokrycie niektórych kosztów operacyjnych i administracyjnych europejskich instytucji bądź stowarzyszeń działających w zakresie edukacji i szkoleń. |

Źródło: art. 36 Decyzji PE i Rady nr 1720/2006 z 15 listopada 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 327 z 24 listopada 2006 roku, a także: http://ec.europa.eu/education/programmes/ajm/index_en.html

Program Jean Monnet ma do odegrania niebagatelną rolę. Samo wspieranie badań – według ustawodawcy unijnego – zdaje się niewystarczające, dlatego też ów program wspiera działalność instytucji i stowarzyszeń zajmujących się kwestiami integracji euro-

⁶⁰ http://ec.europa.eu/education/programmes/ajm/calls/index_en.html

⁶¹ Art. 34 Decyzji PE i Rady nr 1720/2006 z 15 listopada 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 327 z 24 listopada 2006 roku.

pejskiej oraz edukacji i szkoleń w perspektywie europejskiej⁶². Możliwość aplikowania dotyczy, co zrozumiale, w głównej mierze uczelni wyższych. I to zarówno prywatnych, jak i publicznych. Niemniej jednak umożliwiono aplikację stowarzyszeniom profesorów i badaczy specjalizujących się w badaniach nad integracją europejską o znaczeniu światowym. Wymienione podmioty mogą starać się o dofinansowanie w ramach programu maksymalnie do 75% wydatków danego projektu, co oznacza konieczność wniesienia wkładu własnego na minimalnym poziomie 25%. Pojedynczy projekt nie może trwać dłużej niż rok⁶³.

Powyższe zestawienie ogólnych działań priorytetowych wymaga uszczegółowienia. Takim uściśleniem jest zaproszenie KE do składania propozycji projektowych. Na rok 2007 priorytety w zakresie badań procesów integracyjnych przedstawiały się następująco⁶⁴:

- ewolucja UE,
- UE i dialog pomiędzy ludźmi i kulturami,
- UE w świecie, model pokojowej integracji a prawo międzynarodowe,
- UE a procesy globalizacyjne, wzrost gospodarczy i sprawiedliwość społeczna, spójność społeczna,
- międzynarodowe badania z zakresu wizerunku UE w mediach,
- badania w zakresie znaczenia i rozwoju nauki, energii, stałego wzrostu gospodarczego,
- obywatelstwo europejskie, kultura i historia Europy.

Od 2006 roku procesem selekcji projektów zajmuje się Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, Kultury i Spraw Audiowizualnych (EACEA). Agencja odpowiedzialna jest za zarządzanie programami w zakresie edukacji kultury oraz programów audiowizualnych. Agencja za swoją działalność odpowiada przed KE. Propozycje aplikacyjne oceniane są przez niezależnych ekspertów akademickich. Ocenie podlegają następujące cechy projektów:

- a) jakość, rozumiana jako potencjał i doświadczenie zarówno jednostki naukowej, jak i jej pracowników w badaniach nad integracją europejską,
- b) metodologia, program badawczy ze szczególnym uwzględnieniem możliwości rozpowszechniania wyników badań w krajach nienależących do UE; zwraca się przy tym uwagę na interdyscyplinarną synergię, innowacyjny charakter badań,
- c) rezultaty badań, znaczenie i doniosłość rozumiane jako uprawdopodobniony wpływ badań na edukację na poziomie europejskim⁶⁵.

Zarządzanie programem LLP jest podobne do zarządzania programami wspólnotowymi polegającymi na współpracy państw członkowskich i KE. Państwa członkowskie, ze swej strony i we własnym zakresie, ustanawiają agencję krajową, którą nie może być jednak organ ministerialny. Agencja krajowa musi dysponować odpowiednim zapleczem kadrowym i organizacyjnym. Innymi słowy, dysponuje doświadczeniem i wiedzą pracowników z dziedzin objętych programem, a także kompetencjami językowymi. Agen-

⁶² http://ec.europa.eu/education/programmes/ajm/index_en.html

⁶³ http://ec.europa.eu/education/programmes/ajm/calls/index_en.html

⁶⁴ *Lifelong Learning Programme: part I – priorities of the 2007 general call for proposals* (eac/61/2006), http://ec.europa.eu/education/programmes/llp/call/part1_en.pdf, s. 23.

⁶⁵ http://ec.europa.eu/education/programmes/ajm/calls/index_en.html

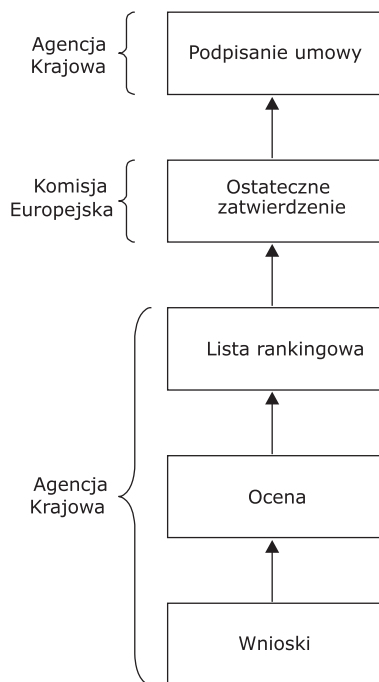
cja winna również spełniać wymogi przejrzystego zarządzania finansami. W Polsce rolę takiej agencji odgrywa Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji⁶⁶.

Generalnie proces selekcji wniosków aplikacyjnych należy do KE. W wypadku jednak niektórych działań wnioski kierowane są do agencji krajowych. Są to⁶⁷:

- mobilność osób korzystających z uczenia się przez całe życie,
- dwu- i wielostronne partnerstwa,
- jednostronne i krajowe projekty.

Agencje odpowiedzialne są za wybór i przyznanie pomocy finansowej zgodnie z wytycznymi KE wydanymi na podstawie art. 9 ust. 1 lit. c) Decyzji nr 1720/2006. Agencje krajowe przyznają dotacje beneficjentom jedynie w danym państwie członkowskim. Oznacza to, że krajowa agencja nie ma możliwości przyznania dofinansowania dla podmiotów zagranicznych. Projekty, w których w skład partnerstwa wchodzi podmioty zagraniczne, są finansowane bezpośrednio przez swoją agencję krajową⁶⁸.

Schemat 12. Podział zadań podczas wyboru projektów w ramach LLP



Źródło: opracowanie własne

⁶⁶ <http://www.frse.org.pl/statut.php>

⁶⁷ Stosownie do art. 5 ust. 1 lit. a) i d), w sytuacji gdy wnioski finansowane są na podstawie art. 33 ust. 4 lit. a) Decyzji PE i Rady nr 1720/2006 z 15 listopada 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 327 z 24 listopada 2006 roku.

⁶⁸ Ibidem, Załącznik.

Inna procedura ma miejsce w wypadku wyboru projektów wielostronnych opracowanych w celu promowania jakości edukacji i szkoleń. Mianowicie to krajowa agencja przyjmuje propozycje projektowe, ocenia je, a następnie przygotowuje listę rankingową projektów przeznaczonych do dofinansowania. Ostateczna decyzja należy jednak do KE. Przed przedstawieniem listy rankingowej projektów Komisji agencja krajowa państwa, w którym projekt jest koordynowany, kontaktuje się z agencjami krajowymi państw pozostałych partnerów projektu. Agencje krajowe przyznają dotacje wybranym koordynatorom projektów mieszczącym się w państwie członkowskim danej agencji, którzy odpowiedzialni są za podział środków pomiędzy partnerów biorących udział w projekcie⁶⁹.

4. Młodzież w działaniu

Komisja Europejska oraz Parlament Europejski ustanowiły Program Młodzież w Działaniu (*Youth in Action*) Rozporządzeniem nr 1719/2006, które wprowadziło ramy prawne umożliwiające wspieranie działań w zakresie edukacji pozaformalnej młodzieży. Program realizowany będzie w okresie rozciągającym się od 1 stycznia 2007 do końca grudnia 2013 roku. Umożliwia on rozwijanie współpracy młodzieży na poziomie europejskim, wspierając tym samym podejmowanie różnorodnych kontaktów międzynarodowych i wymianę doświadczeń.

Nie można w tym miejscu pominąć faktu, że Program Młodzież w Działaniu w dzisiejszym kształcie jest owocem doświadczeń wielu lat działania jego poprzedników, do których bezsprzecznie zalicza się „Wolontariat Europejski” i „Młodzież dla Europy”, a więc inicjatyw realizowanych w latach 1995–1999 oraz ich następcy w postaci Programu Młodzież, który swoje działanie zakończył w 2006 roku. Decydując się na modyfikację, KE brała pod uwagę wyniki oceny w połowie okresu programowania Programu Młodzież⁷⁰. Następca, Program Młodzież w Działaniu, jest w dużej mierze jego kontynuatorem⁷¹. Przedstawiany Program to pomoc Unii Europejskiej skierowana do młodych ludzi w wieku od 15 do 28 lat, w wypadku niektórych innych działań jest on otwarty dla

⁶⁹ Ibidem.

⁷⁰ Generalnie rzecz biorąc, ocena wypadła pomyślnie, wskazując na pozytywne oddziaływanie tego Programu. Ocena określiła również zbiór zaleceń do zastosowania, którymi były: a) jeszcze lepsze kierowanie programu do docelowych odbiorców, tj. młodzieży ze wszystkich środowisk, a szczególnie tej, która ma mniejsze możliwości; b) lepsze wsparcie dla uczestników i projektów we wszystkich fazach za pomocą środków zbliżenia i jakości; c) uproszczenie procedur i uczynienie ich możliwie elastycznymi, uwzględniającymi docelowych odbiorców; d) zwiększenie jawności i spójności w stosowaniu programu, szczególnie na poziomie zdecentralizowanym; e) zwiększenie jakości pracy przez ocenę projektów, zwrotne informacje uczestników i zatwierdzenie przeprowadzonych działań; f) rozwijanie działalności wolontariatu zarówno jakościowe, jak i ilościowe; g) szersze otwarcie programu na państwa trzecie; h) przewidywanie zmian przez stosowanie innowacyjnych projektów i przeprowadzanie niezbędnych badań; i) uwidocznienie programu i wszystkich jego działań oraz nadanie odpowiedniej rangi otrzymanym wynikom. Por.: Wniosek dotyczący Decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiający Program „Młodzież w działaniu” na okres 2007–2013 z 14 lipca 2004 roku, COM (2004) 471 końcowy, s. 5.

⁷¹ <http://www.kultura.gov.pl/?s=6&c=10&a=22>

osób od 13 do 30 lat⁷². Poza młodzieżą zrzeszoną w grupy bądź niezrzeszoną Program skierowany jest również do osób pracujących z młodzieżą oraz organizacji niezarobkowych dla zysku. Dofinansowanie otrzymać mogą jedynie te inicjatywy, które z założenia nie generują zysku, lecz są nastawione na współpracę młodzieży⁷³.

Realizacja działań nowej edycji Programu ma za zadanie przyczynić się przede wszystkim do propagowania aktywnej postawy obywatelskiej młodych ludzi⁷⁴ oraz szerzenia solidarności i wzajemnego zrozumienia młodzieży w Europie⁷⁵. Jednocześnie wzmocniona powinna zostać współpraca państw członkowskich w zakresie polityki ds. młodzieży, polegająca m.in. na wypracowywaniu systemów wspierających zdolności operacyjne społeczeństwa obywatelskiego w zakresie młodzieży. Niemniej istotnym priorytetem jest zwiększenie udziału w życiu społecznym młodzieży ze środowisk defaworyzowanych⁷⁶.

W omawianym Programie uczestniczą wszystkie państwa członkowskie UE⁷⁷, a także kraje EFTA⁷⁸ należące do EOG⁷⁹, kraje kandydujące do członkostwa w UE⁸⁰ oraz sąsiedzkie kraje partnerskie.

⁷² Por.: art. 6 ust. 2 Decyzji PE i Rady nr 1719/2006 z 15 listopada 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 327 z 24 listopada 2006 roku.

⁷³ Por.: ibidem, art. 6 ust. 2; oraz: <http://www.mlodziej.org.pl/index.php/menu/21/ida/703/>

⁷⁴ Na wsparcie liczyć mogą projekty przyczyniające się do refleksji nad problematyką europejską, a zwłaszcza kwestią obywatelstwa europejskiego, oraz włączenia jej do dyskusji na temat budowania i przyszłości Unii Europejskiej. Por.: *Młodzież w Działaniu 2007–2013*, przewodnik, http://www.mlodziej.org.pl/index.php/ida/820/przewodnik_PL.doc, s. 7.

⁷⁵ Ten cel ma następujące trzy wymiary, określone w uchwale Rady w sprawie wspólnych celów uczestnictwa i informacji dla młodzieży: 1) zwiększenie udziału młodzieży w życiu obywatelskim jej społeczności; 2) zwiększenie udziału młodzieży w systemie demokracji przedstawicielskiej; 3) większe wsparcie dla różnych form rozwijania umiejętności uczestnictwa. Por.: Council Resolution 25 November 2003 on common objectives for participation by and information for young people, [w:] Dz.U. UE nr C 295 z 5 grudnia 2003 roku.

⁷⁶ Mowa tutaj o objęciu pomocą młodzieży z mniejszymi szansami, skierowanej w szczególności do młodzieży ze środowisk, które są defaworyzowane z powodu wykształcenia, ze względów społeczno-ekonomicznych, kulturowych bądź geograficznych czy niepełnosprawności. Por.: *Młodzież w Działaniu 2007–2013...*, s. 8.

⁷⁷ Osoby fizyczne z kraju lub terytorium zamorskiego oraz, w stosownych wypadkach, odpowiednie podmioty i instytucje publiczne i/lub prywatne z kraju lub terytorium zamorskiego, uprawnione są do udziału w Programie Młodzież w Działaniu na zasadach obowiązujących w Programie i zgodnie z ustaleniami mającymi zastosowanie do państw członkowskich, z którymi są związane. Kraje i terytoria zamorskie, o których tu mowa, wymienione są w Załączniku 1a) do Decyzji Rady nr 822/2001 z 27 listopada 2001 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 314 z 30 listopada 2001 roku.

⁷⁸ Krajem uczestniczącym w Programie będzie również Szwajcaria, po zawarciu dwustronnego porozumienia między UE a Szwajcarią. Por.: art. 5 ust. 1 lit. e) Decyzji PE i Rady nr 1719/2006 z 15 listopada 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 327 z 24 listopada 2006 roku.

⁷⁹ Islandia, Liechtenstein, Norwegia.

⁸⁰ Mowa tutaj o Turcji, jednak po spełnieniu warunków uznanych za niezbędne do realizacji Programu na poziomie krajowym.

Tabela 100. Kraje partnerskie uczestniczące w Programie Młodzież w Działaniu

| Europa Południowo-Wschodnia* | Europa Wschodnia i Kaukaz** | Kraje basenu Morza Śródziemnego |
|-------------------------------------|------------------------------------|--|
| Albania | Armenia | Algieria |
| Bośnia i Hercegowina | Azerbejdżan | Autonomia Palestyńska |
| Chorwacja | Białoruś | Egipt |
| Czarnogóra | Gruzja | Izrael |
| Macedonia | Mołdawia | Jordania |
| Serbia | Rosja*** | Liban |
| | Ukraina | Maroko |
| | | Syria |
| | | Tunezja |

* Kraje uczestniczące w procesie Stabilizacji i Stowarzyszenia.

** Kraje objęte postanowieniami Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, które podpisały ze Wspólnotą Europejską porozumienia dotyczące problematyki i działań młodzieżowych.

*** Wprawdzie Rosja nie jest objęta Europejską Polityką Sąsiedztwa, ale uznaje się ją za Sąsiedzki Kraj Partnerski.

Źródło: *Młodzież w Działaniu 2007–2013*, przewodnik, http://www.mlodziez.org.pl/index.php/ida/820/przewodnik_PL.doc, s. 19. Także art. 5 Decyzji PE i Rady nr 1719/2006 z 15 listopada 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 327 z 24 listopada 2006 roku. *Przewodnik po programie Młodzież w Działaniu 2007–2008*, http://www.youth.org.pl/s/p/artykuly/7/7/Przewodnik_%20MINI.pdf, s. 10

W Programie przewidziano pięć Akcji, które mają umożliwić osiągnięcie jego celów. O dotacje można się starać na poziomie działań (podakcji), które funkcjonują w ramach Akcji. I tak są to:

- 1) Młodzież dla Europy,
- 2) Wolontariat Europejski,
- 3) Młodzież w świetle,
- 4) Systemy wsparcia młodzieży,
- 5) Wsparcie europejskiej współpracy w zakresie problematyki i działań młodzieżowych⁸¹.

Celem Akcji 1 – Młodzież dla Europy – jest:

- zwiększenie mobilności młodzieży poprzez wspieranie wymiany młodzieży,
- rozwijanie postaw obywatelskich i pogłębianie wzajemnego zrozumienia wśród młodzieży poprzez wspieranie inicjatyw młodzieżowych oraz projektów i działań dotyczących jej uczestnictwa w życiu demokratycznym.

⁸¹ Por.: art. 4 Decyzji PE i Rady nr 1719/2006 z 15 listopada 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 327 z 24 listopada 2006 roku.

Tabela 101. Akcja 1 – Młodzież dla Europy – w podziale na działania (podakcje)

| Nazwa działania/ /podakcji | Charakterystyka | Grupy docelowe |
|-------------------------------|--|--|
| 1.1 Wymiana Młodzieży | Wymiana Młodzieży to wspólne przedsięwzięcie co najmniej dwóch grup młodzieży z krajów europejskich, które umożliwia współpracę opartą na zainteresowaniach uczestników. Wymiana Młodzieży pozwala zdobyć ciekawe doświadczenia związane z pracą w grupie, w międzynarodowym środowisku, poznawaniem innych kultur. | osoby w wieku od 13 do 25 lat z różnych krajów |
| 1.2 Inicjatywy Młodzieżowe | Tutaj wspiera się projekty grupowe przygotowywane na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym. Dofinansowuje się również tworzenie sieci współpracy łączących podobne projekty z różnych krajów, aby wzmocnić ich aspekt europejski oraz rozszerzyć współpracę i wymianę doświadczeń między młodymi ludźmi. Inicjatywy młodzieżowe składają się z dwóch niezależnych części: a) Inicjatyw Krajowych – kilkumiesięcznych przedsięwzięć młodzieży o charakterze lokalnym; b) Inicjatyw Międzynarodowych – działań realizowanych lokalnie przez grupy młodzieży z minimum dwóch krajów uczestniczących w Programie Młodzież w Działaniu*. | młodzież pomiędzy 18 a 30 rokiem życia; w szczególnych wypadkach od 15 roku życia, pod warunkiem zapewnienia odpowiedniego nadzoru |
| 1.3 Młodzież w Demokracji | W tej podakcji wspiera się uczestnictwo młodzieży w życiu demokratycznym ich społeczności na poziomie lokalnym, regionalnym lub krajowym oraz na poziomie międzynarodowym. Projekt Młodzież w Demokracji musi mieć określoną tematykę. Oznacza to, że musi się koncentrować na ogólnych priorytetach Programu oraz na zagadnieniach dotyczących**): a) przyszłości Europy; b) priorytetach politycznych określanych w ramach współpracy europejskiej w zakresie problematyki i działań młodzieżowych. | młodzież w wieku od 13 do 30 lat |

* <http://www.mlodziex.org.pl/index.php/ida/805/>

** Dla przykładu, wspólnotowe środki finansowe przyznawane maksymalnie w kwocie 25 000 euro mogą pokrywać do 60% kosztów kwalifikujących się do dofinansowania, jakie pociąga za sobą realizacja projektu, w pięciu następujących kategoriach: 1) koszty podróży, zakwaterowania i utrzymania związane z realizacją działań; 2) koszty związane z organizacją konferencji; 3) koszty publikacji i rozpowszechniania; 4) inne bezpośrednie koszty związane z realizacją projektu; 5) koszty inne w wysokości do 7% kosztów bezpośrednich, <http://www.mlodziex.org.pl/index.php/ida/807/>

Źródło: *Młodzież w Działaniu 2007–2013*, przewodnik, http://www.mlodziex.org.pl/index.php/ida/820/przewodnik_PL.doc, s. 9

Akcja 2 – Wolontariat Europejski (EVS – European Voluntary Service) – wspomaga uczestnictwo młodzieży w różnych formach wolontariatu zarówno w obrębie, jak i poza granicami UE. W ramach tej Akcji młodzież (w wieku 18–30 lat)⁸² uczestniczy indywidualnie lub grupowo w działaniach typu *non-profit*. Wolontariat Europejski realizowany jest poprzez działania organizowane wspólnie przez legalnie funkcjonujące organizacje⁸³, które wysyłają lub goszczą wolontariuszy. Działanie w ramach Wolontariatu Eu-

⁸² W wyjątkowych wypadkach w Wolontariacie Europejskim uczestniczyć mogą młodzi ludzie w wieku 16–17 lat. Por.: Załącznik do Rozporządzenia PE i Rady nr 1719/2006 z 15 listopada 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 327 z 24 listopada 2006 roku.

⁸³ Organizacje takie muszą przede wszystkim uzyskać akredytację. Za akredytację organizacji w krajach Programu odpowiadają Narodowe Agencje (zobowiązane do wdrażania Programu na terenie danego kraju członkowskiego UE). Akredytacją w Europie Południowo-Wschodniej zajmuje się Południowo-Europejskie Centrum Zasobów i Współpracy SALTO (*Support and Advanced Learning and Training*

ropejskiego obejmuje przygotowania, okres pracy wolontariusza i czynności stanowiące kontynuację. Wolontariusz⁸⁴ pracuje w innym kraju niż kraj jego zamieszkania. Tego rodzaju praca czy działalność ma charakter niedochodowy, wykonywana jest nieodpłatnie i w pełnym wymiarze godzin przez ustalony okres (maksymalnie 12 miesięcy)⁸⁵. Co więcej, ma ona przynosić pożytek danej społeczności lokalnej. Działania w ramach Wolontariatu Europejskiego dotyczyć mogą różnych dziedzin: kultury, młodzieży, sportu, opieki społecznej, dziedzictwa kulturowego, sztuki, obrony cywilnej, środowiska naturalnego, współpracy na rzecz rozwoju itp. Ponadto działania takie muszą przynosić wyraźne dodatkowe korzyści wynikające ze współpracy europejskiej lub zagranicznej, jak również zakładać kontakty z lokalną społecznością⁸⁶.

Działanie w ramach Wolontariatu Europejskiego musi mieć określoną tematykę, która jest związana z priorytetami Programu Młodzież w Działaniu oraz specyficznymi celami i priorytetami Wolontariatu Europejskiego⁸⁷. Grupowe działania w ramach Wolontariatu Europejskiego muszą mieć wspólne ukierunkowanie tematyczne oraz być związane z określonym wydarzeniem czy imprezą, wymagają solidnej partnerskiej współpracy z organizatorem danego wydarzenia. Wszystkie zadania wolontariusza muszą dotyczyć tego wydarzenia. Zadania muszą przynosić wyraźne dodatkowe korzyści wynikające z europejskiego lub międzynarodowego wymiaru projektu i nie mogą polegać na wykonywaniu rutynowych prac. Zadania muszą zakładać również kontakty ze społecznością lokalną⁸⁸.

Kolejna, trzecia Akcja – Młodzież w świecie – koncentruje się na wspieraniu projektów z krajami partnerskimi, w szczególności na wymianie młodzieży i osób pracujących z młodzieżą i w organizacjach młodzieżowych oraz tworzeniu partnerskich przedsięwzięć i sieci z udziałem organizacji młodzieżowych. Nie bez znaczenia jest również wspieranie inicjatyw zwiększających wzajemne zrozumienie młodzieży, jej poczucie solidarności oraz tolerancji, a także rozwój współpracy w dziedzinie młodzieży i społeczeństwa obywatelskiego w tych krajach⁸⁹.

Opportunitie), <http://www.salto-youth.net/about/>. Europejskie organizacje pozarządowe oraz organizacje międzyrządowe uzyskują akredytację z rąk Agencji Wykonawczej działającej przy KE. Por.: <http://www.youth.org.pl/index.php/ida/770/>, oraz: *Młodzież w Działaniu 2007–2013...*, s. 65; *Uzupełnienie do Przewodnika po programie Młodzież w Działaniu*, http://ec.europa.eu/youth/yia/addendum_pl.pdf, s. 3.

⁸⁴ Aby zostać wolontariuszem, należy: 1) znaleźć projekt, korzystając z internetowej bazy projektów (http://ec.europa.eu/youth/program/sos/hei/hei_en.cfm); 2) znaleźć organizację wysyłającą (<http://www.youth.org.pl/index.php/ida/100/>); 3) zgłosić swoją kandydaturę; 4) wypełnić stosowny formularz aplikacyjny; 4) po zakwalifikowaniu się podpiswana jest umowa, a następnie beneficjent uczestniczy w specjalnym szkoleniu międzykulturowym organizowanym przez Narodową Agencję. Po tym etapie wolontariusz jest wysyłany do wybranej organizacji w celu odbycia wolontariatu.

⁸⁵ Minimalny okres to 2 miesiące, *Młodzież w Działaniu 2007–2013...*, s. 67.

⁸⁶ *Ibidem*, s. 62 n.

⁸⁷ Na temat zasadniczych kierunków rozwoju wolontariatu wśród młodzieży w: Projekt rezolucji Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie w sprawie realizacji wspólnych celów dotyczących działań młodzieży w ramach wolontariatu z 31 października 2007 roku, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/07/st14/st14425.pl07.pdf>; oraz: Rezolucja Rady i przedstawicieli rządów Państw Członkowskich zgromadzonych w Radzie w sprawie wychodzenia naprzeciw obawom młodych ludzi w Europie – wprowadzanie w życie Europejskiego Paktu na rzecz Młodzieży i wspieranie aktywnego obywatelstwa, [w:] Dz.U. UE nr C 292 z 24 listopada 2005 roku.

⁸⁸ *Młodzież w Działaniu 2007–2013...*, s. 68.

⁸⁹ Por.: art. 4 ust. 3 Rozporządzenia PE i Rady nr 1719/2006 z 15 listopada 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 327 z 24 listopada 2006 roku.

Tabela 102. Akcja 3 – Młodzież w świecie – w podziale na działania (podakcje)

| Nazwa działania/ /podakcji | Działania wspierane przez Akcję | Grupy docelowe |
|---|--|---|
| 3.1 Współpraca z Sąsiadującymi Krajami Partnerskimi Unii Europejskiej | <p>W tej podakcji wspiera się projekty z Sąsiedzkimi Krajami Partnerskimi. Fundusze przyznaje się na:</p> <p>1) Wymiany Młodzieży – w wymianie musi wziąć udział jedna lub więcej grup z Sąsiadujących Krajów Partnerskich UE i przynajmniej jedna grupa z kraju Unii Europejskiej (stosuje się tutaj analogiczne zasady jak dla działania 1.1);</p> <p>2) Projekty Szkoleń i Tworzenia Sieci dotyczące problematyki i działań młodzieżowych. W projektach musi uczestniczyć co najmniej dwóch partnerów z Sąsiedzkich Krajów Partnerskich i dwóch partnerów z Krajów Programu* (stosuje się tutaj analogiczne zasady jak przewidziane w działaniu 4.3).</p> <p>Propozycje projektowe mogą być zgłaszane przez wszystkie organizacje partnerskie mające siedzibę w jednym z krajów Programu lub krajach Europy Południowo-Wschodniej. Nieformalne grupy młodzieży ani organizacje partnerskie mające siedzibę w innych krajach partnerskich niż kraje Europy Południowo-Wschodniej nie mogą być partnerem wiodącym (nie mogą same składać wniosków).</p> | Młodzi ludzie w wieku od 13 do 25 lat (w wyjątkowych wypadkach do 30 lat) |
| 3.2 Współpraca z innymi krajami partnerskimi na świecie** | Ta podakcja dotyczy współpracy w zakresie problematyki i działań młodzieżowych, a w szczególności wymiany dobrych praktyk z krajami partnerskimi w innych regionach świata. Ma ona zachęcać do wymiany i szkolenia młodzieży i osób pracujących z młodzieżą oraz tworzenia przedsięwzięć partnerskich i sieci z udziałem organizacji młodzieżowych. | Młodzi ludzie w wieku od 13 do 25 lat (w wyjątkowych wypadkach do 30 lat) |

* Wyjątek stanowią staże pozwalające poznać pracę na danym stanowisku poprzez obserwację (*job shadowing*) i wizyty przygotowawcze, w których wymagany jest udział co najmniej jednej organizacji partnerskiej z Sąsiedzkiego Kraju Partnerskiego i jednego partnera z Kraju Programu. Poza tym we wszystkich rodzajach projektów uczestniczyć musi co najmniej jedno państwo członkowskie UE.

** Jest to Działanie scentralizowane, administrowane przez Agencję Wykonawczą ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego z siedzibą w Brukseli (Education, Audiovisual and Culture Executive Agency). Jest to właściwa instytucja odpowiadająca za nabór i selekcję wniosków. W odpowiedzi na zaproszenia do składania wniosków (publikowane na stronach: http://ec.europa.eu/youth/index_en.html oraz <http://eacea.ec.europa.eu/static/index.htm>) beneficjenci składają własne propozycje projektowe.

Źródło: *Młodzież w Działaniu 2007–2013*, przewodnik, http://www.mlodziestwo.org.pl/index.php/ida/820/przewodnik_PL.doc, s. 89–94

Następna, czwarta akcja – System wsparcia młodzieży – swoje działanie ogniskuje na wsparciu instytucji działających na rzecz młodzieży na płaszczyźnie europejskiej. W szczególności mowa tutaj o funkcjonowaniu pozarządowych organizacji młodzieżowych. Sposobem na skuteczniejsze ich działanie jest, w myśl art. 4 ust. 4 Rozporządzenia nr 1719/2006, tworzenie sieci (sieciowanie) takich organizacji. Sieci miałyby otrzymywać kompleksowe wsparcie, doradcze, szkoleniowe. Członkowie organizacji mieliby możliwość brania udziału w seminariach, odbywania staży. Zakłada się również wymianę doświadczeń osób pracujących z młodzieżą, umożliwiające kreowanie rozwiązań nowych, innowacyjnych. Przy czym unijny ustawodawca zdaje sobie sprawę z faktu, że nie jest w pełni możliwe osiągnięcie celów akcji bez wzmocnienia partnerstwa

na poziomie lokalnym i regionalnym⁹⁰. W Akcji 4 uczestniczyć może zarówno młodzież, jak i osoby pracujące z młodymi ludźmi bez względu na wiek.

Tabela 103. Zestawienie uprawnionych podmiotów i właściwych instytucji przyjmujących wnioski w ramach Akcji 3.1 Współpraca z Partnerskimi Krajami Sąsiedzkimi Unii Europejskiej

| Region/kraj, w którym projekt jest realizowany | Podmiot uprawniony do złożenia wniosków | Instytucja przyjmująca wnioski |
|--|---|--|
| Kraje Programu | organizacja z kraju Programu | odpowiednia Narodowa Agencja (procedura zdecentralizowana) |
| | europejska młodzieżowa organizacja pozarządowa (EYNGO) | Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego (procedura scentralizowana) |
| Europa Południowo-Wschodnia | organizacja z kraju Programu | odpowiednia Narodowa Agencja (procedura zdecentralizowana) |
| | organizacja z kraju Europy Południowo-Wschodniej, w którym projekt jest realizowany | Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego (procedura scentralizowana) |
| | europejska młodzieżowa organizacja pozarządowa (EYNGO) | Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego (procedura scentralizowana) |
| Europa Wschodnia i Kaukaz | organizacja z kraju Programu | odpowiednia Narodowa Agencja (procedura zdecentralizowana) |
| | europejska młodzieżowa organizacja pozarządowa (EYNGO) | Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego (procedura scentralizowana) |
| Partnerskie Kraje basenu Morza Śródziemnego | - | projekty dofinansowywane z funduszy MEDA, którymi zarządza Biuro Współpracy EuropeAid |

Źródło: *Młodzież w Działaniu 2007–2013*, przewodnik, http://www.mlodziez.org.pl/index.php/ida/820/przewodnik_PL.doc, s. 96

Tabela 104. Akcja 4 – System wsparcia młodzieży – w podziale na działania (podakcje)

| Nazwa działania/ podakcji | Działania wspierane przez Akcję | Grupy docelowe |
|---|--|--|
| 4.1 Wsparcie dla organizacji zajmujących się problematyką i działaniami młodzieżowymi na poziomie europejskim | wsparcie działalności organizacji pozarządowych, których działalność jest ukierunkowana na uczestnictwo młodzieży w życiu publicznym i społecznym oraz rozwijanie współpracy europejskiej w zakresie problematyki i działań młodzieżowych. | organizacje pozarządowe |
| 4.2 Wsparcie dla Europejskiego Forum Młodzieży | środki na dofinansowanie bieżącej działalności Europejskiego Forum Młodzieży (European Youth Forum)*. | Europejskie Forum Młodzieży |
| 4.3 Szkolenia i tworzenie sieci osób pracujących z młodzieżą i w organizacjach młodzieżowych** | szkolenia osób pracujących z młodzieżą i w organizacjach młodzieżowych, a w szczególności wymiana doświadczeń, wiedzy i dobrych praktyk, oraz działania, które mogą prowadzić do powstania trwałych i dobrych projektów, przedsięwzięć partnerskich i sieci. Do działań tych zalicza się również: staż; wizytę przygotowawczą; spotkanie ewaluacyjne; wizytę studyjną; działania służące tworzeniu przedsięwzięć partnerskich; seminarium; tworzenie sieci i współpraca w ramach sieci***. | osoby zajmujące się lub zainteresowane edukacją pozaformalną i problematyką młodzieży, które mieszkają w kraju Programu. Mogą to na przykład być osoby zajmujące się polityką młodzieżową na poziomie lokalnym lub regionalnym, animatorzy zajęć dla młodzieży, liderzy młodzieżowi, trenerzy/mediatorzy, mentorzy/osoby wspierające |

⁹⁰ Por.: <http://www.mlodziez.org.pl/index.php/menu/21/ida/703/>

| | | |
|--|---|---|
| 4.4 Projekty wspierające innowacyjność i jakość | projekty mające na celu wprowadzenie i promowanie innowacyjnych rozwiązań w zakresie problematyki i działań młodzieżowych. | nie wskazano |
| 4.5 Działania informacyjne dla młodzieży oraz osób pracujących z młodzieżą i w organizacjach młodzieżowych | działania na poziomie europejskim i krajowym, które ułatwiają młodzieży dostęp do usług w zakresie informacji i komunikacji oraz zwiększają jej udział w przygotowywaniu i rozpowszechnianiu przyjaznych dla użytkownika i adresowanych do określonego odbiorcy rezultatów pracy. Wspiera się tu również tworzenie europejskich, krajowych, regionalnych i lokalnych portali młodzieżowych, służących rozpowszechnianiu konkretnych informacji dla młodzieży****. | kampanie skierowane do ludzi młodych |
| 4.6 Przedsięwzięcia partnerskie | finansowanie przedsięwzięć partnerskich z instytucjami regionalnymi lub lokalnymi, które mają posłużyć do stworzenia długoterminowych projektów łączących różne działania w ramach Programu. | organizacje programu, regionalne i lokalne instytucje publiczne |
| 4.7 Wsparcie dla struktur Programu | finansowanie struktur odpowiedzialnych za zarządzanie Programem | w szczególności Narodowe Agencje, Sieć Centrów Zasobów i Współpracy SALTO***** oraz sieć Eurodesk***** |
| 4.8 Działania podnoszące wartość Programu | Komisja będzie finansować seminaria, sesje dyskusyjne i spotkania mające ułatwić realizację Programu i waloryzację (tj. upowszechnianie i wykorzystywanie) jego rezultatów. | organizacje zainteresowane tworzeniem sieci, uczestnicy tego samego rodzaju projektu i Narodowe Agencje |

* Minimalny wkład własny Forum wynosi nie mniej niż 20% kosztów kwalifikowalnych stanowiących budżet danego projektu. Por.: Załącznik do Rozporządzenia PE i Rady nr 1719/2006 z 15 listopada 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 327 z 24 listopada 2006 roku.

** Jedyne niescentralizowane działanie w tej Akcji wdrażane przez Agencje Narodowe. Pozostałe działania wdrażane są przez KE i administrowane przez Agencję Wykonawczą ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego w Brukseli. O warunkach dofinansowywania i sposobie składania wniosków do tych podakcji zob. http://ec.europa.eu/youth/call/index_en oraz: http://eacea.ec.europa.eu/youth/index_en.htm

*** Podmiotami uprawnionymi do wystąpienia z propozycją projektową są: a) organizacja lub stowarzyszenie typu *non-profit*; b) lokalna, regionalna bądź krajowa instytucja publiczna zajmująca się pracą z młodzieżą; c) nieformalna grupa młodzieży. Należy jednak pamiętać, że jeden z partnerów projektu w zakresie szkoleń i tworzenia sieci pełni rolę partnera wiodącego, co oznacza, iż to on składa propozycję projektową w imieniu grupy. On również jest odpowiedzialny za ostateczne rozliczenie projektu. Jeżeli natomiast o fundusze występuje nieformalna grupa młodzieży, to umowę o dofinansowanie podpisują uprawnieni przedstawiciele organizacji wchodzącej w skład partnerstwa posiadającej osobowość prawną oraz lider grupy nieformalnej. Por.: *Młodzież w działaniu 2007–2013...*, s. 105.

**** W szczególności wsparciem objęty ma zostać Europejski Portal Młodzieżowy. Por.: http://europa.eu/youth/index.cfm?l_id=pl

***** Jest to struktura utworzona w ramach Programu Młodzież w Działaniu, której zadaniem jest prowadzenie działalności szkoleniowej i informacyjnej na rzecz organizacji młodzieżowych i Narodowych Agencji. Por.: <http://www.salto-youth.net>

***** Eurodesk – europejska sieć „pośredników” przekazujących młodzieży i osobom pracującym z młodzieżą informacje o możliwościach kształcenia, szkolenia i uczestnictwa w działaniach młodzieżowych w Europie oraz o udziale młodzieży w działaniach europejskich, <http://www.eurodesk.org>

Źródło: *Młodzież w Działaniu 2007–2013*, przewodnik, http://www.mlodziej.org.pl/index.php/ida/820/przewodnik_PL.doc, s. 97–116

W ramach Akcji 5 – Wsparcie europejskiej współpracy w dziedzinie młodzieży – szczególnie nacisk kładzie się na rozwój dialogu pomiędzy młodzieżą a osobami odpowiedzialnymi za kreowanie polityki młodzieżowej w Europie oraz europejską współpracę w zakresie problematyki i działań młodzieżowych. Akcja przyczynia się również do wspierania seminariów młodzieżowych na tematy kulturowe i polityczne, którymi żywo interesuje się młodzież⁹¹. Swoje cele akcja osiąga poprzez realizowanie projektów w ramach konkretnych działań.

Obok tak określonych działań, w ramach których można starać się o środki, wyznaczono również priorytety horyzontalne. Określają one preferowane przez Wspólnotę coroczne tematy o charakterze strategicznym. I tak, w roku 2007 priorytetowo traktowane były projekty dotyczące problematyki dyskryminacji ze względu na płeć, pochodzenie rasowe lub etniczne, wyznanie lub światopogląd, niepełnosprawność bądź orientację seksualną. Szczególną uwagę zwracano na projekty, w których bada się różne formy dyskryminacji, jakiej doświadczają kobiety i mężczyźni. Innym priorytetem o takim znaczeniu były projekty zakładające zajęcia fizyczne i zachowania prozdrowotne młodzieży. W ramach zaś dialogu strukturalnego priorytetem w 2008 roku jest wsparcie dialogu międzykulturowego⁹². Zasoby finansowe dla całego Programu Młodzież w Działaniu na lata 2007–2013 wynoszą 885 mln euro (w cenach z 2007 roku)⁹³.

Ostateczną odpowiedzialność za sprawne funkcjonowanie Programu Młodzież w Działaniu ponosi Komisja Europejska. Komisja na bieżąco zarządza budżetem oraz określa priorytety, cele i kryteria. Ponadto ukierunkowuje i monitoruje całościową realizację Programu, działania stanowiące kontynuację projektów i ewaluację Programu na poziomie europejskim. Do zadań KE należy poza tym całościowe nadzorowanie i koordynowanie działalności Narodowych Agencji – biur, które zostały wyznaczone i utworzone przez władze odpowiedzialne za sprawy młodzieży w każdym kraju Programu.

Celem takiego podejścia jest, jak wynika z analizy przewodnika⁹⁴, chęć decentralizacji zarządzania programem. Aby dostosować się do specyfiki warunków, w jakich funkcjonuje młodzież w poszczególnych krajach, zdecydowano się podjąć ścisłą współpracę z potencjalnymi beneficjentami Programu. Zasadnicze zadanie Agencji polega na promowaniu i realizacji Programu na poziomie krajowym. Innym zadaniem jest odgrywanie roli pośrednika pomiędzy KE a projektodawcami. Dlatego też Agencje Narodowe odpowiadają za przeprowadzenie procesu selekcji wniosków, które są następnie wdrażane na poziomie zdecentralizowanym. W Polsce rolę Narodowej Agencji odgrywa Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji⁹⁵.

⁹¹ Por.: art. 4 ust. 5 Rozporządzenia PE i Rady nr 1719/2006 z 15 listopada 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 327 z 24 listopada 2006 roku.

⁹² Por.: *Młodzież w działaniu 2007–2013...*, s. 126; oraz: <http://www.youth.org.pl/index.php/ida/755/>

⁹³ Art. 13 Rozporządzenia PE i Rady nr 1719/2006 z 15 listopada 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 327 z 24 listopada 2006 roku.

⁹⁴ Por.: *Młodzież w działaniu 2007–2013...*

⁹⁵ <http://www.frse.org.pl/>

Tabela 105. Akcja 5 – Wsparcie europejskiej współpracy w dziedzinie młodzieży – w podziale na działania (podakcje)

| Nazwa działania/podakcji | Działania wspierane przez Akcję | Grupy docelowe |
|---|---|---|
| 5.1 Spotkania młodzieży i osób odpowiedzialnych za politykę młodzieżową [*] | krajowe ^{**} i międzynarodowe ^{***} seminaria młodzieżowe, konferencje organizowane przez kraje przewodniczące Unii Europejskiej i Europejski Tydzień Młodzieży ^{****} | młodzież w wieku od 15 do 30 lat |
| 5.2 Wsparcie działań mających pogłębić zrozumienie problematyki i działań młodzieżowych oraz wiedzę w tym zakresie ^{*****} | działania, które pozwalają określić aktualny stan wiedzy na temat priorytetów w zakresie problematyki i działań młodzieżowych, ustalonych w ramach otwartej metody koordynacji. | nie wskazano |
| 5.3 Współpraca z organizacjami międzynarodowymi | finansowana jest współpraca UE z organizacjami międzynarodowymi zajmującymi się problematyką i działaniami młodzieżowymi. Współpraca z ONZ obejmuje na przykład wspólne kampanie poparcia, wspólne przedsięwzięcia w ramach Wolontariatu Europejskiego itp. | w szczególności Rada Europy i Organizacja Narodów Zjednoczonych lub jej wyspecjalizowane instytucje |

* W ramach tej podakcji projekty składane mogą być przez wszystkie krajowe instytucje publiczne bądź organizacje lub stowarzyszenia typu *non-profit* mające siedzibę w jednym z państw członkowskich UE. Poza tym należy pamiętać, że to w ramach tego działania otrzymać można refundację kosztów w ramach projektu maksymalnie do wysokości 60%, jednakże w kwocie nie większej niż 50 000 euro, <http://www.youth.org.pl/index.php/ida/754/>

** To działanie zarządzane jest na poziomie zdecentralizowanym w wypadku imprez odbywających się na poziomie krajowym, a na poziomie scentralizowanym w wypadku imprez odbywających się na poziomie europejskim. W związku z tym w wypadku imprez na poziomie scentralizowanym wnioski należy składać bezpośrednio do KE. W wypadku zaś imprez na poziomie zdecentralizowanym wnioski należy składać bezpośrednio do Narodowych Agencji. W Polsce jej rolę odgrywa, gwoili przypomnienia, Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji.

*** W Międzynarodowych Seminariach Młodzieżowych muszą uczestniczyć partnerzy z co najmniej pięciu Krajów Programu. Organizacja goszcząca składa wniosek w imieniu wszystkich partnerów do Narodowej Agencji w kraju, w którym ma odbyć się Seminarium Młodzieżowe. Europejskie organizacje pozarządowe, które mają siedzibę w jednym z Krajów Programu, i organizacje członkowskie/filie w co najmniej ośmiu Krajach Programu, składają wnioski bezpośrednio do Agencji Wykonawczej Komisji Europejskiej.

**** Por.: Załącznik Rozporządzenia PE i Rady nr 1719/2006 z 15 listopada 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 327 z 24 listopada 2006 roku.

***** Działanie to, podobnie jak działanie 5.3, zarządzane jest w sposób scentralizowany. Tym samym za wdrażanie tych działań odpowiada bezpośrednio KE przy pomocy Agencji Wykonawczej ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego z siedzibą w Brukseli, http://ec.europa.eu/youth/call/index_en.html oraz: http://eacea.ec.europa.eu/youth/index_en.htm

Źródło: *Młodzież w Działaniu 2007–2013*, przewodnik, http://www.mlodziez.org.pl/index.php/ida/820/przewodnik_PL.doc, s. 119–124

Inną instytucją, która ma równie ważną rolę do odegrania, jest Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego z siedzibą w Brukseli. Działając przy KE, odpowiada za realizację scentralizowanych Akcji Programu Młodzież w Działaniu. Stanowi przy tym niezbędne zaplecze merytoryczne w dziedzinach objętych Programem, udzielając wsparcia w zależności od potrzeb i możliwości wszystkim podmiotom uczestniczącym w programie. W szczególności zajmuje się całym cyklem trwania projektów w ramach tych Akcji. Prowadzi sekcję pomocy dla młodzieży Youth Helpdesk. Zapewnia również fachową pomoc wszystkim uczestnikom europejskich i międzynarodowych

wych projektów młodzieżowych, koncentrując się zwłaszcza na beneficjentach i uczestnikach w krajach, w których nie istnieją Narodowe Agencje (w regionie Europy Południowo-Wschodniej, Europy Wschodniej i Kaukazu, Ameryki Łacińskiej oraz krajach AKP).

Szeroką akcją informacyjno-promocyjną zajmuje się sieć Eurodesk. Udziela młodzieży i osobom pracującym z młodzieżą informacji na temat możliwości kształcenia, szkolenia, pracy z młodzieżą i działań młodzieżowych w Europie oraz udziału młodzieży w różnych działaniach europejskich. Sieć Eurodesk odpowiada na zapytania, udziela informacji o możliwościach finansowania działań, prowadzi działania doradcze, organizuje różne imprezy i wydaje publikacje. Eurodesk przygotowuje również materiały do Europejskiego Portalu Młodzieżowego, prowadzi serwis informacyjny w systemie *on-line* i zamieszcza informacje kontaktowe na swojej stronie internetowej⁹⁶.

W tym miejscu poruszyć należy kwestię o pierwszorzędym znaczeniu dla sprawności wdrażania opisywanego Programu. Autorzy podczas opracowywania tej części tekstu oparli się w dużej mierze na tekście przewodnika dla Programu Młodzież w Działaniu wydanego przez KE. Jednakże dokument ten, w myśl Powiadomienia Komisji nt. warunkowej publikacji przewodnika programowego⁹⁷, w sposób jednoznaczny rozstrzyga, że jego treść nie jest w żaden sposób prawnie wiążąca dla instytucji UE. Więcej, że może on zostać unieważniony, jeśli ustawodawca europejski wprowadzi większe zmiany w analizowanym tu Rozporządzeniu nr 1719/2006. W takiej sytuacji możliwa jest zmiana przewodnika programowego, a nawet terminów składania wniosków. Oznacza to brak jakiegokolwiek pewności prawnej co do zasad, które obowiązywać będą w trakcie kolejnych naborów. Jest to niezwykle symptomatyczne dla funkcjonowania funduszy unijnych nie tylko tych zarządzanych centralnie przez KE, ale także funduszy dystrybuowanych przez państwa członkowskie. Biorąc pod uwagę powyższe, należy stwierdzić, że brak przejrzystości i pewności zasad implikuje nie tylko utrudnienia w procesie aplikacji, ale również rodzi uzasadnione obawy, iż pieniądze europejskiego podatnika mogą być wydawane niezgodnie z jego oczekiwaniami.

5. Europa dla obywateli

Zauważany przez wielu obserwatorów procesu integracji europejskiej deficyt demokracji w Unii Europejskiej przejawia się tym, że UE w odbiorze społecznym jest zbyt odległa od swych obywateli⁹⁸. To powoduje, że obywatele odnoszą się do instytucji wspólnotowych z pewnym dystansem. Nie podejmując tu rozważań na temat zakresu deficytu demokracji unijnej, można powiedzieć, iż dotyczy on w głównej mierze braku odpowiedniej reprezentatywności oraz legitymizacji poszczególnych instytucji UE. Próbą zaradzenia owemu deficytowi demokracji, dostrzeżanemu zresztą również przez samą

⁹⁶ <http://www.eurodesk.org/edesk/Welcome.do>

⁹⁷ Punkt I Powiadomienia Komisji dotyczącego Programu Młodzież w działaniu na lata 2007–2013 – warunkowa publikacja przewodnika programowego, [w:] Dz.U. UE nr C 295 z 5 grudnia 2006 roku.

⁹⁸ Por.: Jan W. Tkaczyński / Radosław Potorski / Rafał Willa, *Unia Europejska – wybrane aspekty ustrojowe*, Toruń 2007, s. 53.

Unię Europejską, jest Program Europa dla obywateli. Zasadnie bowiem KE w niskim stopniu partycypacji w wyborach do Parlamentu Europejskiego upatruje nie tylko deficytu tożsamości europejskiej, ale i źródła deficytu demokracji⁹⁹.

Jedną z recept na poprawę sytuacji jest propozycja KE, która obejmuje działania w trzech obszarach. Są nimi:

- 1) informacja (dotarcie do obywateli z rzetelną informacją na temat działalności poszczególnych instytucji wspólnotowych),
- 2) krzewienie świadomości przysługujących praw wśród obywateli UE¹⁰⁰ oraz praw podstawowych zawartych w Europejskiej Karcie Praw Podstawowych,
- 3) uświadomienie obowiązków obywatelskich oraz konieczności uczestnictwa w procesie integracji europejskiej.

Trzeba przyznać, że ostatni obszar działania jest niezwykle trudny do zrealizowania, wymaga bowiem stworzenia niezwykle skutecznych mechanizmów inkluzji potencjalnego obywatela UE¹⁰¹.

Odpowiedzą na tak zidentyfikowane potrzeby ma być Program Europa dla obywateli, ustanowiony Decyzją nr 1904/2006 na lata 2007–2013. Lektura tekstu wspomnianego aktu prawnego prowadzi do stwierdzenia, że najtrudniej jest zoperacjonalizować – słuszny skądinąd – postulat niwelowania deficytu demokracji czy wspierania społeczeństwa obywatelskiego w europejskim wymiarze. Nabiera to znaczenia zwłaszcza wtedy, gdy cele Programu zostały określone nazbyt ogólnikowo. Taki stan rzeczy powoduje, że Program ma przede wszystkim umożliwiać obywatelom wzajemne kontakty w tworzeniu demokratycznej, otwartej na świat Europy. Innym zadaniem jest podejmowanie aktywności w celu rozwijania poczucia europejskiej tożsamości opartej na wspólnych wartościach, historii i kulturze. Prawdziwie karkołomnym wydaje się jednak inny cel Programu, mówiący o umacnianiu poczucia odpowiedzialności za Unię Europejską wśród jej obywateli¹⁰². Wymienionym celom podporządkowane są określone działania, do których zaliczono:

- 1) Aktywni obywatele dla Europy,
- 2) Aktywne społeczeństwo obywatelskie w Europie,
- 3) Razem dla Europy,
- 4) Aktywna pamięć europejska.

⁹⁹ Por.: Wniosek dotyczący Decyzji PE i Rady w sprawie ustanowienia Programu Obywatele dla Europy na rzecz promowania aktywnego obywatelstwa europejskiego w okresie od 2007 do 2013 roku, COM (2005) 116 wersja ostateczna, s. 2 (pisownia nazwy Programu zgodna z treścią wniosku i inna niż ostatecznie przyjęta).

¹⁰⁰ Stosownie do postanowień art. 17 TWE.

¹⁰¹ Por.: Wniosek dotyczący Decyzji PE i Rady w sprawie ustanowienia Programu Obywatele dla Europy na rzecz promowania aktywnego obywatelstwa europejskiego w okresie od 2007 do 2013 roku, COM (2005) 116 wersja ostateczna, s. 2 (pisownia nazwy Programu zgodna z treścią wniosku i inna niż ostatecznie przyjęta).

¹⁰² Por.: art. 1 ust. 2 Decyzji PE i Rady nr 1904/2006 z 12 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 387 z 27 grudnia 2006 roku.

W ramach działania 1 – Aktywni obywatele dla Europy – wyróżniono następujące poddziałania:

- partnerstwo miast (ma na celu wymianę między obywatelami, zarówno w ramach działań jednorazowych, jak i wieloletnich; mogą to być spotkania¹⁰³, konferencje, seminaria, publikacje na tematy wspólne w ramach współpracy miast partnerskich)¹⁰⁴,
- projekty obywatelskie i środki wsparcia (pomoc zostanie przeznaczona na projekty o wymiarze ponadnarodowym i międzysektorowym, w których bezpośredni udział biorą obywatele; priorytet będą miały projekty nastawione na zachęcanie do uczestniczenia na szczeblu lokalnym¹⁰⁵).

Działanie 2 – Aktywne społeczeństwo obywatelskie w Europie – zakłada:

- wsparcie strukturalne dla organizacji badających europejski porządek publiczny (dofinansowanie niezależnych organizacji badawczych prowadzących w szczególności badania dotyczące obywatelstwa UE¹⁰⁶),
- wsparcie strukturalne dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu europejskim (włączenie tych organizacji w kształtowanie polityki poprzez konsultacje; dofinansowane będą również transeuropejskie stowarzyszenia),
- wsparcie dla projektów inicjowanych przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego (dofinansowane będą projekty organizacji pozarządowych działających na poziomie wspólnotowym, krajowym, regionalnym i lokalnym, co pozwoli na

¹⁰³ Dla przykładu, do kosztów kwalifikowalnych można zaliczyć współfinansowanie kosztów organizacyjnych miasta przyjmującego (zakwaterowanie, wyżywienie, transport lokalny, wynajem sal spotkań itp.) oraz kosztów podróży zaproszonych delegacji. Wysokość dotacji oblicza się według kwot ryczałtowych. Por.: ibidem, art. 12 ust. 3 w związku z art. 181 Rozporządzenia KE nr 2342/2002 z 23 grudnia 2002 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 357 z 31 grudnia 2002 roku. Nie są one bezpośrednio powiązane z żadnymi konkretnymi kosztami, więc nie wymagają rozliczenia ani uzasadnienia. Dotację na koszty organizacyjne oblicza się, mnożąc liczbę uczestników z zaproszonych miast przez liczbę dni spotkania oraz przez stawkę dzienną obowiązującą w kraju, w którym odbywa się spotkanie. Zestawienie stawek dziennych dla różnych krajów stanowi załącznik do formularza aplikacyjnego (stawkiienne stosowane w różnych krajach oblicza Urząd Statystyczny Wspólnot Europejskich, uwzględniając koszty utrzymania w poszczególnych krajach). Dotację na koszty podróży oblicza się dla każdej zaproszonej delegacji, mnożąc liczbę uczestników przez liczbę przebytych kilometrów (odległość przebyta tam i z powrotem dla podróży w dwie strony) i przez stawkę ryczałtową w wysokości 0,025 euro/km/uczestnik. W ramach tego działania można otrzymać środki na realizację projektu nie mniejsze niż 2000 euro, ale nie większe niż 20 000 euro. W tym działaniu nie przewiduje się wypłacania zaliczek, co oznacza, że projektodawca sam musi zapewnić środki na realizację projektu, a dopiero potem może się starać o refundację poniesionych kosztów. Wymaga to sporządzenia wniosku o płatność oraz przygotowania sprawozdania z realizacji projektu oraz poświadczonej listy beneficjentów ostatecznych (osób uczestniczących w danej formie wsparcia). Wypadnie także zwrócić uwagę, że system rozliczania kwoty dotacji na zasadzie ryczałtu wynika z chęci uproszczenia procedur z myślą zarówno o beneficjentach, jak i dynamicie wdrażania Programu przez Agencję. Z jednej strony taki sposób rozliczania jest mniej pracochłonny aniżeli tradycyjne rozliczenia poszczególnych kosztów, z drugiej zaś może stanowić pole do nadużyć. Por.: Program Europa dla Obywateli, Przewodnik programowy, http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/guide/documents/programme_guide_pl.pdf, s. 38 n.

¹⁰⁴ Por.: ibidem, s. 8.

¹⁰⁵ Szczególnie preferowane są projekty, które propagują wykorzystanie nowych technologii, a zwłaszcza technologii społeczeństwa informacyjnego. Por.: Załącznik 2 do Decyzji PE i Rady nr 1904/2006 z 12 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 387 z 27 grudnia 2006 roku.

¹⁰⁶ Por.: http://ec.europa.eu/citizenship/action2/measure1_en.html

dotarcie do szerokiego grona odbiorców; promowana będzie również współpraca pomiędzy tymi organizacjami).

Razem do Europy – stanowi 3 działanie, w którego ramach dotacjami mogą być objęte:

- wydarzenia medialne (uroczystości upamiętniające wydarzenia historyczne, rozdanie nagród, wydarzenia o charakterze artystycznym, konferencje ogólnoeuropejskie¹⁰⁷),
- analizy, ankiety i sondaże opinii publicznej,
- narzędzia informowania i rozpowszechniania informacji (funkcjonowanie portalu internetowego związanego z wdrażaniem Programu).

Z kolei działanie 4 – Aktywna pamięć europejska – skupia się na zachowaniu najważniejszych miejsc i archiwów związanych z deportacjami oraz upamiętnianiem ofiar masowych eksterminacji w okresie nazizmu, stalinizmu oraz ochrony pomników i archiwów zawierających dokumentację tych wydarzeń¹⁰⁸. Projekty w ramach tego działania powinny zawierać takie elementy, jak:

- a) ochrona (głównych miejsc masowych przesiedleń i eksterminacji, pomników lub archiwów zawierających dokumentację tragicznych wydarzeń),
- b) upamiętnienie (projekt powinien mobilizować obywateli wszystkich pokoleń do zachowania pamięci o tragicznych wydarzeniach i ich ofiarach¹⁰⁹),
- c) refleksja (inicjatywa angażująca obywateli, szczególnie młodych ludzi, w szeroko zakrojoną refleksję nad przyczynami i skutkami nazizmu i/lub stalinizmu),
- d) tworzenie sieci (celem jest stworzenie podstawy lub zachęta do tworzenia trwałych sieci między organizacjami działającymi w tej dziedzinie. Dotyczy to nowych instrumentów pedagogicznych lub metod archiwizacji).

¹⁰⁷ W ramach tego podpunktu kwalifikuje się wsparcie imprez o znacznej skali i zasięgu, organizowanych przez Komisję – w stosownych wypadkach we współpracy z państwami członkowskimi lub innymi partnerami – które wywołują odzwiek wśród ludności Europy, przyczyniają się do zwiększenia poczucia ich przynależności do jednej wspólnoty, zwiększają ich wiedzę na temat historii, osiągnięć i wartości UE, włączają ją w dialog międzykulturowy i przyczyniają się do rozwoju ich tożsamości europejskiej. Por.: Załącznik do Decyzji PE i Rady nr 1904/2006 z 12 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 387 z 27 grudnia 2006 roku.

¹⁰⁸ Projektodawca zobowiązany jest zapewnić wkład własny, gdyż Program w tym działaniu finansuje maksymalnie do 60% kosztów kwalifikowalnych danego projektu. Co więcej, projektodawca określić musi wszystkie pozostałe źródła i kwoty finansowania danego projektu lub innych projektów i działań, które otrzymał lub o które wnioskował w danym roku obrachunkowym. Przyznana kwota nie może w żadnym wypadku przekroczyć kwoty, o którą wnioskowano. Maksymalna wysokość dotacji wynosi 40 000 euro. Wnioski o dotacje w kwocie poniżej 10 000 euro nie kwalifikują się i nie są rozpatrywane. Kwota refundacji jest liczona w odniesieniu do faktycznie poniesionych wydatków. Oznacza to, że projektodawca, który w czasie realizacji projektu wydatkował mniejszą kwotę aniżeli wnioskowana, otrzymuje zwrot środków jedynie do wysokości tej kwoty. W tym działaniu środki wypłacane są zaliczkowo w wysokości 50% kwoty dofinansowania. Zgodnie z procedurą określoną w decyzji o przyznaniu dotacji, odchylenie większe niż 10% w jednej pozycji budżetu projektu wymaga uprzedniego zatwierdzenia przez Agencję. W przeciwnym razie zmiana ta nie zostanie uwzględniona przy końcowym ustalaniu wysokości dotacji. Por.: Program Europa dla Obywateli, Przewodnik programowy, http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/guide/documents/programme_guide_pl.pdf, s. 101–106.

¹⁰⁹ Przykładowo, projekt polegać może na zachęcaniu osób do udziału w uroczystości rocznicowej w miejscu pamięci lub w ceremonii otwarcia budowli upamiętniającej wydarzenie. Może mieć również na celu podnoszenie wiedzy o losach jednostek dzięki badaniom lub zbieraniu informacji bądź opracowywanie materiałów dokumentalnych dotyczących ofiar.

Projekt zakładający jeden bądź kilka z wymienionych elementów w sposób pełniejszy wpisuje się w cel działania, przez co zwiększa swą szansę na uzyskanie dofinansowania.

Poza tym w ramach Programu Europa dla obywateli wspierane są priorytety horyzontalne (wspólne dla całego programu), które mają szczególne znaczenie dla rozwoju aktywnego obywatelstwa europejskiego. Ustala się dwa rodzaje takich priorytetów: stałe – odnoszące się do całego okresu trwania Programu, będą więc stale aktualne; roczne – umożliwią reagowanie na nowe specyficzne tematy pojawiające się w europejskim planie działań (tematy określa KE). Niemniej jednak w przedstawianym Programie pierwszoplanowo traktuje się przede wszystkim stałe priorytety dotyczące:

- a) przyszłości UE i jej wartości podstawowych,
- b) aktywnego społeczeństwa obywatelskiego,
- c) dialogu międzykulturowego,
- d) jakości życia ludzi w Europie (zatrudnienie i spójność społeczna i zrównoważony rozwój),
- e) skutków polityki UE dla społeczeństw.

Mówiąc o przyszłości UE, ustawodawca wspólnotowy ma na myśli dialog związany z nowymi wyzwaniami ugrupowania w kontekście jego reformy instytucjonalnej. Wobec tego konieczne jest, w ramach wszystkich działań Programu, wspieranie dialogu społecznego z myślą o „umacnianiu poczucia odpowiedzialności za Unię Europejską wśród jej obywateli”¹¹⁰. Niejasno natomiast określony został priorytet dotyczący aktywnego obywatelstwa europejskiego rozumianego jako wspieranie partycypacji i demokracji w Europie. KE ma dopracować koncepcję udziału obywateli w procesie „budowania Europy na wszystkich poziomach”¹¹¹.

Dialog kulturowy¹¹² jako kolejny priorytet dotyczy w głównej mierze współpracy obywateli z organizacjami sektora pozarządowego w różnokulturowej społeczności. Jak podkreśla KE, ma to zasadniczy wpływ na tworzenie tożsamości europejskiej. Jakość życia ludzi w Europie odnosi się do wspólnych wyzwań, przed którymi stoją Europejczycy. Dotyczy to więc zagadnień związanych z globalizacją, przejściem do gospodarki opartej na wiedzy (realizacja zapisów Strategii Lizbońskiej), czynników demograficznych, imigracji, dominacji postaw indywidualistycznych.

Program Europa dla Obywateli wspierać ma działania związane z tymi zagadnieniami, które nadają europejską perspektywę doświadczeniom codziennego życia oraz pokazują obywatelom, jak UE może poprawić jakość ich życia w szybko zmieniającym się otoczeniu. Ostatni priorytet horyzontalny skupia się na podniesieniu wiedzy wśród obywateli o wynikach europejskiej polityki. Program powinien zatem wspierać te działania, które umożliwiają obywatelom poznanie osiągnięć w tej dziedzinie, jak również wziąć udział w debacie oraz ocenie i pozwolić tym samym na wyrobienie sobie opinii na ich temat.

¹¹⁰ Program będzie wspierał i promował działania angażujące obywateli w obchody Dnia Europy (9 maja), przyczyniając się tym samym do rozwoju tożsamości europejskiej. Por.: Program Europa dla Obywateli, Przewodnik programowy, http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/guide/documents/programme_guide_pl.pdf, s. 5.

¹¹¹ Ibidem.

¹¹² Rok 2008 został ogłoszony rokiem dialogu międzykulturowego.

W Programie mogą brać udział wszystkie zainteresowane podmioty pochodzące z krajów uczestniczących¹¹³, które propagują aktywne obywatelstwo europejskie. Dotyczy to w szczególności władz i organizacji lokalnych, organizacji badających europejski porządek publiczny (zespoły ekspertów), grup obywateli i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Wśród bezpośrednich (ostatecznych) beneficjentów wymienia się również związki zawodowe, instytucje edukacyjne, organizacje wolontariackie, organizacje działające w dziedzinie sportu amatorskiego. Niektóre z działań Programu skierowane są jednak do ograniczonego katalogu organizacji. W Przewodniku do Programu określono kryteria kwalifikacji dla organizacji wnioskujących o udział w poszczególnych działaniach głównych i poddziałań (o ile zostały wyodrębnione)¹¹⁴.

Maksymalny czas trwania projektu w ramach Programu Europa dla obywateli wynosi trzy lata. W jego ramach poziom dofinansowania poszczególnych projektów, co do zasady, wynosi 100% kosztów kwalifikowalnych stanowiących budżet projektu. KE może zdecydować o współfinansowaniu w postaci wniesienia wkładu własnego¹¹⁵. Koperta finansowa przeznaczona na realizację całego Programu wynosi 215 mln euro¹¹⁶. Wysokość budżetu rocznego zależy od decyzji władz budżetowych UE. Ogólne wydatki administracyjne Programu powinny być proporcjonalne do przewidywanych zadań i wynosić około 10% całkowitej kwoty budżetu przyznanego na program¹¹⁷.

Tabela 106. Procentowy podział całkowitego budżetu na działania w ramach Programu Europa dla obywateli

| Nr działania | Nazwa działania | Wartość % w stosunku do całej koperty finansowej Programu |
|--------------|--|---|
| 1. | Aktywni obywatele dla Europy | co najmniej 45 |
| 2. | Aktywne społeczeństwo obywatelskie w Europie | ok. 31 |
| 3. | Razem dla Europy | ok. 10 |
| 4. | Aktywna pamięć europejska | ok. 4 |

Źródło: Decyzja PE i Rady nr 1904/2006 z 12 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 387 z 27 grudnia 2006 roku

Projektodawcy zainteresowani uzyskaniem wsparcia finansowego w ramach omawianego Programu wypełnić muszą odpowiednie formularze wniosków i zastosować się

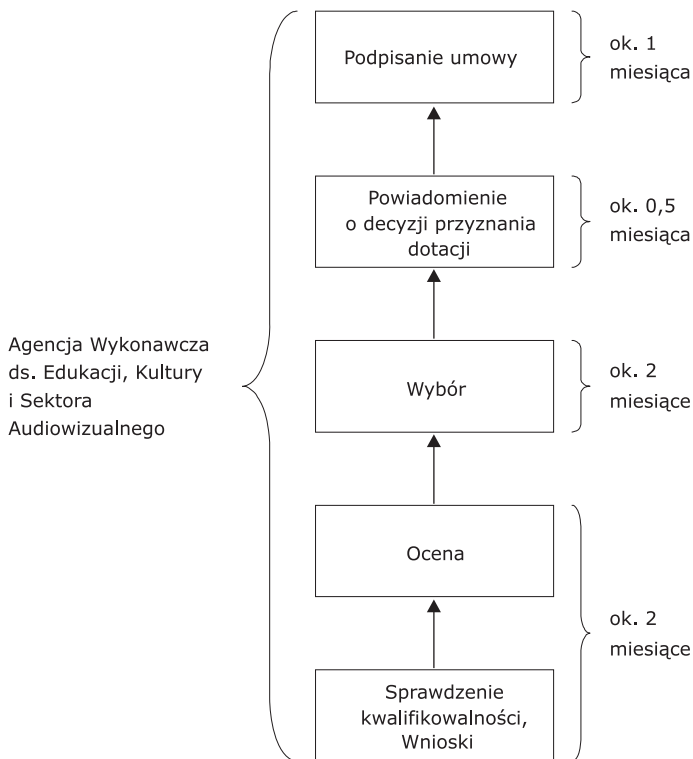
¹¹³ Stosownie do zapisów art. 5 analizowanej tu Decyzji są to: a) państwa członkowskie UE; b) kraje EFTA będące stronami Porozumienia EOG; c) kraje kandydujące; d) kraje Bałkanów Zachodnich na podstawie stosownych umów.

¹¹⁴ Por.: Program Europa dla Obywateli, przewodnik programowy, http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/guide/documents/programme_guide_pl.pdf, s. 30, 42, 67, 94.

¹¹⁵ Art. 12 ust. 4 Decyzji PE i Rady nr 1904/2006 z 12 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 387 z 27 grudnia 2006 roku. Należy pamiętać, że środki na współfinansowanie nie mogą pochodzić z innych funduszy unijnych. Natomiast mogą to być środki publiczne państwa uczestniczącego. Por.: Program Europa dla Obywateli, Przewodnik programowy, http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/guide/documents/programme_guide_pl.pdf, s. 101.

¹¹⁶ Art. 11 ust. 1 Decyzji PE i Rady nr 1904/2006 z 12 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 387 z 27 grudnia 2006 roku.

¹¹⁷ Ibidem, Załącznik.

Schemat 13. Etapy procedury wyboru projektów w ramach Programu Europa dla Obywateli

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Program Europa dla Obywateli, Przewodnik programowy*, http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/guide/documents/programme_guide_pl.pdf oraz: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pl/oj/2007/c_226/c_22620070926pl00040006.pdf, s. 16 n.

do procedur określonych w Przewodniku programowym¹¹⁸. Zgłoszone projekty sprawdza się pod kątem ich pełnej zgodności z ogólnymi i szczegółowymi kryteriami kwalifikowalności. Wnioski, do których nie dołączono wszystkich wymaganych i należyście wypełnionych dokumentów, nie zostaną zakwalifikowane. Stosuje się również kryteria wykluczające¹¹⁹ (sprawdzanie kwalifikowalności danego projektodawcy). Następ-

¹¹⁸ Bieżące informacje na ten temat znaleźć można na stronie: http://ec.europa.eu/citizenship/index_en.html. Por.: *Program Europa dla Obywateli, Przewodnik programowy*, http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/guide/documents/programme_guide_pl.pdf, s. 10–22.

¹¹⁹ Dotyczy to projektodawców, którzy: są w stanie upadłości lub likwidacji; zostali skazani prawomocnym wyrokiem za przestępstwo naruszające zasady etyki zawodowej; byli winni poważnego wykroczenia zawodowego, które instytucja zamawiająca może udowodnić za pomocą dowolnej dokumentacji; zostali skazani prawomocnym wyrokiem za nadużycie finansowe, korupcję, udział w organizacji przestępczej lub każdą inną nielegalną działalność naruszającą finansowe interesy Wspólnot; uznano, że w rażący sposób naruszyli warunki zamówienia poprzez niewykonanie swoich zobowiązań kontraktowych, wyni-

nie Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego powołuje komitet oceniający, który weryfikuje wszystkie wnioski spełniające kryteria kwalifikacji. W skład komitetu wchodzi członkowie Agencji i KE, ewentualnie wspierani przez niezależnych ekspertów zewnętrznych (ocena). Dotacje przyznawane są wówczas, gdy propozycja projektowa jest zgodna z kryteriami wyboru, gdy wpisuje się w cel danego działania oraz gdy dostępne są środki finansowe. Ponadto Komisja i Agencja zastrzegają sobie prawo do zapewnienia równomiernego rozkładu geograficznego projektów¹²⁰. Komisja Europejska jest tym organem, który ostatecznie odpowiada za sprawne funkcjonowanie Programu. W wypadku każdego działania lub poddziałania określono, czy zarządza nim Agencja, czy bezpośrednio Komisja (Dyrekcja Generalna ds. Edukacji i Kultury)¹²¹.

6. Media 2007

Program wspólnotowy Media 2007 ma za zadanie wspieranie europejskiego sektora audiowizualnego. Jest kontynuacją poprzednich programów: Media I (1991–1995)¹²², Media II (1996–2000)¹²³ oraz Media Plus/Media Training (2001–2006)¹²⁴. Każdy z tych programów wspólnotowych wspierał europejski przemysł filmowy i telewizyjny w kierunku wzrostu jego konkurencyjności poprzez produkcję i dystrybucję produktów audiowizualnych¹²⁵. Powołany Decyzją nr 1718/2006 z 15 listopada 2006 roku nowy program wsparcia europejskiego sektora audiowizualnego Media 2007, na skutek rozwoju technologii cyfrowych, stanął przed nowymi wyzwaniami.

Dotyczy to przede wszystkim dostosowania działań do potrzeb związanych z rozwojem nowych technologii w taki sposób, aby odzwierciedlały one rosnące znaczenie digitalizacji. Kolejne wyzwanie pozostaje w związku z rozszerzaniem UE i odnosi się do potrzeb profesjonalistów z sektora audiowizualnego pochodzących z nowych państw Wspólnoty. Oznacza to innowacyjne i ukierunkowane działania w zakresie digitalizacji oraz poczynania ułatwiające małym i średnim przedsiębiorstwom dostęp do finansowania¹²⁶.

Znaczenie Programu należy rozpatrywać jednak w nieco szerszej perspektywie. Europejski sektor audiowizualny ma do odegrania kluczową rolę w procesie kształtowania europejskiego obywatelstwa. Powód jest jasny, a mianowicie taki, że sektor ten stanowi

kających z innej procedury udzielania zamówień lub procedury udzielania dotacji finansowanych z budżetu Wspólnoty. Por.: *ibidem*, s. 16 n.

¹²⁰ *Ibidem*, s. 16 n.

¹²¹ http://ec.europa.eu/citizenship/action1/measure2_en.html

¹²² Por.: Decyzja Rady nr 685/90 z 21 grudnia 1990 roku, [w:] Dz.U. WE nr L 389 z 31 grudnia 1990 roku.

¹²³ Por.: Decyzja Rady nr 563/95 z 10 lipca 1995 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 321 z 30 grudnia 1995 roku.

¹²⁴ Por.: Decyzja Rady nr 821/2000 z 20 grudnia 2000 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 336 z 30 grudnia 2000 roku zmieniona Rozporządzeniem Rady nr 885/2004 z 26 kwietnia 2004 roku, [w:] Dz.U. UE nr L168 z 1 maja 2004 roku.

¹²⁵ http://ec.europa.eu/information_society/media/overview/past_programmes/index_en.htm

¹²⁶ http://ec.europa.eu/information_society/media/overview/2007/index_en.htm oraz: <http://www.mediadesk.com.pl/>

jeden z głównych środków przekazywania wspólnych podstawowych wartości społecznych i kulturalnych UE. Ma moc docierania do społeczności lokalnych, a zwłaszcza ludzi młodych. Dlatego też wsparcie w ramach Media 2007 ma na celu dofinansowanie sektora audiowizualnego w takim stopniu, w jakim przyczynia się on do propagowania dialogu międzykulturowego, zwiększania wzajemnej świadomości wśród kultur europejskich oraz rozwoju ich potencjału politycznego, kulturalnego, społecznego i ekonomicznego. W myśl założeń przyjętych przez ustawodawcę wspólnotowego stanowi to prawdziwą wartość dodaną w dziele urzeczywistniania obywatelstwa europejskiego¹²⁷.

W Programie uczestniczyć mogą podmioty legalnie działające w państwach członkowskich oraz państwach EFTA będących członkami EOG¹²⁸, jak również Szwajcaria¹²⁹. Do tego grona należą także kraje kandydujące do członkostwa oraz kraje Bałkanów Zachodnich zgodnie z warunkami określonymi w stosownych umowach ramowych. Projektodawcy zobowiązani są do wniesienia wkładu własnego, którego wysokość określana jest każdorazowo w wezwaniu do składania wniosków. Na podstawie tego dokumentu – publikowanego na stronach internetowych KE – uprawnione podmioty mogą składać propozycje projektowe. Analiza bieżących wezwań do składania wniosków upoważnia do stwierdzenia, że wysokość dofinansowania ze strony Wspólnoty w wypadku programu Media 2007 plasuje się w przedziale 12,5–60% kosztów kwalifikowanych stanowiących budżet przedsięwzięcia. Oznacza to, że wnioskodawca zobowiązany jest do zapewnienia pozostałej części środków w ramach wkładu własnego (odpowiednio 40–87,5%). Wysokość dotacji waha się w zależności od działania, typu projektu, projektodawcy od około 10 tys. do nawet 5 mln euro i określana jest każdorazowo w wezwaniu do składania wniosków²¹.

W ramach wspierania sektora audiowizualnego stworzono listę celów globalnych. Pozwalają one na bardziej obiektywną selekcję potencjalnych projektów. I tak lista celów przedstawia się następująco:

- ochrona i akcentowanie narodowej i kulturowej różnorodności (m.in. ochrona i promocja europejskiej różnorodności kulturowej oraz dziedzictwa kinematograficznego i audiowizualnego, a także zapewnienie dostępu do tego dziedzictwa i wspieranie dialogu pomiędzy kulturami),
- zwiększenie cyrkulacji europejskich utworów audiowizualnych na terenie UE i poza nią,
- podniesienie konkurencyjności europejskiego sektora audiowizualnego.

Aby skutecznie realizację inicjatyw na rzecz sektora mediów w projektach, uwzględnić należy priorytety o charakterze horyzontalnym, wspólnych dla wszystkich przedsięwzięć, do których można zaliczyć¹³⁰:

- połączenie procesu kreacji z wartościami europejskiego dziedzictwa kulturowego,
- wzmocnienie sektora produkcji kinematograficznej,

¹²⁷ Por.: uwaga nr 1 oraz art. 1 ust. 2 Decyzji PE i Rady nr 1718/2006 z 15 listopada 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L z 327 z 24 listopada 2006 roku.

¹²⁸ Islandia, Liechtenstein, Norwegia.

¹²⁹ Po zawarciu dwustronnego porozumienia między UE a Szwajcarią.

¹³⁰ Art. 1 ust. 4 Decyzji PE i Rady nr 1718/2006 z 15 listopada 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L z 327 z 24 listopada 2006 roku.

- zmniejszanie dystansu między krajami o wysokim i niskim poziomie produkcji filmowej,
- digitalizacja technik i oprzyrządowania używanego w sektorze audiowizualnym.

W ramach Programu wspierane są trzy typy projektów w odniesieniu do sektora audiowizualnego. Pierwszy to wsparcie w fazie przedprodukcyjnej, które dotyczy głównie nabycia i doskonalenia umiejętności w dziedzinie audiowizualnej oraz tworzenia europejskich utworów audiowizualnych. Drugi (faza poprodukcyjna) obejmuje dystrybucję oraz promocję europejskich utworów audiowizualnych. Trzecim typem wreszcie są projekty pilotażowe, mające na celu dostosowanie Programu do zmian zachodzących na rynku (np. rosnące potrzeby digitalizacji)¹³¹.

Pierwszy typ projektów (szkolenia) dotyczy fazy przedprodukcyjnej, wspiera głównie nabywanie umiejętności w dziedzinie audiowizualnej i skierowany jest do europejskich specjalistów sektora audiowizualnego¹³², produkcji, dystrybucji oraz promocji. Obejmuje on¹³³:

- techniki pisania scenariuszy,
- ekonomiczne, finansowe i handlowe zarządzanie produkcją, dystrybucją i promocją utworów audiowizualnych,
- włączenie technologii cyfrowych w fazie przed- i poprodukcyjnej, na etapie dystrybucji, marketingu oraz archiwizowania europejskich programów audiowizualnych,
- wsparcie dla tworzenia sieci oraz zwiększania mobilności europejskich specjalistów, finansowe wsparcie dla europejskich szkół filmowych, instytucji szkoleniowych, partnerów z sektora zawodowego,
- kształcenie wykładowców,
- stypendia dla specjalistów¹³⁴.

O wsparcie mogą się ubiegać uniwersytety oraz szkoły filmowe i telewizyjne, firmy dystrybucyjne i produkcyjne działające w sektorze audiowizualnym, wyspecjalizowane organizacje oraz centra szkoleniowe. Wnioski składane przez osoby fizyczne uznawane są za niekwalifikowalne¹³⁵.

Drugi typ projektów (dystrybucja i rozpowszechnianie) dotyczący fazy poprodukcyjnej oraz produkcji audiowizualnej wspiera następujące działania¹³⁶:

¹³¹ Ibidem, art. 1 ust. 3.

¹³² Do tej grupy zaliczają się w szczególności: producenci, reżyserzy, scenarzyści, redaktorzy scenariusza, redaktorzy zamawiający, dystrybutorzy, właściciele kin, agenci handlowi, dystrybutorzy nowych treści medialnych, profesjonalści branży filmów animowanych, profesjonalści z zakresu postprodukcji, trenerzy. Por.: Wezwanie do składania wniosków EACEA 18/06, Media 2007 – szkolenia; Wytyczne do składania wniosków w celu uzyskania wsparcia na organizację szkoleń zawodowych, <http://www.mediadesk.com.pl/upload/Call%2018%2006%20Przewodnik%20PL.pdf>, s. 9.

¹³³ Por.: art. 3 oraz pkt 1 Załącznika do Decyzji PE i Rady nr 1718/2006 z 15 listopada 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L z 327 z 24 listopada 2006 roku.

¹³⁴ Obejmuje to wyłącznie specjalistów pochodzących z państw członkowskich, które przystąpiły do Unii Europejskiej po 30 kwietnia 2004 roku.

¹³⁵ Wezwanie do składania wniosków EACEA 18/06, Media 2007 – szkolenia; Wytyczne do składania wniosków w celu uzyskania wsparcia na organizację szkoleń zawodowych, <http://www.mediadesk.com.pl/upload/Call%2018%2006%20Przewodnik%20PL.pdf>, s. 8.

¹³⁶ Por.: art. 5 Decyzji PE i Rady nr 1718/2006 z 15 listopada 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L z 327 z 24 listopada 2006 roku.

- zachęcenie dystrybutorów do inwestowania w koprodukcję, nabywanie oraz promocję niekrajowych filmów europejskich oraz ustalenie skoordynowanych strategii marketingowych,
- poprawę obiegu niekrajowych filmów europejskich na rynku europejskim i międzynarodowym poprzez przyjęcie środków zachęcających do ich wywozu, dystrybucji na wszelkiego typu nośnikach oraz ich wyświetlania w kinach,
- rozpowszechnianie europejskich utworów audiowizualnych poprzez zachęcanie do współpracy pomiędzy mediami radiowymi i telewizyjnymi z jednej strony a niezależnymi producentami i dystrybutorami z drugiej,
- digitalizację europejskich utworów audiowizualnych oraz rozwój konkurencyjnego rynku cyfrowego,
- zachęcanie kin do wykorzystywania możliwości związanych z dystrybucją utworów w postaci cyfrowej,
- udzielanie pomocy firmom sektora mediów w uzyskaniu dofinansowania z banków oraz innych instytucji finansowych poprzez pokrycie części kosztów związanych z gwarancjami wymaganymi przez instytucje tego typu i/ lub część kosztów związanych z dofinansowaniem przez banki¹³⁷.

Propozycje projektowe mogą być składane przez firmy, które potrafią się wylegitymować znacznym doświadczeniem w produkcji filmowej. Aplikacje składane przez pojedynczych twórców nie są kwalifikowalne. Istnieją trzy schematy wdrażania projektów skierowane do firm, w zależności od ich doświadczenia i możliwości finansowych¹³⁸:

- schemat 1: Projekt Pojedynczy skierowany jest do firm o ograniczonych możliwościach finansowych, które działają od co najmniej 12 miesięcy i mają zamiar zainwestować uzyskane fundusze w jeden projekt¹³⁹,
- schemat 2: Pakiet Projektów zaprojektowany jest jako dotacja na rozwój projektów, a następnie skierowany do średnich firm, które mają wcześniejsze doświadczenia na rynku międzynarodowym oraz finansowe zaplecze pozwalające na prowadzenie kilku projektów jednocześnie. Firma, która chce ubiegać się o wsparcie w ramach tego schematu, powinna działać od co najmniej 36 miesięcy przed momentem złożenia wniosku,
- schemat 3: Pakiet Projektów – Drugi Etap jest przeznaczony wyłącznie dla firm, które mają podpisaną bieżącą umowę na pakiet projektów.

¹³⁷ Schemat *i2i Audiovisual* odnosi się do dofinansowania kosztów ubezpieczenia (współfinansowanie kosztów tych ubezpieczeń poprzez udzielenie subwencji na niektóre wymagane składki ubezpieczeniowe), gwarancji ukończenia projektu, kosztów finansowych (zmniejszenie finansowych obciążeń związanych z finansowaniem przez banki i instytucje finansowe). Por.: Media 2007 (2007–2013), *i2i Audiovisual*, wezwanie do składania wniosków EACEA 29/2007, http://mediadesk.com.pl/upload/Przewodnik_EACEA_292007_i2i_audiovisual_pl.doc, s. 3 n. oraz 9 n.

¹³⁸ <http://www.mediadesk.com.pl/?idp=3&ids=5>

¹³⁹ Na temat warunków kwalifikacji firm do tego schematu por.: Wezwanie do składania wniosków – EACEA nr 16/2007, Program Media 2007, Wytyczne dotyczące dofinansowania developmentu Projektów Indywidualnych, http://mediadesk.com.pl/upload/Guidelines_EACEA_162007_Single_Project_pl.doc, s. 5–7.

W ramach tego typu działań kwalifikują się również projekty promocyjne dotyczące wsparcia finansowego organizacji festiwali¹⁴⁰, targów i wsparcie dostępu do rynków¹⁴¹. Zgodnie z celem Programu są również inicjatywy promujące europejskie filmy¹⁴² i programy telewizyjne oraz te projekty, które zachęcają profesjonalistów z branży audiowizualnej do współpracy ponad granicami. Inną formą wsparcia może być pomoc dla działań promujących europejskie dziedzictwo kinematograficzne i audiowizualne oraz poprawy społecznego dostępu do nich na poziomie zarówno europejskim, jak i międzynarodowym¹⁴³.

Projekty pilotażowe wspierają inicjatywy koncentrujące się na dostosowaniu sektora mediów do zmian zachodzących na rynku. Szczególne znaczenie przypisuje się tutaj wprowadzaniu i wykorzystywaniu nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych¹⁴⁴. W tym kontekście na uwagę zasługują nowe sposoby dystrybucji i promocji tematyki europejskiej poprzez usługi nieliniarne¹⁴⁵. Projekty powinny zapewnić jak największą dostępność treści europejskich poprzez wprowadzenie otwartych rozwiązań technicznych w zakresie interoperacyjności. To właśnie technologie cyfrowe ułatwią bowiem zindywidualizowany i interaktywny dostęp do utworów audiowizualnych.

¹⁴⁰ Stosownie do Wezwania do składania wniosków EACEA nr 18/2007 w ramach festiwali minimum 70% całego programu musi zostać poświęcone na promocję kina europejskiego reprezentującego przynajmniej dziesięć państw uczestniczących w Programie Media. Por.: Wezwanie do składania wniosków EACEA nr 18/2007, Wsparcie promocji i dostępu do rynków: festiwale audiowizualne, http://mediadesk.com.pl/upload/Przewodnik_EACEA_182007_festiwale_pl.doc, s. 7.

¹⁴¹ Koszty kwalifikowalne w ramach tego działania obejmują przykładowo: 1) koszty personelu projektu, koszty dotyczące pracowników wnioskodawcy oraz osób zarządzających projektem; 2) koszty osób trzecich, koszty świadczenia usług przez osoby niebędące ani pracownikami wnioskodawcy, ani osobami, które podpisały umowy kontraktowe na cały okres realizacji projektu (tłumacze, attaché prasowi, hostessy), wszelkie opłaty i koszty krótkotrwałego świadczenia usług przez ekspertów rynku audiowizualnego profesjonalistów europejskich biorących udział w projekcie, podróże i koszty utrzymania osób trzecich, kadry zarządzającej, dziennikarzy, profesjonalistów z branży audiowizualnej; 3) wynajem powierzchni, koszty stoiska/sprzętu, w tym koszty reklamy, publikacji (związane z opracowaniem, tłumaczeniem oraz publikacją w formie drukowanej lub elektronicznej, broszur i katalogów do rozprawienia i/lub prowadzenia konsultacji w trakcie realizacji projektu). Por.: Wytyczne do składania wniosków w celu uzyskania wsparcia finansowego; Wezwanie do składania wniosków – EACEA/14/07 promocja/dostęp do rynków, http://mediadesk.com.pl/upload/07-05-28_Przedwodnik_EACEA%201407_dostep%20do%20rynkow_pl.doc, s. 16–24.

¹⁴² Za film europejski uważa się utwór pochodzący z państw członkowskich oraz państw trzecich będących stronami Konwencji Rady Europy o Telewizji Ponadgranicznej. Są to: Albania, Austria, Belgia, Bośnia i Hercegowina, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Islandia, Irlandia, Liechtenstein, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Macedonia, Malta, Mołdawia, Niemcy, Norwegia, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Szwecja, Szwajcaria, Turcja, Węgry, Wielka Brytania, Włochy, art. 6 Dyrektywy Rady nr 552/1989 z 3 października 1989 roku, [w:] Dz.U. WE nr L 298 z 17 października 1989 roku, zmieniony Dyrektywą PE i Rady nr 36/1997 z 30 czerwca 1997 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 202 z 30 lipca 1997 roku; oraz: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=132&CM=8&DF=&CL=ENG>

¹⁴³ Por.: art. 6 Decyzji PE i Rady nr 1718/2006 z 15 listopada 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L z 327 z 24 listopada 2006 roku.

¹⁴⁴ Z racji pewnego rodzaju innowacyjności tego rodzaju projektów, KE korzysta z doradztwa technicznego krajowych ekspertów zgłoszonych przez państwa członkowskie. Por.: art. 7 ust. 2 Decyzji PE i Rady nr 1718/2006 z 15 listopada 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L z 327 z 24 listopada 2006 roku.

¹⁴⁵ Nieliniarna usługa medialna (audiowizualna usługa medialna na żądanie) oznacza audiowizualną usługę medialną świadczoną przez dostawcę usług medialnych, umożliwiającą użytkownikowi odbiór audycji w wybranym przez niego momencie i na jego życzenie na podstawie katalogu audycji przygotowanego przez dostawcę usług medialnych. Dotyczy to m.in. interaktywnych serwisów informacyjnych. Art. 1 pkt 1 lit. g) Dyrektywy Rady nr 552/1989 z 3 października 1989 roku, [w:] Dz.U. WE nr L 298 z 17 października 1989 roku. Wskazany artykuł znolizowano Dyrektywą Rady i PE nr 65/2007 z 11 grudnia 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 332 z 18 grudnia 2007 roku.

Tabela 107. Merytoryczne kryteria wyboru projektów wraz z procentową wagą dla działań promocyjnych – organizacja festiwalu audiowizualnych*

| Kryterium szczegółowe | | Waga (w %) |
|-----------------------|---|------------|
| 1. | Europejski wymiar projektu Pod uwagę bierze się: jaka część programu poświęcona jest kinematografii europejskiej | 15 |
| 2. | Różnorodność kulturowa i geograficzna Pod uwagę bierze się: jaka część programu poświęcona jest produkcjom pochodzącym z innych państw programu Media, działania wdrożone w celu promocji utworów pochodzących z państw programu Media z małymi zdolnościami realizacji produkcji, liczba państw objętych programem | 20 |
| 3. | Jakość oraz innowacyjność programu Pod uwagę brane są: zasięg, charakter oraz oryginalność oferty programowej w porównaniu z innymi festiwalami europejskimi, struktura programu, różnorodność gatunków filmowych, innowacyjność działań prowadzonych w ramach rozwoju festiwalu | 10 |
| 4. | Publiczność Pod uwagę brane są: liczba odbiorców, działania skierowane do publiczności mające na celu promocję europejskich utworów audiowizualnych, inicjatywy dotyczące promocji edukacji medialnej, w szczególności filmoznawstwa | 30 |
| 5. | Wpływ na promocję i rozpowszechnianie europejskich utworów audiowizualnych Pod uwagę bierze się: wyniki sprzedaży, mechanizmy wdrożone w celu ułatwienia młodym europejskim profesjonalistom dostępu do rynków, zachęcanie do promocji i dystrybucji europejskich filmów fabularnych, działania wdrożone w celu promocji programu festiwalu poza samym wydarzeniem, poziom współpracy z innymi festiwalami europejskimi | 15 |
| 6. | Udział profesjonalistów z branży filmowej Pod uwagę brane są: liczba oraz różnorodność profesjonalistów biorących udział w wydarzeniu (jedynie listy akredytacyjnej zawierającej imię i nazwisko, narodowość, profesję oraz nazwy firm, z których pochodzą uczestnicy) | 10 |

* Są to szczegółowe kryteria wyboru projektów obowiązujące wyłącznie dla wniosków składanych do 15 października 2007 roku (dla projektów realizowanych od 1 maja do 31 października 2008 roku) oraz do 30 kwietnia 2008 roku (dla projektów realizowanych od 1 listopada do 30 kwietnia 2009 roku). W związku z tym szczegółowe warunki uzyskania dofinansowania mogą ulec zmianie. Por.: Wezwanie do składania wniosków EACEA nr 18/2007; Wsparcie promocji i dostępu do rynków: festiwale audiowizualne, http://mediadesk.com.pl/upload/Przewodnik__EACEA_182007_festiwale_pl.doc, s. 16.

Źródło: Wezwanie do składania wniosków EACEA nr 18/2007, Wsparcie promocji i dostępu do rynków: festiwale audiowizualne, http://mediadesk.com.pl/upload/Przewodnik_EACEA_182007_festiwale_pl.doc, s. 16.

Tworzone będą również zintegrowane bazy danych treści audiowizualnych, mające na celu poszerzenie i zwiększenie dostępu oraz eksploatacji katalogów. Rozwój nowych technologii opartych na otwartych rozwiązaniach technicznych dotyczących tworzenia, indeksowania, uaktualniania i wyszukiwania sprawi, że dostęp do treści audiowizualnych będzie szerszy i bardziej efektywny. Zwraca się przy tym uwagę na cyfrowy sposób dystrybucji kultury i rozrywki, co ma stanowić istotne narzędzie dla edukacji¹⁴⁶.

Pierwotnie budżet programu wynosić miał około 1 mld euro, jednak na skutek sprzeciwu Rady Komisja Europejska podjęła decyzję o wycofaniu programu wsparcia dla międzynarodowej dystrybucji europejskich filmów oraz utworów audiowizualnych na

¹⁴⁶ Por.: Media 2007 (2007–2013), Wezwanie do składania wniosków EACEA/12/07; Wytyczne do składania wniosków w celu uzyskania wsparcia finansowego Wspólnoty na wdrożenie projektów pilotażowych, http://mediadesk.com.pl/upload/07-04-04_Guidelines_EACEA_12%2007_PL.doc, s. 6–8.

kasetach VHS/płytkach DVD. Fakt ten tłumaczy, dlaczego po raz pierwszy od 18 lat istnienia Programu MEDIA koperta finansowa na lata 2007–2013 uległa zmniejszeniu i wynosi 754 950 000 euro¹⁴⁷. W ramach koperty finansowej budżet zwiększany będzie corocznie, w miarę jak Program będzie rozwijał swoje działania. W roku 2007 wyniósł on 75 mln euro, a w roku 2013 (ostatnim roku funkcjonowania Programu) wynosić będzie 107 mln euro.

Tabela 108. Podział środków w ramach programu Media 2007 w ujęciu rocznym (w cenach z 2006 roku)

| Rok | mln euro |
|------------|-----------------|
| 2007 | 75 |
| 2008 | 93 |
| 2009 | 97 |
| 2010 | 100 |
| 2011 | 103 |
| 2012 | 105 |
| 2013 | 107 |

Źródło: http://www.mediadesk.com.pl/upload/questions_to_Aviva_pl.doc

Tabela 109. Indykatorywny podział środków na poszczególne typy projektów

| Wyszczególnienie | % |
|-------------------------|----------|
| Dystrybucja | 55 |
| Development | 20 |
| Promocja | 9 |
| Szkolenia | 7 |
| Działania poziome | 5* |
| Projekty pilotażowe | 4 |

*Dotyczy ułatwienia dostępu do finansowania oraz wykorzystania nowych technologii.

Źródło: http://www.mediadesk.com.pl/upload/questions_to_Aviva_pl.doc

Za całościowe wdrażanie i monitorowanie programu Media 2007 odpowiedzialna jest KE, która zobowiązana jest do przedstawiania sprawozdań okresowych¹⁴⁸ z realizacji Programu Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, Europejskiemu Komitetowi Społeczno-Ekonomicznemu oraz Komitetowi Regionów. Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego (EACEA) wykonuje działania operacyjne związane z administrowaniem Programem pod nadzorem i w imieniu KE. Poszczególne wezwania do składania wniosków są także rozstrzygane przez Agencję.

¹⁴⁷ http://www.mediadesk.com.pl/upload/questions_to_Aviva_pl.doc

¹⁴⁸ Pierwsze trzy lata po rozpoczęciu realizacji Programu. W kolejnym roku jest to komunikat oraz rezultaty ewaluacji *ex post* obejmujące wykonanie i wyniki Programu na zakończenie jego wykonania do dnia 31 grudnia 2015 roku. Por.: art. 14 ust. 2 Decyzji PE i Rady nr 1718/2006 z 15 listopada 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L z 327 z 24 listopada 2006 roku.

Procedura rozpatrywania wniosków z podziałem na poszczególne jej etapy określana jest szczegółowo w wezwaniu do składania wniosków, niemniej jednak zasadnicze jej elementy pozostają takie same. Po wpłynięciu wniosków do Agencji są one przez nią wstępnie rozpatrywane, ostateczną decyzję o przyjęciu wydaje po rozpatrzeniu Komisja. O tym fakcie informowany jest zainteresowany projektodawca (w ciągu jednego miesiąca). Po czym następuje podpisanie umowy o dofinansowanie realizacji projektu. To z kolei pozwala na rozpoczęcie działań merytorycznych zgodnie z harmonogramem realizacji projektu. W poszczególnych krajach członkowskich funkcjonują biura (Media Desk) informujące na temat możliwości finansowych Media 2007. W Polsce jest to Media Desk Polska¹⁴⁹.

7. eContent+

Dynamiczny rozwój szerokopasmowej komunikacji elektronicznej, który w pożądanym sposobie wpływa na rozwój społeczeństwa informacyjnego, ma niewątpliwie wpływ na jakość życia obywateli UE. Mowa tutaj o kreowaniu mechanizmów napędowych dla wzrostu konkurencji i tworzenia miejsc pracy. Z kolei rozwój szerokopasmowego internetu wpływa nie tylko na dostęp do wiedzy, ale i na sposoby wykorzystywania oraz szybkość jej przyswajania. Biorąc pod uwagę ciągle rosnące zapotrzebowanie na nowe treści, zastosowania i usługi¹⁵⁰, Parlament Europejski i Rada powołały 9 marca 2005 roku nowy instrument mający na celu zwiększenie dostępności wykorzystania zasobów cyfrowych: eContent+. Tym samym zadanie, które postawiono przed Programem, polega na rozpowszechnianiu – w interesie publicznym – informacji na poziomie wspólnotowym¹⁵¹. Program ustanowiony został na lata 2005–2008 z kopertą finansową w wysokości 149 mln euro¹⁵².

Zadaniem eContent+ jest stworzenie lepszych warunków dostępu do zasobów cyfrowych i usług elektronicznych, a także poprawa procesu zarządzania nimi w środowiskach wielojęzycznych i wielokulturowych. Pozwoli to bez wątpienia rozszerzyć dostępną dla użytkownika ofertę oraz pomoże w stworzeniu nowych sposobów korzystania z zasobów cyfrowych o zwiększonej zawartości wiedzy. Jest to cecha niezbędna dla uczynienia zasobów bardziej dynamicznymi i ich dostosowania do szczególnych kontekstów (nauczanie, kultura, osoby ze specjalnymi potrzebami itd.).

¹⁴⁹ Media Desk Polska, ul. Chełmska 19/21, 00–724 Warszawa, tel./faks.: (022) 851 10 74 lub (022) 559 33 10, <http://www.mediadesk.com.pl>

¹⁵⁰ Por.: uwaga nr 1 do Decyzji PE i Rady nr 456/2005 z 9 marca 2005 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 79 z 24 marca 2005 roku.

¹⁵¹ Por.: *ibidem*, art. 1.

¹⁵² http://ec.europa.eu/information_society/activities/econtentplus/programme/index_en.htm

Tabela 110. Indykatorywny podział koperty finansowej na poszczególne kierunki działania w ramach eContent+

| | Kierunek działania | % |
|----|---|----------|
| 1. | Ułatwienie na poziomie Wspólnoty dostępu do zasobów cyfrowych, ich użycia i wykorzystania | 40–50 |
| 2. | Ułatwienie poprawy jakości i rozpowszechnianie dobrych praktyk związanych z zasobami cyfrowymi w stosunkach pomiędzy dostawcami a użytkownikami zasobów cyfrowych oraz pomiędzy sektorami | 45–55 |
| 3. | Wzmocnienie świadomości oraz współpracy pomiędzy podmiotami zainteresowanymi zasobami cyfrowymi | 8–12 |

Źródło: Załącznik III do Decyzji PE i Rady nr 456/2005 z 9 marca 2005 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 79 z 24 marca 2005 roku

Działania podejmowane w ramach powyższych kierunków dotyczą informacji publicznych, danych przestrzennych oraz treści edukacyjnych, kulturowych i naukowych. Czyli tych treści, których rozprzestrzenianie jest w opinii KE nieefektywne¹⁵³ bądź nie przynosi zysków w znaczeniu komercyjnym. Dlatego podejmowane w tym względzie działania winny usprawniać skuteczne, transgraniczne użycie i wykorzystanie informacji sektora publicznego przez jednostki tego sektora oraz przedsiębiorstwa prywatne, w tym MŚP, w celu rozwijania wartościowych produktów i usług związanych z informacjami. W ramach Programu promowane jest również szerokie wykorzystanie danych przestrzennych przez jednostki sektora publicznego, przedsiębiorstwa prywatne (w tym MŚP) oraz obywateli. Wsparcie przeznaczone jest nie tylko na rozpowszechnianie europejskich cyfrowych zasobów informacyjnych na cele edukacyjne (np. uczelnie wyższe), ale również dla osób prywatnych.

Na dofinansowanie liczyć mogą również inicjatywy polegające na usługach pośrednictwa w zakresie zasobów cyfrowych na cele edukacyjne. Poza tym subwencja spożytkowana może zostać na tworzenie ogólnoeuropejskiej infrastruktury informacyjnej umożliwiającej dostęp do wysokiej jakości europejskich zasobów cyfrowych o charakterze kulturalno-naukowym i ich wykorzystanie poprzez połączenie wirtualnych bibliotek, zbiorów wspólnotowych itp. Działania powinny być realizowane przez skoordynowane podejście do tworzenia i gromadzenia cyfrowego zapisu zbiorów, ochronę obiektów cyfrowych i inwentaryzację zasobów cyfrowych o charakterze kulturalno-naukowym¹⁵⁴.

W art. 2 analizowanej tutaj Decyzji znajdujemy wskazanie, które podmioty uprawnione są do korzystania z Programu. Do tego katalogu zalicza się osoby prawne z państw członkowskich UE bądź do niej kandydujących oraz państw EFTA (członków EOG)¹⁵⁵. Ciekawe jest rozwiązanie polegające na prerogatywie do składania propozycji projektowych dla osób prawnych pochodzących z państw trzecich oraz organizacji międzynaro-

¹⁵³ http://ec.europa.eu/information_society/activities/econtentplus/programme/index_en.htm

¹⁵⁴ Załącznik I do Decyzji PE i Rady nr 456/2005 z 9 marca 2005 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 79 z 24 marca 2005 roku.

¹⁵⁵ http://ec.europa.eu/information_society/activities/econtentplus/programme/country_coverage/index_en.htm

dowych. Możliwe jest to wszakże jedynie pod warunkiem zapewnienia skuteczniejszego osiągnięcia celów Programu¹⁵⁶.

eContent+ zarządzany jest w sposób scentralizowany przez KE, która w celu kontraktacji środków ogłasza na swoich stronach internetowych¹⁵⁷ zaproszenia do składania wniosków. Zaproszenia publikowane są również w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. W zaproszeniu znajduje się krótki opis działań, kwota środków przeznaczonych na dane zaproszenie, kwalifikujący się wnioskodawcy, termin składania wniosków, informacje szczegółowe i odesłania do stosownych stron internetowych¹⁵⁸. Podczas wdrażania programu KE współpracuje z państwami członkowskimi. W dużej mierze współpraca ta polega na wspólnym organizowaniu spotkań informacyjnych czy działań o charakterze promocyjnym¹⁵⁹.

Realizacja Programu eContent+ jest przedmiotem monitorowania prowadzonego przez administrację Komisji Europejskiej. Zajmuje się ona również badaniem efektu synergii w ramach Programu oraz synergii z innymi programami wspólnotowymi (związanymi z edukacją i kulturą)¹⁶⁰ i w miarę możliwości z krajowymi programami współfinansowanymi przez UE. Komisja Europejska zapewnia ogólną spójność i komplementarność z innymi stosownymi politykami wspólnotowymi, programami i działaniami, które wpływają na rozwój i wykorzystanie europejskich zasobów cyfrowych oraz na promowanie różnorodności językowej w społeczeństwie informacyjnym, w szczególności ze wspólnotowymi programami badawczymi i dotyczącymi rozwoju technologicznego¹⁶¹.

Do zadań Komisji należy również kontrola projektów realizowanych w ramach Programu oraz ocena sposobu, w jaki realizuje się projekty. Skoro KE jest bezpośrednio odpowiedzialna za zarządzanie Programem, to tak jak poszczególne instytucje wdrażające czy pośredniczące (dla funduszy strukturalnych) zobligowana jest do składania sprawozdań z realizacji poszczególnych działań. Instytucje, przed którymi musi tego dokonać, to Parlament Europejski, Rada, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów¹⁶².

¹⁵⁶ Por.: art. 2 Decyzji PE i Rady nr 465/2005 z 9 marca 2005 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 79 z 24 marca 2005 roku.

¹⁵⁷ Np. http://ec.europa.eu/information_society/activities/econtentplus/calls/index_en.htm

¹⁵⁸ Dla przykładu, Zaproszenie do składania wniosków dotyczących działań pośrednich w ramach wieloletniego programu wspólnotowego mającego na celu zwiększenie dostępności, użyteczności i wykorzystania zasobów cyfrowych w Europie (program eContent+) zostało opublikowane w: Dz.U. UE nr C 154 z 7 lipca 2007 roku.

¹⁵⁹ W takich działaniach w Polsce uczestniczy Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

¹⁶⁰ Uwaga 15 do Decyzji PE i Rady nr 456/2005 z 9 marca 2005 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 79 z 24 marca 2005 roku.

¹⁶¹ Por.: *ibidem*, art. 3 ust. 3.

¹⁶² *Ibidem*, art. 5 ust. 3.

8. LIFE+

Podobnie jak inne programy wspólnotowe Life+ stanowi kontynuację utworzonego w 1992 roku programu UE – LIFE. W ramach Instrumentu finansowego LIFE+ w latach 2007–2013 mogą być realizowane projekty w zakresie ochrony środowiska. Głównym jego celem jest wspieranie procesu wdrażania wspólnotowego prawa ochrony środowiska, realizacja polityki ochrony środowiska oraz identyfikacja i promocja nowych rozwiązań problemów dotyczących ochrony przyrody¹⁶³. Prace nad LIFE+ rozpoczęto z początkiem 2006 roku. Jednak ze względu na brak porozumienia w kwestii sposobu zarządzania budżetem Programu procedury negocjacyjne się przedłużyły. W marcu 2007 roku osiągnięto ostateczne porozumienie, co pozwoliło przyjąć Rozporządzenie w sprawie Instrumentu finansowego na rzecz środowiska (LIFE+) w maju 2007 roku¹⁶⁴. Pierwszy nabór wniosków w ramach Programu miał miejsce w drugiej połowie 2007 roku.

LIFE+ składa się z trzech komponentów, w ramach których współfinansowane są projekty w zakresie:

- wdrażania Dyrektywy „ptasiej”¹⁶⁵ i Dyrektywy „siedliskowej”¹⁶⁶, w tym ochrony priorytetowych siedlisk i gatunków (LIFE+ przyroda i różnorodność biologiczna),
- ochrony środowiska, zapobiegania zmianom klimatycznym, innowacyjnych rozwiązań w dziedzinie ochrony zdrowia i polepszania jakości życia oraz wdrażania polityki zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych i gospodarki odpadami (LIFE+ polityka i zarządzanie w zakresie środowiska),
- działań informacyjnych i komunikacyjnych, kampanii na rzecz zwiększania świadomości ekologicznej w społeczeństwie, w tym kampanii na temat zapobiegania pożarom lasów oraz wymiany doświadczeń i praktyk (LIFE+ informacja i komunikacja)¹⁶⁷.

W ramach komponentu LIFE+ przyroda i różnorodność biologiczna priorytety przedstawiają się następująco:

- przyczynianie się do wdrażania polityki i prawodawstwa Wspólnoty w dziedzinie ochrony przyrody i różnorodności biologicznej, w szczególności wspomnianych już tu dyrektyw „ptasiej” i „siedliskowej”, a także wspieranie dalszego rozwoju i wdrażania sieci Natura 2000,
- przyczynianie się do konsolidacji zasobów wiedzy w celu rozwoju, opiniowania, nadzorowania i oceny polityki oraz prawodawstwa Wspólnoty w zakresie przyrody i różnorodności biologicznej,
- wspieranie formułowania i wdrażania podejść w zakresie kierunków polityki i instrumentów mających na celu monitorowanie oraz ocenę stanu przyrody i róż-

¹⁶³ Por.: art. 1 ust. 2 Rozporządzenia PE i Rady nr 614/2007 z 23 maja 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 149 z 9 czerwca 2007 roku.

¹⁶⁴ <http://www.mos.gov.pl/fundusze UE/life/aktualnosci.shtml>

¹⁶⁵ Por.: Dyrektywa Rady nr 409/1979 z 2 kwietnia 1979 roku, [w:] Dz.U. WE nr L 103 z 25 kwietnia 1979 roku.

¹⁶⁶ Por.: Dyrektywa Rady nr 43/1992 z 21 maja 1992 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 206 z 27 lipca 1992 roku.

¹⁶⁷ Por.: Uwaga nr 10 do Rozporządzenia PE i Rady nr 614/2007 z 23 maja 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 149 z 9 czerwca 2007 roku.

norodności biologicznej, a także czynników, które mają na nie wpływ, zwłaszcza w związku z dążeniem do osiągnięcia celu powstrzymania utraty różnorodności biologicznej we Wspólnocie do 2010 roku oraz zagrożeniem dla przyrody i różnorodności biologicznej powodowanym poprzez zmiany klimatu¹⁶⁸.

Głównym celem zarówno w wypadku projektów LIFE+ Przyroda, jak i LIFE+ Różnorodność biologiczna powinny być działania ochronne w zakresie przyrody i różnorodności biologicznej. Projekty, które na przyrodę i bioróżnorodność oddziałują pozytywnie, jednak ich podstawowe działania dotyczą innych aspektów środowiskowych (np. jakości wód), zgłaszane powinny być w ramach komponentu II LIFE+ Polityka i zarządzanie w zakresie środowiska¹⁶⁹.

Ustawodawca wspólnotowy ze względu na zakres tematyczny dokonał specyfikacji w pierwszym ze wskazanych komponentów na dwa podkomponenty. W ramach pierwszego (Life + Przyroda) wspierane są inicjatywy mające na celu wdrażanie postanowień Dyrektyw „ptasiej”¹⁷⁰ i „siedliskowej”¹⁷¹ na poziomie lokalnym i regionalnym. Poza tym wsparciem mogą zostać objęte obszary Natura 2000. Szczególny nacisk kładzie się na ochronę gatunków zagrożonych wyginięciem oraz działania o charakterze długoterminowym realizowane w obrębie obszarów należących do sieci Natura 2000. Drugi podkomponent (LIFE+ Różnorodność biologiczna) dotyczy realizacji projektów przyczyniających się do zwiększania bioróżnorodności do roku 2010 i w latach następnych. Proponowane projekty mogą dotyczyć tylko jednego podkomponentu, nie mogą stanowić ich połączenia.

Projekty zgłaszane w ramach pierwszego komponentu powinny być zgodne z polityką UE w zakresie powstrzymania spadku różnorodności biologicznej, według wytycznych, które zawarto w Komunikacie Komisji Europejskiej: „Powstrzymanie spadku bioróżnorodności do roku 2010 i później”¹⁷². Ponadto projekty powinny mieć charakter demonstracyjny lub innowacyjny. Projekt demonstracyjny dotyczy wdrożenia nowych lub niestosowanych dotąd na dużą skalę podejść, metod, praktyk mających na celu poprawę sytuacji danego gatunku lub siedliska przyrodniczego. Mogą to być działania opracowane specjalnie na potrzeby danego projektu. Istotną cechą wszystkich projektów zgłaszanych w ramach tego komponentu powinien być ich możliwie uniwersalny charakter, polegający na możliwości zastosowania metod wypracowanych w ramach realizacji projektu również w innych miejscach¹⁷³. Projekt innowacyjny dotyczy metod ochrony dotychczas niewykorzystywanych, stanowiących alternatywę dla powszechnie stosowanych metod uznanych za „dobrą praktykę”.

¹⁶⁸ Por.: ibidem, art. 4 ust. 2.

¹⁶⁹ Por.: *LIFE+ Przyroda i Różnorodność biologiczna*, Podręcznik dla wnioskodawców 2007, http://www.ekoportal.pl/sep/cms/export/sites/default/Fundusze_UE/GaleriaPlikow_FUE/Pliki_LIFE/Podrecznik_LIFE_Przyroda_i_Roznorodnosc_biologiczna.pdf, s. 8.

¹⁷⁰ Por.: Dyrektywa Rady nr 409/1979 z 2 kwietnia 1979 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 103 z 25 kwietnia 1979 roku.

¹⁷¹ Por.: Dyrektywa Rady nr 43/1992 z 21 maja 1992 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 206 z 22 lipca 1992 roku.

¹⁷² Por.: *Zatrzymanie procesu utraty różnorodności biologicznej do roku 2010 i w przyszłości Utrzymanie usług ekosystemowych na rzecz dobrobytu człowieka*, Komunikat Komisji Europejskiej, COM (2006) 216 wersja ostateczna.

¹⁷³ http://www.ekoportal.pl/jetspeed/portal/portal/Fundusze_UE/LIFE/komponent_1.psm1#demonstracyjny

Tabela 111. Najistotniejsze różnice pomiędzy dwoma podkomponentami LIFE+ Przyroda a LIFE+ Różnorodność biologiczna

| LIFE+ Przyroda | LIFE+ Różnorodność biologiczna |
|---|---|
| nawiązujące wyłącznie do zadań wskazanych w Dyrektywach „ptasiej” i „siedliskowej” | niezwiązane z dyrektywami, lecz nawiązujące do Komunikatu Komisji „Powstrzymanie spadku różnorodności biologicznej do roku 2010 i później” |
| dobrze praktyki/prezentacja | prezentacja i/lub innowacja |
| długoterminowe i trwale w sensie przyrodniczym działania oraz inwestycje dotyczące obszarów, gatunków i siedlisk w ramach Natura 2000 | krótkoterminowe działania demonstrujące możliwość poprawy różnorodności biologicznej, monitorowanie i ocena oraz aktywne rozpowszechnianie uzyskanych informacji jako istotny składnik projektu |
| możliwość wykupu, długoterminowej dzierżawy lub opłat kompensacyjnych za wykorzystanie gruntów na cele projektu | możliwość krótkoterminowej dzierżawy gruntów lub zapewnienia opłat kompensacyjnych |
| koszt infrastruktury i wyposażenia jest w 100% kosztem kwalifikowanym (instytucje publiczne, organizacje pozarządowe) | koszt infrastruktury i wyposażenia jest w części kwalifikowany (amortyzacja) |

Źródło: *LIFE+ Przyroda i Różnorodność biologiczna*, Podręcznik dla wnioskodawców 2007, http://www.ekoportal.pl/sep/cms/export/sites/default/Fundusze_UE/GaleriaPlikow_FUE/Pliki_LIFE/Podrecznik_LIFE_Przyroda_i_Roznorodnosc_biologiczna.pdf, s. 4

Projekty te powinny mieć na celu wypracowanie nowych metod ochrony przyrody, dlatego też istotnym elementem powinien być szczegółowy monitoring efektów projektu, pozwalający ocenić jego efektywność względem innych metod¹⁷⁴. W szczególnych wypadkach stawka współfinansowania może zostać podniesiona do 75% kosztów kwalifikowanych stanowiących budżet projektu. Ma to miejsce w wypadku projektów dotyczących ochrony priorytetowych gatunków i siedlisk przyrodniczych w obrębie obszarów Natura 2000. Jeśli jakiegokolwiek przewidziane we wniosku działania skierowane są na ochronę innych gatunków i siedlisk, to cały projekt podlegać może współfinansowaniu w wysokości 50%¹⁷⁵.

Komponent „LIFE+ Polityka i zarządzanie w zakresie środowiska” koresponduje z celami 6. Wspólnotowego Programu Działań w zakresie Środowiska Naturalnego¹⁷⁶ dotyczących zmiany klimatu, wpływu środowiska naturalnego na zdrowie, jakości życia czy zasobów naturalnych i odpadów. W ramach tego komponentu priorytety przedstawiają się następująco¹⁷⁷:

- przyczynianie się do opracowywania i prezentowania innowacyjnych projektów w zakresie polityki, technologii, metod i instrumentów,
- przyczynianie się do konsolidacji wiedzy w celu rozwoju, opiniowania, nadzorowania i oceny polityki i prawodawstwa w zakresie ochrony środowiska,
- wspieranie formułowania i realizacji metod monitorowania i oceny stanu środowiska, a także czynników, które mają na nie wpływ,

¹⁷⁴ http://www.ekoportal.pl/jetspeed/portal/portal/Fundusze_UE/LIFE/komponent_1.psm1

¹⁷⁵ *LIFE+ Przyroda i Różnorodność biologiczna...*, s. 8.

¹⁷⁶ Por.: Decyzja PE i Rady nr 1600/2002 z 22 lipca 2002 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 242 z 10 września 2002 roku.

¹⁷⁷ Por.: art. 4 ust. 3 Rozporządzenia PE i Rady nr 614/2007 z 23 maja 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 149 z 9 czerwca 2007 roku.

- ułatwianie wdrożenia wspólnotowej polityki ochrony środowiska ze szczególnym naciskiem na jej realizację na szczeblu lokalnym i regionalnym,
- zapewnianie wsparcia na rzecz lepszego zarządzania w dziedzinie środowiska poprzez zwiększenie udziału zainteresowanych stron, w tym organizacji pozarządowych, w procesie konsultacji i wdrażania polityki.

W ramach komponentu wyróżniono szereg osi priorytetowych, określających tematykę projektu. Zgodność zgłaszanego projektu z celami europejskiej polityki środowiskowej stanowi istotne kryterium oceny wniosku.

Maksymalny poziom dofinansowania ze strony UE dla komponentu LIFE+ Polityka i zarządzanie w zakresie środowiska wynosi 50% kosztów kwalifikowalnych zawartych we wniosku¹⁷⁸.

Dla komponentu „LIFE+ informacja i komunikacja” zasadnicze kierunki działania ogniskują się wokół upowszechniania informacji i świadomości w zakresie konieczności ochrony środowiska naturalnego. Tutaj szczególny nacisk kładzie się na kwestię pożarów lasów. Poza tym w ramach tego komponentu wspierane są kampanie informacyjne, konferencje, szkolenia¹⁷⁹. Kiedy mowa o kampaniach, powinny to być głównie akcje o charakterze krajowym lub międzynarodowym, związane z wdrożeniem, aktualizacją i rozwojem polityki środowiskowej oraz ustawodawstwa Unii Europejskiej.

W ramach powyższego komponentu priorytet stanowią kampanie na rzecz zwiększania świadomości ekologicznej, kwestie ochrony przyrody i różnorodności biologicznej. Szkolenia mają dotyczyć m.in. zapobiegania pożarom lasów. Podobnie jak w innych komponentach projektodawca musi wnieść wkład własny. Pułap dofinansowania w ramach tego komponentu wynosi 50% kosztów kwalifikowalnych¹⁸⁰. Podział środków pomiędzy poszczególne państwa następuje na podstawie dwóch zasadniczych kryteriów: liczby ludności i różnorodności przyrodniczej, przy czym to pierwsze ma zasadnicze znaczenie.

Tabela 112. Priorytety w ramach LIFE+ Polityka i zarządzanie w zakresie środowiska

| | Priorytet | Cel ogólny |
|----|--------------------|---|
| 1. | Zmiany klimatyczne | Osiągnięcie stabilizacji stężenia gazów cieplarnianych w atmosferze na takim poziomie, który zapobiega globalnemu ociepleniu powyżej 2°C. |
| 2. | Woda | Poprawa jakości wód poprzez rozwój efektywnych kosztowo podejść do zagadnień osiągnięcia dobrego ekologicznego stanu wód w ramach realizacji pierwszego planu gospodarowania wodami w dorzeczeniach, przewidzianego w Ramowej Dyrektywie Wodnej*. |
| 3. | Powietrze | Osiągnięcie poziomu jakości powietrza, który nie przyczynia się do wzrostu zagrożeń wynikających z negatywnego wpływu na zdrowie ludzi i stan środowiska. |
| 4. | Gleby | Ochrona i zapewnienie zrównoważonego użytkowania gleby poprzez zachowywanie jej funkcji, zapobieganie zagrożeniom, łagodzenie efektów oddziaływań i rekultywację zdegradowanych gleb. |

¹⁷⁸ Por.: *Life+ Polityka i zarządzanie w zakresie środowiska*, Podręcznik dla wnioskodawców 2007, http://www.ekoportal.pl/sep/cms/export/sites/default/Fundusze_UE/GaleriaPlikow_FUE/Pliki_LIFE/Podrecznik_LIFE_Polityka_i_zarzadzanie.pdf, s. 10.

¹⁷⁹ Art. 4 ust. 4 Rozporządzenia PE i Rady nr 614/2007 z 23 maja 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 149 z 9 czerwca 2007 roku.

¹⁸⁰ Por.: *ibidem*, art. 5 ust. 3.

| | | |
|-----|--|---|
| 5. | Środowisko miejskie | Trwała poprawa jakości i funkcjonowania środowiska na obszarach miejskich w Unii Europejskiej. |
| 6. | Hałas | Wsparcie tworzenia i wdrażania polityk dotyczących hałasu emitowanego do środowiska. W tym przeciwdziałanie skutkom i redukcja szkodliwych oddziaływań związanych z emisją hałasu do środowiska. |
| 7. | Substancje chemiczne | Osiągnięcie do roku 2020 lepszej ochrony środowiska i zdrowia przed zagrożeniami stwarzanymi przez substancje chemiczne, poprzez wdrożenie prawodawstwa dotyczącego substancji chemicznych, w szczególności Rozporządzenia w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH) oraz Strategii Tematycznej w zakresie używania pestycydów. |
| 8. | Środowisko i zdrowie | Rozwój bazy informacyjnej dla polityk dotyczących środowiska i zdrowia (Plan Działań na lata 2004–2010 do Europejskiej Strategii Środowisko i Zdrowie). |
| 9. | Zasoby naturalne i odpady | Opracowanie oraz wdrożenie polityk mających na celu zapewnienie zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych i odpadów oraz gospodarowania nimi, poprawę jakości produktów pod względem standardów środowiskowych, opracowanie zrównoważonych wzorców produkcji i konsumpcji oraz zapobieganie powstawaniu odpadów, ich wykorzystanie i recykling. Wspieranie efektywnego wdrożenia Strategii Tematycznej Unii Europejskiej dotyczącej odpadów. |
| 10. | Lasy | Zapewnienie, za pośrednictwem sieci koordynacyjnej Unii Europejskiej, spójnej i zwartej bazy informacyjnej dla kształtowania polityki w sprawie lasów, w zakresie: zmian klimatu (wpływ na ekosystemy leśne, łagodzenie skutków oraz dostosowanie do oddziaływań); zmian różnorodności biologicznej (informacje podstawowe i chronione obszary leśne); stanu lasów i funkcji ochronnych lasów (woda, gleba i infrastruktura) oraz w zakresie pożarów lasów i przyczyniania się do ochrony lasów przed pożarami. |
| 11. | Innowacje | Rozwój i demonstracja innowacyjnych podejść politycznych, technologii, metod i instrumentów służących wdrażaniu Planu Działania na rzecz Technologii Środowiskowych (ETAP). |
| 12. | Podejście strategiczne w ochronie środowiska | Wsparcie skutecznego wdrażania i egzekucji prawodawstwa środowiskowego Unii Europejskiej oraz doskonalenie bazy wiedzy w zakresie polityki środowiskowej. Poprawa zgodności środowiskowej małych i średnich przedsiębiorstw. |

* Dyrektywa PE i Rady nr 60/2000 z 23 października 2000 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 237 z 22 grudnia 2000 roku.

Źródło: http://www.ekoport.pl/jetspeed/portal/portal/Fundusze_UE/LIFE/komponent_2.psm1

Tabela 113. Kryteria określające orientacyjne roczne krajowe przydziały finansowe w ramach LIFE+

| Kryterium ogólne | Kryteria szczegółowe | Waga (w %) |
|-------------------------------------|--|------------|
| ludność | całkowita liczba mieszkańców każdego z państw członkowskich | 50 |
| | gęstość zaludnienia każdego z państw członkowskich, uwzględniana maksymalnie w wysokości dwukrotności średniej gęstości zaludnienia UE | 5 |
| przyroda i różnorodność biologiczna | całkowita powierzchnia obszarów o szczególnym znaczeniu dla Wspólnoty na terytorium każdego z państw członkowskich wyrażona jako odsetek całkowitej powierzchni obszarów o szczególnym znaczeniu dla Wspólnoty | 25 |
| | stosunek odsetka powierzchni obszarów o szczególnym znaczeniu dla Wspólnoty na terytorium każdego z państw członkowskich do odsetka powierzchni obszarów o szczególnym znaczeniu dla Wspólnoty na terytorium Wspólnoty | 20 |

Źródło: art. 6 ust. 2 lit. a) i b) Rozporządzenia PE i Rady nr 614/2007 z 23 maja 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 149 z 9 czerwca 2007 roku

Ponadto Komisja może przyznawać dodatkowe środki finansowe państw członkowskim nieposiadającym dostępu do morza. W takim wypadku całkowita kwota przyznanych środków nie przekracza 3% zasobów budżetowych przeznaczonych na dotowanie działań w odniesieniu do projektów. Budżet programu LIFE+ dla wszystkich krajów członkowskich UE na lata 2007–2013 wynosi 2 143 409 000 euro¹⁸¹. Według wstępnych szacunków poziom alokacji dla Polski w latach 2007–2013 wyniesie około 10 mln euro rocznie¹⁸².

Tabela 114. Alokacje krajowe przypadające na poszczególne kraje członkowskie w naborze w 2007 roku (w euro; w cenach z 2007 roku)

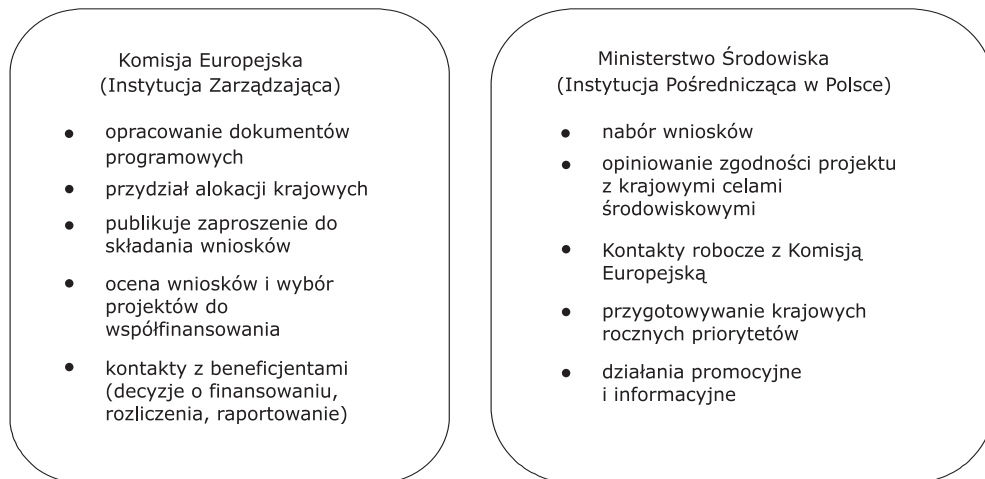
| Kraj | Alokacja 2007 | Kraj | Alokacja 2007 |
|-----------|---------------|-----------------|--------------------|
| Austria | 3 509 477 | Luksemburg | 2 043 706 |
| Belgia | 3 858 224 | Łotwa | 2 500 000 |
| Bułgaria | 4 025 421 | Malta | 2 148 013 |
| Cypr | 2 000 000 | Niemcy | 21 761 838 |
| Czechy | 3 709 840 | Polska | 8 857 722 |
| Dania | 4 591 295 | Portugalia | 5 235 682 |
| Estonia | 3 097 831 | Rumunia | 8 139 185 |
| Finlandia | 6 695 668 | Słowacja | 2 856 672 |
| Francja | 16 357 347 | Słowenia | 4 028 858 |
| Grecja | 6 355 645 | Szwecja | 7 684 662 |
| Hiszpania | 20 027 742 | Węgry | 4 673 225 |
| Holandia | 5 995 704 | Wielka Brytania | 14 871 447 |
| Irlandia | 2 943 617 | Włochy | 16 457 273 |
| Litwa | 2 573 906 | Łącznie | 187 000 000 |

Źródło: Zasady oceny wniosków Life+ 2007, http://www.ekoportal.pl/sep/cms/export/sites/default/Fundusze_UE/GaleriaPlikow_FUE/Pliki_LIFE/Podrecznik_LIFE_Zasady_oceny_wnioskow.pdf, s. 13

Wnioski o dofinansowanie z Programu LIFE+ składać mogą jednostki, podmioty i instytucje publiczne lub prywatne pochodzące z wyżej wymienionych krajów. W szczególności projektodawcami mogą być organy administracji publicznej, przedsiębiorstwa, organizacje prywatne, w tym NGO. Program zarządzany jest bezpośrednio przez KE, która corocznie decyduje o terminach naboru wniosków. Instytucją pośredniczącą dla LIFE+ na terenie Polski jest Ministerstwo Ochrony Środowiska. Jego Departament Infrastruktury i Środowiska odpowiada m.in. za nabór wniosków na poziomie krajowym oraz współpracę z Komisją Europejską przy tworzeniu dokumentów programowych.

¹⁸¹ Ibidem, art. 10 ust. 2.

¹⁸² Por.: http://www.ekoportal.pl/sep/cms/export/sites/default/Fundusze_UE/GaleriaPlikow_FUE/Pliki_LIFE/LIFE_M-Kaczynska.pdf

Schemat 14. Rola Komisji Europejskiej i krajów członkowskich w procesie zarządzania Programem LIFE+

Źródło: http://www.ekoportal.pl/sep/cms/export/sites/default/Fundusze_UE/GaleriaPlikow_FUE/Pliki_LIFE/LIFE_M-Kaczynska.pdf oraz: http://www.ekoportal.pl/sep/cms/export/sites/default/Fundusze_UE/GaleriaPlikow_FUE/Pliki_LIFE/LIFE_S-Ludain.pdf

Warunkiem otrzymania dotacji jest złożenie wniosku do Ministerstwa Środowiska, ocenianego następnie przez Komisję Europejską. Wnioski przechodzą kolejno ocenę formalną i merytoryczną. Oczywiście fakt wykonania tej czynności w żadnej mierze nie jest równoznaczny z otrzymaniem środków finansowych. Aby tak się stało, należy przestrzegać ogólnych zasad kwalifikowalności takich projektów. Po pierwsze, składane projekty muszą wpisywać się w cele polityki ochrony środowiska¹⁸³. Po drugie, powinny być wykonalne w praktyce oraz spójne pod względem finansowym i technicznym. Na nic bowiem zdadzą się odwołania do stosownych zasad i polityk wspólnotowych w zakresie polityki ochrony środowiska, jeżeli projekty takie nie mają szans na realizację. Po trzecie wreszcie, składane projekty powinny spełniać co najmniej jedno z kryteriów dodatkowych:

- a) być projektem demonstracyjnym,
- b) być projektem innowacyjnym wdrażającym jednocześnie nowe polityki środowiskowe,

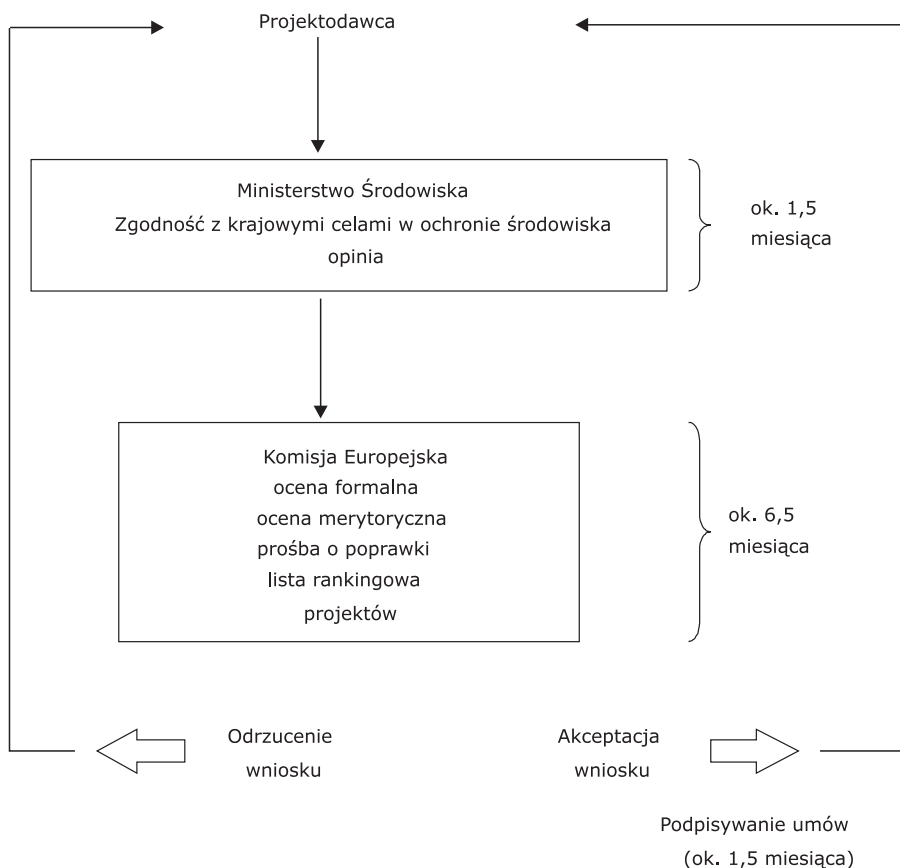
¹⁸³ Cele polityki ochrony środowiska UE zostały wyłożone m.in. w 6. Wspólnotowym Programie Działań w zakresie Środowiska Naturalnego. Jest on skierowany na kluczowe zadania i priorytety w zakresie ochrony środowiska na podstawie oceny stanu środowiska naturalnego i panujących tendencji włącznie z pilnymi zagadnieniami, które wymagają uwagi ze strony Wspólnoty. Zadaniem programu jest wspieranie włączania problemów ochrony środowiska we wszystkie polityki Wspólnoty i przyczyniania się do osiągnięcia stałego rozwoju na terytorium całej obecnej i w przyszłości powiększonej Wspólnoty. Co więcej, program przewiduje trwałe wysiłki zmierzające do osiągnięcia zadań i celów ochrony środowiska już ustanowionych przez Wspólnotę. Główne priorytety ochrony środowiska UE mają być realizowane w następujących dziedzinach: a) zmiana klimatu; b) przyroda i zróżnicowanie biologiczne; c) środowisko naturalne, zdrowie i jakość życia; d) zasoby naturalne i odpady. Por.: art. 1 ust. 1 i 4 Decyzji PE i Rady nr 1600/2002 z 22 lipca 2002 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 242 z 10 września 2002 roku.

- c) przeprowadzać kampanie na rzecz zwiększenia świadomości społecznej,
- d) monitorować wzajemne oddziaływanie lasów i środowiska¹⁸⁴.

Na podstawie uzyskanych wyników oraz zgodności z przedłożonymi przez Polskę Rocznymi Celami Priorytetowymi podejmowana jest decyzja o współfinansowaniu projektu.

Jak widać na schemacie 15, procedura wyboru projektów jest niezwykle czasochłonna, zwłaszcza po stronie KE, która poza dokonaniem oceny formalnej i merytorycznej w ramach procedury wyboru powołuje Komitet, którego zadaniem jest dokonywanie korekty w ramach listy rankingowej projektów. Od złożenia propozycji projektowej do podpisania umowy o dofinansowanie upływa średnio 8 miesięcy. Po akceptacji wniosku dotacja ze strony Komisji Europejskiej wypłacana jest w trzech transzach:

Schemat 15. Standardowa procedura oceny projektów w ramach LIFE+



Źródło: opracowanie własne na podstawie: http://www.ekoportal.pl/sep/cms/export/sites/default/Fundusze UE/GaleriaPlikow_FUE/Pliki_LIFE/LIFE_M-Kaczynska.pdf, oraz: <http://ec.europa.eu/environment/life/funding/lifeplus.htm>

¹⁸⁴ Por.: http://www.ekoportal.pl/sep/cms/export/sites/default/Fundusze UE/GaleriaPlikow_FUE/Pliki_LIFE/LIFE_M-Kaczynska.pdf

- 40% wartości dotacji płatne zaliczkowo przed rozpoczęciem realizacji projektu,
- 30% wartości dotacji płatne w trakcie realizacji projektu,
- 30% wartości dotacji płatne po zrealizowaniu projektu.

Komisja Europejska może zażądać ustanowienia gwarancji dla pierwszej płatności zaliczkowej (40% wartości dotacji). Takim zabezpieczeniem jest gwarancja realizacji przedsięwzięcia z regwarancją z Funduszu Poręczeń Unijnych. Klient może uzyskać gwarancję realizacji przedsięwzięcia w swoim banku, który może regwarantować ją z Funduszu Poręczeń Unijnych¹⁸⁵.

9. Program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji

Na szczycie Rady Europejskiej w Lizbonie (23–24 marca 2000 roku) przywódcy państw lub rządów krajów członkowskich przyjęli zobowiązanie uczynienia z Europy do 2010 roku najbardziej dynamicznej i konkurencyjnej gospodarki na świecie opartej na wiedzy. „Stawiając konkurencyjność w centrum europejskiego programu politycznego, wzmocniony »proces lizboński« zmierza do uczynienia Europy bardziej atrakcyjnym miejscem do inwestowania, poprzez pobudzanie przedsiębiorczości i tworzenie korzystnego środowiska biznesowego, w którym potencjał innowacyjności może wzrastać i się rozwijać. Aby w pełni osiągnąć cele lizbońskie, szczególna uwaga skierowana jest na zapewnienie wewnętrznej spójności i synergii wszystkich działań realizowanych na poziomie UE w dziedzinie innowacji i konkurencyjności”¹⁸⁶.

Opierając się na zaleceniach przyjętych podczas wiosennej Rady Europejskiej w Brukseli (20–21 marca 2003 roku), Komisja Europejska postanowiła rozpocząć przygotowywanie wniosku w sprawie przyjęcia i wdrożenia Programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji (CIP – Competitiveness and Innovation Framework Programme). KE wszczęła również konsultacje publiczne, by zapoznać się z opiniami i oczekiwaniami potencjalnych beneficjentów, które trwały od grudnia 2004 do lutego 2005 roku. Do urzędników KE spłynęło w tym czasie 186 odpowiedzi przygotowanych przez stowarzyszenia, jednostki administracji publicznej, przedsiębiorstwa i osoby prywatne. Opierając się na wynikach konsultacji, 6 kwietnia 2005 roku KE przyjęła wniosek dotyczący Decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji (CIP) na lata 2007–2013¹⁸⁷.

Mając na uwadze potrzeby małych i średnich przedsiębiorstw, stworzono w Unii Europejskiej specjalny program ramowy, mający na celu promowanie konkurencyjno-

¹⁸⁵ http://fpu.bgk.pl/fpu_lifepius.jsp

¹⁸⁶ Por.: <http://cordis.europa.eu/innovation/pl/policy/cip.htm>

¹⁸⁷ Dokument dostępny jest pod adresem internetowym: ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/innovation/docs/cip_com121_06042005_pl.pdf

ści europejskich przedsiębiorstw¹⁸⁸. Składa się on z trzech podprogramów¹⁸⁹: pierwszy to Program na rzecz przedsiębiorczości i innowacji (EIP); drugi to Program na rzecz wspierania polityki w zakresie technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT PSP); trzeci zaś to Inteligentna energia – program dla Europy (IEE)¹⁹⁰. Już same nazwy wymienionych wyżej podprogramów wskazują, jakie są podstawowe cele ich funkcjonowania. W art. 2 ust. 1 wymienionej Decyzji wskazano cztery podstawowe cele funkcjonowania CIP:

- zwiększanie konkurencyjności przedsiębiorstw, w szczególności MŚP,
- promowanie wszelkich form innowacji, w tym innowacji ekologicznych,
- przyspieszenie tworzenia trwałego, konkurencyjnego, innowacyjnego społeczeństwa informacyjnego o charakterze integrującym,
- promowanie efektywności energetycznej oraz odnawialnych źródeł energii we wszystkich sektorach, w tym w sektorze transportu.

Nadmienić w tym miejscu należy, że zgodnie z art. 1 ust. 3 wzmiankowanej Decyzji Program ramowy nie obejmuje tych działań związanych z badaniami, rozwojem technologicznym i ich upowszechnianiem, które realizowane są zgodnie z art. 166 TWE. Przyczynia się on do zlikwidowania luki między badaniami a innowacjami oraz do wspierania wszelkich form innowacji.

Program ramowy CIP przewidziany jest do realizacji w latach 2007–2013¹⁹¹. W okresie tym na jego funkcjonowanie zarezerwowana została koperta finansowa w wysokości 3 631 300 000 euro. Komisja przyjmuje roczne programy prac dla podprogramów¹⁹², a wspólnotowa władza budżetowa (a więc PE i RUE) zatwierdza wysokość dostępnych rocznych środków w granicach wynikających z ram finansowych. Koperta finansowa została rozdysponowana między trzy podprogramy w sposób następujący:

¹⁸⁸ Por.: art. 1 Decyzji PE i Rady nr 1639/2006 z 24 października 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 310 z 9 listopada 2006 roku; <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/n26104.htm>

¹⁸⁹ Trzy podprogramy CIP zwane są również programami operacyjnymi, sporadycznie – programami szczegółowymi. Z tego względu jednak, że w wypadku polityki strukturalnej także występują programy operacyjne i by ich ze sobą nie mylić, w wypadku tutaj przedstawianych instrumentów stosowana będzie nazwa podprogram.

¹⁹⁰ Po wejściu w życie Programu ramowego KE powinna była opublikować czytelny i przyjazny dla użytkownika podręcznik, w którym określone zostaną jasne, proste i przejrzyste zasady dotyczące udziału beneficjentów w Programie ramowym. Niemniej jednak według stanu na dzień 1 lutego 2008 roku taki podręcznik nie był jeszcze dostępny, aczkolwiek procedury naboru wniosków już trwały.

¹⁹¹ „CIP stanowić ma jednolitą i spójną bazę dla wszystkich działań wspólnotowych w zakresie konkurencyjności i innowacji w ramach strategii lizbońskiej. Obejmuje on kwestie przedsiębiorczości, polityki w zakresie MŚP, konkurencyjności przemysłu, rozwoju i wykorzystania technologii telekomunikacyjnych i informatycznych, technologii ochrony środowiska oraz inteligentnej energii. Owocem programu na rzecz konkurencyjności i innowacji ma być większa spójność i synergia pomiędzy różnymi wspólnotowymi środkami wsparcia”, http://cordis.europa.eu/fp7/cip_pl.html

¹⁹² Na KE nałożono obowiązek zapewnienia wykonania rocznych programów prac i niezwłocznego przekazywania PE szczegółowych informacji dotyczących ich przygotowania i realizacji. Roczne programy prac (niezależnie od podprogramu) określają szczegółowo: a) środki niezbędne do ich realizacji; b) priorytety; c) cele ilościowe i jakościowe; d) odpowiednie kryteria oceny oraz wskaźniki jakościowe i ilościowe do analizy skuteczności w zakresie osiągania wyników, które będą przyczyniać się do osiągnięcia celów poszczególnych programów i Programu ramowego jako całości; e) harmonogramy operacyjne; f) zasady udziału; g) kryteria wyboru i oceny środków. Por.: art. 25, 36 i 45 Decyzji PE i Rady nr 1639/2006 z 24 października 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 310 z 9 listopada 2006 roku.

- 60% ogólnego budżetu przeznaczają się na realizację Programu na rzecz przedsiębiorczości i innowacji, z czego około jedną piątą przeznaczają się na promowanie innowacji ekologicznych (2 170 mln euro, w tym 430 mln euro na innowacje ekologiczne),
- 20% ogólnego budżetu przeznaczają się na realizację Programu wsparcia polityki dotyczącej ICT (730 mln euro),
- 20% ogólnego budżetu przeznaczają się na realizację programu „Inteligentna Energia – Program dla Europy” (730 mln euro)¹⁹³.

W ramach przedstawionej powyżej koperty finansowej mogą być również finansowane niezbędne wydatki związane z działaniami przygotowawczymi, monitorowaniem, kontrolą, audytem i oceną, wymagane do skutecznego i wydajnego wdrożenia CIP oraz osiągnięcia jego celów. W ramach tego typu działań, nazwanych w art. 7 Decyzji pomocą techniczną, mieści się spory katalog możliwych do sfinansowania przedsięwzięć: badania, spotkania, działania informacyjne, publikacje, wydatki na sprzęt informatyczny, systemy i sieci do celów wymiany oraz przetwarzania informacji, a także wszelkie inne wydatki na pomoc lub doradztwo techniczne, naukowe lub administracyjne, jakiego Komisja może potrzebować przy wdrażaniu i nadzorowaniu¹⁹⁴ realizacji Programu ramowego.

W działaniach finansowanych w ramach CIP uczestniczą wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej¹⁹⁵. Ponadto Program otwarty jest również dla innych podmiotów, które wskazane zostały w art. 4 Decyzji. Są to:

- państwa Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA), będące jednocześnie członkami Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG), zgodnie z warunkami określonymi w porozumieniu EOG¹⁹⁶,
- państwa przystępujące i kandydujące do UE, korzystające ze strategii przedakcesyjnej, zgodnie z ogólnymi zasadami oraz warunkami ogólnymi dotyczącymi uczestnictwa tych państw w programach wspólnotowych ustanowionych w odpowiednich umowach ramowych oraz decyzjach rady stowarzyszenia,
- państwa Bałkanów Zachodnich, zgodnie z przepisami, które zostaną określone w wyniku zawarcia z tymi państwami umów ramowych w sprawie ich uczestnictwa w programach wspólnotowych,
- inne państwa trzecie, o ile pozwalają na to umowy oraz procedury.

W wypadku państw trzecich poczynić należy pewne uwagi. Mianowicie mogą one uczestniczyć albo w jednym, albo w dwóch lub też we wszystkich podprogramach CIP (jest to ich wewnętrzna decyzja). Państwa, które zechcą przystąpić do CIP lub też

¹⁹³ Por.: ibidem, Załącznik I; http://ec.europa.eu/cip/docs/070705_cippresentation.pdf

¹⁹⁴ W kwestii nadzorowania realizacji CIP, obowiązkiem KE jest ochrona interesów finansowych WE dzięki stosowaniu środków mających na celu zapobieganie nadużyciom, korupcji oraz wszelkim innym działaniom niezgodnym z prawem poprzez skuteczne kontrole oraz odzyskiwanie kwot bezpodstawnie wypłaconych oraz, jeżeli wykryte zostaną nieprawidłowości, poprzez zastosowanie skutecznych, proporcjonalnych i odstraszcających sankcji. Por.: ibidem, art. 9.

¹⁹⁵ Pełna lista punktów kontaktowych Programu ramowego CIP w Polsce dostępna jest na: <http://www.kpk.gov.pl/cip/kontakt.html>

¹⁹⁶ Udział państw EFTA/EOG w CIP sformalizowany został na mocy porozumienia z 28 czerwca 2007 roku. Por.: http://ec.europa.eu/information_society/activities/ict_psp/about/third_country/index_en.htm; http://secretariat.efta.int/Web/Publications/EFTABulletin/EFTABulletin/bulletin_programmes.pdf

do podprogramu/podprogramów, powinny, i jest to pierwszy etap procedury, wyrazić swoje zainteresowanie za pomocą stosownego listu właściwego ministra kraju do odpowiedniego komisarza w KE. I tak dla podprogramu EIP, zarządzanego przez DG Przedsiębiorstwa i Przemysł, list należy skierować do wiceprzewodniczącego KE ds. przedsiębiorstw i przemysłu Günthera Verheugena (a kopie do dwóch innych komisarzy: Stavrosa Dimasa odpowiadającego za środowisko i Joaquina Almunii, któremu podlegają sprawy gospodarcze i walutowe). Jeżeli z kolei państwo zechce przyłączyć się do podprogramu IEE, zarządzanego przez DG Energia i Transport, list kierować należy do komisarza Andrisa Piebalgsa, odpowiedzialnego w KE za energię. Jeżeli natomiast dane państwo pragnie przystąpić do podprogramu ICT PSP, zarządzanego przez DG Społeczeństwo Informacyjne i Media, to list skierować należy do komisarz Viviane Reding, która odpowiada w Komisji za społeczeństwo informacyjne i media¹⁹⁷.

W drugim etapie odpowiednie służby Komisji Europejskiej przedkładają na ręce misji dyplomatycznej państwa zainteresowanego uczestnictwem w CIP kalkulację finansową wkładu tego państwa do budżetu Programu, będącą swego rodzaju „biletem wstępu”¹⁹⁸. Jeżeli dane państwo trzecie nadal jest zainteresowane, powinno potwierdzić to na piśmie, po czym przechodzi się do kolejnego etapu procedury. Służby KE przygotowują projekt Porozumienia (Memorandum of Understanding) między danym państwem a Komisją, w którym uregulowane zostaną wszystkie szczegóły uczestnictwa państwa trzeciego w operacjach CIP¹⁹⁹. Gdy już Memorandum of Understanding zostanie podpisane przez obie umawiające się strony, co jest właśnie czwartym etapem procedury włączania państw trzecich w działania CIP, i wejdzie w życie (co w niektórych krajach wymaga ratyfikacji przez parlament), taki kraj może uczestniczyć w działaniach objętych Programem ramowym²⁰⁰.

Realizacja Programu ramowego i jego trzech podprogramów jest przedmiotem monitorowania prowadzonego przez służby Komisji Europejskiej. Zajmują się one również badaniem efektu synergii w ramach CIP oraz synergii innymi programami wspólnotowymi i, w miarę możliwości, z krajowymi programami współfinansowanymi przez UE. Tam, gdzie jest to możliwe, Komisja bada również problematykę płci i poszanowanie zasady niedyskryminacji w działaniach programu. Z tego względu KE przygotowuje roczne sprawozdanie z realizacji CIP i jego podprogramów, a obejmujące analizę wspieranych działań pod względem wykonania finansowego i uzyskiwanych wyników.

Program ramowy i wchodzące w jego skład podprogramy podlegają także ocenie średniookresowej i końcowej. Oceny te obejmują badanie kwestii, takich jak odpowiedniość, spójność i synergia, efektywność, skuteczność, trwałość, użyteczność oraz – tam, gdzie jest to możliwe i odpowiednie – podział finansowania na sektory. Ocena końcowa określa ponadto, w jakim stopniu Program ramowy jako całość i każdy z jego progra-

¹⁹⁷ Por.: <http://ec.europa.eu/cip/thirdcountries.htm>

¹⁹⁸ W kwestii sposobu obliczania wkładu państwa trzeciego do budżetu podprogramów CIP (inny sposób obliczeń dla IEE, inny dla EIP i ICT PSP), a będącego opłatą wejściową, zob. ibidem.

¹⁹⁹ W wypadku państw objętych Europejską Polityką Sąsiedztwa, do Umów Stowarzyszeniowych dodać należy specjalne protokoły, zanim możliwe będzie skończenie etapu przygotowywania projektu Porozumienia. Wspomniane protokoły zawierać będą umowy ramowe dotyczące uczestnictwa państwa w programach wspólnotowych.

²⁰⁰ Por.: <http://ec.europa.eu/cip/thirdcountries.htm>

mów szczegółowych osiągnęły swoje cele²⁰¹. Sprawozdania roczne oraz oceny śródkresowa i końcowa CIP i jego podprogramów przekazywane są Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu oraz Komitetowi Regionów.

Komisja Europejska w swych pracach związanych z Programem ramowym na rzecz konkurencyjności i innowacji wspierana jest przez trzy komitety zarządzające jego podprogramami, tj. Komitet ds. Programu na rzecz Przedsiębiorczości i Innowacji (EIP), Komitet ds. Programu na rzecz wspierania polityki dotyczącej TIK i Komitet ds. Programu „Inteligentna Energia – program dla Europy” (IEE). Co więcej, w ścisłej współpracy ze wskazanymi komitetami KE zapewniać ma pełną koordynację i współpracę w ramach całego Programu ramowego. Komisji Europejskiej doradza również strategiczny panel doradczy ds. konkurencyjności i innowacji, który złożony jest z przedstawicieli przemysłu i organizacji gospodarczych, w tym przedstawicieli MŚP oraz innych ekspertów.

Polscy beneficjenci Programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji wszelkie pytania dotyczące funkcjonowania CIP kierować powinni do Krajowych Punktów Kontaktowych (KPK), działających pod patronatem Ministerstwa Gospodarki oraz Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości. Wspomniane punkty kontaktowe mają za zadanie, po pierwsze, inspirowanie potencjalnych beneficjentów do uczestnictwa w CIP, a to poprzez prowadzenie nieodpłatnej działalności usługowej dla zainteresowanych podmiotów, które zwrócić się o pomoc i konsultacje w zakresie merytorycznym, a po drugie, prowadzenie działalności informacyjnej, promocyjnej i doradczo-konsultacyjnej.

Tabela 115. Krajowe Punkty Kontaktowe dla podprogramów CIP w Polsce

| Podprogram CIP | Instytucja odgrywająca rolę KPK |
|--|---|
| Program na rzecz przedsiębiorczości i innowacji (EIP) – komponent: Instrumenty finansowe dla MŚP | Związek Banków Polskich |
| Program na rzecz przedsiębiorczości i innowacji (EIP) – z wyłączeniem instrumentów finansowych dla MŚP | Krajowy Punkt Kontaktowy Programów Badawczych Unii Europejskiej przy Instytucie Podstawowych Problemów Techniki PAN |
| Program na rzecz wspierania polityki w zakresie technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT PSP) | Krajowy Punkt Kontaktowy Programów Badawczych Unii Europejskiej przy Instytucie Podstawowych Problemów Techniki PAN |
| Inteligentna energia – program dla Europy (IEE) | Krajowa Agencja Poszanowania Energii SA |

Źródło: <http://www.ppkt.poznan.pl/rpk/site/index7-1.php>

9.1. Program na rzecz przedsiębiorczości i innowacji

Jednym z trzech podprogramów CIP jest Program na rzecz przedsiębiorczości i innowacji (EIP – Entrepreneurship and Innovation Programme)²⁰². W jego ramach przewiduje się priorytetowe działania mające na celu wspieranie i promowanie:

²⁰¹ Ocena średniookresowa Programu ramowego ma być zakończona do 31 grudnia 2009 roku, a ocena końcowa do 31 grudnia 2011 roku.

²⁰² Roczny program działania na 2007 rok dostępny jest na: http://ec.europa.eu/cip/docs/eip_wp2007.pdf

- dostępu do finansowania przeznaczonego na rozpoczęcie i rozwój działalności MŚP oraz na inwestycje w działalność innowacyjną,
- tworzenia otoczenia przyjaznego dla współpracy MŚP, w szczególności na szczeblu współpracy transgranicznej,
- wszystkich form innowacji w przedsiębiorstwach,
- innowacji ekologicznej,
- kultury przedsiębiorczości i innowacji,
- reform administracyjnych i gospodarczych związanych z przedsiębiorczością i innowacyjnością²⁰³.

W ramach wskazanych powyżej priorytetów EIP dopuszcza się możliwość finansowania wielu szczegółowych działań, które zaprezentowano w tabeli 116.

Tabela 116. Działania szczegółowe w ramach priorytetów finansowanych w podprogramie EIP

| | | |
|---|--|--|
| <p>Priorytet: dostęp do finansowania przeznaczonego na rozpoczęcie i rozwój działalności MŚP oraz na inwestycje w działalność innowacyjną</p> | <p>Priorytet: otoczenie przyjazne dla współpracy MŚP, w szczególności na szczeblu współpracy transgranicznej</p> | <p>Priorytet: wspieranie wszystkich form innowacji w przedsiębiorstwach</p> |
| <p>Działania szczegółowe:</p> <ul style="list-style-type: none"> – zwiększenie wysokości inwestycji kapitału podwyższonego ryzyka oraz instrumentów inwestycyjnych, – zapewnienie efektu dźwigni finansowej instrumentom finansowania wierzycielskiego MŚP, – poprawa otoczenia finansowego i gotowości inwestycyjnej MŚP. | <p>Działania szczegółowe:</p> <ul style="list-style-type: none"> – rozwój usług wspierających działalność MŚP, – działania na rzecz środków umożliwiających MŚP współpracę i zachęcających je do współpracy z innymi przedsiębiorstwami i podmiotami innowacyjnymi za granicą, w tym zaangażowania MŚP w dziedzinie norm europejskich i międzynarodowych, – promowanie i ułatwianie międzynarodowej współpracy przedsiębiorstw, w tym na poziomie regionalnym i poprzez sieci MŚP sprzyjające koordynacji i rozwojowi ich działalności. | <p>Działania szczegółowe:</p> <ul style="list-style-type: none"> – promowanie innowacji charakterystycznych dla danego sektora, klastrów, sieci innowacji, partnerstwa publiczno-prywatnego w zakresie innowacji oraz współpracy z właściwymi organizacjami międzynarodowymi, – wspieranie krajowych i regionalnych programów na rzecz innowacji gospodarczych, – wspieranie wykorzystania innowacyjnych technologii i koncepcji oraz innowacyjnego stosowania istniejących technologii i koncepcji, – usługi wspierające na rzecz międzynarodowej wymiany wiedzy i transferu technologii oraz ochrony własności intelektualnej i przemysłowej, – opracowywanie i badanie nowych rodzajów usług innowacyjnych, – rozwój technologii i wiedzy poprzez archiwizację i transfer danych. |
| <p>Priorytet: innowacje ekologiczne</p> | <p>Priorytet: kultura przedsiębiorczości i innowacji</p> | <p>Priorytet: reformy administracyjne i gospodarcze związane z przedsiębiorczością i innowacyjnością</p> |

²⁰³ Por.: art. 10 Decyzji PE i Rady nr 1639/2006 z 24 października 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 310 z 9 listopada 2006 roku; http://ec.europa.eu/cip/eip_pl.htm

| | | |
|---|--|---|
| <p>Działania szczegółowe:</p> <ul style="list-style-type: none"> – wspieranie wykorzystania technologii środowiskowych i innowacji ekologicznych, – współinwestowanie w fundusze kapitału podwyższonego ryzyka, które zapewniają kapitał m.in. przedsiębiorstwom inwestującym w innowacje ekologiczne*, – promowanie sieci i klastrów na rzecz innowacji ekologicznych oraz partnerstw publiczno-prywatnych w dziedzinie innowacji ekologicznych, opracowywanie innowacyjnych usług dla przedsiębiorstw oraz ułatwianie lub wspieranie innowacji ekologicznych, – promowanie nowych i zintegrowanych sposobów podejścia do innowacji ekologicznych w takich dziedzinach, jak zarządzanie środowiskiem i przyjazne dla środowiska projektowanie produktów, procesów i usług. | <p>Działania szczegółowe:</p> <ul style="list-style-type: none"> – kształtowanie postaw, umiejętności i kultury przedsiębiorczości oraz równowagę między ryzykiem a korzyściami wynikającymi z przedsiębiorczości, – wspieranie otoczenia gospodarczego sprzyjającego innowacji, rozwojowi i wzrostowi przedsiębiorstw, – wspieranie opracowywania polityk oraz współpracy między podmiotami, w tym współpracy ponadnarodowej pomiędzy zarządzającymi programami na poziomie krajowym i regionalnym, w szczególności w celu promowania programów i środków przyjaznych dla MŚP, – zachęcanie do tworzenia i transferu przedsiębiorstw. | <p>Działania szczegółowe:</p> <ul style="list-style-type: none"> – gromadzenie danych, analiza i monitorowanie realizacji oraz opracowywanie i koordynacja polityk, – wkład na rzecz określania i promowania strategii konkurencyjności związanych z sektorami przemysłowym i usługowym, – wspieranie wzajemnej edukacji w administracji krajowej, regionalnej i lokalnej. |
|---|--|---|

*Por.: Załącznik II do Decyzji PE i Rady nr 1639/2006 z 24 października 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 310 z 9 listopada 2006 roku.

Źródło: art. 11–16 Decyzji PE i Rady nr 1639/2006 z 24 października 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 310 z 9 listopada 2006 roku

W tym miejscu należy poczynić uwagę, że w celu ułatwienia MŚP dostępu do finansowania w niektórych fazach ich cyklu rozwoju (przy ich zakładaniu, w fazie startu, w fazie ekspansji oraz na etapie transferu przedsiębiorstwa) stosuje się kilka wspólnotowych instrumentów finansowych. Artykuł 17 Decyzji enumeratywnie je wymienia, zaś art. 18–20 szczegółowo opisują każdy z nich. Instrumentami, o których tutaj mowa, są²⁰⁴:

- instrument na rzecz wysokiego wzrostu i innowacji w MŚP (GIF),
- system poręczeń dla MŚP (SMEG),
- system rozwijania zdolności MŚP (CBS)²⁰⁵.

Niewątpliwie działaniami przyczyniającymi się do osiągnięcia celów CIP są również usługi z zakresu wspierania działalności gospodarczej i innowacyjności. Z tego względu, mając także na uwadze doświadczenia i kompetencje istniejących europejskich sieci

²⁰⁴ Pierwsze dwa zarządzane są przez Europejski Fundusz Inwestycyjny, trzeci natomiast zarządzany jest przy udziale międzynarodowych instytucji finansowych, w tym Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju, Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego oraz Banku Rozwoju Rady Europy.

²⁰⁵ Por.: Załącznik II do Decyzji PE i Rady nr 1639/2006 z 24 października 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 310 z 9 listopada 2006 roku.

Tabela 117. Zadania wspólnotowych instrumentów finansowych dla MŚP

| Instrument GIF | Instrument SMEG | Instrument CBS |
|---|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> – wspieranie zakładania i finansowania MŚP oraz zmniejszanie luki w finansowaniu poprzez zwiększanie dostępności kapitału własnego i kapitału ryzyka w celu usprawnienia europejskiego rynku kapitału podwyższonego ryzyka – wspieranie innowacyjnych MŚP o wysokim potencjale wzrostu, w szczególności zajmujących się badaniami i rozwojem | <ul style="list-style-type: none"> – udzielanie regwarancji lub współgwarancji na rzecz programów gwarancyjnych działających w kwalifikujących się państwach – udzielanie gwarancji bezpośrednich na rzecz innych właściwych pośredników finansowych | <ul style="list-style-type: none"> – poprawa odnoszącej się do inwestycji i technologii specjalistycznej wiedzy o funduszach i innych pośrednikach finansowych inwestujących w innowacyjne MŚP lub MŚP wykazujące znaczny potencjał wzrostu – zwiększanie podaży kredytów dla MŚP poprzez ulepszenie procedur oceny wiarygodności finansowej w ramach kredytowania MŚP |

Źródło: art. 18–20 Decyzji PE i Rady nr 1639/2006 z 24 października 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 310 z 9 listopada 2006 roku.

wsparcia²⁰⁶ dla przedsiębiorstw, wsparcie finansowe może być udzielane na rzecz partnerów sieciowych. W myśl art. 21 Decyzji są to:

- usługi w zakresie informacji, informacji zwrotnej, współpracy podmiotów gospodarczych i umiędzynarodowienia,
- usługi w dziedzinie innowacji oraz transferu zarówno technologii, jak i wiedzy,
- usługi zachęcające MŚP do udziału w Siódmym programie ramowym na rzecz badań²⁰⁷.

Komisja Europejska podejmuje także wiele działań i środków wspierających Program na rzecz przedsiębiorczości i innowacji, do których należą:

- analiza i monitorowanie konkurencyjności i kwestii sektorowych, w tym roczny raport Komisji na temat konkurencyjności przemysłu europejskiego,
- przygotowanie ocen wpływu środków wspólnotowych o szczególnym znaczeniu dla konkurencyjności przedsiębiorstw oraz ich publikacja w celu określenia obszarów w ramach obowiązujących przepisów wymagających uproszczenia lub potrzeby nowych instrumentów legislacyjnych dla zwiększenia atrakcyjności innowacji we Wspólnocie,
- ocena określonych aspektów lub określonych środków wykonawczych w odniesieniu do Programu na rzecz przedsiębiorczości i innowacji,
- rozpowszechnianie właściwych informacji w odniesieniu do Programu na rzecz przedsiębiorczości i innowacji²⁰⁸.

²⁰⁶ Komisja dokonuje wyboru partnerów sieciowych w drodze zaproszenia do składania wniosków w odniesieniu do różnych usług, a w wyniku tej procedury może ona zawrzeć umowę ramową o partnerstwie z wybranymi partnerami sieciowymi, w której określone są rodzaje oferowanych działań, procedura przyznawania dotacji oraz ogólne prawa i obowiązki każdej ze stron (umowa ramowa o partnerstwie może obejmować cały okres trwania programu). Por.: ibidem, art. 21 ust. 3.

²⁰⁷ Por.: ibidem, Załącznik III.

²⁰⁸ Por.: ibidem, art. 24.

9.2. Program na rzecz wspierania polityki w zakresie technologii informacyjnych i komunikacyjnych

W celu wsparcia polityki w zakresie technologii informacyjnych i komunikacyjnych ustanowiono, na mocy wzmiankowanej Decyzji, Program na rzecz wspierania polityki w zakresie technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT PSP – Information Communication Technologies Policy support Programme)²⁰⁹. Wsparcie w ramach tego podprogramu ma na celu promowanie i podnoszenie świadomości na temat możliwości i korzyści, jakie TIK oferują obywatelom, organom publicznym i przedsiębiorstwom, w szczególności MŚP²¹⁰. W art. 2 ust. 2 wspomnianej Decyzji podkreślono, że priorytetami są następujące działania:

- stworzenie jednolitej europejskiej przestrzeni informacyjnej i wzmocnienie rynku wewnętrznego produktów i usług z zakresu technologii informacyjnych i komunikacyjnych, a także produktów i usług opartych na TIK,
- pobudzanie innowacji przez zwiększanie zakresu stosowania TIK oraz inwestycji w te technologie,
- stworzenie społeczeństwa informacyjnego, bardziej skutecznych i wydajnych usług w dziedzinach będących przedmiotem publicznego zainteresowania oraz poprawa jakości życia²¹¹.

W ramach każdego z trzech powyższych priorytetów podprogramu ICT PSP wyodrębniono po trzy podstawowe cele szczegółowe²¹². Dla pierwszego priorytetu, tj. stworzenia jednolitej europejskiej przestrzeni informacyjnej, postanowiono, że działania z nim związane mają na celu przede wszystkim zapewnienie łatwego dostępu do usług opartych na TIK oraz tworzenie warunków odpowiednich do konwergencji komunikacji i usług cyfrowych²¹³. W dalszej kolejności podejmowane projekty przyczyniać się mają także do poprawy warunków rozwoju treści cyfrowych, z uwzględnieniem kwestii wielojęzyczności i różnorodności kulturowej. Ponadto podejmowane działania sprzyjać mają monitorowaniu europejskiego społeczeństwa informacyjnego²¹⁴.

²⁰⁹ ICT PSP jest także najważniejszym instrumentem finansowym realizacji, przyjętej w 2005 roku, Strategii Ramowej i 2010 – Europejskie Społeczeństwo Informacyjne dla wzrostu i zatrudnienia. Por.: http://ec.europa.eu/information_society/activities/ict_psp/about/index_en.htm. O samej Strategii i2010 więcej informacji na: http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/index_en.htm

²¹⁰ Zainteresowanie udziałem w tym podprogramie wyraziła Chorwacja, obecnie trwają rozmowy, których celem jest przygotowanie stosownego porozumienia. Por.: http://ec.europa.eu/information_society/activities/ict_psp/about/third_country/index_en.htm

²¹¹ Warto zobaczyć także roczny program działania na rok 2007. Jest on dostępny na: http://ec.europa.eu/information_society/activities/ict_psp/library/ref_docs/docs/cip_ictpsp_wp.pdf

²¹² Por.: http://ec.europa.eu/information_society/activities/ict_psp/index_en.htm

²¹³ Wspomniane usługi cyfrowe obejmują między innymi interoperacyjność, stosowanie otwartych standardów oraz bezpieczeństwo i aspekty zaufania. Por.: art. 27 lit. a) Decyzji PE i Rady nr 1639/2006 z 24 października 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 310 z 9 listopada 2006 roku.

²¹⁴ Nastąpić to ma poprzez gromadzenie danych i analizę rozwoju, dostępności oraz korzystania z usług komunikacji cyfrowej, w tym rozwoju internetu, dostępu do połączeń szerokopasmowych i ich wykorzystania. Por.: ibidem, art. 27 lit. c).

Pobudzanie innowacji przez zwiększanie zakresu stosowania TIK jest drugim priorytetem przedstawianego podprogramu. Obejmuje on także trzy cele szczegółowe, które mają za zadanie, po pierwsze, promowanie innowacji w procesach, usługach i produktach, możliwych dzięki TIK²¹⁵, po drugie, umożliwianie współdziałania podmiotów publicznych i prywatnych, jak również partnerstw na rzecz przyspieszenia innowacji oraz inwestycji w TIK, po trzecie, promowanie i podnoszenie świadomości na temat możliwości i korzyści, jakie technologie informacyjne i komunikacyjne (a także ich nowe zastosowania) oferują obywatelom i podmiotom gospodarczym²¹⁶.

Pierwszy cel szczegółowy trzeciego priorytetu podprogramu ICT PSP przyczyniać się ma do zwiększania dostępności TIK, w tym treści cyfrowych, oraz umiejętności ich wykorzystywania przez użytkowników. Kwestie bezpiecznego użytkowania TIK, w szczególności zachowania prywatności przez użytkowników oraz podniesienie stopnia zaufania do wdrażanych w tej materii rozwiązań, to główne założenia kolejnego celu szczegółowego. I wreszcie realizacja trzeciego priorytetu podprogramu ICT PSP poprawić ma jakość, skuteczność i dostępność usług elektronicznych w dziedzinach będących przedmiotem zainteresowania publicznego oraz uczestnictwa, jakie umożliwiają TIK²¹⁷.

Program na rzecz wspierania polityki w zakresie technologii informacyjnych i komunikacyjnych może być realizowany za pomocą projektów, działań na rzecz najlepszych praktyk oraz sieci tematycznych, w tym również działań na rzecz testowania i prezentowania na szeroką skalę innowacyjnych usług publicznych o wymiarze ogólnoeuropejskim. Celem wdrażania tego typu przedsięwzięć jest stymulowanie dalszego rozwoju, a także jak najlepsze wykorzystanie rozwiązań innowacyjnych opartych na TIK, w szczególności zaś w odniesieniu do dziedzin zainteresowania publicznego i sektora MŚP. Szeroko zakrojone wsparcie unijne ułatwi także koordynację i przyczyni się do stworzenia społeczeństwa informacyjnego w państwach członkowskich UE.

Wnioski o wsparcie ze strony Wspólnoty dla projektów, działań na rzecz najlepszych praktyk i sieci tematycznych muszą zawierać m.in. plan finansowy przedstawiający wszystkie elementy finansowania projektów (w tym wnioskowane wsparcie finansowe ze strony Wspólnoty), a także wszelkie inne wnioski o udzielenie wsparcia z innych źródeł. Wnioskodawcy składający wnioski o inne formy wsparcia ze strony Wspólnoty, na przykład usługi lub badania, mogą również w odpowiednich wypadkach być zobowiązani do dostarczenia informacji dotyczących planu finansowego²¹⁸.

²¹⁵ W szczególności zaś dostępności w MŚP i usługach publicznych, z uwzględnieniem wymagań dotyczących niezbędnych wymogów dotyczących kwalifikacji. Por.: *ibidem*, art. 28 lit. a).

²¹⁶ Pamiętać należy, że osiągnięcie tego celu szczegółowego ma podnosić poziom zaufania i otwartości wobec nowych TIK oraz zachęcać do debaty na poziomie europejskim na temat pojawiających się tendencji i rozwoju w zakresie wspomnianych technologii. Por.: *ibidem*, art. 28 lit. c).

²¹⁷ Por.: *ibidem*, art. 29.

²¹⁸ Zob. *ibidem*, art. 32.

Tabela 118. Projekty, działania na rzecz najlepszych praktyk oraz sieci tematyczne podprogramu ICT PSP

| Wspierane działania | | |
|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> – projekty obejmujące realizację, projekty pilotażowe oraz projekty obejmujące powielanie rynkowe – działania na rzecz najlepszych praktyk w celu rozpowszechniania wiedzy i dzielenia się doświadczeniami w całej Wspólnocie – sieci tematyczne grupujące różne zainteresowane podmioty wokół jednego celu, w celu ułatwienia działań koordynacyjnych i transferu wiedzy | | |
| Projekty | Działania na rzecz najlepszych praktyk | Sieci tematyczne |
| mają na celu promowanie innowacji, transfer technologii oraz rozprzestrzenianie nowych technologii gotowych do wprowadzenia na rynek (Wspólnota może przyznać dotację jako wkład na rzecz budżetu projektów) | prowadzone są w ramach klastrów zajmujących się określonymi tematami i połączonymi sieciami tematycznymi (wkład Wspólnoty jest ograniczony do bezpośrednich kosztów uznanych za niezbędne lub odpowiednie dla realizacji szczegółowych celów działania) | mogą być połączone z działaniami na rzecz najlepszych praktyk (wsparcie dla działań tematycznych jest udzielane na dodatkowe kwalifikujące się koszty koordynacji i realizacji sieci. Może także pokrywać dodatkowe kwalifikujące się koszty wymienionych środków) |

Źródło: art. 31 Decyzji PE i Rady nr 1639/2006 z 24 października 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 310 z 9 listopada 2006 roku

W ramach podprogramu ICT PSP prowadzi się także analizy mające na celu rozwój i koordynację działań prowadzonych w poszczególnych państwach uczestniczących. By przeprowadzanie tychże analiz było możliwe, gromadzi się wiele danych, przeprowadza stosowne badania, prowadzi spotkania ekspertów, tworzy sieci powiązań i podnosi świadomość uczestników (por. art. 33 Decyzji nr 1639/2006). Realizację przedstawianego podprogramu wspiera się także poprzez działania promocyjne i informacyjne (por. tu odpowiednio art. 34 ust. 1)²¹⁹.

W sytuacji gdy państwa uczestniczące wskażą tzw. wspólne zainteresowanie w zakresie ogólnoeuropejskiego rozpowszechniania produktów, usług, komponentów usług podstawowych lub modułów, możliwe jest wprowadzenie przez Komisję Europejską projektów wspólnego zainteresowania. Z tego powodu służby KE, w ścisłej współpracy z państwami uczestniczącymi w podprogramie, uzgadniają wspólne specyfikacje techniczne oraz harmonogramy realizacji tego rodzaju projektów. Na tej podstawie KE publikuje zaproszenia do składania ofert w zakresie wykonania tego typu projektów. Wspomniane zaproszenia do składania ofert są natomiast realizowane tylko i wyłącznie przez Komisję, zgodnie ze wspólnotowymi zasadami mającymi zastosowanie do zamówień publicznych (por. odpowiednio art. 35).

²¹⁹ W kwestii działań informacyjnych i promocyjnych zauważyć wszak należy, że środki przeznaczone na wprowadzanie do obrotu produktów, procesów i usług, działalność marketingową i promocję sprzedaży nie kwalifikują się do uzyskania wsparcia. Por.: ibidem, art. 34 ust. 2.

9.3. Inteligentna energia – program dla Europy

By wspierać efektywność i różnorodność zaopatrzenia energetycznego, odnawialne źródła energii, a także zagwarantować dostawy pewnej i zrównoważonej energii dla Europy i przyczyniać się w ten sposób do wzmacniania europejskiej konkurencyjności, ustanowiono instrument Inteligentna energia – program dla Europy (IEE – Intelligent Energy Europe)²²⁰. Program ten, będący trzecim elementem CIP, podobnie jak Siódmy Program Ramowy funkcjonuje za pośrednictwem programów szczegółowych²²¹:

- SAVE – promujący efektywność energetyczną oraz racjonalne wykorzystanie zasobów energetycznych,
- ALTENER – promujący nowe i odnawialne źródła energii oraz wspierający różnorodność energetyczną,
- STEER – promujący efektywność energetyczną oraz zastosowanie nowych i odnawialnych źródeł energii w transporcie.

Tabela 119. Programy szczegółowe w ramach IEE

| SAVE | ALTENER | STEER | Działania horyzontalne (zintegrowane) |
|---|--|---|---|
| <p>Działania szczegółowe:</p> <ul style="list-style-type: none"> – poprawa efektywności energetycznej i zapewnianie racjonalnego zużycia energii, w szczególności w sektorach budownictwa i przemysłowym, z wyłączeniem działań objętych trzecim priorytetem, – wsparcie dla opracowywania środków legislacyjnych i ich stosowania. | <p>Działania szczegółowe:</p> <ul style="list-style-type: none"> – promowanie nowych i odnawialnych źródeł energii do celów scentralizowanej i rozproszonej produkcji energii oraz wspieranie różnicowania źródeł energii, z wyjątkiem działań objętych trzecim priorytetem, – włączanie nowych i odnawialnych źródeł energii do środowiska lokalnego oraz systemów energetycznych, – wsparcie dla opracowywania środków legislacyjnych i ich stosowania. | <p>Działania szczegółowe:</p> <ul style="list-style-type: none"> – inicjatywy dotyczące wszystkich aspektów transportu mających związek z energią oraz dotyczące zróżnicowania paliw, – promowanie paliw odnawialnych oraz efektywności energetycznej w transporcie, – wsparcie dla opracowywania środków legislacyjnych i ich stosowania. | <p>Działania szczegółowe:</p> <ul style="list-style-type: none"> – włączanie wydajności energetycznej i odnawialnych źródeł energii do kilku sektorów, – łączenie różnych instrumentów, narzędzi i podmiotów w ramach tego samego działania lub projektu. |

Źródło: art. 39–42 Decyzji PE i Rady nr 1639/2006 z 24 października 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 310 z 9 listopada 2006 roku

²²⁰ Por.: ibidem, art. 37 ust. 1. Ten podprogram zakłada realizację zapisów Zielonej Księgi „Ku europejskiej strategii bezpieczeństwa energetycznego” z listopada 2000 roku i jest on kontynuacją IEE z lat 2003–2006.

²²¹ Por.: <http://www.kape.gov.pl/PL/index.phtml>

Najważniejsze cele operacyjne IEE przedstawiają się następująco (art. 38 Decyzji nr 1639/2006):

- dostarczanie elementów niezbędnych do poprawy zrównoważonego rozwoju, rozwijanie potencjału miast i regionów, jak również opracowywanie środków legislacyjnych wymaganych do osiągnięcia wyznaczonych celów strategicznych; tworzenie środków i instrumentów służących do realizacji czynności następczych, monitorowania i oceny wpływu środków przyjętych przez Wspólnotę i poszczególne państwa członkowskie w obszarach, których dotyczy program,
- wzmacnianie we wszystkich państwach członkowskich inwestycji w nowe i najbardziej skuteczne technologie w dziedzinie efektywności energetycznej, w odnawialne źródła energii oraz zróżnicowania energetycznego (w tym w transporcie) poprzez zapełnienie luki pomiędzy udanymi prezentacjami technologii innowacyjnych a ich rzeczywistym wprowadzeniem na rynek na dużą skalę,
- usuwanie niezwiązanych z technologią przeszkód na drodze do tworzenia wzorców produkcji i zużycia energii poprzez podnoszenie świadomości na poziomie lokalnym i regionalnym, zwłaszcza w ramach systemu edukacyjnego oraz wspieranie wymiany specjalistycznej wiedzy, jak również doświadczeń wśród głównych zaangażowanych podmiotów, a także na poziomie ogólnym wśród przedsiębiorstw i obywateli poprzez rozprzestrzenianie najlepszych praktyk i najlepszych dostępnych technologii.

Powyżej wskazane zostały priorytety i działania szczegółowe mogące liczyć na wsparcie w ramach podprogramu Inteligentna energia – program dla Europy. Niemniej jednak także i w wypadku tego instrumentu postanowiono, że kwalifikowalne do finansowania będą projekty służące promocji i rozpowszechnianiu *know-how*²²². W myśl art. 43 analizowanej tu Decyzji, który wymienia tego typu działania, są to:

- badania strategiczne na podstawie wspólnej analizy oraz regularnego monitorowania rozwoju rynku oraz tendencji w zakresie energii do celów opracowania przyszłych środków legislacyjnych lub do celów przeglądu obowiązującego prawodawstwa,
- tworzenie, rozszerzanie lub reorganizacja struktur i instrumentów na rzecz zrównoważonego rozwoju w dziedzinie energii,
- promowanie trwałych systemów energetycznych i urządzeń w celu przyspieszenia ich przenikania na rynek oraz stymulowanie inwestycji,
- tworzenie struktur informacyjnych, edukacyjnych i szkoleniowych, wykorzystywanie wyników, promowanie i rozpowszechnianie *know-how* oraz najlepszych praktyk obejmujących ogół konsumentów,
- monitorowanie wdrażania oraz wpływu prawodawstwa wspólnotowego i środków wspierających.

²²² Kwalifikowalne do finansowania są również projekty tzw. powielania rynkowego. WE udzielają wsparcia na rzecz projektów dotyczących powielania na rynku innowacyjnych technik, procesów, produktów lub praktyk mających znaczenie dla Wspólnoty, których techniczna prezentacja była udana. Służyć to ma wspieraniu szerszego zastosowania oraz ułatwieniu wprowadzania na rynek takich technik, procesów, produktów lub praktyk w uczestniczących państwach. Por.: art. 44 Decyzji PE i Rady nr 1639/2006 z 24 października 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 310 z 9 listopada 2006 roku.

Na poziomie wspólnotowym programem zarządza Agencja Wykonawcza Programu (IEEA – Intelligent Energy Executive Agency). Do jej zadań należy obok wspomnianego już zarządzania upowszechnianie wiedzy na temat IEE oraz promowanie dobrych praktyk. IEEA przyczynia się także do wymiany doświadczeń i koordynacji działań pomiędzy zaangażowanymi organizacjami²²³. Na rok 2007 budżet IEE wyniósł łącznie 65 mln euro, z czego na wydatki operacyjne IEEA przeznaczono 6,109 mln euro.

Tabela 120. Indykatorywny podział środków na programy szczegółowe na 2007 rok (w mln euro; w cenach z 2006 roku)

| Program szczegółowy | Kwota |
|------------------------|--------|
| SAVE | 12,796 |
| ALTENER | 17,695 |
| STEER | 10,500 |
| Działania horyzontalne | 17,900 |
| Razem | 58,891 |

Źródło: Work programme 2007, http://ec.europa.eu/energy/intelligent/call_for_proposals/doc/wp2007_en.pdf, s. 86–87

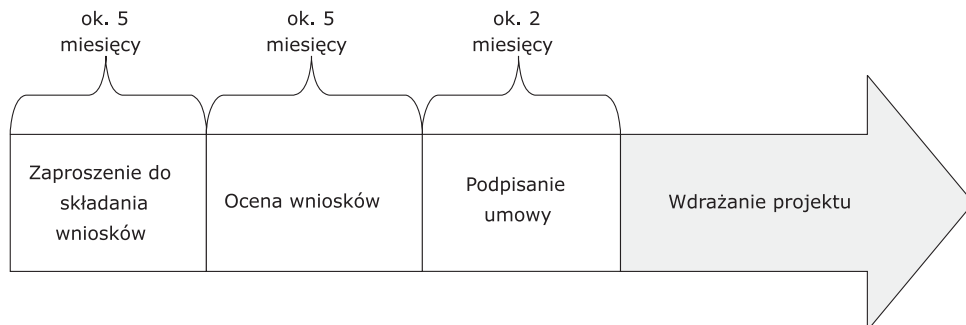
Informacji na temat ogłaszanych konkursów należy szukać na stronach internetowych Komisji Europejskiej, Dyrekcji Generalnej ds. Energii i Transportu²²⁴. W 2008 roku planuje się ogłoszenie konkursu w I kwartale na kwotę około 50 mln euro. Co istotne, określa się przy tym warunki brzegowe, czyli minimalne kryteria natury organizacyjno-prawnej, które podmiot musi spełniać, aby wziąć udział w konkursie. Przewiduje się dofinansowanie dwóch rodzajów projektów. Pierwszy typ to projekty na skalę europejską, które muszą być realizowane w co najmniej trójstronnym partnerstwie, przy czym każdy partner powinien pochodzić z innego państwa uprawnionego do aplikowania²²⁵. Okres realizacji nie może być dłuższy aniżeli trzy lata. Zalecana wielkość budżetu projektu winna mieścić się w przedziale 0,5–2,5 mln euro. Drugi z preferowanych typów ma za zadanie dofinansować założenie nowej agencji ds. energii o znaczeniu zarówno lokalnym, jak i regionalnym. Podmiotami uprawnionymi do aplikowania są jedynie władze szczebla regionalnego i lokalnego. Kolejnym warunkiem jest ograniczenie w postaci możliwości składania tylko jednej propozycji projektowej dla jednego podmiotu, a projekt nie może trwać dłużej aniżeli trzy i pół roku.

²²³ Por.: http://www.kape.gov.pl/PL/Programy/Programy_UniiEuropejskiej/IE/doc_2007/Dzien_Informacyjny_IEE_1.pdf

²²⁴ Por.: http://ec.europa.eu/energy/intelligent/call_for_proposals/doc/call_2007_en.pdf. Więcej informacji o samym podprogramie na: http://ec.europa.eu/energy/intelligent/index_en.html

²²⁵ Mowa tutaj o państwach członkowskich UE oraz Islandii, Norwegii, Liechtensteinie i Chorwacji. Por.: http://ec.europa.eu/energy/intelligent/call_for_proposals/index_en.htm

Schemat 16. Horyzont czasowy od wniosku grantowego do podpisania umowy w ramach pod-programu Inteligentna energia – program dla Europy



Źródło: opracowanie własne na podstawie: http://www.kape.gov.pl/PL/Programy/Programy_UniiEuropejskiej/IE/doc_2007/Dzien_Informacyjny_IEE_2.pdf

10. Wspólnotowy program na rzecz zatrudnienia i solidarności społecznej – Progress 2007–2013

Na mocy art. 1 Decyzji nr 1672/2006²²⁶ ustanowiono program Progress 2007–2013 (The Community Programme for Employment and Social Solidarity) służący finansowemu wsparciu wdrażania celów Unii Europejskiej w dziedzinie zatrudnienia i spraw społecznych i tym samym przyczyniający się do osiągnięcia celów Strategii Lizbońskiej w tych obszarach. Progress jest nowym unijnym programem, stworzonym na bazie czterech inicjatyw zakończonych w 2006 roku, obejmujących zakresem działania takie sfery, jak zwalczanie dyskryminacji, propagowanie równości płci, zatrudnienie oraz walka z wykluczeniem społecznym²²⁷. Ogólnie rzecz ujmując, program Progress 2007–2013 wspiera działania państw członkowskich mające na celu stworzenie większej liczby lepszych miejsc pracy oraz zapewnienia wszystkim obywatelom UE równych szans. Oczywisty staje się więc fakt, że Program stanowi uzupełnienie działań podejmowanych przez Europejski Fundusz Społeczny.

W ramach przedstawianego Programu do osiągnięcia przewidziano sześć celów ogólnych:

- poprawę znajomości i zrozumienia sytuacji w państwach uczestniczących poprzez analizy, oceny i ścisłe monitorowanie polityki,
- wspieranie rozwoju narzędzi i metod statystycznych oraz wspólnych wskaźników, w miarę możliwości z podziałem na płeć i grupy wiekowe, w obszarach objętych programem,

²²⁶ Decyzja PE i Rady nr 1672/2006 z 24 października 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 315 z 15 listopada 2006 roku. Por.: http://ec.europa.eu/employment_social/progress/index_en.htm

²²⁷ Unia Europejska zdecydowała się na jeden program, aby zrationalizować i uprościć jej finansowanie oraz skoncentrować działania w celu zwiększenia skali ich oddziaływania.

- wspieranie i monitorowanie stosowania prawa wspólnotowego i celów polityki Wspólnoty w państwach członkowskich oraz ocenę ich skuteczności i wpływu,
- promocję współpracy sieciowej, wzajemnego uczenia się, określania i upowszechniania dobrych praktyk oraz nowatorskich sposobów podejścia na szczeblu europejskim,
- zwiększanie świadomości zainteresowanych podmiotów oraz ogółu obywateli w zakresie polityk wspólnotowych oraz celów osiągniętych w ramach każdej z pięciu sekcji,
- rozwinięcie zdolności kluczowych sieci europejskich do promowania, wspierania i dalszego rozwijania polityk oraz celów wspólnotowych²²⁸.

Ze względów operacyjnych zdecydowano się podzielić strukturę Programu na pięć sekcji. W tabeli 121 zaprezentowano sekcje przedstawianego programu wraz z przypisanymi do nich zadaniami.

Wspieranie wdrażania celów poszczególnych sekcji przedstawianego programu jest możliwe poprzez finansowanie przez UE trzech podstawowych rodzajów działań. Ich szczegółowy katalog znajduje się w art. 9 wzmiankowanej Decyzji, w myśl którego za kwalifikowalne do otrzymania finansowania uznane zostały następujące działania²²⁹:

- analityczne (pięć podtypów) – m.in. gromadzenie i przetwarzanie danych statystycznych, wykonywanie studiów, analiz i badań oraz upowszechnianie ich wyników,
- związane z wzajemnym uczeniem się, świadomością i upowszechnianiem (pięć podtypów) – m.in. organizowanie konferencji, seminariów, kampanii i imprez medialnych,
- wspierające główne podmioty (osiem podtypów) – m.in. bieżąca obsługa najważniejszych sieci europejskich.

W realizacji zamierzeń programu Progress 2007–2013 uczestniczyć mogą, podobnie jak to miało miejsce w wypadku CIP, państwa członkowskie EFTA/EOG (zgodnie z warunkami zawartymi w Porozumieniu EOG), kraje przystępujące i kandydujące, będące na etapie stowarzyszenia z Unią Europejską, jak również państwa z obszaru Bałkanów Zachodnich, włączone w proces stabilizacji i stowarzyszenia²³⁰. W podejmowanych działaniach uczestniczyć mogą podmioty, których pełna lista zaprezentowana została w tabeli 122, wywodzące się ze wskazanych powyżej państw.

²²⁸ Por.: art. 2 Decyzji PE i Rady nr 1672/2006 z 24 października 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 315 z 15 listopada 2006 roku.

²²⁹ Rodzaje działań określone w art. 9 Decyzji nr 1672/2006 mogą być finansowane poprzez: a) umowę o świadczenie usług zawartą w następstwie przetargu, w której to sytuacji procedury Eurostatu stosuje się do współpracy z krajowymi urzędami statystycznymi; b) częściowe dofinansowanie następujące po wezwaniu do składania wniosków, w którym to wypadku kwota współfinansowania przez Wspólnotę nie może z zasady przekroczyć 80% całkowitych wydatków poniesionych przez odbiorcę. Wszelkie dotacje przekraczające ten poziom mogą zostać przyznane wyłącznie w wyjątkowych wypadkach i po dokładnym zbadaniu sprawy. Por.: ibidem, art. 10 ust. 2; http://ec.europa.eu/employment_social/progress/intro_en.htm

²³⁰ Por.: art. 16 Decyzji PE i Rady nr 1672/2006 z 24 października 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 315 z 15 listopada 2006 roku.

Tabela 121. Progress 2007–2013 – Sekcje operacyjne i ich zadania

| Dziedziny przyporządkowane sekcjom programu Progress 2007–2013 | | | | |
|--|---|--|--|---|
| Sekcja 1 wspiera wdrażanie Europejskiej Strategii Zatrudnienia (ESZ). | Sekcja 2 wspiera wdrażanie otwartej metody koordynacji (OMK) w dziedzinie ochrony społecznej i integracji społecznej. | Sekcja 3 wspiera poprawę środowiska i warunków pracy łącznie z bezpieczeństwem i higieną pracy oraz godzeniem życia zawodowego z życiem rodzinnym. | Sekcja 4 wspiera efektywne wdrażanie zasady niedyskryminacji i promuje włączanie jej do wszystkich dziedzin polityk wspólnotowych. | Sekcja 5 wspiera efektywne wdrażanie zasady równości płci oraz promuje włączenie problematyki równouprawnienia płci do wszystkich dziedzin polityk wspólnotowych. |
| Zadanie | | Sekcja | | |
| – poprawa zrozumienia sytuacji i perspektyw, w szczególności poprzez analizy i studia oraz opracowywanie danych statystycznych i wspólnych wskaźników | | Sekcja 1: Zatrudnienie Sekcja 2: Ochrona socjalna i integracja społeczna Sekcja 3: Warunki pracy Sekcja 4: Walka z dyskryminacją i różnorodność Sekcja 5: Równość płci | | |
| – monitorowanie i ocena wdrażania europejskich wytycznych i zaleceń oraz ich wpływu | | Sekcja 1: Zatrudnienie Sekcja 2: Ochrona socjalna i integracja społeczna | | |
| – organizowanie wymiany poglądów na temat polityk, dobrych praktyk i innowacyjnych sposobów podejścia oraz promowanie wzajemnego uczenia się | | Sekcja 1: Zatrudnienie Sekcja 2: Ochrona socjalna i integracja społeczna | | |
| – podnoszenie świadomości, upowszechnianie informacji i promowanie dyskusji, także wśród partnerów społecznych, podmiotów regionalnych i lokalnych oraz innych zainteresowanych stron | | Sekcja 1: Zatrudnienie Sekcja 2: Ochrona socjalna i integracja społeczna Sekcja 3: Warunki pracy Sekcja 4: Walka z dyskryminacją i różnorodność Sekcja 5: Równość płci | | |
| – rozwijanie zdolności kluczowych sieci na szczeblu europejskim do promowania i dalszego rozwijania celów polityki Wspólnoty i strategii | | Sekcja 2: Ochrona socjalna i integracja społeczna Sekcja 4: Walka z dyskryminacją i różnorodność Sekcja 5: Równość płci | | |
| – wspieranie wdrażania wspólnotowego prawa poprzez efektywne monitorowanie, organizację specjalistycznych szkoleń dla osób pracujących w tej dziedzinie, opracowywanie przewodników i współpracę siecią w ramach wyspecjalizowanych organów, w tym partnerów społecznych | | Sekcja 3: Warunki pracy Sekcja 4: Walka z dyskryminacją i różnorodność Sekcja 5: Równość płci | | |
| – inicjowanie akcji zapobiegawczych i krzewienie kultury prewencji | | Sekcja 3: Warunki pracy | | |

Źródło: art. 4–8 Decyzji PE i Rady nr 1672/2006 z 24 października 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 315 z 15 listopada 2006 roku

Tabela 122. Lista podmiotów uprawnionych do udziału w programie Progress

| Podmioty | |
|--|--|
| państwa członkowskie | wyższe uczelnie i placówki badawcze |
| publiczne służby zatrudnienia i prowadzone przez nie biura zatrudnienia | specjaliści ds. oceny |
| władze lokalne i regionalne | krajowe urzędy statystyczne |
| wyspecjalizowane organy przewidziane w przepisach wspólnotowych | środki masowego przekazu |
| partnerzy społeczni | również Komisja może bezpośrednio uczestniczyć w Programie w zakresie działań analitycznych i związanych z uczeniem się i upowszechnianiem |
| organizacje pozarządowe, w szczególności zorganizowane na szczeblu europejskim | |

Źródło: art. 10 Decyzji PE i Rady nr 1672/2006 z 24 października 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 315 z 15 listopada 2006 roku

Administracja Komisji Europejskiej w pracach związanych z funkcjonowaniem programu Progress 2007–2013, związanych m.in. z ogólnymi wytycznymi dotyczącymi wdrożenia programu, rocznym programem pracy czy też budżetem²³¹, wspierana jest przez specjalny komitet powoływany na mocy art. 13 wskazanej Decyzji²³². Zadaniem KE jest zapewnienie niezbędnych powiązań tego komitetu z Komitetem ds. Ochrony Socjalnej i Komitetem Zatrudnienia, by były one regularnie i odpowiednio informowane o przebiegu wdrażania Programu. Jeżeli jakiś inny komitet wyrazi zainteresowanie działaniami podejmowanymi w ramach pięciu sekcji przedstawianego programu, KE winna udzielić mu kompleksowej informacji.

Komisja Europejska, we współpracy z państwami uczestniczącymi, poczyni niezbędne kroki, by podejmowane działania były spójne z innymi politykami, instrumentami i działaniami Unii i Wspólnoty. Zadanie to ma być realizowane poprzez ustanawianie właściwych mechanizmów koordynacji działań programu z odpowiednimi działaniami w obszarach badań, wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, kultury, edukacji, szkoleń i polityki wobec młodzieży oraz w dziedzinach związanych z rozszerzeniem UE i stosunkami zewnętrznymi Wspólnoty, a także z polityką regionalną i ogólną polityką gospodarczą.

Ponadto wskazane powyżej podmioty zapewniają również spójność, komplementarność i niepowielanie działań w ramach Programu z innymi działaniami UE, w szczególności prowadzonymi w ramach funduszy strukturalnych (przede wszystkim EFS). Państwa uczestniczące zapewniają spójność działań Programu z działaniami prowadzonymi na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym. Obowiązkiem samej KE, gdy mowa o wdrażaniu Programu, jest także zagwarantowanie, że wydatki tutaj ponoszone nie zostają przeniesione na żadne inne instrumenty finansowe Wspólnoty, a także zapewnienie ochrony finansowych interesów Wspólnoty podczas wdrażania działań finansowanych przez Program²³³.

²³¹ Por.: *ibidem*, art. 12.

²³² Więcej informacji o pracach komitetu na: http://ec.europa.eu/employment_social/progress/progress_committee_en.htm

²³³ Por.: art. 18 ust. 1 Decyzji PE i Rady nr 1672/2006 z 24 października 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 315 z 15 listopada 2006 roku. Ochrona finansów WE ma być zapewniona w drodze stosowania odpowiednich środków zapobiegających oszustwom, korupcji i innym nielegalnym działaniom, efektywnych kontroli

W celu zapewnienia regularnego monitorowania przedstawianego Programu i umożliwienia jego niezbędnych zmian KE sporządza doroczne sprawozdania z działalności, koncentrujące się na wynikach osiągniętych dzięki Programowi, i przekazuje je do komitetu ds. programu Progress. Poszczególne Sekcje programu Progress 2007–2013 poddane zostaną również śródkresowej ocenie, która dostarczy ogólnych informacji w celu określenia postępu w zakresie osiągania celów Programu, efektywnego wykorzystywania zasobów i europejskiej wartości dodanej programu²³⁴. Co więcej, aby zmierzyć wpływ wywarły przez cele Programu, Komisja Europejska dokona do 31 grudnia 2015 roku, przy pomocy ekspertów zewnętrznych, oceny *ex post*, obejmującej całość Programu. Tak przeprowadzona ocena przekazana zostanie Parlamentowi Europejskiemu, Radzie UE, Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu i Komitetowi Regionów.

Koperta finansowa dla wdrażania działań wspólnotowych, o których mowa w Decyzji nr 1672/2006, w okresie od 1 stycznia 2007 do 31 grudnia 2013 roku wynosiła pierwotnie 657 590 000 euro. Na mocy przyjętego później Sprostowania²³⁵ podwyższono tę kwotę do 743 250 000 euro. Postanowiono podzielić dostępną sumę środków finansowych pomiędzy Sekcje Programu w sposób uwzględniający następujące limity dolne²³⁶:

- Sekcja 1: Zatrudnienie – 23%,
- Sekcja 2: Ochrona socjalna i integracja społeczna – 30%,
- Sekcja 3: Warunki pracy – 10%,
- Sekcja 4: Walka z dyskryminacją i różnorodność – 23%,
- Sekcja 5: Równość płci – 12%.

W przyjętym Rocznym Planie Prac na rok 2007 postanowiono ująć kwotę w wysokości 81,9 mln euro²³⁷. Na kwotę tę składają się wydatki operacyjne (77,9 mln euro) i wydatki administracyjne (4 mln euro)²³⁸. Szczegółowy podział środków w ramach wydatków operacyjnych w 2007 roku przedstawia się następująco:

i odzyskiwania kwot nienależnie wypłaconych oraz, w razie wykrycia nieprawidłowości, poprzez skuteczne, proporcjonalne i odstrasające kary. Natomiast umowy i porozumienia, jak również porozumienia z uczestniczącymi państwami trzecimi wynikające z Decyzji nr 1672/2006, umożliwiają w szczególności nadzór i kontrolę finansową ze strony Komisji (lub wszelkich upoważnionych przez nią przedstawicieli) i audyty Trybunału Obrachunkowego, w razie potrzeby prowadzone także na miejscu.

²³⁴ Uzupełnieniem oceny śródkresowej mogą być oceny bieżące, dokonywane przez KE przy pomocy ekspertów zewnętrznych; ich wyniki zamieszczane są w dorocznych sprawozdaniach z działalności. Por.: ibidem, art. 19 ust. 2.

²³⁵ Sprostowanie do Decyzji PE i Rady nr 1672/2006 z 24 października 2006 roku ustanawiającej wspólnotowy program na rzecz zatrudnienia i solidarności społecznej – Progress (Dz.U. UE nr L 315 z 15 listopada 2006 roku), [w:] Dz.U. UE nr L 065 z 3 marca 2007 roku.

²³⁶ Por.: art. 17 ust. 2 Decyzji PE i Rady nr 1672/2006 z 24 października 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 315 z 15 listopada 2006 roku. Podkreślić jednakże należy, że po zsumowaniu powyższych limitów dolnych pozostaje jeszcze niewielka (maksymalnie 2% koperty finansowej) rezerwa finansowa. Może ona być wykorzystywana na pokrycie na przykład wydatków związanych z funkcjonowaniem komitetu lub ocenami dokonywanymi zgodnie z art. 19 Decyzji nr 1672/2006.

²³⁷ Roczny Plan Prac 2007 dostępny jest na: http://ec.europa.eu/employment_social/progress/docs/progress_004_en.pdf

²³⁸ Wydatki administracyjne podzielono w ten sposób: badania (0,4 mln euro), spotkania ekspertów (2 mln euro), informacja i publikacje (1,25 mln euro), wsparcie administracyjne i techniczne (0,35 mln euro).

- Zatrudnienie – 17,0 mln euro (21,82%),
- Ochrona socjalna i integracja społeczna – 22,0 mln euro (29,4%),
- Warunki pracy – 10,1 mln euro (12,96%),
- Walka z dyskryminacją i różnorodność – 19,55 mln euro (25,09%),
- Równość płci – 7,2 mln euro (9,24%),
- Wsparcie wdrażania Programu – 1,15 mln euro (1,47%).

Tabela 123. Krajowe Punkty Kontaktowe programu Progress 2007–2013 w Polsce*

| Sekcja | Krajowy Punkt Kontaktowy/Instytucja |
|---|--|
| Sekcja 1: Zatrudnienie | Departament Rynku Pracy w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej |
| Sekcja 2: Ochrona socjalna i integracja społeczna | Departament Pomocy i Integracji Społecznej w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej |
| Sekcja 3: Warunki pracy | Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy |
| Sekcja 4: Walka z dyskryminacją i różnorodność | Departament Kobiet, Rodziny i Przeciwdziałania Dyskryminacji w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej |
| Sekcja 5: Równość płci | Departament Kobiet, Rodziny i Przeciwdziałania Dyskryminacji w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej |

*Reprezentantami Krajowych Punktów Kontaktowych są pojedyncze osoby zatrudnione w powyższych instytucjach.

Źródło: <http://www.mpips.gov.pl/index.php?gid=1037>

11. Program działań dla cel we Wspólnocie – Customs 2008–2013

W celu wspierania i uzupełniania działań podejmowanych przez państwa członkowskie, mających za zadanie zapewnienie skutecznego funkcjonowania rynku wewnętrznego w dziedzinie cel, ustanowiono wieloletni wspólnotowy Program działań dla cel we Wspólnocie Customs 2008–2013 (Cła 2013) (Action programme for customs in the Community)²³⁹, na okres od 1 stycznia 2008 do 31 grudnia 2013 roku²⁴⁰. Uczestnikami Programu są wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej²⁴¹. Na nich jednakże katalog potencjalnych beneficjentów się nie zamyka. Zgodnie bowiem z art. 3 wspomnianej Decyzji udział w Programie otwarty jest również dla innych państw:

²³⁹ Por.: art. 1 Decyzji PE i Rady nr 624/2007 z 23 maja 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 154 z 14 czerwca 2007 roku. Tutaj należy się pewna uwaga – otóż pod tym samym numerem figuruje także inna decyzja, niemniej jest to akt prawny niemający nic wspólnego z przedstawianym Programem.

²⁴⁰ Więcej informacji o poprzednich edycjach Programu i unii celnej na: http://ec.europa.eu/dgs/taxation_customs/index_en.htm#; http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/cooperation_programmes/customs_2007/index_en.htm#Enlargement

²⁴¹ Na potrzeby Decyzji nr 624/2007 wprowadzono w niej dwie definicje: „administracja” oznacza władze publiczne i inne organy w krajach uczestniczących, które są odpowiedzialne za administrowanie cłami i działaniami związanymi z cłami; „urzędnik” oznacza członka administracji. Por.: art. 2 Decyzji PE i Rady nr 624/2007 z 23 maja 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 154 z 14 czerwca 2007 roku.

- krajów kandydujących korzystających ze strategii przedakcesyjnej²⁴²,
- potencjalnych krajów kandydujących²⁴³,
- niektórych krajów partnerskich w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa²⁴⁴.

Wymienione powyżej kraje uczestniczące reprezentowane są przez urzędników z właściwej administracji²⁴⁵.

Ustawodawca wspólnotowy przewidział do osiągnięcia w ramach Customs 2008–2013 pięć celów ogólnych²⁴⁶. Po pierwsze, działania realizowane przez Program zagwarantować mają, że działalność w dziedzinie ceł będzie zaspokajać potrzeby rynku wewnętrznego, w tym bezpieczeństwa łańcucha dostaw i ułatwienia dla handlu, a także wspieranie Strategii na rzecz wzrostu i zatrudnienia. Drugim celem ogólnym jest wspieranie efektywnego współdziałania i wykonywania obowiązków przez administracje celne państw uczestniczących, by zapewnić równowagę wyników kontroli w każdym miejscu na obszarze celnym Wspólnoty oraz wesprzeć legalną działalność gospodarczą. Kolejnym ogólnym zadaniem Programu jest zapewnienie ochrony interesom finansowym Wspólnoty. Po czwarte, Customs przyczynić się ma także do podniesienia poziomu bezpieczeństwa na granicach zewnętrznych i ochrony obszaru WE. Ostatnim celem ogólnym jest przygotowywanie krajów kandydujących do UE i potencjalnych krajów kandydujących do przyszłego członkostwa, a to za sprawą wymiany doświadczeń i wiedzy z administracjami celnymi tych państw.

Koperta finansowa na realizację niniejszego Programu w okresie od 1 stycznia 2008 do 31 grudnia 2013 roku wynosi 323 800 000 euro. Roczną alokację środków zatwierdza wspólnotowa władza budżetowa (RUE i PE) w granicach wieloletnich ram finansowych. Wydatki niezbędne na realizację Customs 2008–2013 ponoszone są zarówno przez Wspólnotę, jak i kraje uczestniczące. Artykuł 17 ust. 2 Decyzji nr 624/2007 precyzyjnie określa, kto pokrywa jakie wydatki. Po stronie Wspólnoty są to następujące koszty:

- nabycia, rozwoju, instalacji, utrzymania i bieżącej eksploatacji wspólnotowych części składowych systemów łączności i wymiany informacji,
- podróży i diet poniesione przez urzędników z krajów uczestniczących w działaniach związanych z analizą porównawczą, wizytami roboczymi, seminariami i warsztatami, grupami projektowymi i grupami pilotażowymi, działalnością szkoleniową i monitoringiem,

²⁴² Zgodnie z ogólnymi zasadami oraz warunkami ogólnymi dotyczącymi uczestnictwa tych krajów w programach wspólnotowych ustanowionych w ramach odpowiednich decyzji Rady dotyczących umów ramowych oraz stowarzyszeniowych.

²⁴³ Zgodnie z przepisami, które zostaną określone w wyniku zawarcia z tymi krajami umów ramowych w sprawie ich uczestnictwa w programach wspólnotowych.

²⁴⁴ Jedynie w sytuacji, gdy kraje te osiągnęły wystarczający poziom zbliżenia odpowiedniego ustawodawstwa i metod administracyjnych do prawodawstwa i metod administracyjnych Wspólnoty zgodnie z przepisami, które zostaną określone w wyniku zawarcia z tymi państwami umów ramowych w sprawie ich uczestnictwa w programach wspólnotowych.

²⁴⁵ Również przedstawiciele organizacji międzynarodowych, administracji krajów trzecich oraz podmiotów gospodarczych i ich organizacji mogą uczestniczyć w działaniach organizowanych w ramach Programu. Możliwe jest wtedy, gdy jest to użyteczne dla osiągnięcia celów ogólnych i szczegółowych przedstawianego instrumentu. Por.: art. 14 Decyzji PE i Rady nr 624/2007 z 23 maja 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 154 z 14 czerwca 2007 roku.

²⁴⁶ Por.: ibidem, art. 4 ust. 1. Na każdy rok działania Programu przygotowywany jest roczny program pracy (por.: ibidem, art. 6).

Tabela 124. Cele szczegółowe Programu Customs 2008–2013

| | |
|---|--|
| 1. Zmniejszenie obciążenia administracyjnego i kosztów przestrzegania przepisów dla podmiotów gospodarczych poprzez lepszą standaryzację i uproszczenie systemów celnych i narzędzi kontrolnych oraz utrzymywanie otwartej i przejrzystej współpracy z podmiotami handlowymi. | 6. Wspieranie tworzenia paneuropejskiego elektronicznego środowiska celnego poprzez rozwijanie interoperacyjnych systemów łączności i wymiany informacji w połączeniu z niezbędnymi zmianami legislacyjnymi i administracyjnymi. |
| 2. Określenie, rozwijanie i stosowanie najlepszych praktyk pracy, szczególnie w zakresie kontroli audytowej przed odprawą celną i po niej, analizy ryzyka, instrumentów kontroli bezpieczeństwa oraz uproszczonych procedur. | 7. Utrzymywanie istniejących systemów łączności i informacji oraz, w odpowiednich wypadkach, opracowywanie nowych systemów. |
| 3. Utrzymanie systemu pomiaru skuteczności państw członkowskich w dziedzinie administracji celnej w celu poprawy ich wydajności i skuteczności. | 8. Podejmowanie działań, które będą przewidywać wspieranie administracji celnych krajów przygotowujących się do przystąpienia. |
| 4. Wspieranie działań zmierzających do zapobiegania nieprawidłowościom, w szczególności poprzez szybkie dostarczanie informacji o zagrożeniach do granicznych posterunków celnych. | 9. Przyczynianie się do rozwoju wysokiej jakości administracji celnej w krajach trzecich. |
| 5. Zapewnienie jednolitej i jednoznacznej klasyfikacji taryf we Wspólnocie, w szczególności poprzez poprawę koordynacji i współpracy między laboratoriami. | 10. Poprawa współpracy między administracjami celnymi państw członkowskich i krajów trzecich, w szczególności z administracjami celnymi krajów partnerskich w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa. |
| | 11. Opracowywanie wspólnych szkoleń. |

Źródło: art. 5 Decyzji PE i Rady nr 624/2007 z 23 maja 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 154 z 14 czerwca 2007 roku²⁴⁷

- organizacji seminariów i warsztatów,
- podróży i pobytu wynikające z uczestnictwa specjalistów zewnętrznych,
- nabycia, rozwoju, instalacji i utrzymania systemów i modułów szkoleniowych, w zakresie, w jakim są one wspólne dla wszystkich krajów uczestniczących,
- innych działań określonych w art. 1 ust. 2 lit. h) wspomnianej decyzji, nieprzekraczające 5% całkowitych kosztów programu.

Kraje uczestniczące pokrywają natomiast następujące rodzaje kosztów (art. 17 ust. 3 Decyzji nr 624/2007):

- zakupu, opracowania, instalacji, utrzymania i bieżącego funkcjonowania nienależących do Wspólnoty elementów systemów komunikacji i wymiany informacji,
- kształcenia wstępnego i ustawicznego swoich urzędników, a w szczególności kształcenia w zakresie znajomości języków.

²⁴⁷ Decyzja nr 624/2007 wymienia także katalog działań programowych. Są to: a) funkcjonowanie systemów łączności i wymiany informacji; b) analizy porównawcze; c) organizowanie seminariów i warsztatów; d) tworzenie grup projektowych i grup sterujących; e) organizowanie wizyt roboczych; f) działalność szkoleniowa; g) działania monitoringowe; h) wymiana informacji. Szerzej o tym w: ibidem, art. 7–13 i art. 15.

Alokacja finansowa dla Customs 2008–2013 może także obejmować wydatki dotyczące działań przygotowawczych, następczych, związanych z audytem i oceną, które są niezbędne do zarządzania Programem i do osiągnięcia jego celów. W szczególności dotyczy to badań, posiedzeń, działań informacyjnych i publikacyjnych, wydatków związanych z sieciami informatycznymi mającymi na celu wymianę informacji, jak również wszelkie inne wydatki na pomoc administracyjną i techniczną, jakie mogą zostać poniesione przez Komisję przy zarządzaniu Programem²⁴⁸. Mając na uwadze art. 18 wzmiankowanej Decyzji, wskazać należy, że do wszystkich dotacji przyznanych w ramach Customs 2008–2013 stosuje się Rozporządzenie finansowe Rady nr 1605/2002 z 25 czerwca 2000 roku²⁴⁹. Dotacje podlegają w szczególności uprzedniej pisemnej umowie z beneficjentem, zgodnie z którą beneficjent wyraża swoją zgodę na poddanie się audytowi Trybunału Obrachunkowego w zakresie wykorzystania przyznanych środków²⁵⁰.

Komisja Europejska w pracach związanych z Programem wspierana jest przez Komitet ds. Programu Customs 2008–2013. Co więcej, KE, na podstawie sprawozdań otrzymywanych od państw uczestniczących w Programie oraz wszelkich innych właściwych informacji, przygotowuje jego śródkresową i końcową ocenę. W ramach pierwszej z nich dokonany będzie przegląd wyników osiągniętych w połowie okresu trwania Programu, zarówno pod względem skuteczności i efektywności, jak adekwatności początkowych jego celów. Ponadto obejmie ona również kwestie wykorzystania funduszy i postępów w dalszej realizacji Programu. Ocena końcowa dotyczyć będzie przede wszystkim skuteczności i efektywności działań prowadzonych w ramach Programu w całym okresie jego funkcjonowania²⁵¹.

Kraje uczestniczące w Customs 2008–2013 przekazują na ręce Komisji Europejskiej, by ta przygotować mogła oceny śródkresową i końcową funkcjonowania Programu, po dwa sprawozdania z oceny: przed dniem 1 kwietnia 2011 roku – sprawozdanie z oceny śródkresowej na temat adekwatności, skuteczności i efektywności prowadzonych działań; przed dniem 1 kwietnia 2014 roku – sprawozdanie z oceny końcowej, koncentrujące się m.in. na skuteczności i efektywności Programu. Na ich podstawie KE, z uwzględnieniem innych źródeł informacji, przekazuje Parlamentowi Europejskiemu i Radzie UE²⁵²:

- przed dniem 1 sierpnia 2011 roku – sprawozdanie z oceny śródkresowej oraz komunikat na temat sensowności kontynuowania Programu,
- przed dniem 1 sierpnia 2014 roku – sprawozdanie z oceny końcowej²⁵³.

²⁴⁸ Por.: *ibidem*, art. 17 ust. 5.

²⁴⁹ Por.: Dz.U. UE nr L 248 z 16 września 2002 roku.

²⁵⁰ Decyzje finansowe oraz wszelkie porozumienia lub umowy wynikające z Decyzji nr 624/2007 podlegają kontroli finansowej, a jeżeli to konieczne, audytem przeprowadzanym na miejscu przez Komisję, w tym przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF), oraz przez Trybunał Obrachunkowy. Ponadto takie audyty mogą mieć niezapowiedziany charakter, art. 19 Decyzji PE i Rady nr 624/2007 z 23 maja 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 154 z 14 czerwca 2007 roku.

²⁵¹ Por.: *ibidem*, art. 22 ust. 1.

²⁵² Por.: *ibidem*, art. 22 ust. 3.

²⁵³ Por.: Opinia merytoryczna i informacja prawna w sprawie Projektu Decyzji PE i Rady ustanawiającej Program działań dla celów Wspólnoty (Customs 2008–2013) (COM (2006) 201 final), http://209.85.135.104/search?q=cache:NnYIPg2pKCsJ:parl.sejm.gov.pl/SUE5.nsf/0/C12570A00022D901C125718B0049E2E6/%24file/1342-06.RTF+%22C%C5%82a+2013%22&hl=pl&ct=clnk&cd=3&gl=pl&lr=lang_pl

12. Wspólnotowy program poprawy skuteczności systemów podatkowych na rynku wewnętrznym – Fiscalis 2008–2013

W celu usprawnienia działania systemów podatkowych w ramach rynku wewnętrznego państw członkowskich Unii Europejskiej ustanowiono, na mocy Decyzji PE i Rady z 11 grudnia 2007 roku²⁵⁴, program wspólnotowy Fiscalis 2008–2013 (Community programme to improve the operation of taxation systems in the internal market). Już na wstępie warto wskazać, że na potrzeby funkcjonowania Programu wprowadzono do Decyzji nr 1482/2007 wiele definicji. I tak, „podatki” oznaczają następujące podatki stosowane w krajach uczestniczących:

- a) podatek od wartości dodanej,
- b) podatek akcyzowy od wyrobów alkoholowych, tytoniowych, jak również podatek nałożony na produkty energetyczne i energię elektryczną,
- c) podatki od dochodu oraz kapitału,
- d) podatki od składek ubezpieczeniowych.

Z kolei przez termin „administracja” rozumieć należy organy i inne podmioty publiczne w krajach uczestniczących odpowiedzialne za kwestie podatków lub działania związane z podatkami. W dalszej kolejności zdefiniowano również pojęcie „urzędnika”, które oznacza pracownika administracji. Wreszcie pojęciu „kontrola wielostronna” przypisano takie oto znaczenie: jest to skoordynowana kontrola odpowiedzialności podatkowej jednego podatnika lub większej liczby powiązanych podatników, zorganizowana przez dwa lub więcej kraje uczestniczące o wspólnych lub komplementarnych interesach, w tym co najmniej jedno państwo członkowskie²⁵⁵.

Ogólnym celem Programu jest usprawnienie funkcjonowania systemów podatkowych w ramach rynku wewnętrznego poprzez zacieśnienie współpracy pomiędzy krajami uczestniczącymi, ich administracjami i urzędnikami. Cele szczegółowe przedstawiają się następująco:

- w zakresie podatku od wartości dodanej i podatków akcyzowych:
 - a) zapewnienie skutecznej, efektywnej i szeroko zakrojonej wymiany informacji oraz współpracy administracyjnej,
 - b) umożliwienie urzędnikom osiągnięcia wysokiego poziomu wiedzy w zakresie prawa wspólnotowego i jego stosowania w państwach członkowskich,

²⁵⁴ Decyzja PE i Rady nr 1482/2007 z 11 grudnia 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 330 z 15 grudnia 2007 roku. Akt ten uchylił (z mocą od 1 stycznia 2008 roku) Decyzję PE i Rady nr 2235/2002 z 3 grudnia 2002 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 341 z 17 grudnia 2002 roku. Jednakże wskazana uprzednia Decyzja nadal reguluje zobowiązania finansowe związane z działaniami realizowanymi na podstawie tejże Decyzji do czasu ich wygaśnięcia. Por.: <http://www.europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l31037.htm>; http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pl/com/2005/com2005_0111pl01.pdf; http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/tax_cooperation/fiscalis_programme/fiscalis_2007/index_en.htm

²⁵⁵ Por.: art. 2 Decyzji PE i Rady nr 1482/2007 z 11 grudnia 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 330 z 15 grudnia 2007 roku.

- c) zapewnienie ciągłego usprawniania procedur administracyjnych z uwzględnieniem potrzeb administracji i podatników poprzez rozwój i rozpowszechnienie dobrych praktyk administracyjnych,
- w zakresie podatków od dochodu i kapitału:
 - a) zagwarantowanie skutecznej i sprawnej wymiany informacji i współpracy administracyjnej, w tym wymiany dobrych praktyk administracyjnych,
 - b) umożliwienie urzędnikom osiągnięcia wysokiego poziomu wiedzy w zakresie prawa wspólnotowego i jego wdrożenia w państwach członkowskich,
- w zakresie podatków od składek ubezpieczeniowych – poprawa współpracy między administracjami, zapewniająca lepsze stosowanie obowiązujących zasad,
- w odniesieniu do krajów kandydujących i potencjalnych krajów kandydujących – uwzględnienie szczególnych potrzeb tych krajów, tak aby podjęły one w zakresie ustawodawstwa podatkowego oraz zdolności administracyjnej środki niezbędne dla ich przystąpienia do Unii Europejskiej.

Krajami uczestniczącymi w Programie są przede wszystkim państwa członkowskie Unii Europejskiej. Niemniej jednak na nich nie zamyka się katalog potencjalnych stron uczestniczących, w myśl bowiem art. 3 ust. 2 Decyzji nr 1482/2007 otwarty jest on również dla krajów kandydujących, korzystających ze strategii przedakcesyjnej oraz potencjalnych krajów kandydujących²⁵⁶.

Komisja ustala roczny program pracy, który oparty jest na planie działań przewidzianych na dany rok budżetowy oraz oczekiwanym podziale środków finansowych. Obejmuje on wskaźniki dla szczegółowych celów Programu, które wykorzystuje się potem do jego oceny w ramach oceny śródkresowej i końcowej²⁵⁷. W Decyzji nr 1482/2007 ustawodawca unijny zastrzegł jednak, że w ramach Programu dopuszczalny jest tylko wąski katalog następujących działań²⁵⁸:

- systemy łączności i wymiany informacji,
- kontrole wielostronne,
- seminaria i grupy projektowe,
- wizyty robocze,
- działalność szkoleniowa,
- inne podobne działania wymagane dla osiągnięcia celów Programu.

Koperta finansowa na realizację Programu w okresie od 1 stycznia 2008 do 31 grudnia 2013 roku wynosi 156 900 000 euro. Do wydatków mieszczących się w ramach Programu stosuje się Rozporządzenie finansowe nr 1605/2002²⁵⁹. Z beneficjentami zawiera się uprzednią pisemną umowę, która obejmuje zgodę beneficjentów na audyty przeprowadzane przez Trybunał Obrachunkowy w zakresie wykorzystania przyznanego finansowania, w tym również audyty niezapowiedziane. Ponadto wszelkie decyzje finansowe

²⁵⁶ Por.: *ibidem*, art. 3.

²⁵⁷ Por.: *ibidem*, art. 5.

²⁵⁸ Por.: *ibidem*, art. 1. Tylko działania „systemy łączności i wymiany informacji” są obligatoryjne; wszystkie inne wskazane powyżej są dobrowolne. Szerzej o każdym dopuszczalnym działaniu w ramach Programu w: *ibidem*, art. 6–12.

²⁵⁹ Rozporządzenie Rady nr 1605/2002 z 25 czerwca 2002 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 248 z 16 września 2002 roku.

oraz porozumienia lub umowy wynikające z Decyzji nr 1482/2007 podlegają kontroli finansowej, a jeżeli to konieczne, audytom przeprowadzanym na miejscu przez KE, w szczególności przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz przez Trybunał Obrachunkowy²⁶⁰. Co więcej, Program podlega ciągłemu wspólnemu monitorowaniu prowadzonemu przez kraje uczestniczące i Komisję, która w wszelkich pracach związanych z FISCALIS wspierana jest przez tzw. Komitet Fiscalis.

Tabela 125. Wydatki przyporządkowane Wspólnocie i państwom uczestniczącym w Programie Fiscalis 2008–2013

| Wspólnota pokrywa następujące wydatki: | Kraje uczestniczące pokrywają następujące wydatki: |
|--|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1) koszty nabycia, rozwoju, instalacji, utrzymania i bieżącej eksploatacji elementów składowych systemów łączności i wymiany informacji należących do Wspólnoty, 2) koszty podróży i pobytu ponoszone przez urzędników z krajów uczestniczących związane z kontrolami wielostronnymi, wizytami roboczymi, seminariami i grupami projektowymi, 3) koszty organizacji seminariów, 4) koszty podróży i pobytu ponoszone przez uczestniczących w działaniach ekspertów, 5) koszty nabycia, rozwoju, instalacji i utrzymania systemów szkoleniowych oraz modułów, w zakresie, w jakim są one wspólne dla wszystkich krajów uczestniczących, 6) koszty innych działań (maksymalnie do wysokości 5% całkowitych kosztów Programu). | <ol style="list-style-type: none"> 1) koszty nabycia, przygotowania, instalacji, utrzymania oraz bieżącej eksploatacji elementów składowych systemów łączności i wymiany informacji nienależących do Wspólnoty, 2) koszty związane ze szkoleniami wstępnymi i ustawicznymi łącznie z kosztami szkoleń językowych dla swoich urzędników. |

Źródło: art. 14 ust. 2 i 6 Decyzji PE i Rady nr 1482/2007 z 11 grudnia 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 330 z 15 grudnia 2007 roku

Środki finansowe przydzielone na rzecz Programu mogą również obejmować wydatki dotyczące tzw. środków wspierających, tzn. działań przygotowawczych, monitorujących, kontrolnych oraz związanych z audytem i oceną, wymaganych bezpośrednio do zarządzania Programem i osiągania jego celów. W szczególności dotyczy to badań, spotkań, działań informacyjnych i publikacyjnych, wydatków związanych z sieciami informatycznymi służącymi wymianie informacji, jak również wydatków odnoszących się do wszelkiej innej pomocy technicznej i administracyjnej, które może ponieść KE w związku z zarządzaniem Programem²⁶¹.

W myśl postanowień zawartych w art. 19 Decyzji nr 1482/2007 KE odpowiedzialna jest za dokonanie oceny śródkresowej i końcowej Programu na podstawie sprawozdań oraz innych stosownych informacji. W ramach oceny śródkresowej dokonywany jest przegląd rezultatów uzyskanych w połowie okresu obowiązywania Programu pod względem efektywności i skuteczności, jak również przegląd dalszej adekwatności celów Fiscalis 2008–2013 oraz wpływu działań prowadzonych w jego ramach. Ocena ta

²⁶⁰ Por.: art. 15–16 Decyzji PE i Rady nr 1482/2007 z 11 grudnia 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 330 z 15 grudnia 2007 roku.

²⁶¹ Koszty administracyjne i pomocy technicznej nie przekraczają co do zasady 5% całkowitych kosztów Programu, ibidem, art. 14 ust. 5 zd. 2.

obejmuje również kwestie wykorzystania funduszy i postępów działań następczych. Końcowa ocena koncentruje się na efektywności i skuteczności działań podejmowanych w ramach Programu. By wspomóc prace KE podczas przygotowywania wyżej wskazanych ocen, państwa uczestniczące mają obowiązek składać na ręce administracji KE sprawozdania oceniające:

- do 31 marca 2011 roku – śródkresowe sprawozdanie oceniające dotyczące adekwatności, efektywności i skuteczności Programu,
- do 31 marca 2014 roku – końcowe sprawozdanie oceniające skupiające się na efektywności i skuteczności Programu.

Na podstawie sprawozdań składanych przez kraje uczestniczące, a także na bazie innych istotnych informacji Komisja Europejska przekazuje PE i Radzie następujące sprawozdania²⁶²:

- do 31 lipca 2011 roku – śródkresowe sprawozdanie oceniające oraz komunikat zawierający informacje na temat sensowności kontynuowania Programu,
- do 31 lipca 2014 roku – końcowe sprawozdanie oceniające.

13. Europejska Sieć Obserwacyjna Planowania Przestrzennego – ESPON II

Program badawczy ESPON (European Spatial Planning Observation Network), który prowadzi zintegrowane analizy struktury europejskiej przestrzeni oraz wypracowuje narzędzia badawcze i scenariusze rozwojowe dla Europy, będzie kontynuowany w latach 2007–2013 w ramach Celu 3 polityki spójności Europejska Współpraca Terytorialna²⁶³. Ma on za zadanie prowadzenie analiz zmian struktury przestrzennej w Europie, śledzenie tendencji rozwojowych w celu określenia zaleceń dotyczących kierunków europejskiej polityki spójności terytorialnej. Jego kluczowym celem jest wzmocnienie aspektu przestrzennego wszelkich działań realizowanych przy wykorzystaniu funduszy strukturalnych. W lipcu 2006 roku Komitet Europejski Rady Ministrów przyjął założenia i kształt Programu ESPON II (2007–2013), a 7 listopada 2007 roku Komisja Europejska ustanowiła Program Operacyjny ESPON 2013 – Europejska Sieć Obserwacyjna Rozwoju Terytorialnego i Spójności Terytorialnej²⁶⁴.

Udział Polski w Programie ESPON przyczyniać się ma do wzmocnienia konkurencyjności potencjału polskiej nauki poprzez umożliwienie polskim instytucjom naukowo-badawczym konkurowania o współuczestnictwo w międzynarodowych projektach naukowych na temat rozwoju przestrzennego i korzystania z funduszy strukturalnych. Wyniki badań prowadzonych w ramach Programu odegrać mogą bowiem zasadniczą

²⁶² Sprawozdania te przekazywane są do wiadomości Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, ibidem, art. 19 ust. 3.

²⁶³ O genezie Programu czytaj na: https://www.mrr.gov.pl/polityka_regionalna/espon/

²⁶⁴ http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/7B62330C-46F3-4442-9FBE-54CAD1990754/40405/Decyzja_KE_ESPON2013_071120091.pdf; por.: http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/programme/1455/index_EN.html

rolę w rozwijaniu i promowaniu badań nad polską i europejską przestrzenią oraz dostarczać brakującej wiedzy na temat zagadnień terytorialnych. Wyniki analiz, raporty dostępne w internecie²⁶⁵ mogą być wykorzystane do tworzenia przyszłej wizji polityki spójności UE, jak i stanowić wsparcie we wszystkich obszarach wiedzy mających implikacje dla planowania przestrzennego.

Europejska Sieć Obserwatoriów Planowania Przestrzennego działa przy Komisji Europejskiej od 2002 roku. Uczestniczy w niej 27 państw członkowskich UE oraz Norwegia, Szwajcaria, Islandia i Liechtenstein. „ESPON zarządzany jest przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Luksemburga, które pełni funkcję Instytucji Zarządzającej i Płatniczej. Jednostką Koordynującą (Wspólnym Sekretariatem Technicznym) jest Centrum Badań Publicznych w Luksemburgu. Natomiast nad realizacją Programu opiekę sprawuje Komitet Monitorujący, w skład którego wchodzi przedstawiciele krajów członkowskich UE oraz Komisji Europejskiej (po dwóch reprezentantów). Komitet spotyka się cztero-, pięciokrotnie w roku, jak również uczestniczy dwa razy w roku w seminariach programowych”²⁶⁶. Ponadto w każdym państwie uczestniczącym w przedstawianym Programie działa Punkt Kontaktowy²⁶⁷, którego zadaniem jest promowanie Programu i koordynacja działań na poziomie krajowym oraz współpraca z innymi punktami kontaktowymi w celu stworzenia konsorcjum dla realizacji konkretnych projektów²⁶⁸.

Projekty badawcze realizowane są przez zespoły międzynarodowe – Ponadnarodowe Grupy Projektowe (TPG), skupiające instytucje badawcze i naukowe (partnerzy projektów) z co najmniej trzech państw. Jednostka Koordynująca ma za zadanie nadzorować prace TPG i współdziałać z krajowymi Punktami Kontaktowymi. Państwa uczestniczące w Programie płacą coroczną składkę, której wysokość uzależniona jest od wielkości i zamożności konkretnego kraju. Dzięki temu bezpośredni beneficjenci Programu, czyli partnerzy w TPG, nie uczestniczą we współfinansowaniu projektów. Budżet Programu jest źródłem refundacji wszelkich kosztów realizowanych działań.

Zadania Programu ESPON 2013 będą się koncentrować na pięciu podstawowych priorytetach odzwierciedlających strategię Programu i jego ogólne przesłanki²⁶⁹:

- 1) badania rozwoju terytorialnego, konkurencyjności i spójności: długoterminowe tendencje w zjawiskach terytorialnych, perspektywy i wpływ polityki,
- 2) analiza celowa nastawiona na potrzeby praktyków: rozwój różnych typów obszarów z perspektywy europejskiej,
- 3) platforma naukowa i narzędzia: dane i wskaźniki terytorialne, narzędzia analityczne i wsparcie naukowe,
- 4) wykorzystanie wyników, prawa autorskie i partycypacja: rozwijanie potencjału, dialog, tworzenie sieci współpracy,
- 5) pomoc techniczna, wsparcie eksperckie i komunikacja.

²⁶⁵ <http://www.espon.eu>

²⁶⁶ https://www.mrr.gov.pl/polityka_regionalna/espon/

²⁶⁷ W Polsce Krajowym Punktem Kontaktowym zostało, w wyniku przeprowadzonego konkursu, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych Uniwersytetu Warszawskiego. Por.: <http://www.espon.pl/>; <https://www.mrr.gov.pl/Aktualnosci/Polityka+regionalna/konkurs+punkt+kontaktowy+rozstrzygniety.htm>

²⁶⁸ Por.: http://www.espon.pl/strona/zadania_kpk

²⁶⁹ http://www.mrr.gov.pl/Rozwoj+przestrzenny/ESPON/PO_ESPON_2013.htm. Por.: <http://www.espon.pl/strona/priorytety>

Tabela 126. Finansowanie priorytetów ESPON II (w euro; w skali całej perspektywy budżetowej)

| Priorytet | Wkład wspólnotowy (EFRR) | Odpowiednik krajowy | Łączne finansowanie | Poziom współfinansowania (w %) |
|-------------|--------------------------|---------------------|---------------------|--------------------------------|
| Priorytet 1 | 17 317 512 | 1 924 000 | 19 241 512 | 90 |
| Priorytet 2 | 5 229 000 | 1 307 250 | 6 536 250 | 80 |
| Priorytet 3 | 5 225 500 | 922 500 | 6 148 000 | 85 |
| Priorytet 4 | 4 356 000 | 1 158 100 | 5 514 100 | 79 |
| Priorytet 5 | 1 905 500 | 6 032 650 | 7 938 150 | 24 |
| RAZEM | 34 033 512 | 11 344 500 | 45 378 012 | 75 |

Źródło: Dokument programowy ESPON 2013 (wersja angielska), http://www.espon.pl/files/14_2/2/Dokument%20Programowy%20ESPON%202013%20zaakceptowany%20przez%20EC.pdf, s. 62

14. URBACT II

Główną ideą Programu URBACT II (Urban Development Network Programme) jest organizowanie sieci współpracy miast europejskich w celu zwiększenia skuteczności polityk w zakresie niwelowania ekonomicznych, społecznych i środowiskowych problemów występujących w miastach²⁷⁰. W Programie szczególny nacisk kładzie się na szerzenie wiedzy na temat zintegrowanego zarządzania miejskiego i wymianę doświadczeń w tym zakresie. Wspomagany jest on finansowo przez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, jednakże nie dysponuje środkami na inwestycje i projekty operacyjne w miastach. Wszystkie projekty podejmowane w ramach Programu URBACT muszą mieć wymiar europejski, tzn. angażować miasta z co najmniej trzech różnych państw członkowskich²⁷¹.

2 października 2007 roku Komisja Europejska oficjalnie przyjęła Program Operacyjny URBACT II i tym samym rozpoczęła się druga edycja Programu URBACT²⁷². Należy on do komponentu międzyregionalnego programów Celu 3 polityki spójności: Europejska Współpraca Terytorialna. Głównym celem Programu URBACT II jest zwiększenie efektywności polityk zrównoważonego i zintegrowanego rozwoju miast w Europie z uwzględnieniem postanowień Strategii Lizbońskiej i Göteborgskiej. Cele szczegółowe przedstawiają się następująco²⁷³:

- ułatwienie wymiany doświadczeń oraz procesu nauki pomiędzy decydentami miejskimi oraz praktykami w zakresie zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich wśród władz lokalnych oraz regionalnych,
- szerokie rozpowszechnianie doświadczeń i przykładów dobrych praktyk zgromadzonych przez miasta, a przede wszystkim wniosków płynących z tych projektów i polityk oraz zapewnienie transferu *know-how* do obszarów objętych zrównoważonym rozwojem miast,

²⁷⁰ Wszystkie informacje o Programie URBACT I i II dostępne są na: <http://urbact.eu/>

²⁷¹ Por.: http://www.mrr.gov.pl/polityka_regionalna/urbact/Program+Urbact.htm

²⁷² Dostępny na stronie: http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/284EA0C7-DD1E-40F9-9C68-00085E5F89B0/39229/URBACT_II_OP_30_june_091.pdf

²⁷³ Szerzej o celach szczegółowych URBACT II w: Program Operacyjny URBACT II (wersja angielska), http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/284EA0C7-DD1E-40F9-9C68-00085E5F89B0/39229/URBACT_II_OP_30_june_091.pdf, s. 43–45.

- pomoc decydom i praktykom w miastach, a także zarządzającym programami operacyjnymi Celów Konwergencja i Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie w doprecyzowaniu planów działań zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich, które mogłyby być wybrane do programów funduszy strukturalnych.

We wspomnianym powyżej programie operacyjnym nakreślono trzy osie priorytetów URBACT II: dwie tematyczne i jedną pomocy technicznej. W ramach tej pierwszej głównymi podtematami są:

- a) promowanie przedsiębiorczości,
- b) nowoczesność i gospodarka oparta na wiedzy,
- c) zatrudnienie i kapitał ludzki.

Oś druga zajmuje się nieco większą liczbą podtematów, którymi są:

- a) kompleksowy rozwój regionów zdegradowanych i zagrożonych degradacją,
- b) integracja społeczna,
- c) problematyka środowiskowa,
- d) zarządzanie i urbanistyka²⁷⁴.

Trzecią osią jest pomoc techniczna.

W przeciwieństwie do programu URBACT I (mogły w nim brać udział tylko miasta liczące powyżej 20 tys. mieszkańców) w programie URBACT II zrezygnowano z ustalania limitu wielkości miast. Najważniejszym kryterium decydującym o udziale danego miasta w programie URBACT II jest bowiem nie jego liczebność, ale chęć i poważne zaangażowanie władz miasta w podejmowane działania i realizację projektu. Nie bez znaczenia przy kwalifikowaniu poszczególnych projektów są także ich potencjalne efekty w skali regionu, a także użyteczność doświadczeń, które mogą zostać z nich wyniesione w skali całej Unii Europejskiej.

Nowością jest również możliwość wprowadzania zmian do programu URBACT II w trakcie jego trwania. Przedstawiciele Komisji zapewnili państwa członkowskie, że istnieje możliwość wprowadzania zmian podczas realizacji programu URBACT II w celu jego udoskonalania. Pierwszą okazją ku temu będą negocjacje programów operacyjnych prowadzone przez poszczególne państwa z Komisją Europejską. W późniejszym okresie będzie istniała również możliwość wprowadzania zmian w czasie obrad Komitetu Monitorującego²⁷⁵.

„Współpraca w ramach URBACT II przebiegać będzie za pomocą trzech form pracy:

- sieci tematycznych – główny cel: wymiana informacji i doświadczeń między partnerami sieci – głównie miastami,
- grup roboczych – główny cel: dostarczenie wysokiej jakości produktu do wykorzystania przez odbiorców zewnętrznych, mniej czasu poświęcone jest aspektowi wymiany doświadczeń i wiedzy, w grupach roboczych uczestniczą zarówno miasto, jak i uniwersytety oraz ośrodki badawcze,
- sieci tematycznych z opcją »szybkiej drogi« – główny cel: wypracowanie konkretnego planu działania uwzględniającego innowacyjne rozwiązania rozwoju

²⁷⁴ Por.: ibidem, s. 47–55.

²⁷⁵ Por.: http://www.mrr.gov.pl/polityka_regionalna/urbact/prace+nad+urbact2.htm

obszarów miejskich, który może być zrealizowany w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych, w tym działaniu będą uczestniczyć miasta we współpracy z regionami”²⁷⁶.

Beneficjentami Programu mogą być miasta europejskie, regiony i państwa członkowskie oraz wyższe uczelnie. Budżet URBACT II w okresie 2007–2013 wyniesie 68 890 739 euro. Dopuszczalny poziom wydatków kwalifikowalnych ustalony został na 67 817 875 euro. Na tę pulę składają się:

- wkład EFRR w wysokości 53 319 170 euro,
- odpowiednik krajowy w wysokości 5 173 880 euro,
- wkład lokalny w wysokości 9 324 825 euro.

Ponadto część budżetu Programu stanowi budżet niekwalifikowalny – z wkładu Norwegii (300 000 euro) i Szwajcarii (230 000 euro)²⁷⁷. Łączny budżet:

- osi priorytetów 1 wynosi 28 882 993 euro,
- osi priorytetów 2 wynosi 33 111 278 euro,
- osi priorytetów 3 wynosi 5 823 604 euro²⁷⁸.

„W ramach osi priorytetów 1 i 2 wysokość dofinansowania z EFRR partnerów sieci tematycznych, grup roboczych i innych projektów wynosić będzie:

- dla partnerów z krajów Celu Konwergencja – do 80%,
- dla partnerów z krajów nieobjętych Celem Konwergencja – do 70%,
- partnerzy z Norwegii i Szwajcarii będą współfinansowani do maksymalnie 50% z odpowiednich funduszy krajowych,
- natomiast wszystkie projekty kierowane przez IZ w osiach priorytetów 1 i 2 będą współfinansowane do maksimum 90% i minimum 10% z wkładów krajowych”²⁷⁹.

Tabela 127. Środki finansowe przeznaczane na osie priorytetowe URBACT II

| Priorytet | Część budżetu Programu (w %) |
|--|------------------------------|
| Oś priorytetów 1 – miasta, motory wzrostu i miejsc pracy | 44 |
| Oś priorytetów 2 – miasta atrakcyjne i spójne | 50 |
| Oś priorytetów 3 – pomoc techniczna | 6 |
| ŁĄCZNIE | 100 |

Źródło: Program Operacyjny URBACT II (wersja angielska), http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/284EA0C7-DD1E-40F9-9C68-00085E5F89B0/39229/URBACT_II_OP_30_june_091.pdf, s. 48

²⁷⁶ http://www.mrr.gov.pl/polityka_regionalna/urbact/URBACT+II+zatwirdzony+przez+KE.htm (błąd w piśmowni popołniony przez MRR). O systemie instytucjonalnym, zarządzaniu Programem i procedurach w: Program Operacyjny URBACT II (wersja angielska), http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/284EA0C7-DD1E-40F9-9C68-00085E5F89B0/39229/URBACT_II_OP_30_june_091.pdf, s. 71–84.

²⁷⁷ Por.: http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/284EA0C7-DD1E-40F9-9C68-00085E5F89B0/39229/URBACT_II_OP_30_june_091.pdf, s. 86.

²⁷⁸ Dokładny podział budżetów poszczególnych osi priorytetów (rozbiecie ich budżetu na wkład EFRR, wkład krajowy, wkład lokalny i budżet niekwalifikowalny) w: ibidem, s. 86–87.

²⁷⁹ Ibidem, s. 87–88.

15. Program działań Wspólnoty w dziedzinie ochrony konsumentów 2007–2013

O ochronie konsumentów na obszarze UE mowa jest w Tytule XIV TWE (art. 153)²⁸⁰. Stwierdza się tam m.in., że wymogi ochrony konsumentów są uwzględniane przy określaniu i urzeczywistnianiu innych polityk i działań Wspólnoty. Ustawodawca unijny uznał zatem za właściwe, na mocy Decyzji nr 1926/2006²⁸¹, ustanowienie Programu działań Wspólnoty w dziedzinie polityki ochrony konsumentów na lata 2007–2013 (Programme of Community action in the field of consumer policy)²⁸². Zauważyć jednak należy, że Program ten nie jest instrumentem dotąd nieznanym, albowiem w latach 2004–2007 polityka ochrony konsumentów wspierana była finansowo na podstawie Decyzji nr 20/2004²⁸³.

Okres funkcjonowania przedstawianego Programu rozciąga się od 1 stycznia 2007 do 31 grudnia 2013 roku. Już sama nazwa Programu wskazuje, co jest jego ogólnym celem. Niemniej jednak w art. 2 Decyzji nr 1926/2006 ustawodawca unijny wprowadził regulację, w myśl której celem przedstawianego Programu jest uzupełnianie, wspieranie i monitorowanie polityk państw członkowskich UE oraz wkład wspólnotowy w ochronę zdrowia, bezpieczeństwa oraz interesów gospodarczych i prawnych konsumentów. Ponadto celem jest również propagowanie prawa do informacji, edukacji i organizowania się w celu ochrony interesów konsumentów. Wskazane cele mogą być osiągnięte za pomocą następujących działań:

- zapewnienie wysokiego poziomu ochrony konsumentów (m.in. poprzez lepsze konsultacje i lepsze reprezentowanie interesów konsumentów)²⁸⁴,
- zapewnienie skutecznego stosowania zasad w dziedzinie ochrony konsumentów (szczególnie poprzez współpracę w zakresie ich egzekwowania, informowanie, edukowanie i dochodzenie roszczeń)²⁸⁵.

Ze środków finansowych przyznanych na realizację Programu można również pokrywać wydatki związane z działaniami przygotowawczymi, monitorowaniem, kontrolą, audytami i oceną, które są niezbędne bezpośrednio do zarządzania Programem i osiągnięcia jego celów. W szczególności mowa tu o wydatkach ponoszonych z tytułu badań, spot-

²⁸⁰ Art. 153 ust. 1 TWE: „Dążąc do popierania interesów konsumentów i zapewnienia wysokiego poziomu ochrony konsumentów, Wspólnota przyczynia się do ochrony zdrowia, bezpieczeństwa i interesów gospodarczych konsumentów, jak również wspierania ich prawa do informacji, edukacji i organizowania się w celu zachowania ich interesów”, [w:] Dz.U. UE nr C 321E z 29 grudnia 2006 roku (wersje skonsolidowane TWE i TUE).

²⁸¹ Decyzja PE i Rady nr 1926/2006 z 18 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 404 z 30 grudnia 2006 roku.

²⁸² „W procesie realizacji Programu uwzględnić należy fakt, że rynek wewnętrzny nie będzie funkcjonował należycie, jeżeli w niektórych państwach członkowskich interesy konsumentów chronione będą w mniejszym stopniu niż w innych”, ibidem, uwaga 8. Por.: <http://www.euramis.net/scadplus/leg/en/lvb/l32052.htm>; http://ec.europa.eu/consumers/index_en.htm

²⁸³ Decyzja PE i Rady nr 20/2004 z 8 grudnia 2003 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 5 z 9 stycznia 2004 roku. Wobec przyjęcia nowej regulacji wskazana w tym przypisie Decyzja została uchylona.

²⁸⁴ Za tym sformułowaniem kryje się wiele dopuszczalnych działań (7) i poddziałań (7) wymienionych w Załączniku I do Decyzji PE i Rady nr 1926/2006 z 18 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 404 z 30 grudnia 2006 roku.

²⁸⁵ Tutaj podobnie: wymieniono działania (4) i poddziałania (9), ibidem.

kań, działań informacyjnych i publikacyjnych, wydatkach związanych z technologiami informatycznymi służącymi wymianie informacji, wraz z wszelkimi innymi wydatkami na wsparcie techniczne i administracyjne poniesionymi przez Komisję w związku z zarządzaniem Programem²⁸⁶.

Koperta finansowa na potrzeby realizacji Programu, przez cały okres jego funkcjonowania, wynosi 156 800 000 euro. Wartość środków przyznanych na okres jednego roku (roczne programy pracy²⁸⁷) zatwierdzana jest przez unijną władzę budżetową w granicach ram finansowych. Wysokość finansowania przyznanego przez Wspólnotę na realizację konkretnego projektu nie może przekroczyć następujących pułapów²⁸⁸:

- 50% kosztów działań finansowanych wspólnie przez Wspólnotę i jedno lub większą liczbę państw członkowskich, lub przez Wspólnotę i właściwe organy państw trzecich uczestniczących w Programie, z wyjątkiem działań o nadzwyczajnej użyteczności²⁸⁹, w których wkład Wspólnoty (w ich kosztach) nie przekracza 70%,
- 85% kosztów działań służących opracowaniu zintegrowanych europejskich studiów magisterskich na kierunkach związanych z ochroną konsumentów,
- 50% wydatków na działalność europejskich organizacji konsumenckich,
- 95% wydatków na działalność europejskich organizacji konsumenckich reprezentujących interesy konsumentów w procesie opracowywania na szczeblu Wspólnoty norm dotyczących produktów i usług.

Tabela 128. Formy wkładu finansowego Wspólnoty w ramach Programu ochrony konsumentów

| Formy wkładu Wspólnoty | | |
|--|--|--|
| stypendia naukowe przeznaczone na mobilność nauczycieli i studentów w ramach zintegrowanych europejskich studiów magisterskich na kierunkach związanych z ochroną konsumentów* | świadczenia z tytułu kosztów podróży i pobytu związanych z wymianą urzędników odpowiedzialnych za egzekwowanie prawa | płatności ryczałtowe lub finansowanie poprzez stawki ryczałtowe, jeśli jest ono dostosowane do charakteru zamierzonych działań określonych w rocznym programie pracy** |

* Zarządzanie tymi stypendiami można powierzyć krajowym agencjom programu Erasmus, który jest częścią Programu Uczenie się przez całe życie (LLP), art. 4 ust. 2 lit. a) Decyzji PE i Rady nr 1926/2006 z 18 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 404 z 30 grudnia 2006 roku.

** W wypadku stawek ryczałtowych lub opłat ryczałtowych nie stosuje się wskazanych powyżej pułapów procentowych, mimo że nadal wymagane jest współfinansowanie, art. 4 ust. 5 Decyzji PE i Rady nr 1926/2006 z 18 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 404 z 30 grudnia 2006 roku.

Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 4 Decyzji PE i Rady nr 1926/2006 z 18 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 404 z 30 grudnia 2006 roku

²⁸⁶ Ze środków finansowych przyznanych na realizację Programu można również pokrywać wydatki na wsparcie techniczne i administracyjne niezbędne do zapewnienia przejścia pomiędzy przedstawianym Programem a środkami przyjętymi na podstawie Decyzji nr 20/2004, w: art. 6 ust. 2 Decyzji PE i Rady nr 1926/2006 z 18 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 404 z 30 grudnia 2006 roku.

²⁸⁷ Roczny program prac na rok 2007 dostępny jest na: http://ec.europa.eu/consumers/overview/cons_policy/ann_work_prog2007_en.pdf; por.: http://europa.eu/pol/cons/overview_pl.htm

²⁸⁸ Por.: art. 4 ust. 1 Decyzji PE i Rady nr 1926/2006 z 18 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 404 z 30 grudnia 2006 roku.

²⁸⁹ Kryteria oceny tego, czy działanie wykazuje wyjątkową użyteczność, ustanawiane są z wyprzedzeniem w rocznym programie pracy. Działania wyjątkowej użyteczności przynoszą korzyści w szczególności konsumentom z państw członkowskich, które przystąpiły do Unii Europejskiej 1 maja 2004 roku lub po tej dacie, ibidem, art. 4 ust. 3.

Za realizację Programu, podobnie jak w wypadku innych instrumentów finansowych Wspólnoty, odpowiedzialna jest Komisja Europejska. We współpracy z państwami uczestniczącymi monitoruje ona realizację działań Programu w świetle jego celów (informuje o wynikach PE, Radę i komitet Programu). Państwa uczestniczące w Programie mają obowiązek przedkładać, na wniosek KE, informacje w sprawie realizacji i skutków Programu na ich terytorium. Ponadto KE zapewnia również przeprowadzenie oceny Programu po trzech latach od jego rozpoczęcia i po jego zakończeniu, a wnioski z tych ocen, opatrzone własnym komentarzem, przekazuje Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu i Komitetowi Regionów. W swych pracach dotyczących przedstawianego instrumentu KE wspierana jest przez specjalnie powołany w tym celu komitet Programu²⁹⁰. Do udziału w Programie ochrony konsumentów²⁹¹ zostały dopuszczone oprócz państw członkowskich UE, państwa EFTA/EOG²⁹² oraz państwa trzecie²⁹³.

16. Drugi Wspólnotowy program działań w dziedzinie zdrowia 2008–2013

Istnieje wiele poważnych transgranicznych zagrożeń zdrowotnych, które mogą mieć charakter ogólnoświatowy. Ciągłe też pojawiają się nowe zagrożenia wymagające działań Wspólnoty. Z tego względu problematyka ochrony zdrowia ludzkiego stała się przedmiotem zapisów Tytułu XIII TWE (art. 152). Zapisano tam m.in., że „Przy określaniu i urzeczywistnianiu wszystkich polityk i działań Wspólnoty zapewnia się wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego” oraz że „Działanie Wspólnoty uzupełnia polityki krajowe (...)”²⁹⁴. Pierwszy Wspólnotowy program działań w dziedzinie zdrowia publicznego funkcjonował już w okresie od 1 stycznia 2003 do 31 grudnia 2008 roku na mocy Decyzji nr 1786/2002²⁹⁵. Na potrzeby obecnej perspektywy budżetowej PE i Rada wydały nowy akt prawny – Decyzję nr 1350/2007²⁹⁶ – na mocy której powołano do ży-

²⁹⁰ Por.: ibidem, art. 9–10.

²⁹¹ Por. art. 8 Decyzji PE i Rady nr 1926/2006 z 18 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 404 z 30 grudnia 2006 roku. Kompletna lista beneficjentów kwalifikujących się do uzyskania wkładów finansowych w ramach Programu umieszczona została w: ibidem, Załącznik II.

²⁹² Zgodnie z warunkami ustalonymi w Porozumieniu EOG, ibidem, art. 8 lit. a).

²⁹³ W szczególności kraje objęte europejską polityką sąsiedztwa, kraje ubiegające się o członkostwo, kandydujące lub przystępujące do UE, a także kraje Bałkanów Zachodnich włączonych do procesu stabilizacji i stowarzyszenia, zgodnie z warunkami określonymi w odpowiednich dwustronnych i wielostronnych umowach z tymi państwami ustanawiających ogólne zasady uczestnictwa w programach wspólnotowych, ibidem, art. 8 lit. b).

²⁹⁴ Dz.U. UE nr C 321E z 29 grudnia 2006 roku (wersje skonsolidowane TWE i TUE).

²⁹⁵ Decyzja PE i Rady nr 1786/2002 z 23 września 2002 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 271 z 9 października 2002 roku (zmieniona Decyzją PE i Rady nr 786/2004 z 21 kwietnia 2004 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 138 z 30 kwietnia 2004 roku). Więcej informacji o Pierwszym Programie na: http://ec.europa.eu/health/ph_programme/programme_en.htm

²⁹⁶ Decyzja PE i Rady nr 1350/2007 z 23 października 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 301 z 20 listopada 2007 roku. Por.: <http://www1.ukie.gov.pl/www/serce.nsf/0/DC790B417D9FBD7FC1256E830057423B?Open>; http://ec.europa.eu/health/ph_overview/pgm2008_2013_en.htm

cia Drugi Wspólnotowy program działań w dziedzinie zdrowia (Second programme of Community action in the field of health) na okres od 1 stycznia 2008²⁹⁷ do 31 grudnia 2013 roku.

Przedstawiany Program stanowi uzupełnienie, wsparcie oraz wartość dodaną w stosunku do polityki państw członkowskich w różnych dziedzinach oraz przyczynia się do zwiększenia solidarności i dobrobytu w Unii Europejskiej przez ochronę i promowanie ludzkiego zdrowia i bezpieczeństwa oraz poprawę zdrowia publicznego. Przytoczony ogólny cel Programu uszczegółowiony został postanowieniami art. 2 ust. 2 Decyzji nr 1350/2007, w którym zapisano, że szczegółowymi zadaniami Programu, realizowanymi za pomocą katalogu dopuszczalnych działań²⁹⁸, są:

- poprawa bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli,
- promocja zdrowego trybu życia,
- generowanie i rozpowszechnianie informacji i wiedzy na temat zdrowia.

Cele Programu mogą być ponadto osiągnięte jako wspólne strategie i wspólne działania przez tworzenie powiązań z odpowiednimi innymi programami, działaniami i funduszami Wspólnoty.

Ze środków finansowych przyznanych na realizację Programu można również pokrywać wydatki związane z przygotowaniem, monitorowaniem, kontrolą, audytami i oceną, niezbędnymi bezpośrednio do zarządzania Programem i osiągnięcia jego celów. Zasadne w tym kontekście są przede wszystkim wydatki na opracowania, spotkania, działalność informacyjną i publikacyjną, sieci informatyczne służące wymianie informacji oraz wszelkie inne wydatki na wsparcie techniczne i administracyjne, którego KE może potrzebować do celów zarządzania Programem. Wkład finansowy może również pokrywać wydatki na wsparcie techniczne i administracyjne służące zapewnieniu przejścia między Programem a środkami przyjętymi na mocy Decyzji nr 1786/2002²⁹⁹.

Koperta finansowa na realizację Programu we wskazanym już powyżej okresie ustalona została na 321 500 000 euro³⁰⁰. Wartość środków przyznanych na okres jednego

²⁹⁷ Dokładnie tego dnia uchyla się obowiązywanie Decyzji ustanawiającej Pierwszy Program.

²⁹⁸ Por.: Załącznik Decyzji PE i Rady nr 1350/2007 z 23 października 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 301 z 20 listopada 2007 roku. Z racji liczby i szczegółowości zawartych tam postanowień autorzy zdecydowali się nie przedstawiać ich w niniejszej publikacji, odsyłając jedynie do źródła.

²⁹⁹ Por.: art. 5 Decyzji PE i Rady nr 1350/2007 z 23 października 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 301 z 20 listopada 2007 roku.

³⁰⁰ Dnia 24 maja 2006 roku KE przedłożyła zmieniony wniosek dotyczący Drugiego Wspólnotowego programu działań w dziedzinie zdrowia (2007–2013). W art. 7 zaproponowano ustalenie kwoty referencyjnej Programu w wysokości 365,6 mln euro na okres 2007–2013. Z powodu opóźnień w procedurze legislacyjnej 23 marca 2007 roku KE poinformowała unijną władzę budżetową, że rozpoczęcie nowego Programu w dziedzinie zdrowia publicznego będzie musiało zostać odłożone do roku budżetowego 2008. W rezultacie koperta finansowa dla nowego Programu w dziedzinie zdrowia publicznego na lata 2008–2013 musiałaby zostać zmieniona do poziomu 321,5 mln euro. Kwota 44,1 mln euro została wykorzystana w roku budżetowym 2007 w ramach Pierwszego programu w dziedzinie zdrowia publicznego, a to w celu zapewnienia maksymalnej ciągłości działań w dziedzinie zdrowia publicznego. Z tego powodu całkowita koperta finansowa dla działań w dziedzinie zdrowia publicznego finansowana z programów w okresie 2007–2013 wynosi 365,6 mln euro, Deklaracja Komisji, ibidem.

roku (roczny plan pracy³⁰¹) zatwierdzana jest przez unijną władzę budżetową w granicach ram finansowych. Wysokość wkładu wspólnotowego na realizację poszczególnych typów kwalifikowalnych projektów przedstawiono w tabeli 129.

Tabela 129. Wysokość wkładu wspólnotowego w związku z realizacją projektów Programu ochrony zdrowia

| Wysokość finansowania wspólnotowego | | | |
|--|---|--|--|
| 60% kosztów na działania zmierzające do wspierania osiągania celu stanowiącego część Programu* | 60% kosztów na działanie jednostki pozarządowej lub wyspecjalizowanej sieci** | >50% w razie wspólnego finansowania przez Wspólnotę i jedno lub kilka państw członkowskich lub przez Wspólnotę i właściwe organy państw uczestniczących*** | płatności ryczałtowe oraz stawki ryczałtowe, jeżeli odpowiada to charakterowi zamierzonych działań**** |

* Z wyjątkiem wypadków wyjątkowej użyteczności, w których wkład Wspólnoty nie przekracza 80%, art. 4 ust. 1 lit. a) Decyzji PE i Rady nr 1350/2007 z 23 października 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 301 z 20 listopada 2007 roku.

** Nie może ona mieć charakteru zarobkowego; musi być niezależna od interesów branżowych, handlowych, gospodarczych lub innych interesów kolidujących z Programem; musi posiadać członków w przynajmniej połowie państw członkowskich; jako swój główny cel działalności realizować musi jeden lub więcej celów Programu, a ewentualne wsparcie konieczne jest do realizacji tych celów. Jednakże w wypadkach wyjątkowej użyteczności wkład Wspólnoty nie przekracza 80%, ibidem, art. 4 ust. 1 lit. b).

*** Z wyjątkiem wypadków wyjątkowej użyteczności, w których wkład Wspólnoty nie przekracza 70%, ibidem, art. 4 ust. 3.

**** Do takiego wkładu nie stosuje się limitów procentowych określonych w pozostałych rubrykach tabeli, mimo że współfinansowanie nadal jest wymagane, ibidem, art. 4 ust. 4.

Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 4 Decyzji PE i Rady nr 1350/2007 z 23 października 2007 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 301 z 20 listopada 2007 roku

Uczestnictwo w Programie jest otwarte dla:

- a) państw członkowskich UE,
- b) państw EFTA/EOG (zgodnie z warunkami ustalonymi w Porozumieniu EOG),
- c) państw trzecich³⁰², w szczególności państw, do których znajduje zastosowanie europejska polityka sąsiedztwa, państw ubiegających się o członkostwo, kandydujących lub przystępujących do UE, a także państw Bałkanów Zachodnich.

Co ciekawe, ustawodawca unijny zastrzegł, że w trakcie realizacji przedstawianego Programu jego uczestnicy podtrzymywać powinni stosunki i współpracę z państwami trzecimi nieuczestniczącymi w Programie oraz właściwymi organizacjami międzynarodowymi, w szczególności ze Światową Organizacją Zdrowia³⁰³.

³⁰¹ Więcej o zawartości rocznego planu pracy w: ibidem, art. 8 ust. 1. Plan pracy na rok 2007 dostępny jest na: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2007/l_046/l_04620070216en00270044.pdf, a jego zmiany na: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2007/l_300/l_30020071117en00730076.pdf. Z kolei kryteria selekcji przedsięwzięć oraz kryteria finansowania na rok 2007 dostępne są na: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2007/l_046/l_04620070216en00450050.pdf

³⁰² Dotyczy to tych państw trzecich, które włączone zostały do procesu stabilizacji i stowarzyszenia, zgodnie z warunkami określonymi w odpowiednich dwu- i wielostronnych umowach ustanawiających ogólne zasady uczestnictwa w programach wspólnotowych, ibidem, art. 11 lit. b).

³⁰³ Prawdopodobnie jest to spowodowane problematyką Programu (transgranicznością chorób).

Obowiązkiem KE jest, w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi, zapewnienie realizacji działań i środków określonych w Programie. Każdy ze wskazanych podmiotów podejmuje właściwe działania w ramach swoich kompetencji, a to w celu zapewnienia skutecznego funkcjonowania Programu i stworzenia na szczeblu Wspólnoty i państw członkowskich koniecznych i skutecznych mechanizmów. Obie strony zapewniają także przedstawianie odpowiednich informacji o działaniach objętych Programem. Co więcej, aby osiągnąć cele Programu, Komisja Europejska, wspierana przez specjalnie utworzony komitet, w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi:

- dąży do zapewnienia porównywalności danych i informacji oraz zgodności i interoperacyjności systemów i sieci wymiany danych i informacji o zdrowiu,
- zapewnia niezbędną kooperację i komunikację z Europejskim Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób oraz innymi odpowiednimi agencjami UE, aby zoptymalizować wykorzystanie funduszy Wspólnoty³⁰⁴.

Za realizację Programu, podobnie jak w wypadku innych instrumentów finansowych Wspólnoty, odpowiedzialna jest Komisja Europejska. We współpracy z państwami uczestniczącymi monitoruje ona realizację działań Programu w świetle jego zadań (informuje o wynikach PE, Radę i komitet wspierający realizację Programu). Państwa uczestniczące w Programie przedkładają, na wniosek KE, informacje w sprawie realizacji i skutków Programu na ich terytorium. Ponadto KE przedkłada Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu oraz Komitetowi Regionów³⁰⁵:

- do 31 grudnia 2010 roku – zewnętrzne i niezależne śródkresowe sprawozdanie oceniające uzyskane wyniki w odniesieniu do celów Programu oraz jakościowych i ilościowych aspektów jego wdrażania, jak również jego spójność i komplementarność z innymi stosownymi programami, działaniami i funduszami wspólnotowymi,
- do 31 grudnia 2011 roku – komunikat w sprawie kontynuacji Programu,
- do 31 grudnia 2015 roku – zewnętrzne i niezależne sprawozdanie z oceny *ex post*, obejmujące wdrażanie i wyniki Programu.

³⁰⁴ Por.: art. 7 ust. 3 Decyzji PE i Rady nr 1350/2007 z 23 października 2007 roku. Z racji tematyki Programu wprowadzono do Decyzji nr 1350/2007 zapis, w myśl którego KE wraz z państwami członkowskimi zapewnia zgodność wdrażania Programu z wszystkimi właściwymi przepisami prawa dotyczącymi ochrony danych osobowych oraz, w odpowiednich wypadkach, wprowadzenie mechanizmów zapewniających poufność i bezpieczeństwo tych danych, *ibidem*, art. 7 ust. 4.

³⁰⁵ Por.: *ibidem*, art. 13.

XII. PROGRAMOWANIE ROZWOJU REGIONALNEGO 2007–2013

W nowoczesnym podejściu do rozwoju regionalnego niezwykle istotne jest planowanie jego zasadniczych kierunków w ramach systemu wieloletniego programowania. Przedstawienie konstytutywnych elementów programowania w UE musi jednak zostać poprzedzone analizą wzmiankowanego zagadnienia w dwójakiej perspektywie: wspólnotowej i krajowej. Przyjmując pierwszą perspektywę, wspólnotową, należy mieć na uwadze następujący proces, a mianowicie przygotowywanie przez KE raportów kohezyjnych dotyczących stopnia spójności rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej. Wyznacznikami są tutaj takie klasyczne wskaźniki makroekonomiczne, jak PKB *per capita* bądź stopa bezrobocia. W taki sposób skonstruowany trzeci raport kohezyjny stał się podstawą przygotowania priorytetów polityki regionalnej na lata 2007–2013 i, w następnej kolejności, poszczególnych dokumentów strategicznych (Strategicznych Wytycznych Wspólnoty).

Dokumenty te, których zadaniem jest diagnoza sytuacji na poziomie całej Unii, wskazują cele, które należy osiągnąć. Aczkolwiek państwa członkowskie zobowiązane są do osiągnięcia poszczególnych celów, to nic nie stoi na przeszkodzie, aby czyniły to w sposób właściwy dla krajowych rozwiązań prawnych i organizacyjnych. Uprawnione jest mimo to postawienie pytania: na ile państwa członkowskie mają swobodę kreowania własnej polityki regionalnej, jeżeli zasadnicze kierunki wydatkowania środków zostały już określone przez Unię? Udzielenie odpowiedzi nie jest proste, jeśli wziąć pod uwagę, że ze strony Wspólnoty istnieje wymóg komplementarności poszczególnych rozwiązań narodowych z wytycznymi i właściwymi rozwiązaniami prawnymi na poziomie wspólnotowym.

Dlatego nie zaskakuje to, że państwa członkowskie, chcąc wpisać się w kierunki wydatkowania środków wspólnotowych, w mniejszym lub większym stopniu przenoszą prawie identyczne zapisy ze strategicznych dokumentów unijnych do własnych dokumentów planistycznych. Chcąc jednakże uniknąć mechanicznego przenoszenia takich uregulowań, państwa członkowskie powinny zwracać szczególną uwagę na proces programowania od samego jego początku, a więc już w momencie przygotowywania poszczególnych wytycznych ze strony odpowiednich instytucji unijnych. Zaniechanie tego skutkuje jednym: po przygotowaniu wszystkich dokumentów na poziomie UE państwom członkowskim nie pozostaje nic innego jak implementacja poszczególnych wytycznych. Z lepszym bądź gorszym skutkiem.

Zastosowany w tej części opracowania podział analizy programowania na wspólnotowe i krajowe ma charakter umowy. Nie są to bowiem dwa niezależne od siebie procesy, przeciwnie – uzupełniają się one. Przy czym należy mieć świadomość, że programowanie wspólnotowe determinuje ów proces na poziomie krajowym bądź regionalnym nie tylko w kontekście merytorycznym, ale i czasowym. W rozumieniu autorów

ta właśnie okoliczność wystarczająco uzasadnia niezbędność wspomnianego podziału. Poniżej omówiono część wspólnotową oraz część krajową (w tym regionalną dla RPO) programowania na podstawie polskich rozstrzygnięć prawno-proceduralnych.

1. Zasadnicze kierunki programowania na poziomie wspólnotowym

1.1. Strategiczne Wytyczne Wspólnoty

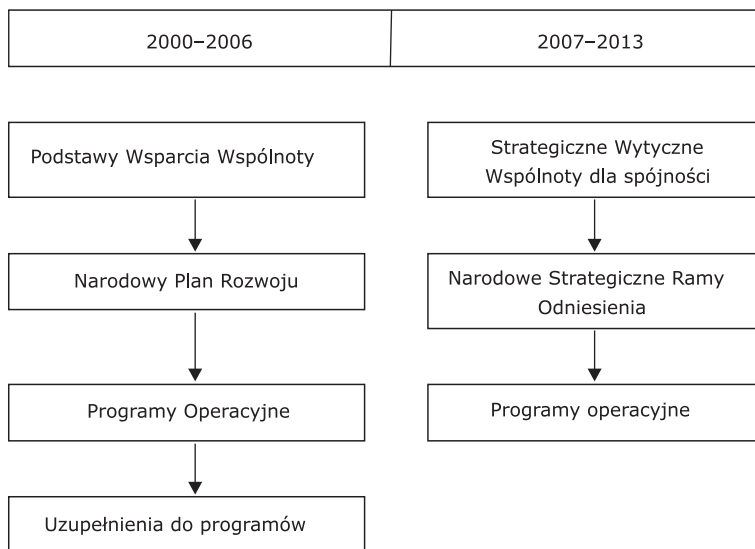
Na poziomie Wspólnoty strategiczne podejście określone zostało w Rozporządzeniu ogólnym nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku. Jego zapisy przedstawiają proces programowania strategicznych dokumentów zarówno na poziomie wspólnotowym, jak i krajowym, a także etapy strategicznego monitorowania realizacji polityki spójności i w państwach członkowskich, i na poziomie wspólnotowym. Zarówno zapisy Tytułu II dotyczące strategicznych dokumentów (art. 25–26), jak i strategicznego monitorowania (art. 29–31) wykazują ważne różnice w stosunku do odpowiednich zapisów Rozporządzenia nr 1260/1999 obowiązującego w poprzedniej perspektywie budżetowej. W nowym okresie programowania zrezygnowano z ustalenia Podstaw Wsparcia Wspólnoty na rzecz Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia.

Przygotowanie związłych Strategicznych Wytycznych Wspólnoty dla Spójności (SWW) leży w gestii Rady. Jest to obszerny dokument mający znaczenie dla całej Unii Europejskiej. Zawiera wytyczne w zakresie spójności gospodarczej i terytorialnej oraz określa szacunkowe ramy interwencji. Wytyczne te przyjmowane są z uwzględnieniem postanowień innych dokumentów o charakterze zaleceń dotyczących dwóch dziedzin życia: polityki gospodarczej i zatrudnienia¹. Wzmiankowany dokument może podlegać przeglądowi (w połowie okresu programowania), w którym poza instytucjami UE biorą udział także państwa członkowskie. Nie oznacza to jednak dla państw członkowskich konieczności dokonywania przeglądu krajowych programów operacyjnych oraz Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (NSRO).

SWW dla spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej stanowią indykatywne ramy dla państw członkowskich, wskazując jednoznacznie na konieczność koncentrowania środków na następujących priorytetach:

- 1) zwiększanie atrakcyjności państw członkowskich, regionów i miast poprzez poprawę dostępności, zapewnienie odpowiedniej jakości i poziomu usług oraz zachowanie stanu środowiska,
- 2) wspieranie innowacyjności, przedsiębiorczości oraz rozwoju gospodarki opartej na wiedzy poprzez wykorzystywanie możliwości w dziedzinie badań i innowacji, w tym nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych,

¹ Art. 25 ust. 4 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

Schemat 17. Dokumenty programowe w latach 2000–2006 oraz 2007–2013

Źródło: *Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich w zakresie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2007–2013*, <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/3220F58B-3FB9-4C94-A6CC-E357A01BC32C/27734/pakiet7komentarzedorzporz3.pdf>, s. 48

- 3) tworzenie większej liczby lepszych miejsc pracy poprzez zainteresowanie większej liczby osób zdobyciem zatrudnienia oraz działalnością gospodarczą, zwiększenie zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw oraz zwiększenie inwestycji w kapitał ludzki.

Atrakcyjność wymieniona w priorytecie 1 jest związana z dostępnością geograficzną, determinowaną infrastrukturą transportową, której rozwój odbywać się musi z poszanowaniem środowiska naturalnego. Bez wątpienia bowiem infrastruktura transportowa jest jednym z czynników sprzyjających rozwojowi gospodarczemu². Ułatwia ona przepływ osób i towarów, przyczynia się do zwiększenia wydajności. Uwzględniając efekt synergii, Rada stwierdziła³ konieczność wzmacniania spójności między ochroną środowiska a wzrostem gospodarczym i wskazała na trzy powody takiego argumentowania⁴:

- zapewnia długofalową stabilność wzrostu gospodarczego,
- obniża zewnętrzne koszty gospodarki związane ze środowiskiem (np. koszty ochrony zdrowia, koszty oczyszczania lub koszty likwidacji szkód),
- stymuluje innowacje i tworzenie nowych miejsc pracy.

² Nie chodzi tutaj tylko o dostęp do sieci transportu wielkotonażowego, drogowego, ale również infrastrukturę lotniczą. Por.: Grzegorz Gorzelak / Bohdan Jałowiecki, *Konkurencyjność regionów*, [w:] *Studia regionalne i lokalne 1* (2000), s. 14.

³ Por.: pkt 1.1.2 Załącznika do Decyzji Rady nr 702/2006 z 6 października 2006 roku, [w:] *Dz.U. UE* nr L 291 z 21 października 2006 roku.

⁴ *Ibidem*, pkt 1.1.1.

Do atrakcyjności w wymiarze ekologicznym – według zapisów SWW – przyczynia się także wykorzystanie tradycyjnych źródeł energii. Dlatego duże znaczenie ma dotowanie rozwoju i wykorzystywania technologii opartych na odnawialnych i alternatywnych źródłach energii (wiatr, słońce, biomasa) w ciepłownictwie i chłodnictwie. Jednocześnie realizacja tego typu projektów oznacza osiągnięcie jednego z celów lizbońskich, polegającego na zapewnieniu do 2010 roku pochodzenia 21% „unijnej” energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii⁵.

Wspieranie wzrostu poziomu wiedzy i innowacyjności (priorytet 2) wymaga zmian gospodarczych o charakterze strukturalnym. Dotyczy to w głównej mierze wsparcia sfery badawczo-rozwojowej, szczególnie w sektorze prywatnym. Konkurencyjność przedsiębiorstw europejskich zależy bowiem w dużej mierze od ich zdolności do szybkiego wprowadzania na rynek rozwiązań innowacyjnych. Uzasadnia się przy tym konieczność dotowania sfery badawczo-rozwojowej niedoskonałością rynku oraz publicznym charakterem niektórych inwestycji w BRT. W tym zakresie wytyczne przedstawiają się w sposób następujący⁶:

- wzmacnianie współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami oraz między przedsiębiorstwami a publicznymi instytucjami badawczymi/placówkami szkolnictwa wyższego; przykładowo poprzez wspieranie tworzenia regionalnych i ponadregionalnych klastrów⁷,
- wspieranie działalności w zakresie BRT w MŚP oraz transferu technologii (umożliwianie dostępu MŚP do usług z zakresu BRT w instytucjach badawczych finansowanych ze środków publicznych),
- wspieranie regionalnych inicjatyw transgranicznych i transnarodowych mających na celu wzmocnienie współpracy badawczej oraz rozwijanie zdolności innowacyjnych w dziedzinach priorytetowych dla polityki badawczej Wspólnoty,
- wzmacnianie rozwijania zdolności w zakresie BRT, w tym technologii informacyjnych i komunikacyjnych, infrastruktury badawczej oraz kapitału ludzkiego w dziedzinach o wysokim potencjale wzrostu,
- dostarczanie usług wspierających przedsiębiorstwa w celu umożliwienia im, a w szczególności MŚP, zwiększania konkurencyjności oraz umiędzynarodowienia, poprzez wykorzystanie możliwości, jakie stwarza rynek wewnętrzny UE. Wykorzystanie efektu synergii (transfer technologii, parków naukowych, technologii informacyjnych i komunikacyjnych – TIK, inkubatorów i usług powiązanych, współpracy z klastrami) powinno stać się priorytetowym celem przy świadczeniu usług dla przedsiębiorstw. Usługi te powinny również oferować bardziej tradycyjne wsparcie w zakresie zarządzania, wprowadzania do obrotu, wsparcia technicznego, rekrutacji oraz innych usług specjalistycznych i handlowych,
- promocja przedsiębiorczości oraz ułatwianie powstawania i rozwoju nowych przedsiębiorstw. Nacisk powinien zostać położony również na promocję tworze-

⁵ Por.: ibidem, pkt 1.1.3.

⁶ Por.: ibidem, pkt 1.2.1.

⁷ Jest to sieć małych i średnich przedsiębiorstw, które ze względu na swoją niewielką siłę przy działaniu w pojedynkę, decydują się na współpracę. Klastry obejmują kontakty i współpracę przedsiębiorstw z instytucjami naukowo-badawczymi i władzami publicznymi.

nia spółek typu *spin-out*⁸ i *spin-off*⁹ z instytucji badawczych lub przedsiębiorstw przy wykorzystaniu różnorodnych technik (podnoszenie poziomu świadomości, przygotowywanie prototypów oraz świadczenie wsparcia dla kadry zarządzającej w kierunku rozwoju technologicznego, a także dla przyszłych przedsiębiorców).

W ramach wspierania wzrostu poziomu wiedzy i innowacyjności za priorytetowe uznano również promowanie społeczeństwa informacyjnego rozumiane jako¹⁰:

- zapewnienie wykorzystywania TIK przez przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe oraz promowanie rozwoju poprzez zrównoważone wsparcie popytu i podaży na towary i usługi zarówno prywatne, jak i publiczne z zakresu IT, a także poprzez zwiększone inwestycje w kapitał ludzki,
- udostępnienie technologii informacyjnych i komunikacyjnych, w tym usług po przystępnych cenach, w szczególności na obszarach oddalonych (peryferyjnych) i obszarach wiejskich oraz w nowych państwach członkowskich.

Innym zasadniczym komponentem wspierania wiedzy i innowacji jest ułatwianie dostępu do jej finansowania. Dotyczy to finansowania w ramach przedsiębiorstw inwestycji z zakresu rozwoju produkcji, towarów i usług kosztem działań, jak to zostało określone w SWW, „(...) służących poszukiwaniu zysku”¹¹. Zalecenia w tej materii dotyczą¹²:

- wspierania instrumentów finansowania zewnętrznego niebędących dotacjami, takich jak pożyczki, finansowanie zabezpieczonego długu oraz kapitał podwyższonego ryzyka (np. kapitał zaangażowany). Dotacje powinny być wykorzystywane do budowania i utrzymywania infrastruktury ułatwiającej dostęp do finansowania (np. biura transferu technologii, inkubatory, programy gotowości inwestycyjnej). Wspierane mogłyby być również mechanizmy gwarancji w celu ułatwienia MŚP dostępu do mikrokredytów,
- opracowania zintegrowanego podejścia, w ramach którego wspierane będą jednocześnie innowacje, ich przełożenie na nową działalność komercyjną oraz dostępność kapitału podwyższonego ryzyka,
- dotarcia do niektórych określonych grup, przykładowo, młodych przedsiębiorców lub kobiet przedsiębiorców lub grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji (w szczególności wykluczonych społecznie).

⁸ Nowe przedsiębiorstwo, które założone zostało przez co najmniej jednego pracownika instytucji naukowej lub badawczej (osoba ze stopniem naukowym co najmniej doktora) albo studenta bądź absolwenta uczelni w celu komercjalizacji innowacyjnych pomysłów (wiedzy) lub technologii, zwykle niezależne pod względem organizacyjnym od jednostki macierzystej (np. uczelni) oraz posiadające niezależne źródła finansowania.

⁹ Nowe przedsiębiorstwo, które założone zostało przez co najmniej jednego pracownika instytucji naukowej lub badawczej (osoba ze stopniem naukowym co najmniej doktora) albo studenta bądź absolwenta uczelni w celu komercjalizacji innowacyjnych pomysłów (wiedzy) lub technologii, zwykle zależne w pewien sposób (organizacyjnie, formalno-prawnie, finansowo itp.) od organizacji macierzystej (np. uczelni).

¹⁰ Por.: pkt 1.2.3 Załącznika do Decyzji Rady nr 702/2006 z 6 października 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 291 z 21 października 2006 roku.

¹¹ Ibidem, pkt 1.2.4.

¹² Ibidem.

Mając zaś na uwadze zwiększenie liczby i poprawę jakości miejsc pracy (priorytet 3), wskazać przyjdzie, że priorytety dotyczące tej dziedziny określone zostały w Europejskiej Strategii Zatrudnienia¹³. SWW w tym miejscu wskazuje kolejność działań w zakresie osiągnięcia pełnego zatrudnienia i wyższej wydajności. Przede wszystkim mowa jest o inwestycjach w infrastrukturę, rozwijaniu przedsiębiorstw i działalności badawczej, które mają niebagatelny wpływ na zwiększenie możliwości zatrudnienia w gospodarce. Aby inwestycje te doprowadziły do maksymalnego zwiększenia zatrudnienia i pozwoliły na stworzenie stałych miejsc pracy wysokiej jakości, należy w dalszym ciągu rozwijać i wzmacniać kapitał ludzki¹⁴. Konkretyzacją postanowień tej wytycznej są priorytety.

Tabela 130. Wytyczne szczegółowe SWW dla priorytetu zwiększenie liczby i poprawy miejsc pracy

| Nr (zgodnie z numeracją wewnętrzną) | Nazwa priorytetu | Wytyczne szczegółowe |
|-------------------------------------|--|--|
| 3.1 | Promocja uczestnictwa w rynku pracy i przedłużenie aktywności zawodowej większej liczby osób oraz modernizacja systemów zabezpieczenia społecznego | <ul style="list-style-type: none"> wdrażanie polityk zatrudnienia ukierunkowanych na osiągnięcie pełnego zatrudnienia, poprawę jakości i wydajności pracy, a także na wzmocnienie spójności społecznej i terytorialnej wspieranie podejścia do pracy uwzględniającego cykl życiowy zapewnienie integracji na rynku pracy, podnoszenie atrakcyjności miejsc pracy i pokazywanie korzyści płynących z pracy w szczególności dla poszukujących pracy, w tym osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji oraz nieaktywnych dostosowanie kwalifikacji osób pracujących oraz bezrobotnych do potrzeb rynku pracy |
| 3.2 | Zwiększenie zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw oraz elastyczności rynku pracy | <ul style="list-style-type: none"> promowanie elastyczności połączonej z bezpieczeństwem zatrudnienia" oraz zmniejszanie segmentacji rynku pracy, przy należyтым uwzględnieniu roli partnerów społecznych zapewnienie niskich kosztów pracy oraz mechanizmów ustalania płac |
| 3.3 | Zwiększenie inwestycji w kapitał ludzki poprzez lepszą edukację i poprawę kwalifikacji | <ul style="list-style-type: none"> rozszerzenie i podniesienie poziomu inwestycji w kapitał ludzki dostosowanie systemów edukacji i szkolenia w odpowiedzi na nowe wymagania dotyczące kwalifikacji |
| 3.4 | Zdolności administracyjne | <ul style="list-style-type: none"> wspieranie opracowywania dobrej polityki i programów, monitorowania, oceny oraz oceny oddziaływania poprzez studia, statystyki, porady ekspertów oraz przewidywanie, wspieranie koordynacji międzyresortowej i dialogu między odpowiednimi podmiotami publicznymi i prywatnymi wzmacnianie budowania zdolności w zakresie realizacji polityk i programów, w tym w odniesieniu do uszczelniania systemu prawnego oraz egzekwowania prawa, w szczególności poprzez określanie potrzeb w zakresie szkoleń, przegląd rozwoju kariery, ocenę, realizację zasad otwartego zarządzania, szkolenia kadry kierowniczej i personelu oraz konkretne wsparcie kluczowych służb i podmiotów sfery społeczno-gospodarczej |

¹³ Por.: COM (2005) 141 z 12 kwietnia 2005 roku, s. 28–36.

¹⁴ Por.: pkt 1.3 akapit 1 Załącznika do Decyzji Rady nr 702/2006 z 6 października 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 291 z 21 października 2006 roku.

| | | |
|-----|---|---|
| 3.5 | Wspieranie utrzymania dobrego poziomu zdrowia pracowników | <ul style="list-style-type: none"> • zapobieganie zagrożeniom dla zdrowia w celu zwiększenia poziomu wydajności za pomocą kampanii informacyjnych na temat zdrowia i poprzez zapewnianie transferu wiedzy i technologii, a także zapewnianie, że służba zdrowia posiada niezbędne kwalifikacje, produkty i sprzęt pozwalające zapobiec zagrożeniom i zmniejszyć potencjalną szkodę wyrażaną przez nie • wyrównywanie niedostatków infrastruktury ochrony zdrowia oraz wspieranie skutecznego świadczenia usług w wypadkach, gdy ma to wpływ na rozwój gospodarczy mniej zamożnych państw członkowskich i regionów; działania te powinny opierać się na szczegółowej analizie optymalnego poziomu świadczenia usług i odpowiedniej technologii |
|-----|---|---|

* Mowa tutaj o modelu *flexicurity*. W tym modelu uwzględnić należy cztery następujące komponenty: a) elastyczne i przewidywalne warunki umów (z perspektywy pracownika i pracodawcy, a także osób posiadających stałe zatrudnienie i nieposiadających go) osiągane dzięki nowoczesnemu prawu pracy, układowi zbiorowemu i organizacji pracy; b) kompleksowe strategie uczenia się przez całe życie, zapewniające stałą zdolność pracowników, szczególnie osób z najsłabszych grup społecznych, do dostosowywania się do zmian gospodarczych i bycia zatrudnionym; c) skuteczna aktywna polityka rynku pracy, pomagająca w radzeniu sobie z szybkimi zmianami, umożliwiająca skrócenie okresów bezrobocia i ułatwiająca zmianę pracy; d) nowoczesne systemy zabezpieczenia społecznego, zapewniające odpowiednie wsparcie dochodów, sprzyjające zatrudnieniu i ułatwiające mobilność na rynku pracy. Chodzi tu o uwzględnienie szerokiego spektrum przepisów dotyczących zabezpieczenia społecznego (świadczenia dla bezrobotnych, emerytury, ochrona zdrowia itp.), umożliwiających pogodzenie pracy z obowiązkami związanymi z życiem prywatnym i rodzinnym, takimi jak opieka nad dziećmi. Por.: COM (2007) 359 wersja końcowa z 27 czerwca 2007 roku, s. 6 i 10 n.

Źródło: pkt 1.3.1–5 Załącznika Decyzji Rady nr 702/2006 z 6 października 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 291 z 21 października 2006 roku

W SWW znajdują się także kwestie nawiązujące do terytorialnego wymiaru polityki spójności. Wymiar ten sprowadzić można do następującego pytania: czy priorytetem dla polityki spójności UE są obszary miejskie czy wiejskie? Dokonując analizy poszczególnych zapisów SWW, wolno postawić tezę, że więcej uwagi poświęcono aglomeracjom. Jest to jednak zrozumiałe, ponieważ w nowym okresie programowania WPR (a w zasadzie Wspólnotowa Polityka Obszarów Wiejskich) została wyłączona z polityki spójności. Zasadnie podnoszony jest przy tym argument mówiący o tym, że ponad 60% ludności Unii mieszka na obszarach miejskich liczących ponad 50 000 mieszkańców¹⁵. W miastach i na obszarach miejskich zlokalizowana jest także większość miejsc pracy, przedsiębiorstw i wyższych uczelni, mających przecież kluczowe znaczenie dla osiągnięcia spójności społecznej.

Europejskie ośrodki miejskie przyciągają zwykle osoby o wysokich kwalifikacjach, nakręcając przez to tzw. efekt spirali sprzyjający innowacjom i przedsiębiorczości. Dlatego programy skoncentrowane na obszarach miejskich przybierają różne formy. Przykładowo, mogą to być działania promujące miasta jako siłę napędową rozwoju regionalnego, których celem powinny być ulepszenia w dziedzinie konkurencyjności (np. poprzez tworzenie klastrów). Wsparcie może być kierowane również na działania w zakresie promowania przedsiębiorczości, innowacji i rozwoju usług, w tym usług produ-

¹⁵ Por.: COM (2006) 385 z 12 lipca 2006 roku.

cenkich. Duże znaczenie przypisuje się także pozyskiwaniu i utrzymaniu siły roboczej o wysokich kwalifikacjach.

Mimo że w latach 2007–2013 obszary wiejskie objęte są wsparciem funduszy rolnych (EFRG, EFRROW) wyłączonych z polityki spójności, SWW odnosi się również do kwestii rozwoju obszarów wiejskich. Mowa tutaj o wspieraniu zróżnicowania gospodarczego obszarów wiejskich oraz obszarów o niekorzystnym położeniu ze względu na warunki przyrodnicze. W tej dziedzinie wsparcie za pośrednictwem instrumentów polityki spójności ma na celu uzupełnienie działań EFRROW, które polegają na wsparciu restrukturyzacji i zróżnicowania gospodarki na obszarach wiejskich Europy poprzez, przykładowo, zapewnienie dostępu do usług publicznych i ograniczenie odpływu ludności. Wzmocnienie zasobów lokalnych przy wsparciu nowych technologii ma służyć rozwijaniu klastrów gospodarczych. Ważne jest przy tym, by zapewnić uzyskanie efektu synergii między działaniami, które są finansowane w ramach EFRR, EFS i FS a EFR oraz EFRROW na danym obszarze oraz w ramach określonego obszaru działalności. W praktyce wymaga to wytyczenia linii demarkacyjnej interwencji poszczególnych instrumentów finansowych na poziomie Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia¹⁶.

Poza wyżej wymienionymi priorytetami dużą wagę, stosownie do doświadczeń wynikających z poprzedniego okresu programowania, przywiązuje się do kwestii horyzontalnych korespondujących z odnowioną Strategią Lizbońską. Bez względu na dziedzinę życia, którą wspierać ma polityka spójności, jej zadaniem jest koncentrowanie się na badaniach, innowacjach oraz na podnoszeniu jakości kapitału ludzkiego. W myśl zapisów SWW właśnie na te działania, aby w pełni urzeczywistnić ich realizację, powinny być wyasygnowane znaczne środki finansowe. Dlatego na uwagę zasługuje tu zalecenie wymiany dobrych praktyk, w szczególności tych, które przyniosły pożądane skutki dla wzrostu zatrudnienia¹⁷. Jest to niewątpliwie istotny zapis, który nowym państwom członkowskim UE wskazuje kierunek poszukiwania sprawdzonych rozwiązań u swoich bardziej doświadczonych partnerów z Unii.

Inną kwestią o znaczeniu horyzontalnym jest tutaj zasada zrównoważonego rozwoju. Dotyczy ona promowania rozwoju gospodarczego, wzrostu konkurencyjności i zatrudnienia przy jednoczesnym poszanowaniu środowiska naturalnego. Nie mniej ważna pozostaje również, podnoszona obecnie we wszystkich niemalże dokumentach programowych, kwestia równości kobiet i mężczyzn. Fakt ten oznacza konieczność uwzględnienia tej kwestii na każdym etapie przygotowania i realizacji programów operacyjnych¹⁸. W wymiarze projektowym sytuacja taka wymaga zapewnienia, że w trakcie realizacji projektu dostęp do poszczególnych form wsparcia czy produktów projektu będzie taki sam dla kobiet, jak i dla mężczyzn, o ile nie jest to sprzeczne ze specyfiką projektu. Na państwach członkowskich spoczywa także obowiązek uniemożliwienia wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną¹⁹.

¹⁶ Por.: pkt 2.2 Załącznika do Decyzji Rady nr 702/2006 z 6 października 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 291 z 21 października 2006 roku.

¹⁷ Por.: pkt 1, ibidem.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Szczególną wagę przyznano wsparciu dla osób niepełnosprawnych.

1.2. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia

Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO) przygotowywane są przez państwo członkowskie po konsultacji z partnerami społecznymi i przy współpracy z KE. W celu opracowania kierunków wydatkowania środków każde państwo musi uwzględnić priorytety zawarte w SWW, jak również w innych dokumentach strategicznych²⁰. Każde państwo członkowskie przekazuje KE dokument w terminie pięciu miesięcy od chwili przyjęcia SWW²¹. Jednocześnie państwo może przedstawić do zatwierdzenia programy operacyjne. Od złożenia NSRO przez dane państwo Komisja ma trzy miesiące na wniesienie uwag²². Następnie KE przyjmuje wykaz programów operacyjnych i indykatywną roczną alokację z każdego funduszu na poszczególne programy operacyjne.

Podstawowym dokumentem służącym realizacji polityki spójności jest program operacyjny. Państwa członkowskie nie muszą przedstawiać KE innych dokumentów określających sposób interwencji poszczególnych funduszy poza Narodowymi Strategicznymi Ramami Odniesienia i programami operacyjnymi. W Polsce w latach 2004–2006 wśród dokumentów programowych funkcjonował jeszcze jeden, na podstawie którego KE przekazywała Polsce środki o charakterze uzupełnienia programu operacyjnego²³. W latach 2007–2013 tę rolę przejął szczegółowy opis priorytetów programu operacyjnego²⁴.

Pamiętać należy, że wszystkie dokumenty programowe są bardzo złożonymi strategiami. Dla przykładu, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia zawierają m.in. następujące elementy:

- analizę dysproporcji, słabości i potencjału rozwojowego, z uwzględnieniem tendencji w gospodarce europejskiej i światowej,
- strategię wybraną na podstawie tej analizy, w tym priorytety tematyczne i terytorialne,
- wykaz programów operacyjnych dla Celów Konwergencji oraz Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie,

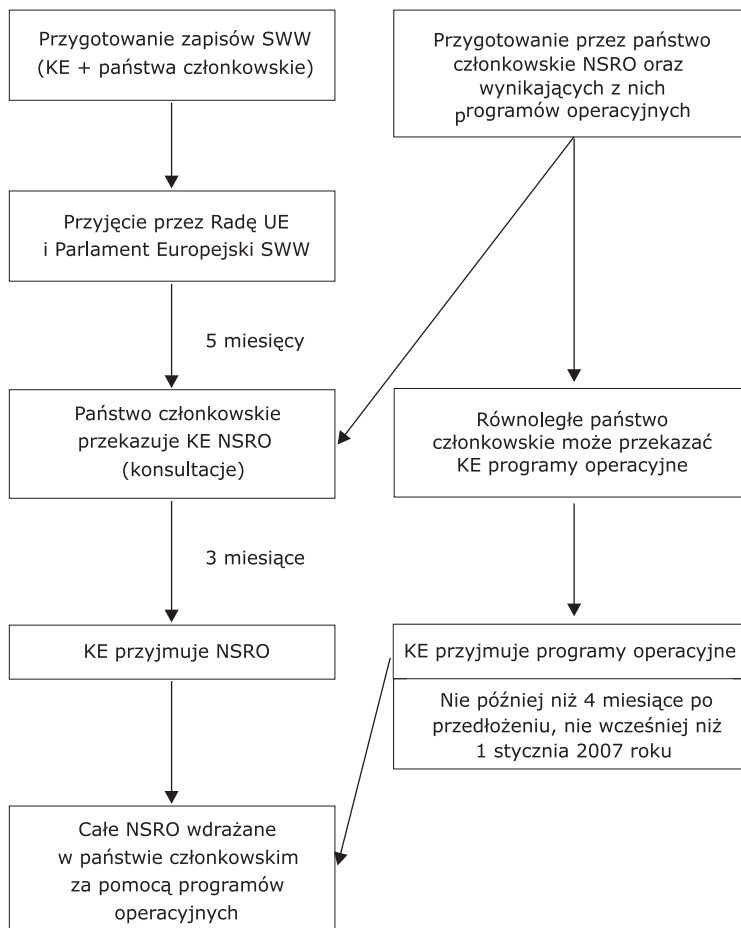
²⁰ Strategiczne wytyczne dla polityki zatrudnienia państw członkowskich w: COM (2005) 600 z 12 lipca 2005 roku. Ogólne wytyczne polityki gospodarczej państw członkowskich i Wspólnoty z 12 lipca 2005 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 205 z 6 sierpnia 2005 roku.

²¹ Polska jako jeden z pierwszych krajów członkowskich złożyła na ręce KE Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO). Miało to miejsce w grudniu 2006 roku. Pełna nazwa dokumentu to Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia – Narodowa Strategia Spójności 2007–2013 (drugi człon nazwy, nieprzewidziany w Rozporządzeniu nr 1083/2006, uzmysławiać ma polskiemu czytelnikowi cele i rolę dokumentu. Dokument ten został wydany przez MRR pod tytułem: Narodowa Strategia Spójności 2007–2013, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia w maju 2007 roku). Por.: Piotr Żuber, *Zmiany w polityce spójności UE i ich wpływ na sposób wykorzystania środków z UE*, [w:] Marek Szczepański, *Fundusze UE dla jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007–2013*, Warszawa 2007, s. 32.

²² Por.: art. 28 ust. 1 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

²³ Np. Uzupełnienie Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego, Uzupełnienie Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich itp.

²⁴ Art. 26 ust. 1 pkt 2 Ustawy z 6 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. RP z 2006 roku, nr 227, poz. 1658 oraz Dz.U. RP z 2007 roku, nr 140, poz. 984.

Schemat 18. Proces przyjmowania Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia

Źródło: Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich w zakresie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2007–2013, <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/3220F58B-3FB9-4C94-A6CC-E357A01BC32C/27734/pakiet7komentarzedorzporz3.pdf>, s. 53

- opis sposobu, w jaki wydatki w ramach Celów Konwergencja i Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie przyczynią się do realizacji priorytetów Unii Europejskiej w zakresie promowania konkurencyjności i tworzenia miejsc pracy,
- indykatywną roczną alokację z każdego funduszu na poszczególne programy²⁵.

²⁵ Art. 27 ust. 4 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

W wypadku kiedy państwo objęte jest Celem Konwergencja (np. Polska), przedstawia się:

- działania przewidywane w celu zwiększenia wydajności administracji państwa członkowskiego,
- kwotę całkowitych środków przewidzianych na interwencje w ramach EFRROW oraz EFR,
- informacje niezbędne do przeprowadzenia weryfikacji *ex ante* przestrzegania zasady dodatkowości. Komisja musi się bowiem upewnić, że państwo członkowskie zapewni współfinansowanie programów operacyjnych na odpowiednim poziomie narodowych środków publicznych.

Polska tak jak pozostałe kraje przygotowała Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013. Jest to kluczowy dokument wyznaczony na poziomie krajowym przez MRR, a zatwierdzony przez KE Decyzją nr CCI2007PL16UNS001 z 7 maja 2007 roku²⁶. Celem strategicznym NSRO jest tworzenie warunków do wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej. Cel ten należy oczywiście rozpatrywać w szerszym kontekście europejskiej polityki spójności. Aby wykazać spójność interwencji, NSRO zakłada wydatkowanie środków w kierunku zasadniczego celu polityki spójności, a mianowicie zwiększenia spójności społecznej i gospodarczej Polski i jej regionów w stosunku do średniej UE. W założeniu ma się to odbywać, oprócz samego wydatkowania środków, również dzięki reformom strukturalnym i koncentracji wydatków w obszarach mających decydujące znaczenie dla tworzenia warunków przyspieszenia wzrostu gospodarczego oraz zwiększania zatrudnienia²⁷.

Stosownie do postanowień Rozporządzenia nr 1083/2006²⁸ Polska zadeklarowała wydatkować co najmniej 60% środków w ramach wszystkich programów operacyjnych na cele związane ze Strategią Lizbońską²⁹. Stopień zaangażowania poszczególnych programów operacyjnych w realizację Strategii Lizbońskiej jest jednak różny³⁰. Ustalenie celów szczegółowych oraz jasnych reguł odnoszących się do sposobu uwzględniania i przestrzegania na poziomie programów operacyjnych zapisów Strategii Lizbońskiej zapewnić ma równowagę pomiędzy osiągnięciem celów proefektywnościowych i wyrównawczych³¹. Poza tym, że cele szczegółowe (horyzontalne) wpisują się w realizację Strategii Lizbońskiej, przyczyniają się one również do osiągnięcia celu głównego NSRO³².

²⁶ Decyzja nr CCI2007PL16UNS00 z 7 maja 2007 roku. Por: <http://www.mrr.gov.pl/Aktualnosci/Fundusze+unijne+07-13/Polska+w+czoLowce+negocjacji.htm>

²⁷ Por.: Narodowa Strategia Spójności 2007–2013, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, Warszawa 2007, s. 49.

²⁸ Por.: art. 9 ust. 3 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

²⁹ Na temat wytycznych w sprawie zatrudnienia dla państw członkowskich por.: Załącznik Decyzji Rady nr 600/2005 z 12 lipca 2005 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 205 z 6 sierpnia 2005 roku.

³⁰ Dla przykładu, w ramach PO IG 95% środków przeznaczonych jest na realizację zadań Strategii Lizbońskiej. Dla PO KL wskaźnik ten wynosi 83%, dla PO IiŚ 67%, PO RPW 44%, dla 10 RPO 42%. Por.: Narodowa Strategia Spójności 2007–2013, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, Warszawa 2007, s. 120.

³¹ Por.: *ibidem*, s. 50.

³² Por.: *ibidem*.

Tabela 131. Cele szczegółowe polskich NSRO wraz z szacunkową procentową alokacją

| Nr | Cele szczegółowe NSRO | Waga (w %) |
|----------------|---|------------|
| Cel 1 | Poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowa mechanizmów partnerstwa | 4 |
| Cel 2 | Poprawa jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej | 10 |
| Cel 3 | Budowa i modernizacja infrastruktury technicznej i społecznej mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski | 42 |
| Cel 4 | Podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej oraz rozwój sektora usług | 22 |
| Cel 5 | Wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej | 22 |
| Cel 6 | Wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich | |
| Łącznie | | 100 |

Źródło: Narodowa Strategia Spójności 2007–2013, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, Warszawa 2007, s. 100

Tabela 132. Relacja między priorytetami określonymi w SWW a horyzontalnymi celami szczegółowymi NSRO

| STRATEGICZNE WYTYCZNE WSPÓLNOTY | | NARODOWE STRATEGICZNE RAMY ODNIESIENIA |
|---|--|--|
| Zwiększenie atrakcyjności Europy i jej regionów pod względem inwestycji i zatrudnienia | | |
| 1.1.1 | Rozszerzenie i poprawa infrastruktury transportowej | Cel 3. Budowa i modernizacja infrastruktury technicznej i społecznej mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski |
| 1.1.2 | Wzmacnianie efektu synergii między ochroną środowiska a wzrostem | |
| 1.1.3 | Podjęcie kwestii intensywnego wykorzystywania tradycyjnych źródeł energii w Europie | |
| Poprawa poziomu wiedzy i innowacyjności na rzecz wzrostu | | |
| 1.2.1 | Zwiększenie i lepsze ukierunkowanie inwestycji na BRT | Cel 4. Podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej oraz rozwój sektora usług |
| 1.2.2 | Ułatwianie innowacji i promowanie przedsiębiorczości | |
| 1.2.3 | Promowanie społeczeństwa informacyjnego dla wszystkich | |
| 1.2.4 | Poprawa dostępu do finansowania | |
| Zwiększenie liczby i poprawa jakości miejsc pracy | | |
| 1.3.1 | Przyciągnięcie na rynek pracy i przedłużenie aktywności zawodowej większej liczby osób oraz modernizacja systemów zabezpieczenia społecznego | Cel 2. Poprawa jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej |
| 1.3.2 | Zwiększenie zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw oraz elastyczności rynków pracy | |
| 1.3.3 | Zwiększenie inwestycji w kapitał ludzki poprzez lepszą edukację i poprawę kwalifikacji | |

| | | |
|---|--|---|
| 1.3.4 | Zdolności administracyjne | Cel 1. Poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowa mechanizmów partnerstwa |
| 1.3.5 | Wspieranie utrzymania dobrego poziomu zdrowia pracowników | Cel 2. Poprawa jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej |
| Terytorialny wymiar polityki spójności | | |
| 2.1 | Wkład miast we wzrost i zatrudnienie | Cel 5. Wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej |
| 2.2 | Wspieranie zróżnicowania gospodarczego obszarów wiejskich, obszarów rybołówstwa oraz obszarów o niekorzystnym położeniu ze względu na warunki przyrodnicze | Cel 6. Wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich |
| 2.4 | Współpraca transgraniczna | Cel 5. Wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej |
| 2.5 | Współpraca ponadnarodowa | |
| 2.6 | Współpraca międzyregionalna | |

Źródło: Narodowa Strategia Spójności 2007–2013, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, Warszawa 2007, s. 52

Zaprezentowany układ celów odzwierciedla główne kierunki koncentracji działań polityki spójności w Unii. Nie da się jednak osiągnąć tak wyznaczonych celów, nie podejmując reform w sferze regulacyjnej (finanse publiczne, system prawny działalności gospodarczej, funkcjonowanie rynku pracy itp.). Tymczasem uważnie analizując tekst NSRO, można zauważyć tendencję polegającą na każdorazowym uzasadnianiu każdego zapisu priorytetami wspólnotowymi. Czytelnik może wręcz odnieść wrażenie, że więcej w tekście jest tego rodzaju uzasadnień aniżeli wyczerpującej analizy problemów i zasobów, które następnie przenieść można na cele NSRO. Sama konstrukcja tego dokumentu wskazuje przy tym jednoznacznie na tradycyjne podejście do metodologii budowy programu rozwoju, przeprowadza się bowiem analizę („tego, co było”), ocenę („tego, co jest”), a następnie syntezę („co można zrobić, aby wzmocnić siłę sprawczą tego, co stymuluje do rozwoju”).

Obok działań o charakterze prawnym, finansowym i instytucjonalnym cele NSRO osiągane są za pomocą programów i projektów współfinansowanych ze strony instrumentów strukturalnych UE, którymi są:

- Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (PO IiŚ) – EFRR i FS,
- Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka (PO IG) – EFRR,
- Program Operacyjny Kapitał Ludzki (PO KL) – EFS,
- 16 Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) – EFRR,
- Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej (PO RPW) – EFRR,
- Program Operacyjny Pomoc Techniczna (PO PT) – EFRR,
- Programy Operacyjne Europejskiej Współpracy Terytorialnej (PO EWT) – EFRR.

Wyżej wymienione programy operacyjne zarządzane są na poziomie kraju, a w wypadku RPO zarządzanie ma miejsce na poziomie 16 województw.

Wszystkie programy stanowią podstawowy poziom operacyjny NSRO. Przyczyniają się więc do osiągnięcia celu strategicznego oraz horyzontalnych celów szczegółowych na-

kreślonych w tym dokumencie, a jednocześnie priorytetów przyjętych w SWW. Osiągnięcie celów szczegółowych w ramach NSRO wymaga skoordynowanego podejścia w co najmniej dwóch lub większej liczbie programów operacyjnych. Każdy z poszczególnych programów, ze względu na swoją specyfikę oraz charakter, umożliwia osiągnięcie celów szczegółowych w różnym stopniu i zakresie³³.

Tabela 133. Instytucje Zarządzające PO i RPO w okresie 2007–2013

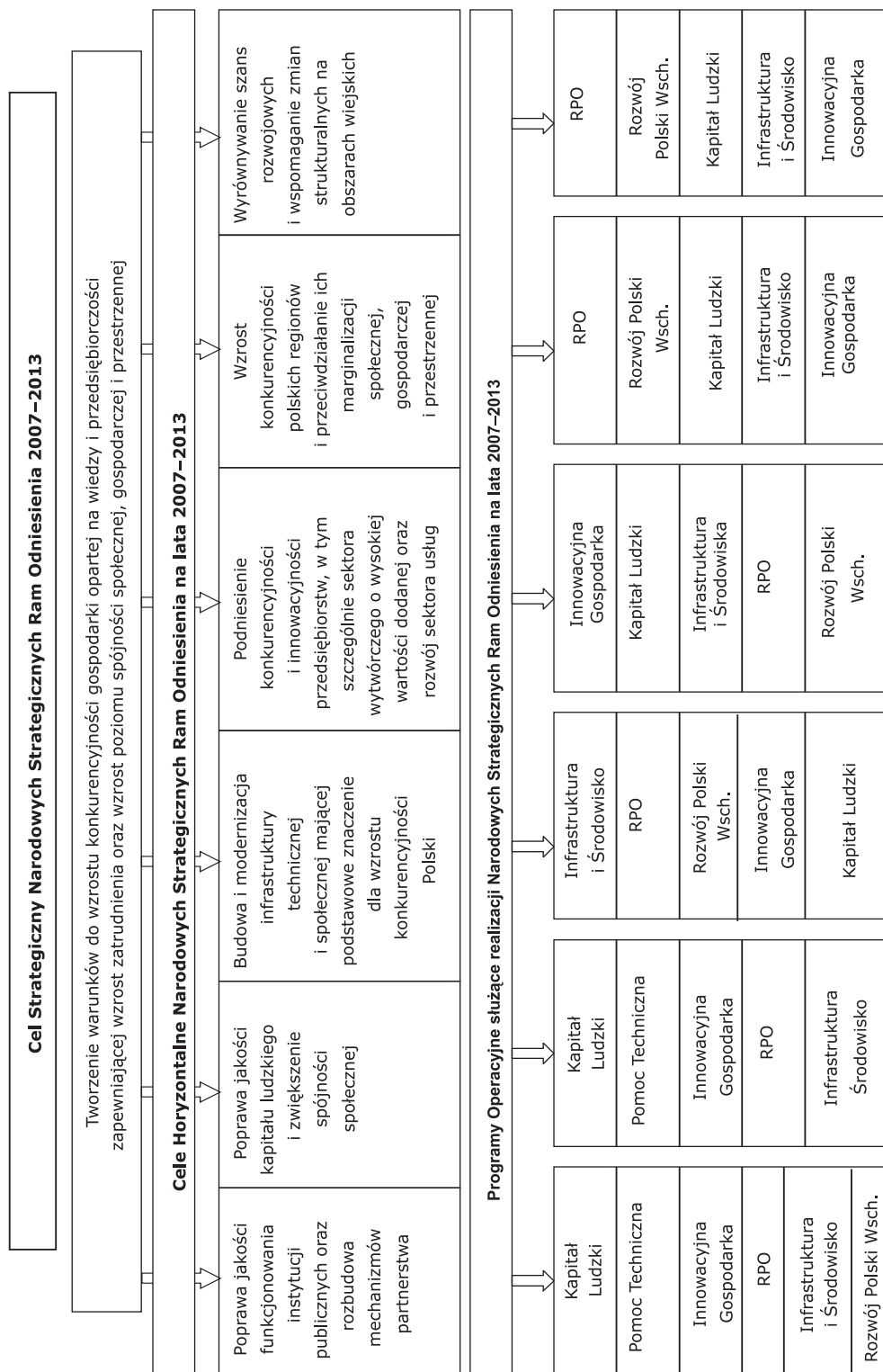
| Program Operacyjny | Instytucja Zarządzająca |
|---------------------------------------|---|
| PO Infrastruktura i Środowisko | minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego |
| PO Innowacyjna Gospodarka | minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego |
| PO Rozwój Polski Wschodniej | minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego |
| PO Pomoc Techniczna | minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego |
| PO Kapitał Ludzki | minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego |
| RPO Województwa Dolnośląskiego | Zarząd Województwa Dolnośląskiego |
| RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego | Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego |
| RPO Województwa Lubelskiego | Zarząd Województwa Lubelskiego |
| RPO Województwa Lubuskiego | Zarząd Województwa Lubuskiego |
| RPO Województwa Łódzkiego | Zarząd Województwa Łódzkiego |
| RPO Województwa Małopolskiego | Zarząd Województwa Małopolskiego |
| RPO Województwa Mazowieckiego | Zarząd Województwa Mazowieckiego |
| RPO Województwa Opolskiego | Zarząd Województwa Opolskiego |
| RPO Województwa Podkarpackiego | Zarząd Województwa Podkarpackiego |
| RPO Województwa Podlaskiego | Zarząd Województwa Podlaskiego |
| RPO Województwa Pomorskiego | Zarząd Województwa Pomorskiego |
| RPO Województwa Śląskiego | Zarząd Województwa Śląskiego |
| RPO Województwa Świętokrzyskiego | Zarząd Województwa Świętokrzyskiego |
| RPO Województwa Warmińsko-Mazurskiego | Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego |
| RPO Województwa Wielkopolskiego | Zarząd Województwa Wielkopolskiego |
| RPO Województwa Zachodniopomorskiego | Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego |

Źródło: Narodowa Strategia Spójności 2007–2013, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, Warszawa 2007, s. 110

Układ programów operacyjnych na lata 2007–2013 jest w pewnej mierze wynikiem polskich doświadczeń z okresu programowania 2004–2006. Bez trudu można bowiem zauważyć mniejszą liczbę programów operacyjnych zarządzanych centralnie w stosunku do wielkości środków, jakie zostały przeznaczone do wydatkowania. Decentralizacja zarządzania programami operacyjnymi (zwłaszcza regionalnymi) może przyczynić się do zmniejszenia problemu związanego z dublowaniem interwencji poszczególnych programów. Nade wszystko może to jednak wpłynąć na przepływ informacji, efektywność procesu zarządzania oraz dynamikę wdrażania programu. Szczególnie widoczne jest to w RPO, w którym instytucją zarządzającą, pośredniczącą oraz wdrażającą jest ten sam podmiot – samorząd województwa. Taki system zarządzania może pozwolić na opracowanie jednolitych wytycznych bądź opisów systemów zarządzania i kontroli dla danych programów operacyjnych.

³³ Por.: Narodowa Strategia Spójności 2007–2013, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, Warszawa 2007, s. 98.

Schemat 19. Cele horyzontalne NSRO w Polsce i instrumenty ich osiągnięcia



2. System wdrażania polityki regionalnej w Polsce w latach 2007–2013

2.1. Krajowe ramy prawne programowania interwencji w ramach polityki regionalnej

Latem 2006 roku Parlament Europejski i Rada przyjęły rozporządzenia regulujące wykorzystanie instrumentów polityki spójności. Wejście w życie nowych rozporządzeń wspólnotowych oznaczało konieczność dostosowania polskiego prawodawstwa regulującego wykorzystanie instrumentów strukturalnych w Polsce. Projekt ustawy w tej kwestii został przygotowany przez MRR, poddany konsultacjom międzyresortowym i społecznym, a następnie przyjęty przez Radę Ministrów. W trakcie prac parlamentarnych do tekstu ustawy wprowadzono wiele poprawek (w tym najbardziej kontrowersyjną – dającą wojewodom prawo weta wobec wyboru projektów konkursowych w ramach RPO)³⁴.

Podstawowym celem Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju³⁵ jest stworzenie ram prawnych, które systematyzują sposób prowadzenia polityki rozwoju społeczno-gospodarczego. Ustawa określa podmioty prowadzące politykę rozwoju, tryb współpracy między nimi, podstawowe instrumenty służące realizacji tej polityki oraz wskazuje źródła ich finansowania. Poza tym ów akt wprowadza i definiuje istotne pojęcia z punktu widzenia programowania i realizacji polityki rozwoju (beneficjent, rodzaje projektów, procedury selekcji).

W sensie formalnoprawnym jest to – po wspólnotowych rozporządzeniach – kluczowy akt prawny regulujący zakres praw i obowiązków nie tylko instytucji rządowych bądź samorządów regionalnych, ale i poszczególnych projektodawców. Stanowi on również podstawę do konstruowania krajowego systemu wdrażania funduszy strukturalnych i FS. Oznacza zatem, że przepisy zawarte w przedmiotowej Ustawie mają ograniczone zastosowanie do programów finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Rybackiego, w zakresie, w jakim jest to niezbędne do zapewnienia koordynacji realizacji polityki rozwoju na poziomie strategicznym.

Na uwagę zasługuje przy tym fakt, że po raz pierwszy w polskim akcie prawnym określono katalog działań, które składają się na politykę rozwoju. Są to³⁶:

- ochrona środowiska,
- ochrona zdrowia,
- promocja zatrudnienia, w tym przeciwdziałanie bezrobociu, łagodzenie skutków bezrobocia i aktywizacja zawodowa bezrobotnych,
- rozwój kultury, kultury fizycznej, sportu i turystyki,

³⁴ Marek Szczepański, *Wybrane elementy systemu wdrażania polityki spójności w Polsce w latach 2007–2013*, [w:] Marek Szczepański (red.), *Fundusze UE...*, s. 75.

³⁵ Por.: Ustawa z 6 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. RP z 2006 roku, nr 227, poz. 1658, znowelizowana Ustawą z 29 czerwca 2007 roku, [w:] Dz.U. RP z 2007 roku, nr 140, poz. 984.

³⁶ Art. 2 Ustawy z 6 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. RP z 2006 roku, nr 227, poz. 1658, Ustawa z 29 czerwca 2007 roku, [w:] Dz.U. RP z 2007 roku, nr 140, poz. 984.

- rozwój miast i obszarów metropolitalnych,
- rozwój obszarów wiejskich,
- rozwój nauki i zwiększenie innowacyjności gospodarki, w tym rozwój sektorów opartych na wykorzystaniu nowoczesnych technologii,
- rozwój społecznych zachowań wspólnot lokalnych oraz budowa i umacnianie struktur społeczeństwa obywatelskiego,
- rozwój zasobów ludzkich, w tym podnoszenie poziomu wykształcenia społeczeństwa, kwalifikacji obywateli, jak również zapobieganie wykluczeniu społecznemu oraz łagodzenie jego negatywnych skutków,
- stymulowanie powstawania nowych miejsc pracy,
- tworzenie i modernizacja infrastruktury społecznej i technicznej,
- wspieranie i unowocześnianie instytucji państwa,
- wspieranie rozwoju przedsiębiorczości,
- wspieranie wzrostu gospodarczego,
- zwiększanie konkurencyjności gospodarki.

Analizując powyższe działania, nie da się przeoczyć, że niektóre z nich się pokrywają (np. promocja zatrudnienia i stymulowanie powstawania nowych miejsc pracy lub rozwój zasobów ludzkich). Politykę rozwoju prowadzi Rada Ministrów (w skali kraju), samorząd województwa (w skali regionalnej), samorząd powiatowy i gminny (na poziomie lokalnym). Taką politykę realizuje się na podstawie programów operacyjnych, strategii rozwoju kraju, strategii sektorowych, a także na podstawie innych instrumentów prawnych i finansowych³⁷. Dotyczy to głównie stosownych przepisów prawa wspólnotowego oraz poszczególnych funduszy strukturalnych i FS. Na poziomie kraju kluczowe kompetencje zostały przyznane ministrowi właściwemu ds. rozwoju regionalnego, który w szczególności³⁸:

- wykonuje, o ile ustawa nie stanowi inaczej, zadania państwa członkowskiego określone w przepisach Rozporządzenia nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące EFRR, EFS oraz FS i uchylającego Rozporządzenie nr 1260/1999,
- opracowuje i przedstawia Radzie Ministrów do zatwierdzenia, po zasięgnięciu opinii właściwego ministra albo zarządu województwa, propozycję podziału środków budżetu państwa i środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej między poszczególne programy operacyjne,
- zapewnia zgodność programów operacyjnych z przepisami UE,
- prowadzi – we współpracy z właściwymi ministrami i zarządami województw – negocjacje z Komisją Europejską mające na celu uzgodnienie treści programów operacyjnych,
- współpracuje w zakresie przygotowywania regionalnych programów operacyjnych, monitoruje i kontroluje przebieg ich realizacji oraz zwraca się do zarządów województw z wnioskami dotyczącymi usprawnienia sposobu ich realizacji,
- występuje do KE z wnioskiem o dokonanie przesunięć środków między programami lub między priorytetami,

³⁷ Por.: ibidem, art. 3–4.

³⁸ Por.: ibidem, art. 35 ust. 2 pkt 1–11.

- certyfikuje dla Komisji Europejskiej prawidłowość poniesienia wydatków w ramach programów operacyjnych,
- wyraża zgodę na dofinansowanie projektu w ramach regionalnego programu operacyjnego, którego beneficjentem jest instytucja zarządzająca lub instytucja pośrednicząca,
- opracowuje i przedstawia Radzie Ministrów do zatwierdzenia projekty planów wykonawczych przewidujących finansowanie środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej.

Minister podejmuje poza tym działania mające na celu zapewnienie zgodności sposobu wdrażania programów operacyjnych z prawem wspólnotowym. Nadto strzeże spełniania wymagań określonych przez KE³⁹. Oznacza to, że właściwy minister podejmować może działania, które prowadzą nie tylko do zgodnego z prawem wspólnotowym sposobu wydawania środków, ale i spełniają oczekiwania KE. Należy przyjąć, że oczekiwania te nie są skodyfikowane w postaci wiążącego prawa wspólnotowego (np. rozporządzenia), ale jak wynika z praktyki – w postaci wielu wytycznych. Biorąc pod uwagę rozważania dotyczące tej kwestii z pierwszego rozdziału, wolno tutaj uzupełniając nadmienić, że polski ustawodawca nie dość, że przewidział taką sytuację, to również w pełni ją akceptuje. Co więcej, prerogatywę do wydawania tego rodzaju instrukcji nadał ministrowi właściwemu ds. rozwoju regionalnego, który może wydawać wytyczne dotyczące programów operacyjnych w zakresie⁴⁰:

- szczegółowego opisu priorytetów programu operacyjnego,
- trybu dokonywania wyboru projektów,
- kwalifikacji osób uczestniczących w wyborze projektów,
- trybu dokonywania płatności i rozliczeń,
- trybu monitorowania postępów realizacji programów operacyjnych,
- trybu i zakresu sprawozdawczości z realizacji programów operacyjnych,
- sposobu oceny programów operacyjnych,
- warunków technicznych gromadzenia i przekazywania danych w formie elektronicznej,
- kontroli realizacji programów operacyjnych,
- sposobu postępowania w razie wykrycia nieprawidłowości,
- innych spraw związanych z przygotowaniem i wdrażaniem programów operacyjnych.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na pobudki, którymi kierował się krajowy ustawodawca, dając tak szerokie uprawnienia ministrowi właściwemu ds. rozwoju regionalnego. Po pierwsze, jest to rezultat doświadczeń z poprzedniego okresu programowania. Wówczas część dokumentów programowych miała rangę rozporządzenia⁴¹ właściwego merytorycznie ministra. Powodowało to konieczność każdorazowego uruchamiania długotrwałej procedury wydawania takiego aktu prawnego. To z kolei skutkowało opóźnieniem w pro-

³⁹ Por.: *ibidem*, art. 35 ust. 2 pkt 3.

⁴⁰ Por.: *ibidem*, art. 35 ust. 3 pkt 1–10.

⁴¹ W okresie programowania 2004–2006 do Ustawy o Narodowym Planie Rozwoju, analogicznej do Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju w obecnej perspektywie finansowej, wydano około 92 rozporządzeń. W bieżącym okresie programowania będą to głównie wytyczne.

cesie wdrażania poszczególnych działań (kontraktacji i wydatkowania środków). Wydawanie wytycznych – w odróżnieniu od rozporządzeń – nie wymaga aż tak długotrwałej procedury legislacyjnej⁴². Po drugie, taki stan rzeczy będzie miał niewątpliwie korzystny wpływ na tempo wdrażania poszczególnych programów operacyjnych. Pamiętać bowiem należy, że jest to istotna kwestia, jeśli uwzględnić perspektywę zwrotu środków w razie znacznych opóźnień w ich wydatkowaniu (mowa tutaj o działaniu zasady $n + 3/n + 2$).

Powyższym uwagom towarzyszyć musi i to stwierdzenie, że wydawanie takich wytycznych w sposób mniej lub bardziej pryncypialny stawia ministra w niekorzystnym świetle, albowiem pozwala mu kierować strumieniem publicznych środków funduszowych niejako bez wiedzy KE⁴³. W tej sytuacji rolę dodatkowego zabezpieczenia odgrywa obowiązek zasięgnięcia opinii wśród instytucji pośredniczących i wdrażających w wypadku krajowych programów operacyjnych⁴⁴. Zasięgnięcie opinii jest obligatoryjne w wypadku wydawania wytycznych w zakresie szczegółowego opisu priorytetów programu operacyjnego, trybu dokonywania wyboru projektów, kwalifikacji osób uczestniczących w wyborze projektów, trybu dokonywania płatności i rozliczeń⁴⁵. Niemniej minister nie ma obowiązku uwzględniania uwag zgłoszonych przez poszczególne instytucje.

Należy tutaj wyraźnie podkreślić, że tak wydawane wytyczne w żadnym razie nie są aktem prawnym, ale jedynie instrumentem prawnym mającym na celu standaryzację procedur przyznawania grantów, czy też – szerzej – wdrażania programów operacyjnych. Ich adresatami są IP i IP2 (IW)⁴⁶, które powinny postępować podług ich regulacji. Mimo to beneficjent, aby skutecznie aplikować o fundusze, musi mieć rozeznanie w tego rodzaju instrukcjach wykonawczych. Co więcej, aby otrzymać środki, musi również postępować zgodnie z literą ich zapisów.

Biorąc pod uwagę specyfikę programowania, minister rozwoju regionalnego wydaje dwa rodzaje wytycznych⁴⁷:

- horyzontalne – wspólne dla wszystkich programów operacyjnych,
- szczegółowe – wiążące dla instytucji zajmujących się wdrażaniem konkretnego programu bądź jego komponentu (o ile taki został wydzielony).

⁴² Por.: § 3–10 Zarządzenia Dyrektora Generalnego MRR nr 2 z 15 stycznia 2007 roku w sprawie trybu opracowywania, uzgadniania i podawania do publicznej wiadomości wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego oraz innych dokumentów, http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/C8709B52-DB7F-4888-A4C0-CD030CCDCC93/36761/03_05_Zarządzenie_MRR1501.pdf

⁴³ Warto dodać, że KE nie bierze udziału w wydawaniu wytycznych. Państwo członkowskie nie ma obowiązku konsultacji instrukcji wykonawczych z KE.

⁴⁴ Dla RPO minister właściwy ds. rozwoju regionalnego przygotowuje wytyczne po zasięgnięciu opinii właściwej Instytucji Zarządzającej, czyli samorządu województwa.

⁴⁵ Por.: art. 35 ust. 4 Ustawy z 6 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. RP z 2006 roku, nr 227, poz. 1658.

⁴⁶ Przykładowo są to: Krajowe wytyczne dotyczące kwalifikowania wydatków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007–2013; Wytyczne w zakresie procesu kontroli w ramach obowiązków Instytucji Zarządzającej Programem Operacyjnym; Wytyczne w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007–2013; Wytyczne w zakresie wdrażania projektów innowacyjnych i współpracy ponadnarodowej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki; Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej. Wszystkie te dokumenty wydane zostały przez MRR.

⁴⁷ Wszystkie wytyczne publikowane są na stronach internetowych MRR: www.mrr.gov.pl; oraz w Biuletynie Informacji Publicznej. Komunikat o miejscu publikacji wytycznych i ich zmian, a także terminie, od którego wytyczne bądź ich zmiany będą stosowane, ogłaszany jest w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Por.: art. 1 pkt 12 Ustawy z 29 czerwca 2007 roku, [w:] Dz.U. RP z 2007 roku, nr 140, poz. 984.

Stosownie do zapisów przedmiotowej ustawy polityka rozwoju określana jest w strategiach rozwoju (krajowych, sektorowych, ponadregionalnych⁴⁸, wojewódzkich, powiatowych i gminnych). W tym kontekście również te dokumenty można określić jako programowe. Prowadzi to do stwierdzenia, że termin „dokumenty programowe” jest niezwykle pojemny i oznacza każdy dokument, na podstawie którego planowane jest wydatkowanie środków w ramach funduszy strukturalnych i FS. Najistotniejszą ze strategii pozostaje jednak Strategia Rozwoju Kraju, przyjmowana na okres co najmniej siedmiu lat w trybie ustawy⁴⁹. Również i tutaj dominuje, wspomniane już wcześniej, tradycyjne podejście metodologiczne, albowiem Strategia zawiera w szczególności:

- diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej kraju, z uwzględnieniem stanu środowiska, obecnych i przewidywanych uwarunkowań ochrony środowiska oraz zróżnicowań przestrzennych,
- prognozę tendencji rozwojowych w okresie objętym strategią,
- określenie celów strategicznych polityki rozwoju,
- określenie kierunków interwencji podmiotów, o których mowa w art. 3, służącej osiągnięciu celów strategicznych polityki rozwoju,
- określenie kierunków wspierania rozwoju regionów środkami pochodzącymi z budżetu państwa lub ze źródeł zagranicznych,
- wskaźniki realizacji,
- określenie systemu realizacji oraz ram finansowych.

Podstawowym instrumentem realizującym strategię krajową, sektorową i wojewódzką⁵⁰ jest program operacyjny określający⁵¹:

- sytuację społeczno-gospodarczą sektora bądź województwa, którego dotyczy (w tym mieści się wstępna ocena wyników programu sporządzona przed rozpoczęciem jego realizacji),
- cel główny i cele szczegółowe mierzone za pomocą wskaźników określonych ilościowo,
- priorytety,
- kierunki wydatkowania środków publicznych przeznaczonych na realizację programu,
- sposób monitorowania i oceny stopnia osiągnięcia celu głównego i celów szczegółowych,
- plan finansowy (źródła finansowania, kwota środków przeznaczonych na finansowanie realizacji programu i jej podział między poszczególne priorytety, informacja o wysokości współfinansowania na poziomie programu i priorytetów),
- system realizacji.

Wspomniana ustawa uściśla w polskim porządku prawnym zapisy art. 37 Rozporządzenia ogólnego nr 1083/2006 (w zakresie elementów składowych programu operacyj-

⁴⁸ Obejmujących obszar więcej niż jednego województwa. W wypadku tego typu strategii stosuje się przepisy dotyczące strategii sektorowej. Por.: art. 9 ust. 3 Ustawy z 6 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. RP z 2006 roku, nr 227, poz. 1658.

⁴⁹ Por.: ibidem, art. 10 ust. 2 oraz art. 11 ust. 4.

⁵⁰ Dla wojewódzkich strategii rozwoju są to RPO. Por.: ibidem, art. 15 ust. 1 pkt 2.

⁵¹ Ibidem, art. 17 ust. 1 pkt 1–6.

nego), przy czym wspomniany artykuł traktuje sprawę zasadniczych elementów programu operacyjnego bardziej kompleksowo. Przykładowo, w odniesieniu do priorytetów mowa jest o ich należytych uzasadnieniu. Oznacza to wskazanie na ujęte w diagnozie sytuacji obszary problemowe, które za pośrednictwem priorytetu można uznać za rozwiązane. Program operacyjny zawiera poza tym informację o komplementarności ze środkami finansowanymi z EFRROW i EFR⁵².

Ponieważ programy operacyjne są dokumentami ogólnymi tak dalece, że nie wskazują podmiotów, które mogą składać propozycję projektowe, ani nie wymieniają typów projektów, ustawa przewiduje dokument konkretyzujący zapisy programów operacyjnych. Mowa tu o szczegółowych opisach programów operacyjnych przygotowywanych przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego w wypadku krajowych programów operacyjnych⁵³ oraz samorząd województwa w wypadku RPO. Dokument taki stanowi kompendium wiedzy dla beneficjentów na temat typów i możliwości realizacji projektów w ramach poszczególnych programów operacyjnych. Wskazanie szczegółowych typów projektów, listy potencjalnych typów beneficjentów⁵⁴ oraz systemu wyboru projektów ułatwiać ma potencjalnemu beneficjentowi prawidłowe przygotowanie wniosku.

Szczegółowy opis priorytetów każdorazowo podlega ocenie dokonywanej przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, przede wszystkim pod kątem zgodności z krajowymi wytycznymi. Przed zatwierdzeniem tego dokumentu obowiązkowo przeprowadza się konsultacje społeczne dokumentu, nie rozpatrując jednak uwag sprzecznych z wytycznymi w zakresie szczegółowego opisu priorytetów programu operacyjnego. Taki opis zatwierdzany jest następnie przez właściwą Instytucję Zarządzającą w formie decyzji. Natomiast w wypadku RPO przyjęcie następuje w drodze uchwały zarządu województwa⁵⁵.

2.2. System instytucjonalny

Zagadnienia merytoryczne dotyczące celów wydatkowania funduszy unijnych, choć istotne, nie powinny przesłonić innej kwestii, a mianowicie systemu instytucjonalnego i proceduralnego wydatkowania wspomnianych środków. Mimo że w ramach nowej perspektywy finansowej starano się uprościć strukturę zarządzania, w dalszym ciągu pozostała duża liczba podmiotów, które realizując powierzone im obowiązki odpowiadają za część programowania, zarządzania, wdrażania, monitorowania, informowania kontroli i oceny pomocy strukturalnej. Obsługa całego systemu wymaga przy tym zaangażowania dużych zasobów administracyjnych w postaci wykwalifikowanych pracowników w po-

⁵² Por.: art. 37 ust. 1 lit. f) Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

⁵³ Por.: art. 26 ust. 1 pkt 2 oraz art. 35 ust. 3 pkt 1 Ustawy z 6 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. RP z 2006 roku, nr 227, poz. 1658, Ustawa z 29 czerwca 2007 roku, [w:] Dz.U. RP z 2007 roku, nr 140, poz. 984.

⁵⁴ Stosownie do nowelizacji Ustawy o zasadach polityki rozwoju beneficjentem jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, której Ustawa nadaje zdolność prawną, realizująca projekty finansowane z budżetu państwa lub ze źródeł zagranicznych na podstawie decyzji lub umowy o dofinansowanie projektu. Art. 1 pkt 1 Ustawy z 29 czerwca 2007 roku, [w:] Dz.U. RP z 2007 roku, nr 140, poz. 984.

⁵⁵ Na temat procedury przyjmowania i zakresu szczegółowego opisu priorytetów por.: Wytyczne nr 2 w zakresie szczegółowego opisu priorytetów programu operacyjnego, Warszawa 2007, s. 4–7.

szczególnych instytucjach. Był to jeden z powodów, dla którego wyodrębniony został PO PT; na jego funkcjonowanie przeznaczono 0,8% całości funduszy w ramach NSRO⁵⁶.

2.2.1. Instytucja Zarządzająca

O tym, że Instytucja Zarządzająca (IZ) jest instytucją o kluczowym znaczeniu, świadczy najlepiej lista jej zadań zarówno na poziomie rozporządzeń unijnych⁵⁷, krajowych aktów prawnych⁵⁸, jak i dokumentów strategicznych⁵⁹. Rolę takiej instytucji odgrywać może regionalny (lokalny) organ władzy publicznej lub podmiot publiczny bądź prywatny wyznaczony przez państwo do zarządzania programem⁶⁰. Na gruncie prawa polskiego odpowiedzialny za przygotowanie i realizację programu operacyjnego jest właściwy minister ds. rozwoju regionalnego (dla krajowych PO) lub zarząd województwa (dla RPO). Zadania IZ wynikają głównie z art. 60 Rozporządzenia nr 1083/2006. Do obowiązków IZ należy m.in.:

- zapewnienie zgodności wyboru operacji do finansowania z kryteriami wyboru projektów dla programu,
- zapewnienie istnienia informatycznego systemu rejestracji i przechowywania zapisów księgowych dla każdej operacji w ramach programów operacyjnych,
- gromadzenie danych na temat realizacji programów operacyjnych na cele zarządzania, monitorowania, weryfikacji, audytu i ewaluacji,
- zapewnienie utrzymania przez beneficjentów i inne podmioty uczestniczące w realizacji poszczególnych projektów (operacji) odrębnego systemu księgowego albo odpowiedniego kodu księgowego dla wszystkich transakcji związanych z projektem (operacją) z poszanowaniem krajowych uregulowań prawnych w tej materii,
- zapewnienie prowadzenia kontroli programu operacyjnego, w tym w szczególności przygotowanie planu kontroli systemowych oraz zatwierdzenie planów kontroli innych instytucji,
- dokonywanie oceny postępów realizacji programu na podstawie sprawozdania rocznego,
- przygotowywanie, we współpracy z Instytucjami Pośredniczącymi, raportów o nieprawidłowościach oraz przekazywanie ich do odpowiednich instytucji,
- opracowywanie i przedkładanie KE rocznych końcowych sprawozdań z realizacji PO,
- kierowanie pracą Komitetu Monitorującego,

⁵⁶ Narodowa Strategia Spójności 2007–2013, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, Warszawa 2007, s. 104.

⁵⁷ Por.: art. 59 ust. 1 lit. a) oraz art. 60 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

⁵⁸ Por.: art. 5 pkt 2 Ustawy z 6 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. RP z 2006 roku, nr 227, poz. 1658 oraz Ustawa z 29 czerwca 2007 roku, [w:] Dz.U. RP z 2007 roku, nr 140, poz. 984.

⁵⁹ Narodowa Strategia Spójności 2007–2013, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, Warszawa 2007, s. 109.

⁶⁰ Por.: art. 59 ust. 1 lit. a) Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

- zapewnienie przestrzegania wymogów w zakresie informacji i promocji (w zakresie współfinansowanych ze środków wspólnotowych projektów i programów operacyjnych oraz podkreślenia roli wspólnoty i zapewnienia przejrzystości pomocy pochodzącej z tych środków)⁶¹.

2.2.2. Instytucja Pośrednicząca

Rolę Instytucji Pośredniczącej (IP) odgrywać może organ administracji publicznej lub inna jednostka sektora finansów publicznych, której powierzona została część zadań związanych z realizacją PO. Tak przedstawia się definicja IP w Ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z 6 grudnia 2006 roku⁶². Natomiast Rozporządzenie ogólne⁶³ dopuszcza możliwość wystąpienia w tej roli podmiotu prywatnego. Strona polska wyznaczyła IP dla wszystkich programów operacyjnych w celu wykonywania części zadań Instytucji Zarządzającej w ramach poszczególnych osi priorytetowych.

Co ważne, dokonując takiej delegacji, IZ zachowuje całkowitą odpowiedzialność za całość realizacji danego programu. Zakres delegacji określany jest indywidualnie dla każdego programu w odniesieniu do danej osi priorytetowej (lub grup osi priorytetowych). Wybór IP dokonywany jest na poziomie administracji rządowej zgodnie z Ustawą z dnia 4 września 1997 roku o działaniach administracji rządowej⁶⁴ oraz zapisanymi w niej kompetencjami poszczególnych ministrów. Ostateczne powołanie IP następuje poprzez podjęcie przez Radę Ministrów uchwały przyjmującej program operacyjny⁶⁵. Powierzenie części zadań związanych z realizacją PO może dotyczyć⁶⁶:

- przygotowania i przekazania IZ propozycji szczegółowego opisu priorytetów programu operacyjnego na podstawie wytycznych ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego,
- przygotowania i przekazania Komitetowi Monitorującemu propozycji kryteriów wyboru projektu,
- dokonywania, na podstawie określonych kryteriów, wyboru projektów, które będą dofinansowane w ramach programu operacyjnego,
- zawierania umów z beneficjentami o dofinansowanie projektu,
- kontroli realizacji dofinansowanych projektów,
- dokonywania płatności ze środków programu operacyjnego na rzecz beneficjentów,
- odzyskiwania kwot nienależnie wypłaconych beneficjentom,
- prowadzenia działań informacyjnych i promocyjnych.

⁶¹ Por.: ibidem, art. 69.

⁶² Art. 5 pkt 3 Ustawy z 6 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. RP z 2006 roku, nr 227, poz. 1658 oraz Ustawa z 29 czerwca 2007 roku, [w:] Dz.U. RP z 2007 roku nr 140, poz. 984.

⁶³ Art. 2 pkt 6 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

⁶⁴ Por.: Ustawa z 4 września 1997 roku, [w:] Dz. U. RP z 2003 roku, nr 159, poz. 1548 z późn. zm.

⁶⁵ Narodowa Strategia Spójności 2007–2013, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, Warszawa 2007, s. 110.

⁶⁶ Art. 27 ust. 1 Ustawy z 6 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. RP z 2006 roku, nr 227, poz. 1658 oraz Ustawa z 29 czerwca 2007 roku, [w:] Dz.U. RP z 2007 roku, nr 140, poz. 984.

2.2.3. Instytucja Wdrażająca (Instytucja Pośrednicząca II stopnia)

Instytucja Wdrażająca – IW (Instytucja Pośrednicząca II stopnia, IP) jest to podmiot publiczny lub prywatny odpowiedzialny za realizację zadań odnoszących się bezpośrednio do beneficjentów na podstawie porozumienia lub umowy w ramach PO zawartej z IP⁶⁷. IW (IP II) odgrywa także rolę IP⁶⁸. W niektórych programach operacyjnych powierzono pewne funkcje Instytucjom Pośredniczącym II stopnia. W Polsce instytucja taka odpowiedzialna jest za wdrażanie poszczególnych działań (grup operacji). Przy czym wdrażanie należy rozumieć jako zespół czynności wykonywanych w związku z realizacją poszczególnych projektów, np. wyboru projektów do realizacji (na podstawie kryteriów finansowania operacji zatwierdzonych przez Komitet Monitorujący). Poza tym IW (IP II) zajmuje się nadzorem ich realizacji, sprawdzaniem wniosków beneficjenta o płatność, poświadczaniem kwalifikowalności poniesionych przez beneficjenta kosztów oraz kontrolą realizacji projektów. Z punktu widzenia beneficjenta jest to instytucja kluczowa, z którą najczęściej się kontaktuje – zarówno na etapie przygotowywania propozycji aplikacji, jak i podczas wdrażania projektu.

2.2.4. Instytucja Certyfikująca

Ważnym ogniwem w systemie instytucjonalnym wdrażania funduszy strukturalnych i FS jest Instytucja Certyfikująca (IC). Jej zadanie polega na poświadczaniu prawidłowości poniesionych wydatków w ramach PO i RPO. W związku z wymaganiami KE przygotowuje ona wiele sprawozdań i poświadczeń, m.in. z zakresu⁶⁹:

- wiarygodności systemów księgowania, na których oparte są deklaracje wydatków,
- zgodności wydatków z mającymi zastosowanie zasadami wspólnotowymi i krajowymi,
- uwzględnienia wyników audytów finansowych,
- prowadzenia ewidencji kwot podlegających procedurze odzyskiwania.

Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego certyfikuje dla KE prawidłowość poniesionych wydatków w ramach PO. W zakresie pełnionej funkcji IC jest komórką niezależną od komórek wykonujących funkcje IZ. IC w ramach RPO deleguje część swoich zadań w zakresie certyfikacji na rzecz urzędów wojewódzkich odgrywających rolę tzw. Instytucji Pośredniczących w certyfikacji, przy zachowaniu jednakże przez Instytucję Certyfikującą odpowiedzialności za delegowane zadania (zgodnie z art. 59 ust. 2 Rozporządzenia nr 1083/2006).

Powierzenie wykonywania części zadań Instytucji Certyfikującej następuje – zgodnie z art. 12 Rozporządzenia nr 1828/2006 – poprzez zawarcie przez Instytucję porozumienia. Przybierają one formę pisemnych porozumień IC z poszczególnymi urzędami wojewódzkimi i określają zakres powierzonych zadań oraz obowiązki. Urzędy woje-

⁶⁷ Por.: ibidem, art. 5 pkt 4.

⁶⁸ W rozumieniu art. 2 pkt 6 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

⁶⁹ Por.: art. 61 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

wódkie, na rzecz których delegowane są zadania ze strony IC, pełnią funkcję instytucji pośredniczących w certyfikacji⁷⁰.

2.2.5. Instytucja Audytowa

Dla wszystkich programów operacyjnych funkcję Instytucji Audytowej (IA) pełni generalny inspektor kontroli skarbowej, powołany w strukturze Ministerstwa Finansów. Zadania Instytucji Audytowej opisane są w art. 62 oraz art. 71 ust. 2 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006. Z przeprowadzonych czynności audytowych IA przygotowuje sprawozdania wraz z ewentualnymi zaleceniami. Za wdrożenie zaleceń w terminach określonych przez Instytucję Audytową odpowiedzialne są Instytucje Zarządzające poszczególnymi programami operacyjnymi.

2.2.6. Komitet Monitorujący

Komitet Monitorujący (KM) śledzi skuteczność i jakość wdrażania PO i RPO. Dla każdego z PO ustanawiany jest jeden Komitet Monitorujący. Komitet powoływany jest w drodze zarządzenia przez właściwego ministra, który odgrywa rolę Instytucji Zarządzającej dla danego PO. Dla RPO również powoływane są KM. Ma to miejsce na podstawie stosownej uchwały podjętej przez zarząd województwa⁷¹. Za kierowanie pracą KM odpowiada właściwa IZ, co oznacza, że KM dla krajowych PO przewodniczy minister właściwy ds. rozwoju regionalnego. Dla PO KL powołano Podkomitet Monitorujący w związku z podziałem programu na komponent centralny i regionalny. Jednocześnie utworzono 16 Podkomitetów Monitorujących PO KL, który skupia się na priorytetach VI–IX.

Wbrew pozorom nie jest to instytucja jedynie obserwująca postępy we wdrażaniu poszczególnych PO czy ich komponentów. Jej zadanie polega bowiem na analizie i przyjmowaniu szczegółowych kryteriów wyboru projektów bądź zatwierdzaniu zmian tych kryteriów. Wśród innych zadań wymienić można m.in. badanie postępu w zakresie osiągnięcia szczegółowych celów określonych w programie na podstawie dokumentów przedkładanych przez IZ⁷². Ponadto istotne jest również analizowanie rezultatów realizacji programu, w szczególności osiągnięcia celów wyznaczonych dla każdego priorytetu oraz wyników ewaluacji. Co więcej, Komitet (a w wypadku komponentu regionalnego PO KL, Podkomitet) ma prawo przedkładania IZ propozycji zmian PO ułatwiających osiągnięcie celów funduszy strukturalnych i FS⁷³. Monitorowanie programu operacyjnego jest prowadzone na poziomie NSRO przez instytucję koordynującą NSRO oraz Komitet Koordynujący NSRO.

W skład Komitetu, w ramach programów zarządzanych centralnie, wchodzi m.in. przedstawiciele Instytucji Zarządzającej, Instytucji Pośredniczących, ministrów właściwych ze względu na rodzaj działalności objętej programem, ministra właściwego ds.

⁷⁰ Narodowa Strategia Spójności 2007–2013, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, Warszawa 2007, s. 111.

⁷¹ Por.: art. 36 ust. 2 Ustawy z 6 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. RP z 2006 roku, nr 227, poz. 1658; oraz Ustawa z 29 czerwca 2007 roku, [w:] Dz.U. RP z 2007 roku, nr 140, poz. 984.

⁷² Dla Podkomitetu Monitorującego PO KL w ramach jego komponentu regionalnego jest to właściwa IP.

⁷³ Por.: art. 65 lit. a)–c) i f) Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

rozwoju regionalnego – jako koordynatora NSRO, ministra właściwego ds. finansów publicznych oraz w charakterze obserwatorów przedstawiciele strony samorządowej reprezentowani przez Konwent Marszałków i instytucje zarządzające RPO. W wypadku RPO w skład Komitetu Monitorującego wchodzi przedstawiciele Instytucji Zarządzającej RPO, samorządów (powiatów, gmin) z terenu danego województwa, Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, przedstawiciele wojewody, ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego – jako koordynatora NSRO i RPO, ministra właściwego ds. finansów publicznych. Członkami Komitetów Monitorujących zarówno w odniesieniu do programów zarządzanych centralnie, jak i Komitetów Monitorujących RPO są reprezentanci partnerów społecznych i gospodarczych (organizacje pracodawców i organizacje związkowe, izby gospodarcze, organizacje pozarządowe oraz przedstawiciele środowiska akademicko-naukowego i inni), oraz, z głosem doradczym, przedstawiciele Komisji Europejskiej, EBI i EFI⁷⁴.

2.2.7. Krajowa Jednostka Oceny

Zadaniem Krajowej Jednostki Oceny (KJO) jest przeprowadzanie ewaluacji⁷⁵ na dwóch głównych poziomach, tj. Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia oraz programów operacyjnych. Ewaluacja na poziomie NSRO (strategiczna) dotyczy w szczególności kwestii horyzontalnych oraz przekrojowych odnoszących się do więcej niż jednego programu operacyjnego. Ewaluacja na poziomie programów operacyjnych (operacyjna) polega na wypracowaniu standardów ewaluacji w zakresie poszczególnych programów operacyjnych.

Proces ewaluacji NSRO oraz programów operacyjnych realizowany jest na podstawie Planów ewaluacji sporządzanych przez KJO (Plan ewaluacji NSRO) oraz Instytucje Zarządzające (Plany ewaluacji PO)⁷⁶. Szczegółowe zadania KJO przedstawiają się następująco⁷⁷:

⁷⁴ Por.: Narodowa Strategia Spójności 2007–2013, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, Warszawa 2007, s. 111 n. Na temat sposobu wylaniania członków KM PO, RPO oraz Podkomitetów Monitorujących, a także funkcjonowania tychże por.: Wytyczne nr 3 dotyczące komitetów monitorujących, Warszawa 2007, s. 4–19.

⁷⁵ Ewaluacja jest systematycznym gromadzeniem informacji na temat działania, właściwości rezultatów programów, personelu oraz produktów, które są wykorzystywane przez specjalistów do redukcji niepewności wokół programu i poprawienia jego efektywności. Por.: Katarzyna Ekiert, *Ewaluacja w administracji publicznej*, Warszawa 2004, s. 7. Na potrzeby funduszy strukturalnych i FS zdefiniowano to pojęcie jako osąd (ocenę) wartości interwencji publicznej dokonany przy uwzględnieniu odpowiednich kryteriów (skuteczności, efektywności, użyteczności, trafności i trwałości) i standardów. Osąd dotyczy zwykle potrzeb, jakie muszą być zaspokojone w wyniku interwencji oraz osiągniętych efektów. Ewaluacja oparta jest na specjalnie w tym celu zebranych i zinterpretowanych informacjach za pomocą odpowiedniej metodologii. Por.: Wytyczne nr 6 w zakresie ewaluacji programów operacyjnych na lata 2007–2013, Warszawa 2007, http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/45A9F2FC-0F8F-4D3C-A3CD-F59112C9D964/34057/wyt_nr6_ewaluacja.pdf, s. 4.

⁷⁶ Por.: Narodowa Strategia Spójności 2007–2013, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, Warszawa 2007, s. 112.

⁷⁷ Wytyczne nr 6 w zakresie ewaluacji programów operacyjnych na lata 2007–2013, Warszawa 2007, http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/45A9F2FC-0F8F-4D3C-A3CD-F59112C9D964/34057/wyt_nr6_ewaluacja.pdf, s. 6.

- planowanie i koordynacja procesu ewaluacji NSRO oraz zapewnienie przestrzegania ogólnie przyjętych standardów ewaluacji funduszy strukturalnych stosowanych w Unii Europejskiej,
- rozpowszechnianie wiedzy na temat stosowanych w Unii Europejskiej ogólnie przyjętych standardów ewaluacji funduszy strukturalnych,
- sporządzenie Wytycznych w zakresie ewaluacji programów operacyjnych na lata 2007–2013,
- przedkładanie Komitetowi Koordynującemu NSRO oraz Instytucji Koordynującej NSRO informacji o planowanych działaniach w zakresie ewaluacji,
- przekazywanie wyników ewaluacji na poziomie NSRO Komitetowi Koordynującemu NSRO, Instytucji Koordynującej NSRO oraz KE na jej życzenie,
- zapewnienie przeprowadzenia ewaluacji strategicznych na poziomie NSRO,
- zapewnienie przeprowadzenia ewaluacji operacyjnych związanych z monitorowaniem realizacji NSRO, w szczególności w wypadku gdy monitorowanie wykazuje znaczne odstępstwa od początkowo określonych celów,
- zapewnienie we współpracy z Instytucjami Zarządzającymi przeprowadzenia do dnia 30 czerwca 2011 roku ewaluacji stopnia realizacji programów operacyjnych, której wyniki posłużą do dokonania alokacji krajowej rezerwy wykonania,
- publikacja wyników przeprowadzonych ewaluacji,
- współpraca ze środowiskami eksperckimi w celu podnoszenia jakości badań i całego procesu ewaluacji,
- koordynacja budowy potencjału ewaluacyjnego w instytucjach zaangażowanych w proces ewaluacji NSRO i PO na lata 2007–2013,
- monitorowanie procesu wdrażania rekomendacji sformułowanych w wyniku przeprowadzonych ewaluacji.

2.2.8. Komitet Koordynujący NSRO 2007–2013

Komitet Koordynujący NSRO 2007–2013 (KK) jest to instytucja powołana fakultatywnie w celu koordynacji polityk horyzontalnych oraz strategicznego monitorowania i oceny realizacji NSRO. Obraduje pod przewodnictwem ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego. Zadaniem KK jest nie tylko monitorowanie realizacji NSRO, ale również zapewnienie koordynacji działań w ramach polityki rozwoju (polityki spójności, regionalnej czy strukturalnej) oraz, co istotne, WPR i Wspólnej Polityki Rybackiej.

W skład KK poza ministrem rozwoju regionalnego wchodzi⁷⁸:

- po jednym przedstawicielu IZ z każdego programu operacyjnego,
- przedstawiciel ministrów zaangażowanych w realizację poszczególnych PO,
- ministrowie: ds. finansów publicznych, gospodarki, rolnictwa,
- przedstawiciele IZ dla RPO,
- Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego,
- przedstawiciele partnerów społeczno-gospodarczych (przedstawiciel każdej z organizacji pracowników i każdej z organizacji pracodawców),

⁷⁸ Por.: § 2 ust. 1 Zarządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego nr 6 z 11 kwietnia 2007 roku w sprawie Komitetu Koordynacyjnego Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007–2013, http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/C8709B52-DB7F-4888-A4C0-CD030CCDCC93/31232/z6_mrr_komitet_koordynujacy.pdf

- pięciu przedstawicieli organizacji pozarządowych wskazanych przez Radę Działalności Pożytku Publicznego,
- po jednym przedstawicielu środowiska akademicko-naukowego, delegowanych przez: Radę Główną Szkolnictwa Wyższego, Konferencję Rektorów Akademickich Szkół Polskich, Radę Główną Jednostek Badawczo-Rozwojowych.

Ponadto w posiedzeniach KK, na zaproszenie przewodniczącego, uczestniczyć mogą, w charakterze obserwatorów i bez prawa głosu, przedstawiciele:

- Komisji Europejskiej,
- Europejskiego Banku Inwestycyjnego,
- Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego,
- ministrów właściwych odpowiedzialnych za realizację w okresie 2007–2013 strategii sektorowych w rozumieniu ustawy z 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁷⁹,
- wojewodów.

Tak szerokie grono podmiotów uczestniczących w obradach KK ma za zadanie formułowanie opinii i zaleceń na temat przebiegu wdrażania polityk horyzontalnych w celu zapewnienia spójnego podejścia w realizacji funduszy unijnych. W szczególności dotyczy to wypracowania takich mechanizmów, które zapobiegałyby pokrywaniu się interwencji z różnych programów operacyjnych. Takie zagrożenia dają się bowiem dostrzec we wspólnych obszarach interwencji funduszy rolnych (wyłączonych z programowania w ramach polityki spójności), funduszy strukturalnych i FS. Ponieważ prawo wspólnotowe zakazuje wielokrotnego finansowania tego samego typu operacji z różnych funduszy, na państwach członkowskich spoczywa obowiązek zastosowania, na poziomie krajowym, takich rozwiązań, które wyraźnie określą zakres interwencji poszczególnych funduszy.

Służy temu tzw. linia demarkacyjna stanowiąca zespół kryteriów dla określonych typów projektów. Wskazuje ona program operacyjny, w ramach którego taki projekt może zostać sfinansowany. Ma to na celu uniemożliwienie wielokrotnego finansowania ze środków różnych funduszy UE. Dokument stanowi tabelaryczne zestawienie zidentyfikowanych na etapie programowania wspólnych obszarów interwencji funduszy UE. Poprzez zawarte w nim kryteria demarkacyjne rozdziela interwencje pomiędzy programami operacyjnymi. Kryteria odnoszą się do zasięgu terytorialnego, charakteru projektów, wartości (kosztów kwalifikowanych) projektów i rodzaju beneficjenta⁸⁰.

Poza tym do zadań KK NSRO zaliczyć można⁸¹:

- monitorowanie poziomu wydatków ponoszonych w ramach realizacji polityki spójności, służących realizacji Strategii Lizbońskiej,

⁷⁹ Por.: Ustawa z 6 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. RP z 2006 roku, nr 227, poz. 1658 oraz Ustawa z 29 czerwca 2007 roku, [w:] Dz.U. RP z 2007 roku, nr 140, poz. 984.

⁸⁰ Por.: <http://www.mrr.gov.pl/ProgramyOperacyjne+2007-2013/Linia+demarkacyjna/>

⁸¹ § 3 ust. 1 Zarządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego nr 6 z 11 kwietnia 2007 roku w sprawie Komitetu Koordynacyjnego Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007–2013, http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/C8709B52-DB7F-4888-A4C0-CD030CCDCC93/31232/z6_mrr_komitet_koordynujacy.pdf

- opiniowanie propozycji modyfikacji systemu realizacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007–2013 i jego usprawnień, wynikających z analiz, raportów i informacji,
- opiniowanie działań naprawczych dotyczących trudności z realizacją programów operacyjnych,
- opiniowanie i zatwierdzanie propozycji przesunięcia środków pomiędzy programami operacyjnymi,
- opiniowanie i zatwierdzenie raportu z realizacji programów operacyjnych na potrzeby podziału środków krajowej rezerwy wykonania,
- wydawanie opinii na temat zgodności działań realizowanych w ramach krajowych programów operacyjnych z działaniami realizowanymi w ramach regionalnych programów operacyjnych,
- monitorowanie spójności realizowanych działań w ramach programów operacyjnych celu Konwergencja z działaniami realizowanymi w ramach celu Europejska współpraca terytorialna,
- monitorowanie spójności realizowanych działań w ramach programów operacyjnych celu Konwergencja i celu Europejska współpraca terytorialna z innymi działaniami strukturalnymi,
- monitorowanie spójności realizowanych działań w ramach programów operacyjnych celu Konwergencja i celu Europejska współpraca terytorialna z działaniami realizowanymi ze środków MF EOG oraz NMF,
- zapewnienie prawidłowości funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli poszczególnych programów operacyjnych.

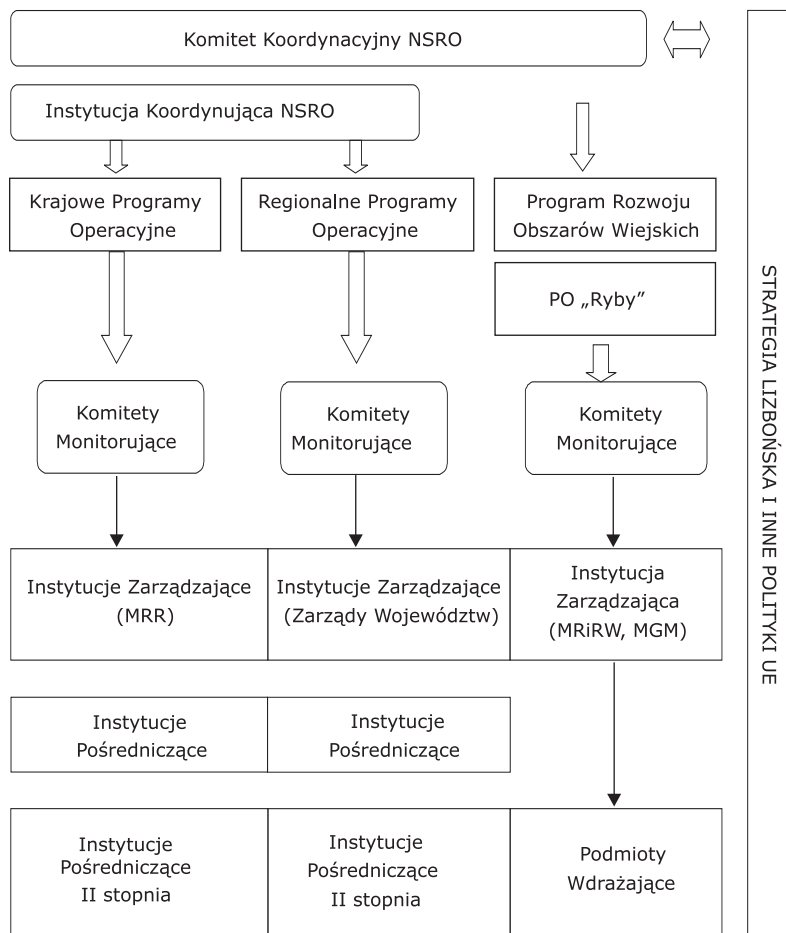
2.3. Krajowe dokumenty o charakterze strategicznym

2.3.1. Krajowy Program Reform na lata 2005–2008

Krajowy Program Reform na lata 2005–2008 (KPR) przygotowany został w związku z Decyzją Rady nr 600/2005 dotyczącą przygotowania przez państwa członkowskie planów strategicznych, które wskazywałyby, jak poszczególne państwa zamierzają wdrażać odnowioną Strategię Lizbońską⁸². Inaczej mówiąc, UE uznała, że urzeczywistnienie celów Strategii Lizbońskiej jest możliwe wtedy, gdy zostaną podjęte konkretne i zdecydowane działania dla jej urzeczywistnienia na poziomie państw członkowskich. Poza tym z punktu widzenia UE program taki stanowi pewnego rodzaju zobowiązanie dla poszczególnych krajów członkowskich.

Krajowy Program Reform na lata 2005–2008 został zaakceptowany przez Radę Ministrów 27 grudnia 2005 roku, a następnie przekazany do Komisji Europejskiej. KPR jest dokumentem przedstawiającym działania, które podejmuje państwo członkowskie dla realizacji odnowionej Strategii Lizbońskiej. Mimo że jest to dokument obejmujący lata 2005–2008, a więc niewpisujący się w pełni w nową perspektywę finansową, priorytety tam zawarte stanowią punkt wyjścia dla innych krajowych dokumentów strategicznych (Strategii Rozwoju Kraju przygotowanej na lata 2007–2015, ale również dla

⁸² Krajowy Program Reform na lata 2005–2008, Warszawa 2005, s. 3.

Schemat 20. Instytucjonalny system koordynacji NSRO, ERROW oraz EFR

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/NR/rdonlyres/0FF106AD-CC10-493C-A81C-B479568DC12B/41492/liniademarkacyjna7.ppt>

strategii sektorowych). Dlatego w procesie programowania wsparcia w ramach nowej perspektywy budżetowej zwracano uwagę, zgodnie z zaleceniami KE, na komplementarność istniejących i nowo programowanych działań.

Dokument podzielony jest na trzy obszary: makroekonomiczny, mikroekonomiczny i rynku pracy – zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej sformułowanymi dla KPR do wszystkich krajów członkowskich. W ramach tych obszarów wskazano sześć priorytetów wynikających z uwarunkowań społeczno-gospodarczych i kluczowych wyzwań, które stoją przed polską gospodarką. Głównym celem KPR jest utrzymanie szybkiego tempa wzrostu gospodarczego sprzyjającego tworzeniu nowych miejsc pracy, z zachowaniem zasad zrównoważonego rozwoju. Za czynniki umożliwiające ten wzrost ucho-

dążą m.in. dynamiczny eksport oraz inwestycje krajowe i zagraniczne, dla których Polska przewiduje pełne otwarcie.

Priorytety KPR przedstawiają się następująco⁸³:

- 1) konsolidacja finansów publicznych i poprawa zarządzania finansami publicznymi,
- 2) rozwój przedsiębiorczości,
- 3) wzrost innowacyjności przedsiębiorstw,
- 4) rozwój i modernizacja infrastruktury oraz zapewnienie warunków konkurencji w sektorach sieciowych,
- 5) tworzenie i utrzymanie nowych miejsc pracy oraz zmniejszanie bezrobocia,
- 6) poprawa zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw poprzez inwestowanie w kapitał ludzki.

Dla osiągnięcia celów Strategii Lizbońskiej rozumianych jako dążenie do pełnego zatrudnienia oraz poprawy jakości zasobów ludzkich duże znaczenie mają priorytety dotyczące polityki rynku pracy (priorytet 5 i 6). I tak, w kontekście tworzenia i utrzymania nowych miejsc pracy postuluje się zmniejszenie obciążeń nakładanych na pracowników o najniższych dochodach. Dokument przedstawia następującą diagnozę w tym względzie. Polska charakteryzuje się relatywnie wysokimi podatkami, sytuującymi nasz kraj w grupie państw o wysokich obciążeniach pracy najmniejszej. Tymczasem wysokie opodatkowanie pracy zmniejsza podaż pracy osób o najniższej produktywności, a w połączeniu z obowiązującą płacą minimalną także popyt na pracę, aczkolwiek opodatkowanie pracy ma stosunkowo niewielki wpływ na całkowity wskaźnik zatrudnienia. Postuluje się zatem zmniejszenie kosztów pracy osób o najniższych wynagrodzeniach i wzrost ich dochodów netto, co ma prowadzić do wzrostu aktywności zawodowej (podaży pracy) i zatrudnienia w tej grupie⁸⁴.

Innym rozwiązaniem zmniejszającym wysoką stopę bezrobocia jest wypracowanie i wdrożenie nowych rozwiązań organizacyjno-finansowych zapewniających zwiększenie dostępu do usług rynku pracy świadczonych na rzecz bezrobotnych, poszukujących pracy i pracodawców. Będzie to możliwe poprzez zastosowanie w urzędach pracy jednokowych standardów usług; wprowadzenie jasnego podziału kompetencji i koordynacji między poszczególnymi instytucjami rynku pracy; zlecenie usług instytucjom zewnętrznym wobec publicznych służb zatrudnienia, które działają na lokalnych rynkach pracy (na terenie gminy, osiedla, miasta); wprowadzenie zasady finansowania instytucji rynku pracy w powiązaniu z efektywnością działalności⁸⁵.

Niektóre z tych założeń udało się zrealizować przez odpowiednie propozycje legislacyjne. Mowa tutaj o Rozporządzeniu z 2 marca 2007 roku w sprawie szczegółowych warunków prowadzenia przez publiczne służby zatrudnienia usług rynku pracy⁸⁶ oraz Rozporządzeniu z 2 marca 2007 roku w sprawie standardów usług rynku pracy⁸⁷. Nowe regulacje prawne mają ułatwić oferowanie pomocy osobom bezrobotnym i poszukującym pracy. Ich celem jest również zapewnienie pełniejszego dostępu do pomocy i aktualnych informacji.

⁸³ Ibidem, s. 5.

⁸⁴ Por.: ibidem, s. 35 n.

⁸⁵ Ibidem, s. 37.

⁸⁶ Rozporządzenie opublikowano w: Dz.U. RP z 2007 roku, nr 47, poz. 315.

⁸⁷ Rozporządzenie opublikowano w: Dz.U. RP z 2007 roku, nr 47, poz. 314.

Ponadto przyczyniać się one powinny do zwiększenia zadowolenia osób korzystających z usług oferowanych przez publiczne służby zatrudnienia⁸⁸ dzięki realizacji postulatu zindywidualizowanego podejścia dostosowanego do potrzeb petenta.

Sprawnie działające instytucje rynku pracy w założeniu mają objąć specjalnym wsparciem osoby znajdujące się w szczególnej sytuacji na rynku pracy (m.in. osoby wykluczone społecznie, długotrwale bezrobotne itp.). W tym obszarze program zakłada położenie nacisku na realizację programów aktywizacji zawodowej osób szczególnie zagrożonych bezrobociem. W tym również przy udziale organizacji pozarządowych, działających w obrębie lokalnych rynków pracy. Dodatkowo dzięki monitorowaniu skuteczności podejmowanych działań; rozwojowi zatrudnienia socjalnego; tworzenia Centrów Integracji Społecznej. Podczas realizacji powyższych zadań nie zapomina się o aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych⁸⁹.

Poprawa zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw poprzez inwestowanie w kapitał ludzki stanowi 6 priorytet KPR. W jego ramach Program przewiduje zwiększenie elastyczności i zróżnicowania form zatrudnienia i organizacji pracy. Wspierane będą także rozwiązania legislacyjne, które „pozwolą na wykorzystywanie elastycznych form zatrudnienia i wdrażanie nowych form organizacji pracy”⁹⁰ (dotyczy to wprowadzania stosownych zmian w kodeksie pracy). Zamierza się ponadto upowszechnić wiedzę na temat możliwości podejmowania pracy w różnych formach zatrudnienia i szerokiego stosowania elastycznych form zatrudnienia.

I wreszcie ostatnia propozycja, która dotyczy inwestowania w kapitał ludzki. W tym miejscu zwraca się uwagę na niezbędność podniesienia jakości i efektywności kształcenia i szkoleń zawodowych oraz dostosowanie oferty edukacyjnej do potrzeb rynku pracy. Konieczne są działania zachęcające osoby dorosłe do udziału w kształceniu ustawicznym oraz działania wspomagające osoby w trudnej sytuacji: bez kwalifikacji zawodowych, starsze, bezrobotne (w tym z tzw. grup ryzyka).

Jako instrumenty służące rozwojowi kapitału ludzkiego wymienia się: wsparcie rozwoju usług edukacyjnych (w tym rozwój instytucji oświatowych, programów, metod i form kształcenia ustawicznego), działania na rzecz poprawy jakości kształcenia i szkolenia (standardy kształcenia i egzaminowania, rozwój systemu akredytacji instytucji kształcenia ustawicznego, system walidacji i certyfikacji kwalifikacji uzyskanych poza systemem edukacji), synchronizację treści i programów kształcenia i doskonalenia zawodowego z potrzebami rynku pracy na podstawie standardów kwalifikacji zawodowych, rozwój systemu doradztwa zawodowego, doskonalenie zaplecza informacyjnego w zakresie edukacji ustawicznej i promowanie idei uczenia się przez całe życie, wspieranie rozwoju kształcenia na odległość (e-learning) i likwidację barier w dostępie do edukacji, zwłaszcza spowodowanych ubóstwem⁹¹.

⁸⁸ Por.: *Raport 2007 z realizacji Krajowego Programu Reform na lata 2005–2008*, Warszawa, październik 2007, <http://www.mg.gov.pl/NR/rdonlyres/0746DBC2-DC33-49DB-A9DD-761B2C5DEAB8/38724/Raport2007zwdraaniaKPR1.pdf>, s. 42.

⁸⁹ Krajowy Program Reform na lata 2005–2008, Warszawa 2005, s. 38 n.

⁹⁰ Ibidem, s. 40.

⁹¹ Ibidem, s. 41.

2.3.2. Strategia Rozwoju Kraju

Strategia Rozwoju Kraju (SRK) przygotowana na lata 2007–2015 jest podstawowym dokumentem strategicznym określającym cele i priorytety rozwoju społeczno-gospodarczego Polski oraz warunki, które powinny ten rozwój zapewnić. SRK nie jest strategią jedynie wydatkowania środków w ramach funduszy strukturalnych i FS czy unijnych funduszy rolnych. Jest to dokument wskazujący na zasadniczo pożądane kierunki rozwoju. W tym kontekście ważny jest fakt, że jej realizacja odbywa się nie tylko poprzez środki wspólnotowe, ale również środki własne lub inne zagraniczne środki pomocowe⁹².

Wspomniana Strategia wyznacza cele oraz identyfikuje obszary uznane za najważniejsze z punktu widzenia osiągnięcia tych celów, na których koncentrowane będą działania państwa. Uwzględnia jednocześnie najważniejsze tendencje rozwoju gospodarki światowej oraz cele, które stawia sobie Unia Europejska w odnowionej Strategii Lizbońskiej. SRK określa priorytet działań, które będą podejmowane w latach 2007–2015⁹³.

SRK jest nadrzędnym, wieloletnim dokumentem strategicznym rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, stanowiącym punkt odniesienia dla innych strategii i programów rządowych oraz opracowywanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Strategia jest podstawową przesłanką dla NSRO, Krajowego Planu Strategicznego dla Obszarów Wiejskich i Strategii Rozwoju Rybołówstwa oraz wynikających z nich programów operacyjnych. Horyzont czasowy Strategii pokrywa się z okresem obowiązywania nowej perspektywy finansowej Unii (lata 2007–2013) i zawiera zasadę wydatkowania środków $n + 3/n + 2$.

SRK spaja również wszelkie działania rozwojowe podejmowane na rzecz poprawy warunków społeczno-gospodarczych w Polsce. Jej zadaniem jest realistyczne zaprogramowanie rozwoju i modernizacji kraju, ze szczególnym uwzględnieniem możliwości wykorzystania obecności Polski w UE, a także wszystkich zasobów i atutów, które nasz kraj posiada, na rzecz rozwoju oraz poprawy poziomu i jakości życia. SRK umożliwia także integrację i koordynację polityki spójności z innymi politykami współfinansowanymi z funduszy unijnych, takimi jak Wspólna Polityka Rolna i Wspólna Polityka Rybacka, jak również z innymi politykami krajowymi.

Głównym celem przedstawianej Strategii jest podniesienie poziomu i jakości życia mieszkańców Polski. W rozumieniu przedmiotowego dokumentu podniesienie poziomu życia oznacza wzrost dochodów gospodarstw domowych, ułatwienie dostępu do edukacji i szkoleń. Wzrost jakości życia należy rozumieć również jako zasadniczy wzrost poczucia bezpieczeństwa wśród obywateli, możliwość korzystania z funkcjonalnej i łatwo dostępnej infrastruktury technicznej i społecznej, życie w czystym i zdrowym środowisku przyrodniczym⁹⁴.

Cel główny wynikający z zapóźnień rozwojowych, niedoinwestowania polskiej gospodarki oraz uwarunkowań zewnętrznych wskazuje na priorytety. Określają one najważniejsze kierunki i główne działania, dzięki którym możliwe będzie osiągnięcie głównego celu SRK. Priorytety te przedstawiają się następująco⁹⁵:

⁹² Por.: Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015, Warszawa 2006, s. 29, s. 7.

⁹³ Ibidem, s. 8.

⁹⁴ Por.: ibidem, s. 29.

⁹⁵ Ibidem, s. 30.

- 1) wzrost konkurencyjności i innowacyjności gospodarki,
- 2) poprawa stanu infrastruktury technicznej i społecznej,
- 3) wzrost zatrudnienia i podniesienie jego jakości,
- 4) budowa zintegrowanej wspólnoty społecznej i jej bezpieczeństwa,
- 5) rozwój obszarów wiejskich,
- 6) rozwój regionalny i zwiększenie spójności terytorialnej.

Tak zarysowane cele wymagają dużych nakładów finansowych. Aczkolwiek środki na realizację SRK pochodzą z różnych źródeł, to najistotniejszym źródłem jest budżet państwa, budżety jednostek samorządu terytorialnego oraz innych podmiotów sektora finansów publicznych. Innym źródłem są publiczne środki wspólnotowe. Należą do nich przede wszystkim⁹⁶:

- środki związane z realizacją zadań określonych w ramach NSRO oraz wynikających z nich programów operacyjnych – ponad 67,3 mld euro,
- środki na wspieranie restrukturyzacji rolnictwa oraz działań rozwojowych na obszarach wiejskich – 13,2 mld euro,
- środki na restrukturyzację rybołówstwa – około 0,7 mld euro,
- środki przeznaczone na realizację polityk lizbońskich – około 3,7 mld euro,
- środki przeznaczone na realizację działań związanych z bezpieczeństwem i obywatelstwem europejskim – około 0,6 mld euro.

Szacuje się, że na współfinansowanie zadań w ramach NSRO przeznaczone zostanie około 11,9 mld euro, na współfinansowanie restrukturyzacji rolnictwa oraz działań rozwojowych na obszarach wiejskich około 13,9 mld euro, zaś na współfinansowanie restrukturyzacji rybołówstwa około 0,7 mld euro⁹⁷. Łączna wielkość środków budżetowych UE przeznaczonych na realizację działań rozwojowych w Polsce w latach 2007–2015 sięgnie 86 mld euro, a wraz ze środkami przeznaczonymi na współfinansowanie krajowe – około 108 mld euro⁹⁸.

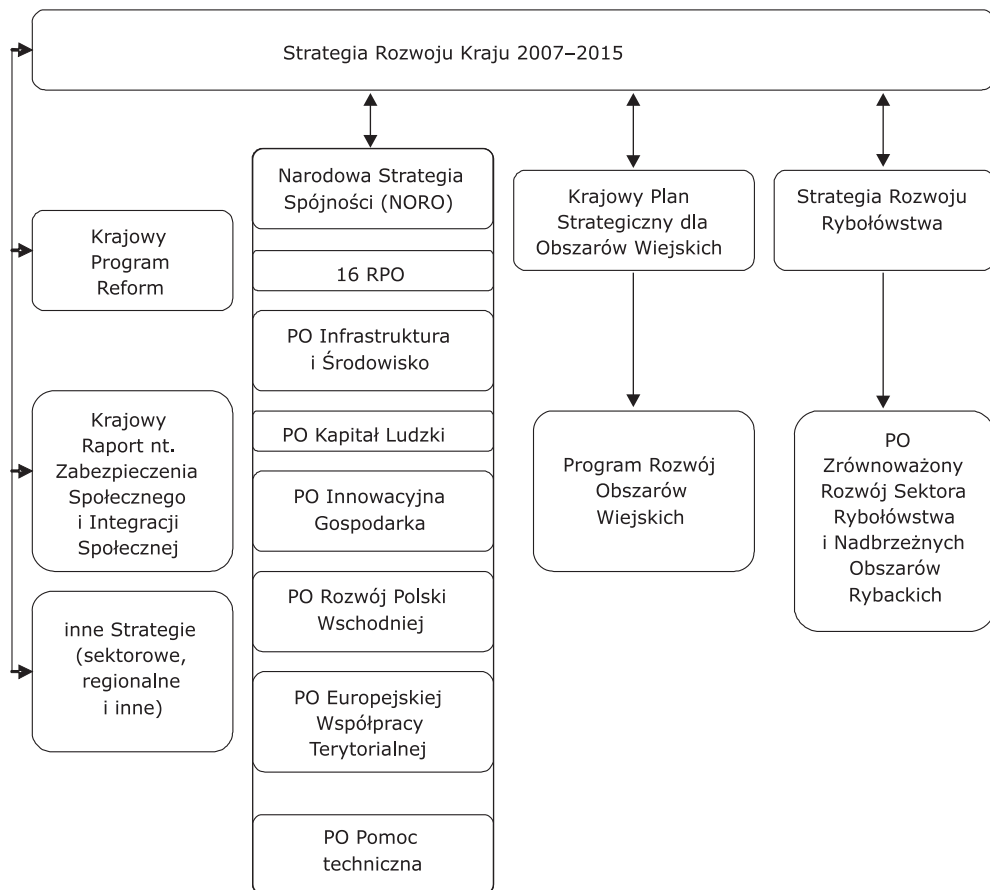
Należy w tym miejscu dodać, że Polska otrzymuje znaczne środki finansowe związane z płatnościami bezpośrednimi dla rolników, interwencjami na rynkach rolnych oraz subsydiami eksportowymi w ramach EFRG. Niezależnie od tego, do osiągnięcia celów SRK wykorzystywane są także środki pochodzące z MF EOG oraz NMF. Na okres obejmujący lata 2004–2009 przyznano Polsce w ramach obu wskazanych Mechanizmów kwotę w wysokości ponad 530 mln euro⁹⁹.

⁹⁶ Por.: *ibidem*, s. 71 n.

⁹⁷ *Ibidem*.

⁹⁸ <http://www.mrr.gov.pl/srk/>

⁹⁹ Por.: Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015, Warszawa 2006, s. 95.

Schemat 21. Spójność SRK z dokumentami programowymi

Źródło: opracowanie własne

3. Programy operacyjne i ich rodzaje

Podział środków funduszy strukturalnych i FS pomiędzy poszczególne programy operacyjne powinien wynikać, w kontekście nadrabiania zapóźnienia cywilizacyjnego, z logicznej potrzeby interwencji w tych obszarach, które tego wymagają. Na próżno jednak szukać w NSRO klarownego uzasadnienia dla tak skonstruowanych programów operacyjnych. Tym bardziej że sama ich wielkość niewiele mówi o stopniu ich złożoności. Każdy z programów operacyjnych ze względu na swoją specyfikę oraz charakter sprzyjać ma osiągnięciu celów szczegółowych NSRO. Łączna suma środków zaangażowanych w realizację NSRO w latach 2007–2013 wyniesie około 85,6 mld euro. Z tytułu realizacji NSRO średniorocznie (do roku 2015) wydatkowane będzie około 9,5 mld euro, co odpowiada około 5% PKB. Z tej sumy:

- 67,3 mld euro będzie pochodziło z budżetu UE,
- 11,9 mld euro z krajowych środków publicznych (w tym około 5,9 mld euro z budżetu państwa),
- około 6,4 mld euro zaangażowanych zostanie ze strony podmiotów prywatnych.

Tabela 134. Środki funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności dla Polski w podziale na programy operacyjne

| Program operacyjny | Udział programu w całkowitej alokacji środków (kwoty w mld euro w cenach bieżących)* | Źródło finansowania |
|--------------------------------|--|---|
| Infrastruktura i Środowisko | 41,9% całości środków (27,9) | EFRR, Fundusz Spójności |
| Regionalne Programy Operacyjne | 24,9% całości środków (16,6) | EFRR |
| Kapitał Ludzki | 14,6% całości środków (9,7) | EFS |
| Innowacyjna Gospodarka | 12,4% całości środków (8,3) | EFRR |
| Rozwój Polski Wschodniej | 3,4% całości środków (2,3) | EFRR (w tym dodatkowo 992 mln euro przyznane przez Radę Europejską) |
| Pomoc Techniczna | 0,8% całości środków (0,5) | EFRR |

*Do podanych kwot należy dodać 1,3 mld euro (2% alokacji całości środków) jako krajową rezerwę wykonania, która po przeprowadzeniu oceny programów operacyjnych posłuży wzmocnieniu właściwych priorytetów. Środki te pochodzą z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Na temat krajowej rezerwy wykonania por.: art. 53 ust. 1 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku; a także Narodowa Strategia Spójności 2007–2013, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, Warszawa 2007, s. 117, 119.

Źródło: Narodowa Strategia Spójności 2007–2013, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, Warszawa 2007, s. 117

Powyżej wymienione programy operacyjne dzielą się na dwie grupy: zarządzane regionalnie i centralnie. Regionalny charakter mają PO RPW oraz szesnaście RPO odnoszących się do jednostek statystycznych na poziomie NUTS II. Pozostałe programy zarządzane są na szczeblu centralnym przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego. Dodatkowo realizowane będą środki w ramach Celu EWT, których alokacja dla Polski wynosi 557,7 mln euro¹⁰⁰.

Kwestią o kluczowym znaczeniu w kontekście alokacji środków pomiędzy poszczególne regiony są zasady podziału środków pomiędzy programy operacyjne. Na tę okoliczność zastosowany został algorytm podziału dostępnych zasobów finansowych w ramach funduszy strukturalnych i FS na podstawie kryteriów demograficznych oraz poziomów zamożności i bezrobocia w danym województwie. Dla RPO zastosowano następujący algorytm¹⁰¹:

- Kryterium I. Polska jako całość spełnia aktualne kryteria kwalifikujące do obszarów objętych Celem 1 funduszy strukturalnych UE. Uzasadnia to dominującą rolę kryterium ludnościowego w podziale regionalnym środków wsparcia. 80%

¹⁰⁰ Do tej kwoty należy dodać również środki na realizację Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa w kwocie 173,3 mln euro. Por.: Narodowa Strategia Spójności 2007–2013, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, Warszawa 2007, s. 118.

¹⁰¹ Ibidem, s. 119.

tych środków zostało więc podzielone proporcjonalnie do liczby mieszkańców w poszczególnych województwach.

- Kryterium II. Ze względu na międzywojewódzkie zróżnicowania poziomu PKB na mieszkańca, 10% dostępnych środków dzielone jest proporcjonalnie do liczby mieszkańców w województwach, w których średni poziom PKB na mieszkańca w latach 2001–2003 był niższy od 80% średniego poziomu na mieszkańca w kraju.
- Kryterium III. Ze względu na wysoką stopę bezrobocia oraz zagrażającą w wielu powiatach trwałą marginalizacją znacznych grup społecznych, 10% środków wsparcia przeznaczone jest dla tych powiatów, w których średnia stopa bezrobocia w latach 2003–2005 przekraczała 150% średniej krajowej.

Nie da się pominąć faktu, że taki podział środków preferuje województwa o niskiej stopie rozwoju, należące jednocześnie do najbiedniejszych regionów UE (tzw. ściana wschodnia Polski). Obszary te, charakteryzujące się niską konkurencyjnością i wysoką stopą bezrobocia, przyciągają mniej inwestycji bezpośrednich, a co za tym idzie, ich rozwój społeczno-gospodarczy jest relatywnie wolniejszy. Zadaniem interwencji prowadzonych przy znacznym udziale środków unijnych jest więc przezwyciężenie wskazanych trudności strukturalnych na tych obszarach.

W ramach wszystkich programów operacyjnych bezpośrednim instrumentem osiągnięcia ich celów jest wdrożenie konkretnych projektów. Stosownie do zapisów Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju jest to projekt realizowany na podstawie umowy o dofinansowanie bądź decyzji zawieranej między beneficjentem a IZ, IP lub IW¹⁰².

W ramach wskazanych programów operacyjnych finansowanych z funduszy strukturalnych i FS dofinansowane mogą zostać trzy rodzaje projektów¹⁰³:

- indywidualne, mające strategiczne znaczenie dla realizacji danego programu (wskazywany przez IZ zgodnie z kryteriami KM),
- systemowe, polegające na dofinansowaniu realizacji zadań publicznych, wskazanych w stosownych przepisach,
- wyłonione w trybie konkursowym.

W wypadku projektu, którego beneficjentem (projektodawcą) jest IZ, decyzję o dofinansowaniu podejmuje IZ¹⁰⁴. Jeśli projektodawcą jest IP, decyzja o dofinansowaniu podejmowana jest w formie umowy o dofinansowanie pomiędzy IZ a IP. Jeśli zaś beneficjentem projektu jest IP II/IW, stosowną decyzję podejmuje IP.

¹⁰² W zależności od statusu beneficjenta umowa zawierana jest z jedną ze wskazanych instytucji. Por.: art. 5 pkt 9 Ustawy z 6 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. RP z 2006 roku, nr 227, poz. 1658.

¹⁰³ Por.: art. 28 ust. 1 pkt 3. Ibidem oraz art. 1 pkt 7 Ustawy z 29 czerwca 2007 roku, [w:] Dz.U. RP z 2007 roku, nr 140, poz. 984.

¹⁰⁴ Por.: ibidem, art. 28 ust. 2.

Tabela 135. Indykatorywna zbiorcza alokacja środków wspólnotowych w podziale na fundusze i programy operacyjne na lata 2007–2013 (w euro; w cenach bieżących)

| Program operacyjny | | | Ogółem |
|---|-----------------------|-------------------------------|-----------------------|
| 16 Regionalnych Programów Operacyjnych: | | | 16 555 614 188 |
| Regionalny Program Operacyjny województwa: | dolnośląskiego | EFRR | 1 213 144 879 |
| | kujawsko-pomorskiego | | 951 003 820 |
| | lubelskiego | | 1 155 854 549 |
| | lubuskiego | | 439 173 096 |
| | łódzkiego | | 1 006 380 910 |
| | małopolskiego | | 1 290 274 402 |
| | mazowieckiego | | 1 831 496 698 |
| | opolskiego | | 427 144 813 |
| | podkarpackiego | | 1 136 307 823 |
| | podlaskiego | | 636 207 883 |
| | pomorskiego | | 885 065 762 |
| | śląskiego | | 1 712 980 303 |
| | świętokrzyskiego | | 725 807 266 |
| | warmińsko-mazurskiego | | 1 036 542 041 |
| | wielkopolskiego | | 1 272 792 644 |
| | zachodniopomorskiego | | 835 437 299 |
| PO Rozwój Polski Wschodniej | | ERRR | 2 273 793 750 |
| | | Ogółem | 27 913 683 774 |
| PO Infrastruktura i Środowisko, w tym: | | EFRR | 5 737 330 000 |
| | | FS | 22 176 353 774 |
| PO Innowacyjna Gospodarka | | EFRR | 8 254 885 280 |
| PO Pomoc Techniczna | | EFRR | 516 700 000 |
| PO Kapitał Ludzki | | EFS | 9 707 176 000 |
| Rezerwa wykonania, w tym: | | Ogółem | 1 331 304 099 |
| | | EFRR | 1 031 082 162 |
| | | EFS | 300 221 937 |
| Cel Konwergencja, w tym: | | Ogółem | 66 553 157 091 |
| | | EFRR | 34 069 415 893 |
| | | EFS | 9 707 176 000 |
| | | FS | 22 176 353 774 |
| PO Europejskiej współpracy terytorialnej, w tym: | | EFRR | 731 092 675 |
| Transgraniczne | | | 438 534 974 |
| Transfer EISP | | | 173 323 640 |
| Ponadnarodowe | | | 119 234 061 |
| Cel Europejska współpraca terytorialna | | EFRR | 731 092 675 |
| NSRO, w tym: | | Ogółem | 67 284 249 766 |
| | | EFRR | 3+4 069 415 893 |
| | | EFS | 9 707 176 000 |
| | | FS | 22 176 353 774 |
| | | Rezerwa wykonania (EFRR, ESF) | 1 331 304 099 |
| Inne instrumenty skoordynowane z polityką spójności | | | |
| PO Rozwoju Obszarów Wiejskich | | EFRRROWW | 13 230 038 156 |
| PO Zrównoważony rozwój sektorów rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich | | EFR | 734 092 574 |

Źródło: Narodowa Strategia Spójności 2007–2013, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, Warszawa 2007, s. 121 n.

3.1. Przepływy finansowe w ramach wdrażania programów operacyjnych

Fundusze pochodzące z budżetu wspólnotowego wyasygnowane na realizację poszczególnych programów operacyjnych są środkami publicznymi¹⁰⁵ i, co więcej, są włączone do budżetu państwa jako jego dochody¹⁰⁶. Środki te stanowią dotację rozwojową i podlegają szczególnym zasadom rozliczania. Środki na finansowanie projektów w ramach funduszy strukturalnych i FS są przekazywane na rzecz beneficjenta zgodnie z ustawą o finansach publicznych¹⁰⁷ oraz ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹⁰⁸.

Fundusze podlegające dystrybucji przez KE przekazywane są jako zaliczki, płatności okresowe oraz płatność końcowa¹⁰⁹ na rzecz realizacji programów operacyjnych. Podstawą do wyliczenia przez KE wysokości refundacji są dane zawarte w tabelach finansowych programu operacyjnego. Środki przekazywane są na wyodrębniony rachunek w NBP prowadzony przez ministra właściwego ds. finansów publicznych. Z tego rachunku środki, po przewalutowaniu z euro na złote, przekazywane są na centralny rachunek dochodów budżetu państwa na podstawie dyspozycji ministra finansów (Departament Instytucji Płatniczej). Dopiero z tego miejsca środki przekazywane są na finansowanie realizacji projektów¹¹⁰.

Ponieważ środki w ramach funduszy strukturalnych i FS nie refundują w całości kosztów kwalifikowanych, istnieje konieczność zapewnienia wkładu własnego, co z ko-

¹⁰⁵ Są to środki pochodzące z budżetu UE jako niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie EFTA; środki pochodzące z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rybackiego; środki przeznaczone na realizację programów przedakcesyjnych. Do tego katalogu zaliczane są również: środki Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej „Sektora Gwarancji”, Europejskiego Funduszu Rolnego Gwarancji, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich; niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (Norweskiego Mechanizmu Finansowego, Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego, Szwajcarskiego Mechanizmu Finansowego) oraz inne środki. Por.: art. 5 ust. 1 pkt 2 w związku z ust. 3 Ustawy z 30 czerwca 2005 roku, [w:] Dz.U. RP z 2005 roku, nr 249, poz. 2104 wraz z kolejnymi nowelizacjami opublikowanymi w: Dz.U. RP z 2005 roku, nr 169, poz. 1420; Dz.U. RP z 2006 roku, nr 45, poz. 319; nr 104, poz. 708; nr 170, poz. 1217 i 1218; nr 249, poz. 1832; Dz.U. RP z 2007 roku, nr 82, poz. 560; nr 88, poz. 587; nr 115, poz. 791; nr 140, poz. 984.

¹⁰⁶ Por.: art. 96 pkt 16 Ustawy z 30 czerwca 2005 roku, [w:] Dz.U. RP z 2005 roku, nr 249, poz. 2104 wraz z kolejnymi nowelizacjami.

¹⁰⁷ Por.: Ustawa z 30 czerwca 2005 roku, [w:] Dz.U. RP z 2005 roku, nr 249, poz. 2104 wraz z kolejnymi nowelizacjami opublikowanymi [w:] Dz.U. RP z 2005 roku, nr 169, poz. 1420; Dz.U. RP z 2006 roku, nr 45, poz. 319; nr 104, poz. 708; nr 170, poz. 1217 i 1218; nr 249, poz. 1832; Dz.U. RP z 2007 roku nr 82, poz. 560; nr 88, poz. 587; nr 115, poz. 791; nr 140, poz. 984.

¹⁰⁸ Por.: Ustawa z 6 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. RP z 2006 roku, nr 227, poz. 1658, znówelizowana Ustawą z 29 czerwca 2007 roku, [w:] Dz.U. RP z 2007 roku, nr 140, poz. 984.

¹⁰⁹ Por.: art. 76 ust. 2 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

¹¹⁰ Por.: Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka, Warszawa 2007, http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/DAA32AB7-6D1E-4D22-B218-CCE59B9339F5/39246/POIG_01102007.pdf, s. 149 n.; oraz: *Zasady Finansowania Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013*, Warszawa 2007, http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/879F907C-2C77-49B8-88A7-CB-9DB062A447/37739/SR_POKL.zip, s. 3; a także: Wytoczne w sprawie trybu dokonywania płatności i rozliczeń, Warszawa 2007, http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/409A79E1-6943-49CA-A356-F6EF9797E6F0/38035/wytoczne_platnosci_rozliczenia_24092007.pdf, s. 4.

lei wymaga zapewnienia niezbędnych środków w budżecie państwa¹¹¹. Prognozowanie wydatkowania środków polega na dokonaniu szacunków wydatków na realizację programów operacyjnych. W związku z tym poszczególne IZ/IP, będące dysponentem części budżetowej środków (przeznaczonej na finansowanie wkładu krajowego), oszacowują liczbę i charakter realizowanych projektów oraz kwoty przyznanego dofinansowania (np. na podstawie harmonogramów konkursów bądź innych form naboru projektów planowanych do przeprowadzenia w najbliższych latach).

Opierając się na szacunkach dotyczących zakontraktowanych środków oraz wielkości dofinansowania projektów z budżetu państwa w części odpowiadającej wkładowi UE, określa się poziom wydatków, jakie ponoszone będą w ramach programów w danym okresie objętym prognozą. Aby uzyskać pełny obraz sytuacji, pod uwagę musi zostać wzięty także przewidywany czas certyfikacji wydatków wobec KE oraz weryfikacji wniosków przez KE. Na tej podstawie IZ (jako dysponent części budżetowej) oszacowuje przewidywany poziom dochodów budżetu państwa z tytułu płatności. Szacunki dotyczące wielkości zapotrzebowania na środki finansowe, zarówno z budżetu funduszy, jak z budżetu krajowego, są niezbędne dla dysponenta części budżetowej do określenia zapotrzebowania na środki dotacji rozwojowej. W wypadku krajowych programów operacyjnych dysponentem takim jest m.in. MRR, w wypadku zaś regionalnych programów operacyjnych (w tym komponentu regionalnego PO KL) – samorząd województwa¹¹².

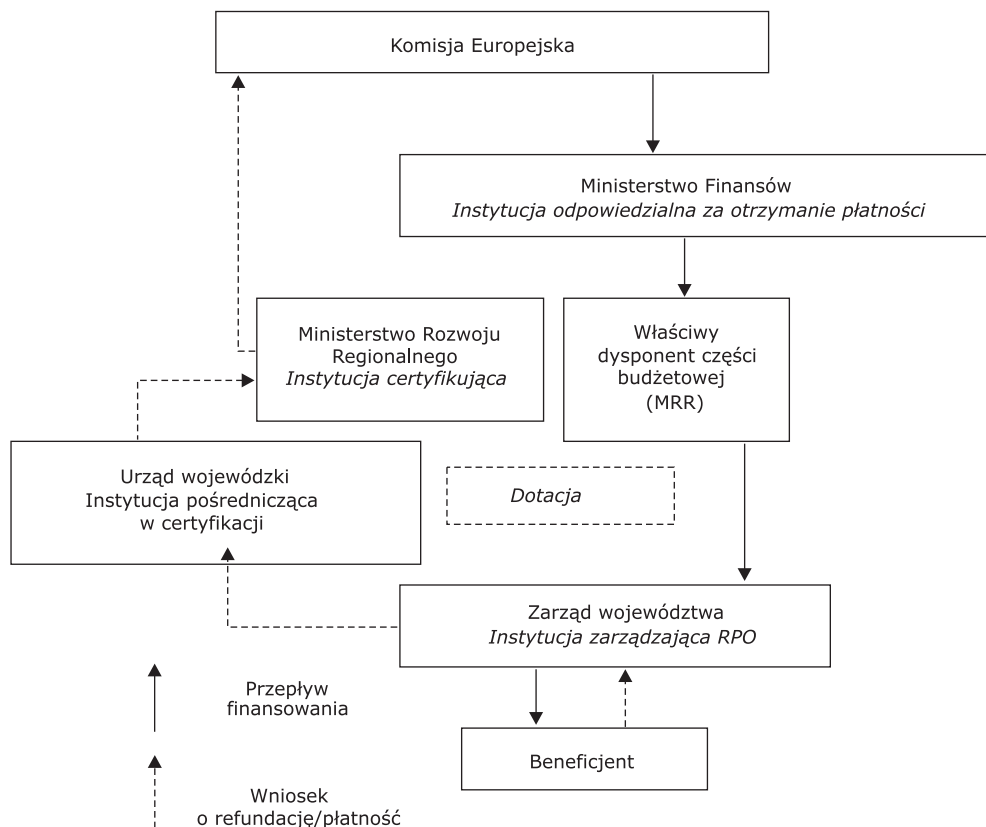
Środki na realizację projektów są uruchamiane i przekazywane przez ministra właściwego ds. finansów publicznych zgodnie z obowiązującymi zasadami uruchamiania środków budżetowych na podstawie złożonego przez danego dysponenta środków budżetowych zapotrzebowania oraz harmonogramu. Wydatki na realizację programów zaplanowane w częściach budżetowych poszczególnych dysponentów, tj. ministrów właściwych, przekazywane są na rzecz beneficjentów w formie zaliczki lub refundacji. Środki funduszowe zaplanowane w ramach alokacji programów operacyjnych mogą być wykorzystane na dotacje rozwojowe przekazywane jednostkom sektora finansów publicznych oraz innym podmiotom będącymi beneficjentami środków pochodzących z danego funduszu lub na wydatki państwowych jednostek budżetowych zaangażowanych w realizację danego programu operacyjnego.

Z kolei środki na rzecz beneficjentów są przekazywane na podstawie umowy o dofinansowanie realizacji projektu. Beneficjent w trakcie realizacji projektu składa wniosek o płatność (w zależności od etapu realizacji projektu – pośrednią lub końcową), uwzględnia przy tym wcześniejsze wypłaty. Stosownie do postanowień umowy o dofinansowanie realizacji projektu beneficjent przekazuje wymagane dokumenty (bądź ich zestawienie) służące weryfikacji kwalifikowalności poniesionych wydatków w związku z realizacją projektu. Przekazanie kolejnej transzy uzależnione jest od rozliczenia określonej części poprzednich płatności¹¹³. Kolejno poszczególne instytucje IP II/IW (o ile zostały wyznaczone) oraz IP poświadczają kwotę wydatków kwalifikowanych. Poświadczana kwota

¹¹¹ Dotyczy to ponoszenia wydatków przez państwowe jednostki budżetowe oraz dofinansowania środkami publicznymi projektów realizowanych przez inne podmioty.

¹¹² Por.: Wytuczne w sprawie trybu dokonywania płatności i rozliczeń, Warszawa 2007, http://www.funduszestrukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/409A79E1-6943-49CA-A356-F6EF9797E6F0/38035/wytuczne_platnosci_rozliczenia_24092007.pdf, s. 5.

¹¹³ W wypadku PO KL jest to 70% otrzymanych wcześniej dotacji.

Schemat 22. Ogólny zarys przepływu środków w ramach regionalnego programu operacyjnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Regionalny Program Operacyjny Województwa Zachodniopomorskiego*, Szczecin 2007, http://www.um-zachodniopomorskie.pl/zalaczniki/rpo_wz_2007_-_2013.pdf, s. 172

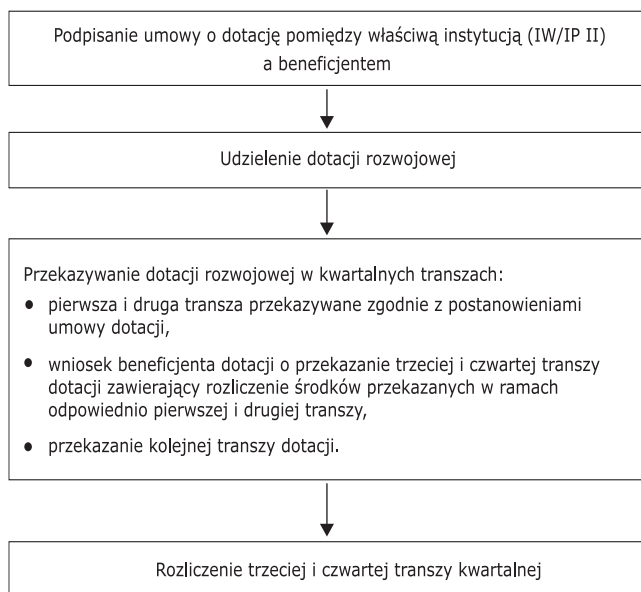
jest pomniejszana o wykazywany przez beneficjenta przychód (o ile występuje) oraz o koszty niekwalifikowalne, ewentualne odsetki karne.

IZ sporządza wnioski o refundację ze wszystkich wydatków poniesionych w ramach poszczególnych osi priorytetowych (działań) oraz na podstawie montażu finansowego¹¹⁴ dokonuje wyliczenia wartości środków wspólnotowych, jakie powinny zostać refundowane przez KE. Tak sporządzony dokument przedkładany jest IC w celu poświadczenia wydatków przed Komisją Europejską.

W ramach RPO oraz komponentu regionalnego PO KL środki publiczne na finansowanie programu przekazywane są samorządowi województwa w postaci dotacji rozwojowej na podstawie odrębnej umowy lub porozumienia¹¹⁵ w wysokości określonej

¹¹⁴ Jest to opracowanie określające źródła finansowania przedsięwzięcia, wskazuje przy tym dokładnie wielkość udziałów poszczególnych źródeł w finansowaniu całego przedsięwzięcia.

¹¹⁵ Stosownie do postanowień art. 209 Ustawy z 30 czerwca 2005 roku, [w:] Dz.U. RP z 2005 roku, nr 249, poz. 2104.

Schemat 23. Procedura udzielania dotacji beneficjentowi realizującemu projekt

Źródło: opracowanie własne

w kontrakcie wojewódzkim. Fundusze te, już po ich przekazaniu, stanowią dochód samorządu województwa¹¹⁶. Dotacja przyznawana jest raz w roku przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego. Po złożeniu przez samorząd województwa w terminie wskazanym przez IZ prawidłowo wypełnionego wniosku o przyznanie dotacji rozwojowej, zawierającego planowany harmonogram wydatkowania wnioskowanych środków w podziale na poszczególne kwartały, minister właściwy ds. rozwoju regionalnego zawiera z samorządem umowę dotyczącą dotacji rozwojowej.

Harmonogram wydatkowania środków dla PO KL, który zawarty jest we wniosku o przyznanie dotacji rozwojowej, uwzględnia¹¹⁷:

- poziom płatności dokonanych dotychczas na rzecz beneficjentów,
- poziom wydatków poniesionych przez beneficjentów,
- poziom zakontraktowanych środków (w postaci podpisanych umów i wydanych decyzji o dofinansowanie),
- środki planowane do zakontraktowania w danym roku,
- zakładany poziom płatności na rzecz beneficjentów,
- zwroty dokonane przez beneficjentów z tytułu niewykorzystanych lub nieprawidłowo wykorzystanych środków.

¹¹⁶ Por.: ibidem, art. 203 i art. 205.

¹¹⁷ *Zasady Finansowania Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki...*, s. 7.

Dotacja rozwojowa jest przekazywana w kwartalnych transzach na wyodrębniony rachunek bankowy samorządu województwa, utworzony specjalnie na potrzeby dotacji rozwojowej. Pierwsza i druga transza przekazywana jest w wysokości i terminach określonych w umowie o przyznaniu dotacji rozwojowej. Przekazywanie kolejnych transz jest uzależnione od prawidłowego rozliczenia środków przekazanych w ramach poprzednich transz. Rozliczenie odbywa się poprzez złożenie przez IP do IZ wniosku o przekazanie transzy dotacji rozwojowej. Jeżeli środki dotacji rozwojowej nie zostały w pełni wykorzystane w danym roku, to ich niewykorzystana część podlega zwrotowi. Beneficjent otrzymuje dotację rozwojową na realizację projektu na podstawie i w terminie określonym w umowie o dofinansowanie projektu.

3.2. Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko

Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (PO IiŚ) jest finansowany w 15,2% z EFRR i w 59,0% z FS¹¹⁸, a ponadto także z krajowych środków publicznych i prywatnych. Celem Programu jest podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej Polski i jej regionów poprzez rozwój infrastruktury technicznej, przy jednoczesnej ochronie i poprawie stanu środowiska, zdrowia, zachowaniu tożsamości kulturowej i rozwijaniu spójności terytorialnej.

Główny cel Programu osiągany jest za pomocą dwóch celów horyzontalnych (wspólnych dla wszystkich priorytetów) wymienionych w NSRO, tj.

- 1) budowy i modernizacji infrastruktury technicznej i społecznej, mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski,
- 2) podniesienia konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałania ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej.

Pierwszy cel horyzontalny osiągany jest poprzez rozwój infrastruktury technicznej (w zakresie sektora transportu, środowiska, energetyki) i społecznej (kultury, szkolnictwa wyższego oraz ochrony zdrowia). Są to głównie duże inwestycje, mające podstawowe znaczenie dla rozwoju gospodarczego kraju. Drugi cel wspierany jest przede wszystkim poprzez wyodrębnione w ramach osi priorytetowej VI (drogowa i lotnicza sieć TEN-T¹¹⁹) działania dotyczące włączenia w system transportowy kraju największych ośrodków miejskich Polski Wschodniej. Stanowi to uzupełnienie działań realizowanych w ramach PO RPW. Przeznaczenie środków skierowanych na połączenie transportowe

¹¹⁸ Por.: Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/28CC490F-4B2D-4785-81F9-CA07A72B286F/40880/POLiS051208.pdf>, s. 189; a także: Narodowa Strategia Spójności 2007–2013, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, Warszawa 2007, s. 121.

¹¹⁹ Są to transeuropejskie sieci transportowe. W skład sieci TEN-T wchodzi: wybrane linie kolejowe, główne drogi, drogi wodne oraz porty: morskie i lotnicze. Wśród celów szczegółowych priorytetu VI znajdujemy: poprawę płynności i bezpieczeństwa ruchu, nośności i jakości dróg sieci TEN-T w ruchu tranzytowym, połączeniach między dużymi miastami kraju, w tym głównymi ośrodkami wschodniej Polski, oraz przejazdach przez miasta; zwiększenie przepustowości portów lotniczych znajdujących się w sieci TEN-T i przepustowości polskiej przestrzeni powietrznej oraz zapewnienie wysokiego standardu świadczonych usług. Por.: Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/28CC490F-4B2D-4785-81F9-CA07A72B286F/40880/POLiS051208.pdf>, s. 138–142.

najważniejszych ośrodków miejskich Polski Wschodniej zapobiegnie pogłębianiu się różnic pomiędzy regionami najbiedniejszymi a pozostałymi województwami Polski. Poza tym cel ten wspierany jest pośrednio również poprzez inwestycje w sektory, w których interwencje będzie można podejmować w ramach przedstawianego tutaj programu operacyjnego¹²⁰.

Wskazany już wcześniej główny cel funkcjonowania PO IiŚ osiągnięty ma zostać dzięki inwestycjom w sześciu obszarach:

- 1) transportu,
- 2) środowiska,
- 3) energetyki,
- 4) kultury,
- 5) ochrony zdrowia,
- 6) szkolnictwa wyższego.

Jednakże inwestycje w tych obszarach będą mogły uzyskać dofinansowanie za pośrednictwem programu w takim zakresie, w jakim będą osiągać cele szczegółowe Programu, zaprezentowane poniżej:

- budowa infrastruktury zapewniającej, że rozwój gospodarczy Polski będzie dokonywał się przy jednoczesnym zachowaniu i poprawie stanu środowiska naturalnego,
- zwiększenie dostępności głównych ośrodków gospodarczych w Polsce poprzez powiązanie ich siecią autostrad i dróg ekspresowych oraz alternatywnych wobec transportu drogowego środków transportu,
- zapewnienie długookresowego bezpieczeństwa energetycznego Polski poprzez dywersyfikację dostaw, zmniejszenie energochłonności gospodarki i rozwój odnawialnych źródeł energii,
- wykorzystanie potencjału kultury i dziedzictwa kulturowego o znaczeniu światowym i europejskim do zwiększenia atrakcyjności Polski,
- wspieranie utrzymania wysokiego poziomu zdrowia aktywnych zawodowo,
- rozwój nowoczesnych ośrodków akademickich, w tym kształcących specjalistów w zakresie nowoczesnych technologii.

W tym miejscu wypadnie zauważyć, iż PO IiŚ obejmuje swoim działaniem różne sektory. Poprzez to, że dysponuje tak dużymi środkami, możliwa jest koncentracja na działaniach o charakterze ponadregionalnym oraz realizacja tzw. dużych projektów¹²¹. Swego rodzaju uzupełnieniem programu są inwestycje infrastrukturalne prowadzone w ramach RPO, lecz mające daleko mniejsze (regionalne czy nawet lokalne) znaczenie. Konsekwencją połączenia w jednym PO inwestycji infrastrukturalnych realizowanych w wielu różnych sektorach/dziedzinach było włączenie do niego całej alokacji FS przeznaczonej dla Polski na lata 2007–2013¹²².

¹²⁰ Ibidem, s. 90.

¹²¹ Jest to projekt, którego wartość przekracza kwotę 25 mln euro dla projektów z zakresu środowiska naturalnego oraz 50 mln euro w wypadku innych dziedzin. Por.: art. 39 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

¹²² Alokaacja dla FS wynosi 22 176 353 mln euro. Por.: Narodowa Strategia Spójności 2007–2013, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, Warszawa 2007, s. 121.

Łączna wielkość środków finansowych zaangażowanych w realizację PO IiŚ na lata 2007–2013 wynosi 37,6 mld euro, z czego wkład unijny wynosić będzie 27,9 mld euro, zaś wkład krajowy – 9,7 mld euro¹²³. Podział środków UE dostępnych w ramach PO IiŚ pomiędzy poszczególne sektory przedstawia się następująco:

- środowisko – 4,8 mld euro,
- transport – 19,4 mld euro,
- energetyka – 1,7 mld euro,
- kultura – 490,0 mln euro,
- zdrowie – 350,0 mln euro,
- szkolnictwo wyższe – 500,0 mln euro.

Dodatkowo dla Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko przewidziane zostały środki na pomoc techniczną (w sumie 581,3 mln euro)¹²⁴.

PO IiŚ w swoich działaniach realizuje zasadę zrównoważonego rozwoju¹²⁵ poprzez wspieranie inwestycji związanych bezpośrednio lub pośrednio z ochroną środowiska¹²⁶. Są to:

- działania związane bezpośrednio z ochroną środowiska – projekty z zakresu gospodarki wodno-ściekowej, gospodarki odpadami i rekultywacji, działania związane ze zwiększeniem bezpieczeństwa ekologicznego, działania mające na celu dostosowanie polskich przedsiębiorstw do wymogów ochrony środowiska, działania związane z ochroną różnorodności biologicznej, obszarami chronionymi, kształtowaniem postaw społecznych sprzyjających ochronie środowiska etc. W ramach projektów będą również realizowane działania dotyczące stosowania i rozwijania technologii środowiskowych (ETAP) zgodnie z VI Programem Działań na Rzecz Środowiska,
- działania związane pośrednio z ochroną środowiska – wspieranie inicjatyw oraz projektów związanych z tzw. transportem przyjaznym środowisku – transport kolejowy, morski, miejski w obszarach metropolitalnych, rozwój transportu intermodalnego, poprawa stanu śródlądowych dróg wodnych. Wspierane są również działania dotyczące bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz rozwoju inteligentnych systemów transportowych. W sektorze energetyki zaplanowano finansowanie projektów z zakresu zwiększenia stopnia wykorzystania energii i obniżenia energochłonności oraz wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych. Jednocześnie takie czynniki, jak racjonalne zużycie energii, efektywność energetyczna, użycie energii ze źródeł odnawialnych, działania redukujące i kompensacyjne, jak również promocja niskowęglowych rozwiązań będą brane pod uwagę w sposób horyzontalny na etapie przygotowania, oceny oraz wdrażania projektów w ramach osi priorytetowych.

¹²³ Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/NR/rdonlyres/28CC490F-4B2D-4785-81F9-CA07A72B286F/40880/POIIS051208.pdf>, s. 189.

¹²⁴ <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/NSS/programy/krajowe/poiiis/>

¹²⁵ Por.: art. 6 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

¹²⁶ Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/NR/rdonlyres/28CC490F-4B2D-4785-81F9-CA07A72B286F/40880/POIIS051208.pdf>, s. 90.

Tabela 136. Alokacja środków dla PO IiŚ w podziale na osie priorytetowe (w euro; w cenach bieżących)

| | Wkład Wspólnoty | Wkład krajowy | Indykatorywny podział wkładu krajowego | | Finansowanie ogółem | Poziom współfinansowania | Dla celów informacyjnych | |
|--|-----------------|---------------|--|-------------------------|---------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| | | | Krajowe środki publiczne | Krajowe środki prywatne | | | Wkład EBI | Inne źródła finansowania |
| | 1 | 2 = 3 + 4 | 3 | 4 | 5 = 1 + 2 | 6 = 1/5 | 7 | 8 |
| Oś priorytetowa I Fundusz Spójności Podstawa obliczania wkładu wspólnotowego – wkład krajowy ogółem | 2 783 942 550 | 491 283 979 | 491 283 979 | * | 3 275 226 529 | 0,8500 | * | |
| Oś priorytetowa II Fundusz Spójności Podstawa obliczania wkładu wspólnotowego – wkład krajowy ogółem | 1 215 740 049 | 214 542 362 | 214 542 362 | * | 1 430 282 411 | 0,8500 | * | |
| Oś priorytetowa III Fundusz Spójności Podstawa obliczania wkładu wspólnotowego – wkład krajowy ogółem | 556 788 510 | 98 256 796 | 98 256 796 | * | 655 045 306 | 0,8500 | * | |
| Oś priorytetowa IV Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego Podstawa obliczania wkładu wspólnotowego – wkład krajowy ogółem | 200 000 000 | 467 000 000 | 67 000 000 | 400 000 000 | 667 000 000 | 0,2999 | * | |
| Oś priorytetowa V Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego Podstawa obliczania wkładu wspólnotowego – wkład krajowy ogółem | 89 800 000 | 15 847 059 | 15 847 059 | * | 105 647 059 | 0,8500 | * | |
| Oś priorytetowa VI Fundusz Spójności Podstawa obliczania wkładu wspólnotowego – wkład krajowy ogółem | 8 802 366 611 | 1 745 929 233 | 1 512 085 151 | 233 844 082 | 10 548 295 844 | 0,8345 | 1 000 000 000 | |
| Oś priorytetowa VII Fundusz Spójności Podstawa obliczania wkładu wspólnotowego – wkład krajowy ogółem | 7 676 019 211 | 4 385 979 953 | 3 874 724 414 | 511 255 539 | 12 061 999 164 | 0,6364 | 500 000 000 | |

| | | | | | | | |
|--|----------------|---------------|---------------|---------------|----------------|--------|---------------|
| Oś priorytetowa VIII Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego Podstawa obliczenia wkładu wspólnotowego – wkład krajowy ogółem | 2 945 490 000 | 519 792 353 | 510 968 824 | 8 823 529 | 3 465 282 353 | 0,8500 | 200 000 000 |
| Oś priorytetowa IX Fundusz Spójności Podstawa obliczania wkładu wspólnotowego – wkład krajowy ogółem | 748 037 701 | 655 009 248 | 88 004 435 | 567 004 813 | 1 403 046 949 | 0,5332 | * |
| Oś priorytetowa X Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego Podstawa obliczania wkładu wspólnotowego – wkład krajowy ogółem | 974 280 000 | 718 931 765 | 171 931 765 | 547 000 000 | 1 693 211 765 | 0,5754 | 300 000 000 |
| Oś priorytetowa XI Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego Podstawa obliczania wkładu wspólnotowego – wkład krajowy ogółem | 489 970 000 | 86 465 294 | 86 465 294 | * | 576 435 294 | 0,8500 | * |
| Oś priorytetowa XIII Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego Podstawa obliczania wkładu wspólnotowego – wkład krajowy ogółem | 349 990 000 | 61 762 941 | 49 998 235 | 11 764 706 | 411 752 941 | 0,8500 | * |
| Oś priorytetowa XIII Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego Podstawa obliczania wkładu wspólnotowego – wkład krajowy ogółem | 500 000 000 | 88 235 294 | 88 235 294 | * | 588 235 294 | 0,8500 | * |
| Oś priorytetowa XIV Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego Podstawa obliczania wkładu wspólnotowego – wkład krajowy ogółem | 187 800 000 | 33 141 176 | 33 141 176 | * | 220 941 176 | 0,8500 | * |
| Oś priorytetowa XV Fundusz Spójności Podstawa obliczania wkładu wspólnotowego – wkład krajowy ogółem | 393 459 142 | 69 433 966 | 69 433 966 | * | 462 893 108 | 0,8500 | * |
| OGÓŁEM | 27 913 683 774 | 9 651 611 419 | 7 371 918 750 | 2 279 692 669 | 37 565 295 193 | 0,7430 | 2 000 000 000 |

* nie przewidziano

Źródło: Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, Warszawa 2007, <http://www.funduszezstrukturalne.gov.pl/NR/rdoonlyres/28CC490F-4B2D-4785-81F9-CA07A72B286F/40880/POiIS051208.pdf>, s. 192–194

Zakłada się, że projekty współfinansowane w ramach programu operacyjnego będą w pełni zgodne z postanowieniami dyrektyw „siedliskowej”¹²⁷ i „ptasiej”¹²⁸. Na etapie selekcji projektów zastosowane zostaną odpowiednie kryteria kwalifikacyjne celem zagwarantowania, że projekty spełniają wszystkie wymagania nakreślone przez wyżej wymienione dyrektywy. Współfinansowanie projektów, które negatywnie oddziałują na potencjalne obszary Natura 2000, nie będzie dozwolone¹²⁹.

Analizując konstrukcję samego programu, zauważyć należy, że został on przygotowany zgodnie z wytycznymi zawartymi w Rozporządzeniu ogólnym nr 1083/2006¹³⁰ i tym samym nie koncentruje się na drobiazgowym przedstawieniu zawartości poszczególnych obszarów priorytetowych (typów projektów, kwalifikujących się beneficjentów). Jego ogólny charakter spowodował konieczność przygotowania dokumentu o nazwie „Szczegółowy opis priorytetów PO IiŚ”. Przygotowanie dokumentu nie jest obligatoryjne w świetle przedmiotowego Rozporządzenia, niemniej jednak z punktu widzenia wdrażania poszczególnych osi priorytetowych okazał się on niezbędny. Szczegółowy opis stanowi swego rodzaju wademekum dla projektodawców. Zawiera szczegółowe informacje na temat działań, w ramach których przygotowuje się propozycje projektowe. W ramach działania określono podmioty uprawnione do składania projektów, typy możliwych do sfinansowania projektów, poziom dofinansowania itp.

Przy tak dużych środkach przeznaczonych na realizację PO IiŚ niezwykle istotne jest stworzenie sprawnego systemu instytucjonalnego. Za wdrażanie programu odpowiedzialna jest Instytucja Zarządzająca (IZ) odpowiadająca w szczególności za skuteczność, efektywność i prawidłowość zarządzania PO IiŚ. Rolę IZ odgrywa minister właściwy ds. rozwoju regionalnego wspierany przez Departament Koordynacji Programów Infrastrukturalnych. Niemożliwe jednakże jest zarządzanie tak dużym programem w sposób całkowicie scentralizowany, dlatego też MRR delegowało część zadań na inne, właściwe merytorycznie ministerstwa, nadając im rangę Instytucji Pośredniczących (IP)¹³¹.

¹²⁷ Por.: Dyrektywa Rady nr 43/1992 z 21 maja 1992 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 206 z 27 lipca 1992 roku.

¹²⁸ Por.: Dyrektywa Rady nr 409/1979 z 2 kwietnia 1979 roku, [w:] Dz.U. WE nr L 103 z 25 kwietnia 1979 roku.

¹²⁹ Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, <http://www.funduszeinfrastrukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/28CC490F-4B2D-4785-81F9-CA07A72B286F/40880/POIiS051208.pdf>, s. 93.

¹³⁰ Por.: Rozporządzenie Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

¹³¹ Poszczególne ministerstwa wykonują zadania IP: są to m.in. monitorowanie przygotowania wniosków o dofinansowanie dla projektów zidentyfikowanych przez IZ/IP w drodze strategicznego wyboru na podstawie odpowiednich dokumentów strategicznych i programowych; dokonywanie oceny wniosków składanych przez beneficjentów zgodnie z procedurą oraz podejmowanie decyzji o współfinansowaniu projektów wybranych do realizacji; zapewnienie, że wybór projektów do finansowania następuje zgodnie z kryteriami stosowanymi dla programu operacyjnego i że projekty te, przez cały okres ich realizacji, są zgodne z odpowiednimi zasadami wspólnotowymi i krajowymi; zawieranie z beneficjentami umów o dofinansowanie projektów z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Funduszu Spójności; zapewnienie posiadania przez beneficjentów danej osi priorytetowej wymaganych procedur; dokonywanie oceny prawidłowości, skuteczności i zgodności z przepisami prawa procedur stosowanych przez beneficjentów, m.in. poprzez opiniowanie procedur beneficjentów w celu zapewnienia poprawności ustanowionych procedur oraz prowadzenie kontroli systemowych u beneficjentów, przygotowanie i aktualizacja we współpracy z IZ wytycznych dla beneficjentów; przygotowanie i przekazywanie do IZ informacji o nieprawidłowościach. Por.: Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, Warszawa 2007, <http://www.funduszeinfrastrukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/28CC490F-4B2D-4785-81F9-CA07A72B286F/40880/POIiS051208.pdf>, s. 202.

Poza klasycznymi zadaniami IZ, we wspomnianym już Rozporządzeniu ogólnym¹³² znajdujemy także uprawnienia do dokonywania zmian w Programie oraz w kryteriach selekcji projektów do finansowania. Wprowadzanie modyfikacji przewidziane jest w sytuacji znacznych zmian społeczno-gospodarczych bądź trudności w realizacji Programu. O zmianach w programie obowiązkowo informowana jest KE, która podejmuje decyzję o akceptacji proponowanych nowelizacji¹³³.

Tabela 137. Instytucje uczestniczące w realizacji PO IiŚ

| Instytucja Pośrednicząca | Oś priorytetowa* | Instytucja Wdrażająca/Instytucja Pośrednicząca [II] stopnia |
|--|-------------------------|---|
| Ministerstwo Środowiska – Departament Infrastruktury i Środowiska | I | Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej: <ul style="list-style-type: none"> • Departament Realizacji Przedsięwzięć Funduszu Spójności w zakresie projektów wielofazowych, w przypadku gdy realizację pierwszych faz rozpoczęto w okresie 2004–2006 • Departament Przygotowania Przedsięwzięć I i II Osi Działania 2.1 PO IiŚ w zakresie projektów jednofazowych i nowych projektów wielofazowych |
| | | Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej: <ul style="list-style-type: none"> • WFOŚiGW Białystok (Dział Funduszy Europejskich) • WFOŚiGW Gdańsk (Zespół ds. Funduszy Europejskich) • WFOŚiGW Katowice (Zespół Gospodarki Wodnej i Ochrony Wód) • WFOŚiGW Kielce (Zespół Funduszy Europejskich) • WFOŚiGW Kraków (Zespół Funduszy Europejskich) • WFOŚiGW Lublin (Zespół ds. Absorpcji Środków Europejskich) • WFOŚiGW Łódź (Zespół ds. Funduszy Unii Europejskiej) • WFOŚiGW Olsztyn (Regionalne Centrum Projektów Środowiskowych) • WFOŚiGW Opole (Zespół Przygotowania Projektów do Funduszu Spójności) • WFOŚiGW Poznań (Dział Funduszy Europejskich) • WFOŚiGW Rzeszów (Dział Funduszy Europejskich) • WFOŚiGW Szczecin (Zespół Funduszy Europejskich) • WFOŚiGW Toruń (Dział Funduszy Europejskich) • WFOŚiGW Warszawa (Wydział Funduszy Pomocowych) • WFOŚiGW Wrocław (Zespół ds. Obsługi Funduszu Spójności) • WFOŚiGW Zielona Góra (Wydział Funduszy Europejskich) |
| | II | |
| | III | Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej Departament Funduszy Europejskich i Zagranicznych |
| | IV | Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej – Departament Przedsięwzięć Strukturalnych |
| | V | Centrum Koordynacji Projektów środowiskowych |
| Ministerstwo Infrastruktury – Departament Planowania Strategicznego i Polityki Transportowej | VI | Centrum Unijnych Projektów Transportowych |
| | VII | Centrum Unijnych Projektów Transportowych |
| | | Ministerstwo Gospodarki Morskiej Departament Funduszy Europejskich Centrum Unijnych Projektów Transportowych |
| | VIII | Centrum Unijnych Projektów Transportowych |
| Ministerstwo Gospodarki Morskiej Departament Funduszy Europejskich | | |

¹³² Por.: art. 60 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

¹³³ Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, Warszawa 2007, <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/28CC490F-4B2D-4785-81F9-CA07A72B286F/40880/POIiS051208.pdf>, s. 200.

| | | |
|--|------|---|
| Ministerstwo Gospodarki – Departament Funduszy Europejskich | IX | Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska Departament Ochrony Powietrza Instytut Paliw i Energii Odnawialnej |
| | X | Instytut Nafty i Gazu – Jednostka wdrażająca Instytut Paliw i Energii Odnawialnej |
| Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego – Departament Strategii Kultury i Spraw Europejskich | XI | Władza Wdrażająca Programy Europejskie – Zespół ds. Projektów Infrastrukturalnych Zespół ds. Finansowo-Księgowych |
| Ministerstwo Zdrowia – Departament Funduszy Strukturalnych i Programów Pomocowych | XII | Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia (Wydział Instrumentów Wdrażania EFRR) |
| Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego Departament Funduszy Europejskich | XIII | Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia |

*Osie priorytetowe XIV i XV, dotyczące pomocy technicznej, wdrażane są przez Instytucję Zarządzającą, która może delegować część swoich zadań. Delegacja taka odbywa się poprzez podpisanie odpowiedniego porozumienia określającego szczegółowo jej zakres.

Źródło: Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, Warszawa 2007, <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/28CC490F-4B2D-4785-81F9-CA07A72B286F/40880/POiS051208.pdf>, s. 201

W ramach programu stosowane są trzy tryby wyboru projektów do finansowania: indywidualny, konkursowy i systemowy. W zależności od charakteru danej osi priorytetowej zapewniona zostanie odpowiednia równowaga pomiędzy różnymi trybami wyboru projektów. Zastosowanie danego trybu wyboru projektów służy polepszeniu osiągania strategicznych celów poszczególnych osi priorytetowych PO IiŚ. Szczegóły co do zakresu zastosowania danego trybu w danej osi priorytetowej oraz instytucji uczestniczących w procedurze wyboru określone zostały w „Szczegółowym opisie priorytetów PO IiŚ”. Tryb wyboru projektów i wydatki podlegające refundacji¹³⁴ określone są w odpowiednich wytycznych MRR.

3.3. Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka

Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka (PO IG) przygotowany został z myślą o efektywnym wykorzystaniu środków strukturalnych w Polsce w kontekście realiza-

¹³⁴ Por.: Wytyczne w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach PO IiŚ, Warszawa 2007, http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/083D79AC-1ECC-4114-8023-0A3304A03F54/41444/20071219wytycznekwalifikowanie_POiS.pdf

cji Strategii Lizbońskiej. Dlatego podstawowym celem PO IG jest wzrost gospodarczy i zatrudnienie, przy zachowaniu zasad dotyczących zrównoważonego rozwoju. Oznacza to, że PO IG zakłada dofinansowanie innowacyjnych projektów o dużym znaczeniu dla gospodarki.

W tym miejscu należy podjąć rozważania w odniesieniu do kluczowego w tym aspekcie pojęcia, jakim jest „innowacyjność”. Obserwując zarówno praktyczne, jak i teoretyczne podejście do rozwoju społeczno-gospodarczego dzisiejszej UE, przyjdzie stwierdzić, że temu pojęciu przypisuje się rosnące znaczenie. Powodem takiej sytuacji jest faktyczne przekonanie decydentów UE o mocy sprawczej innowacyjności jako medium na rozmaite problemy, zarówno gospodarcze, jak i społeczne.

W PO IG „innowacyjność” rozumiana jest więc jako tworzenie i implementowanie nowych rozwiązań do praktyki gospodarczej. W ten sposób zwraca się szczególną uwagę na aspekt praktyczny nowych rozwiązań/zastosowań. Szansę na dofinansowanie mają zatem te, które da się zaadaptować, wdrożyć lub przystosować. Uszczegółowieniem tej definicji jest konstatacja dotycząca wprowadzenia do praktyki nowego lub znacznie ulepszanego rozwiązania w odniesieniu do produktu¹³⁵ (towaru, usługi), procesu¹³⁶, marketingu¹³⁷ lub organizacji¹³⁸.

Należy w tym miejscu pamiętać, że innowacyjność nie ma charakteru obiektywnego, lecz relatywny. Egzemplifikując tę konstatację, stwierdzić przyjdzie, że należy rozpatrywać innowację w kontekście konkretnego przypadku indywidualnego. Przykładowo, firma, wdrażając innowacje, staje się przedsiębiorstwem innowacyjnym ściśle w danym okresie. Innowacyjności doszukiwać się można na różnych poziomach – zarówno samego przedsiębiorstwa, jak i danego rynku, kraju, regionu czy świata. Innowacyjność można również rozpatrywać w kontekście przestrzennym. Co oznacza, że dla danego regionu dany produkt bądź sposób produkcji jest innowacyjny, gdy tymczasem w skali kraju już takiej cechy nie posiada. Priorytetem w PO IG jest wspieranie innowacji o możliwie krótkim okresie stosowania na świecie lub tych, które cechują się największym potencjałem rozprzestrzeniania, mających przez to największe znaczenie dla polskiej gospodarki.

PO IG jako program zarządzany na poziomie ogólnokrajowym (centralnie), wspiera przedsięwzięcia innowacyjne w skali całego kraju bądź w skali międzynarodowej. Działania innowacyjne o takim charakterze i zasięgu generują najwyższą wartość dodaną dla gospodarki i przedsiębiorstw, a co za tym idzie, w największym stopniu przyczyniają się

¹³⁵ Innowacja produktowa oznacza wprowadzenie na rynek przez dane przedsiębiorstwo nowego towaru lub usługi albo zasadnicze ulepszenie oferowanych uprzednio towarów lub usług w odniesieniu do ich charakterystyk lub przeznaczenia. Ulepszenie może dotyczyć charakterystyk technicznych, komponentów, materiałów, wbudowanego oprogramowania, bardziej przyjaznej obsługi przez użytkownika oraz innych cech funkcjonalnych. Por.: Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007–2013, Warszawa 2007, http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/DAA32AB7-6D1E-4D22-B218-CCE59B9339F5/39246/POIG_01102007.pdf, s. 6.

¹³⁶ Innowacja procesowa oznacza wprowadzenie do praktyki w przedsiębiorstwie nowych lub zasadniczo ulepszonych metod produkcji lub dostaw, ibidem.

¹³⁷ Innowacja marketingowa oznacza zastosowanie nowej metody marketingowej obejmującej zasadnicze zmiany w wyglądzie produktu, jego opakowaniu, pozycjonowaniu, promocji, polityce cenowej lub modelu biznesowym, wynikającej z nowej strategii marketingowej przedsiębiorstwa, ibidem.

¹³⁸ Dotyczy zastosowania w przedsiębiorstwie nowej metody organizacji jego działalności biznesowej, nowej organizacji miejsc pracy lub nowej organizacji relacji zewnętrznych, ibidem.

do umacniania zdolności konkurencyjnej polskiej gospodarki w wymiarze międzynarodowym. Biorąc pod uwagę powyższe, w ramach PO IG nie będzie wspierana innowacja na poziomie lokalnym lub regionalnym. Tego rodzaju innowacja (określana jako innowacja niska) jest promowana i wspierana w RPO oraz PO RPW¹³⁹.

Spośród wszystkich programów operacyjnych w ramach funduszy strukturalnych, PO IG w sposób najpełniejszy realizuje założenia Strategii Lizbońskiej. Świadczy o tym przypisanie 90% alokacji finansowej na działania w obszarach BRT, innowacje, technologie informacyjne i komunikacyjne¹⁴⁰.

Cele szczegółowe Programu, wskazujące na kierunki interwencji w jego ramach, przedstawiają się następująco¹⁴¹:

- 1) zwiększenie innowacyjności przedsiębiorstw,
- 2) wzrost konkurencyjności polskiej nauki,
- 3) zwiększenie roli nauki w rozwoju gospodarczym,
- 4) zwiększenie udziału innowacyjnych produktów polskiej gospodarki w rynku międzynarodowym,
- 5) tworzenie trwałych i lepszych miejsc pracy,
- 6) wzrost wykorzystania technologii informacyjnych i komunikacyjnych w gospodarce.

Analizując cele szczegółowe, przyjdzie zauważyć, że PO IG promuje przede wszystkim wspieranie przedsięwzięć o dużym stopniu innowacyjności. Ma się to przyczynić do wzrostu konkurencyjności gospodarki. Wsparcie obejmuje również inwestycje przedsiębiorstw w infrastrukturę BRT. Nacisk w tej materii położony jest na finansowanie zarówno rozwoju sektora produkcyjnego, jak i usług rynkowych, przy jednoczesnym podkreśleniu roli sektora usługowego jako szansy na szybszy rozwój gospodarki kraju. Poza tym prowadzone są działania mające na celu wzrost wykorzystania technologii teleinformacyjnych w działalności gospodarczej (budowa e-administracji, likwidacja barier administracyjnych w prowadzeniu działalności gospodarczej, wsparcie wykorzystania technologii teleinformacyjnych przez małych i średnich przedsiębiorców, stymulowanie popytu na usługi w formie cyfrowej poprzez zwiększanie dostępu do internetu szerokopasmowego oraz uświadamianie korzyści z wykorzystania technologii teleinformacyjnych w życiu codziennym i działalności gospodarczej)¹⁴².

W ramach PO IG rolę Instytucji Zarządzającej odgrywa Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, a funkcję Instytucji Pośredniczącej pełnią urzędy centralne.

W ramach PO IG Instytucje Pośredniczące odpowiadają w szczególności za¹⁴³:

- dokonywanie oceny, na podstawie określonych kryteriów zaakceptowanych przez Komitet Monitorujący, proponowanych do realizacji projektów (operacji), które będą dofinansowane w ramach PO IG,
- zapewnienie, że wybrane operacje przez cały okres ich realizacji będą zgodne z odpowiednimi zasadami wspólnotowymi i krajowymi,

¹³⁹ Ibidem, s. 68.

¹⁴⁰ Ibidem, s. 59.

¹⁴¹ Ibidem, s. 65.

¹⁴² Ibidem, s. 69.

¹⁴³ Ibidem, s. 141 n.

Tabela 138. Środki finansowe PO IG w podziale na priorytety (w euro; w cenach bieżących)

| Oś priorytetowa | Wkład wspólnotowy | Wkład krajowy | Indykatorywny podział wkładu krajowego | | Finansowanie ogółem |
|--|----------------------|----------------------|--|--------------------------|----------------------|
| | | | krajowe środki publiczne | krajowe środki prywatne* | |
| | 1 | 2 = 3 + 4 | 3 | 4 | 5 = 1 + 2 |
| I. Badania i rozwój nowoczesnych technologii | 1 104 380 000 | 194 890 589 | 194 890 589 | 0 | 1 299 270 589 |
| II. Infrastruktura sfery BRT | 1 104 380 000 | 194 890 589 | 194 890 589 | 0 | 1 299 270 589 |
| III. Kapitał dla innowacji | 289 000 000 | 51 000 000 | 51 000 000 | 0 | 340 000 000 |
| IV. Inwestycje w innowacyjne przedsięwzięcia | 2 915 254 000 | 514 456 588 | 514 456 588 | 0 | 3 429 710 588 |
| V. Dyfuzja innowacji | 339 148 000 | 59 849 647 | 59 849 647 | 0 | 398 997 647 |
| VI. Polska gospodarka na rynku międzynarodowym | 349 038 080 | 61 594 955 | 61 594 955 | 0 | 410 633 035 |
| VII. Społeczeństwo informacyjne – budowa e-administracji | 670 000 000 | 118 235 294 | 118 235 294 | 0 | 788 235 294 |
| VIII. Społeczeństwo informacyjne – zwiększanie innowacyjności gospodarki | 1 203 485 200 | 212 379 741 | 212 379 741 | 0 | 1 415 864 941 |
| IX. Pomoc techniczna | 280 200 000 | 49 447 059 | 49 447 059 | 0 | 329 647 059 |
| OGÓLEM | 8 254 885 280 | 1 456 744 462 | 1 456 744 462 | 0 | 9 711 629 742 |

* Wielość zaangażowanych środków prywatnych nie została wskazana, gdyż zakładając występowanie pomocy publicznej, udział środków strukturalnych liczony jest w stosunku do środków publicznych.

Źródło: Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka, Warszawa 2007, http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/NR/rdonlyres/DAA32AB7-6D1E-4D22-B218-CCE59B9339F5/39246/POIG_01102007.pdf, s. 163

- rozliczanie umów z beneficjentami zgodnie z przyjętymi procedurami i dokonywanie płatności ze środków PO IG na rzecz beneficjentów, w tym przygotowywanie wniosków o refundację środków i przekazywanie ich do instytucji zarządzającej,
- monitorowanie postępów w realizacji umów,
- zarządzanie środkami finansowymi przeznaczonymi na realizację programu osi priorytetowej pochodzącymi z UE, budżetu państwa i innych źródeł na poziomie osi priorytetowych działań (operacji),
- opracowanie rocznej i wieloletniej prognozy wydatków w ramach osi priorytetowej/działania (operacji) na bieżący i następny rok i przekazanie jej do IZ PO IG,

Tabela 139. Wykaz Instytucji Pośredniczących w podziale na osie priorytetowe PO IG

| | | |
|-------------|--|--|
| I | Badania i rozwój nowoczesnych technologii | Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości Ośrodek Przetwarzania Informacji Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego |
| II | Infrastruktura sfery BRT | Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego |
| III | Kapitał dla innowacji | Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości |
| IV | Inwestycje w innowacyjne przedsięwzięcia | Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych |
| V | Dyfuzja innowacji | Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych |
| VI | Polska gospodarka na rynku międzynarodowym | Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych |
| VII | Spółczeństwo informacyjne – budowa e-administracji | Władza Wdrażająca Programy Europejskie |
| VIII | Spółczeństwo informacyjne – zwiększanie innowacyjności gospodarki | Władza Wdrażająca Programy Europejskie Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości |
| IX | Pomoc techniczna | IZ |

Źródło: Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka, Warszawa 2007, http://www.funduszeustrukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/DAA32AB7-6D1E-4D22-B218-CCE59B9339F5/39246/POIG_01102007.pdf, s. 143–144

- prowadzenie kontroli realizacji osi priorytetowej/operacji, w tym kontroli realizacji poszczególnych dofinansowanych projektów (w szczególności weryfikację dostarczenia współfinansowanych produktów i usług oraz tego, że wydatki zadeklarowane przez beneficjentów zostały faktycznie poniesione i są zgodne z odpowiednimi zasadami wspólnotowymi lub krajowymi),
- przekazywanie wyników tej kontroli do IZ PO IG,
- przygotowanie rocznego planu kontroli w odniesieniu do osi priorytetowych,
- odzyskiwanie kwot nienależnie wypłaconych beneficjentom w ramach osi priorytetowej,
- przygotowywanie okresowych raportów o nieprawidłowościach oraz przekazywanie ich do IZ PO IG,
- przekazywanie instytucji certyfikującej wszystkich niezbędnych informacji o procedurach i weryfikacjach prowadzonych w związku z wydatkami, na potrzeby certyfikacji,
- prowadzenie kontroli systemowych w instytucjach wdrażających poszczególne operacje, w celu zapewnienia prawidłowości prowadzenia systemu i przekazywanie wyników tej kontroli do IZ PO IG.

Istnieje możliwość delegowania przez IP części zadań na inne podmioty. Muszą one jednak dysponować odpowiednim potencjałem kadrowym i organizacyjnym oraz odpowiednim doświadczeniem, w szczególności w realizacji przedsięwzięć odpowiadających zadaniom powierzonym jej w ramach PO IG. Nie może to być dowolny podmiot, lecz jedynie instytucja należąca do sektora finansów publicznych lub, z racji swoich zadań, instytucja właściwa dla realizacji takiej funkcji i taka, której kompetencje w danym zakresie wynikają z właściwych regulacji prawnych lub ewentualnie statutu. Instytucją

taką może być również podmiot publiczny (w tym państwowa osoba prawna) lub prywatny, odpowiedzialny za realizację działań w ramach poszczególnych osi priorytetowych. W wypadku instytucji spoza sektora finansów publicznych funkcję IPII pełni podmiot wybrany zgodnie z przepisami wspomnianej już Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

IP nie może delegować na rzecz innych instytucji następujących zadań¹⁴⁴:

- przygotowywania wniosków o refundację środków i przekazywania ich do instytucji certyfikującej,
- przekazywania instytucji certyfikującej wszystkich niezbędnych informacji o procedurach i weryfikacjach prowadzonych w związku z wydatkami, na potrzeby certyfikacji,
- opracowywania rocznych i wieloletnich prognoz wydatków w ramach osi priorytetowej i przekazania jej do IZ.

3.4. Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej

Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej (PO RPW) został zaakceptowany przez KE 2 października 2007 roku. Program ten stanowi dodatkowy element wsparcia z funduszy strukturalnych, który w założeniu wzmocnić ma działanie pozostałych programów na terenie województwa świętokrzyskiego oraz czterech województw tzw. polskiej ściany wschodniej: warmińsko-mazurskiego, podlaskiego, lubelskiego i podkarpackiego.

Głównym celem PO RPW jest przyspieszenie tempa rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju¹⁴⁵. Cel ten nawiązuje w perspektywie średniookresowej do celów Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015. Co więcej, jest on zgodny z celem strategicznym NSRO 2007–2013, którym jest „Tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki polskiej opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej”¹⁴⁶.

Cel główny wynika również, co zostało już wspomniane, z priorytetów Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015, w tym szczególnie priorytetu „Rozwój regionalny i podniesienie spójności terytorialnej”, w ramach którego przewiduje się wsparcie obszarów najslabiej rozwiniętych, zwłaszcza pięciu województw Polski Wschodniej i Centralnej. Ponadto wpisuje się on w cytowany powyżej cel Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007–2013 (NSRO).

Będąc instrumentem finansowym, program służy realizacji polityki spójności UE i jako taki spełnia wymagania stawiane przez KE. Osie priorytetowe Programu koncentrują wsparcie na inwestycjach w infrastrukturę TIK, infrastrukturę dydaktyczną uczelni, potencjał badawczy i innowacyjny ośrodków badawczych i przedsiębiorstw, a także rozwój systemów transportu zbiorowego i infrastruktury transportowej. Ze względu na

¹⁴⁴ Ibidem, s. 144.

¹⁴⁵ Por.: Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013, Warszawa 2007, http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/302EC935-4851-4D96-A6A8-098BDDA0976B/38401/PORPW_2_10_2007.pdf, s. 60.

¹⁴⁶ Por.: Narodowa Strategia Spójności 2007–2013, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, Warszawa 2007, s. 49.

specyfikę PO RPW oraz jego relacje do Krajowego Programu Reform, działania podejmowane w ramach programu ukierunkowane są na realizację konkretnego zakresu działań określonych w KPR. Realizacja założeń KPR oraz SWW w ramach NSRO znajduje odzwierciedlenie we wsparciu programowanym w ramach przedstawianego tutaj programu.

Cel główny Programu osiągany jest przez cele szczegółowe, którymi są¹⁴⁷:

- 1) stymulowanie rozwoju konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy,
- 2) rozwój wybranych funkcji metropolitalnych miast wojewódzkich,
- 3) poprawa dostępności i jakości powiązań komunikacyjnych województw Polski Wschodniej,
- 4) optymalizacja procesu wdrażania PO RPW.

Podobnie jak w wypadku dokumentów o charakterze strategicznym (KPR, NSRO), w PO RPW dużo miejsca poświęca się na uzasadnienie zgodności interwencji z właściwymi politykami i zasadami wspólnotowymi. I tak, cel stymulowanie rozwoju konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy (1) jest zgodny ze SWW zakładającymi zwiększenie nakładów w dziedzinie badawczo-rozwojowej, wspieranie innowacji i promowanie przedsiębiorczości oraz promowanie społeczeństwa informacyjnego. Wpisuje się on ponadto w cele szczegółowe NSRO, których osiągnięcie przyczyni się także do zwiększenia możliwości znalezienia pracy poza rolnictwem przez mieszkańców obszarów wiejskich Polski Wschodniej. Wsparciem objęte zostaną działania w zakresie rozwoju przedsiębiorczości (w tym innowacyjnej, np. parki przemysłowe, technologiczne), rozbudowy infrastruktury informacyjno-komunikacyjnej, rozwoju bazy dydaktycznej szkolnictwa wyższego, współpracy województw i wspólnej promocji Polski Wschodniej.

W wypadku celu rozwoju wybranych funkcji metropolitalnych miast wojewódzkich (2), mowa o SWW dotyczących rozszerzenia i poprawy infrastruktury transportowej oraz rozwoju wiedzy i innowacyjności. Również i on wpisuje się w cele szczegółowe NSRO. Efektem realizacji działań z zakresu infrastruktury miejskiego transportu publicznego, które zostaną objęte wsparciem, będzie usprawnienie jego funkcjonowania, przyczyniające się do poprawy mobilności mieszkańców. Z kolei współfinansowana przez Program budowa i modernizacja infrastruktury umożliwiającej organizację kongresów, konferencji, wystaw i targów o znaczeniu ponadregionalnym i międzynarodowym, a więc obiektów towarzyszących biznesowi, przyczyni się do stymulowania innowacji i rozwoju ducha przedsiębiorczości¹⁴⁸.

Poprawa dostępności i jakości powiązań komunikacyjnych województw Polski wschodniej (3) pozostaje w zgodzie z wytyczną SWW wskazującą na potrzebę rozwoju infrastruktury transportowej oraz celami szczegółowymi NSRO. Zapewnienie spójności terytorialnej regionów Polski Wschodniej osiągnięte zostanie przez budowę i modernizację ważnych odcinków dróg wojewódzkich Polski Wschodniej oraz obwodnic w ciągach dróg krajowych. Poprawa jakości powiązań komunikacyjnych, w tym poprawa bezpieczeństwa, osiągnięta zostanie poprzez odpowiednie konstruowanie sieci drogowej oraz wytyczenie i oznakowanie tras rowerowych. Osiągnięcie tego celu przyczyni się także do zwiększenia dostępności największych centrów rozwoju dla mieszkańców obszarów wiejskich.

¹⁴⁷ Ibidem, s. 61.

¹⁴⁸ Ibidem, s. 62.

Optymalizacja procesu wdrażania PO Rozwój Polski Wschodniej (4) wynika z celu szczegółowego NSRO. Skuteczne wykorzystanie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach PO RPW zależy będzie w dużej mierze od zdolności administracyjnych instytucji zaangażowanych w proces jego realizacji. Skuteczność wdrażania zależy również będzie od efektywności działań informacyjnych oraz promocyjnych dotyczących udzielanej pomocy.

Na realizację PO RPW w latach 2007–2013 przeznaczono 2 675,05 mln euro, w tym ze środków Unii Europejskiej (EFRR) – 2 273,79 mln euro oraz z publicznych środków krajowych – 401,26 mln euro. Poziom współfinansowania przez środki wspólnotowe może sięgnąć 85% wszystkich środków publicznych. Na krajowe środki publiczne składać się będą kwoty z budżetu państwa (około 51% wielkości krajowych środków publicznych) oraz kwoty z budżetów jednostek samorządu terytorialnego (około 49% wielkości krajowych środków publicznych).

W układzie poszczególnych osi priorytetowych realizujących PO Rozwój Polski Wschodniej środki EFRR (kwota 1 281,6 mln euro – polski rząd¹⁴⁹ oraz 992,19 mln euro – Unia Europejska) zostały rozdysponowane proporcjonalnie (dlatego nie będzie odrębnego monitoringu tej specjalnej alokacji) i łącznie przedstawiają się w następujący sposób¹⁵⁰:

- Oś priorytetowa I Nowoczesna gospodarka – 34,74% środków,
- Oś priorytetowa II Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego – 11,22% środków,
- Oś priorytetowa III Wojewódzkie ośrodki wzrostu – 19,91% środków,
- Oś priorytetowa IV Infrastruktura transportowa – 29,04% środków,
- Oś priorytetowa V Zrównoważony rozwój potencjału turystycznego opartego na warunkach naturalnych – 2,09% środków,
- Oś priorytetowa VI Pomoc techniczna – 3% całości środków.

Tabela 140. Indykatory podział środków w ramach PO RPW w podziale na osie priorytetowe (w euro; w cenach bieżących)

| Oś priorytetowa | Wkład wspólnotowy | Wkład krajowy | | | Ogółem |
|-----------------|----------------------|--------------------|-------------------------|----------------|----------------------|
| | | ogółem | krajowy wkład publiczny | wkład prywatny | |
| | 1 | 2 = 3 + 4 | 3 | 4 | 5 = 1 + 2 |
| I | 789 957 284 | 139 404 227 | 139 404 227 | * | 929 361 511 |
| II | 255 119 659 | 45 021 117 | 45 021 117 | * | 300 140 776 |
| III | 452 621 636 | 79 874 407 | 79 874 407 | * | 532 496 043 |
| IV | 660 381 359 | 116 537 887 | 116 537 887 | * | 776 919 246 |
| V | 47 500 000 | 8 382 353 | 8 382 353 | * | 55 882 353 |
| VI | 68 213 812 | 12 037 732 | 12 037 732 | * | 80 251 544 |
| OGÓŁEM | 2 273 793 750 | 401 257 723 | 401 257 723 | * | 2 675 051 473 |

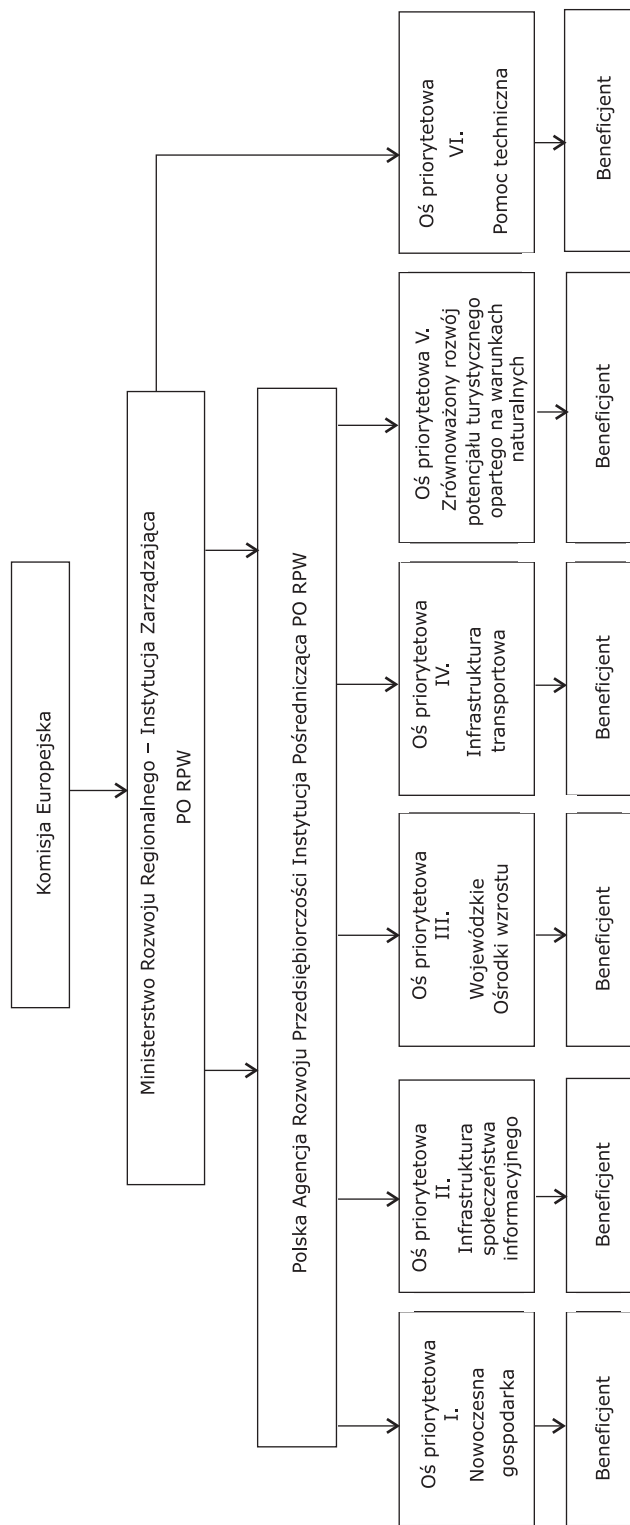
* nie przewidziano

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013, Warszawa 2007, http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/302EC935-4851-4D96-A6A8-098BDDA0976B/38401/PORPW_2_10_2007.pdf, s. 102

¹⁴⁹ Ibidem, s. 101.

¹⁵⁰ Ibidem.

Schemat 24. System instytucjonalny wdrażania PO RPW



Źródło: Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013, Warszawa 2007, http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/302EC935-4851-4D96-A6A8-098BD-DA0976B/38401/PORPW_2_10_2007.pdf, s. 142

Instytucją Zarządzającą, zgodnie z Ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, jest minister właściwy ds. rozwoju regionalnego. Zgodnie z regulaminem wewnętrznym przygotowanym przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego obowiązki Instytucji Zarządzającej Programem Operacyjnym Rozwój Polski Wschodniej pełni jednostka organizacyjna w ramach Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Obecnie jest to Departament Koordynacji Programów Regionalnych¹⁵¹. Funkcję Instytucji Pośredniczącej dla wszystkich osi priorytetowych programu, z wyjątkiem Osi priorytetowej Pomoc techniczna, przypisano Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości. Za wdrażanie Osi priorytetowej Pomoc techniczna odpowiadać będzie Instytucja Zarządzająca¹⁵².

3.5. Program Operacyjny Pomoc Techniczna

Program Operacyjny Pomoc Techniczna 2007–2013 (PO PT) to jeden z pierwszych programów zatwierdzonych przez KE. Jego celem strategicznym jest tworzenie warunków do wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej¹⁵³. PO PT obejmuje swoim zakresem wsparcie wszystkich horyzontalnych działań i procesów z zakresu zarządzania, wdrażania, monitorowania, oceny i kontroli realizacji NSRO, a także z zakresu wsparcia przygotowania projektów oraz rozpowszechniania informacji i promocji projektów wdrażanych przy udziale funduszy strukturalnych w Polsce. Beneficjentami programu są wszystkie instytucje uczestniczące we wdrażaniu NSRO.

PO PT 2007–2013 jest w całości finansowany ze środków publicznych. Na realizację programu z funduszy strukturalnych i środków krajowych przeznaczonych zostanie 607,88 mln euro. Priorytety programu są w całości współfinansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Poziom krajowego współfinansowania dla POPT wyniesie 15%. Kwota środków krajowych na współfinansowanie tego programu w latach 2007–2013 wyniesie 91,18 mln euro. Źródłem finansowania krajowego, wraz z prefinansowaniem realizacji poszczególnych projektów, jest budżet państwa. Krajowe środki finansowe pochodzą z części budżetów właściwych ministrów.

Cele szczegółowe PO PT 2007–2013 przedstawiają się następująco:

- zapewnienie sprawnej realizacji NSRO oraz wsparcie przygotowania przyszłych interwencji funduszy strukturalnych,
- skuteczne rozpowszechnianie informacji i promocja NSRO oraz zapewnienie odpowiedniego przepływu i wymiany informacji pomiędzy uczestnikami procesu realizacji NSRO.

¹⁵¹ Ibidem, s. 104.

¹⁵² Ibidem, s. 107.

¹⁵³ Por.: Program Operacyjny Pomoc Techniczna, Warszawa 2007, <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/F4DE8328-CB66-40B3-84A5-1A5AD6280AB1/35171/POPT20072014.pdf>, s. 21.

Tabela 141. Podział środków w ramach PO PT na poszczególne priorytety (w euro; w cenach bieżących)

| Priorytet | Wkład wspólnotowy | Wkład krajowy | Ogółem |
|--|--------------------|-------------------|--------------------|
| Wsparcie zasobów ludzkich | 357 000 000 | 63 000 000 | 420 000 000 |
| Wsparcie informatyczne realizacji NSRO | 18 700 000 | 3 300 000 | 22 000 000 |
| Wsparcie realizacji operacji funduszy strukturalnych | 74 800 000 | 13 200 000 | 88 000 000 |
| Komunikacja i promocja | 66 200 000 | 11 682 353 | 77 882 353 |
| OGÓŁEM | 516 700 000 | 91 182 353 | 607 882 353 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Program Operacyjny Pomoc Techniczna, Warszawa 2007, <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdoonlyres/F4DE8328-CB66-40B3-84A5-1A5AD6280AB1/35171/POPT20072014.pdf>, s. 48

System instytucjonalny programu jest uproszczony. Ze względu na specyfikę realizowanych operacji PO PT nie powołano IP, IP2/IW. W związku z tym za całość realizowanych operacji odpowiada IZ, którą jest MRR, a w nim Departament Programów Pomocowych i Pomocy Technicznej¹⁵⁴.

3.6. Program Operacyjny Kapitał Ludzki

Program Operacyjny Kapitał Ludzki (PO KL) jest największym w historii UE programem współfinansowanym z EFS, na którego realizację przeznaczono 11 429 mln euro¹⁵⁵. Dzieje się tak, ponieważ całość wsparcia w ramach EFS przeznaczonego dla Polski na lata 2007–2013 została zaprogramowana właśnie w ramach PO KL. Celem programu jest umożliwienie wykorzystania pełnego potencjału zasobów ludzkich poprzez wzrost zatrudnienia i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw i ich pracowników, podniesienie poziomu wykształcenia społeczeństwa, zmniejszenie obszarów wykluczenia społecznego oraz wsparcie budowy struktur administracyjnych państwa¹⁵⁶. W ramach programu wsparciem objęte zostały następujące obszary: zatrudnienie, edukacja, integracja społeczna, rozwój potencjału adaptacyjnego pracowników i przedsiębiorstw, a także zagadnienia związane z rozwojem zasobów ludzkich na terenach wiejskich, z budową sprawnej i partnerskiej administracji publicznej wszystkich szczebli oraz z promocją zdrowia.

PO KL ma również za zadanie przyczynić się do realizacji Strategii Lizbońskiej. W tym kontekście wspiera on rozwój zasobów ludzkich w Polsce, a wpływając przez to na podnoszenie konkurencyjności gospodarki, koncentruje się wokół następujących zagadnień¹⁵⁷:

¹⁵⁴ Por.: ibidem, s. 50.

¹⁵⁵ W tym wkład EFS wynosi 9 707 mln euro, a wkład krajowy 1 713 mln euro. Wielkość krajowego współfinansowania ustalona została na minimalnym poziomie 15%. Por.: Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Warszawa 2007, s. 231.

¹⁵⁶ Por.: ibidem, s. 11.

¹⁵⁷ Ibidem, s. 11 n.

- efektywniejsze wykorzystanie zasobów pracy,
- zwiększenie elastyczności rynku pracy i adaptacyjności pracowników,
- zwiększenie poziomu spójności społecznej,
- budowa społeczeństwa opartego na wiedzy poprzez rozwój wykształcenia i kwalifikacji,
- poprawa efektywności zarządzania w administracji publicznej oraz jakości świadczonych usług publicznych,
- rozwój opieki zdrowotnej jako czynnika determinującego jakość zasobów pracy,
- zapewnienie spójności stopnia rozwoju zasobów ludzkich w wymiarze przestrzennym.

PO KL przygotowany został zgodnie z zasadą strategicznego podejścia, która wskazuje na koncentrację uwagi na kluczowych obszarach i najważniejszych problemach wymagających interwencji w zakresie zatrudnienia oraz podnoszenia jakości kapitału ludzkiego. Celem głównym PO KL jest wzrost poziomu zatrudnienia i spójności społecznej. Zgodnie z logiką interwencji cel główny jest osiągany za pomocą celów częściowych. Są nimi¹⁵⁸:

- 1) podniesienie poziomu aktywności zawodowej oraz zdolności do zatrudnienia osób bezrobotnych i biernych zawodowo,
- 2) zmniejszenie obszarów wykluczenia społecznego,
- 3) poprawa zdolności adaptacji pracowników i przedsiębiorstw do zmian zachodzących w gospodarce,
- 4) upowszechnienie edukacji społeczeństwa na każdym etapie kształcenia przy jednoczesnym zwiększeniu jakości usług edukacyjnych i ich silniejszym powiązaniu z potrzebami gospodarki opartej na wiedzy,
- 5) zwiększenie potencjału administracji publicznej w zakresie opracowywania polityk i świadczenia usług wysokiej jakości oraz wzmocnienie mechanizmów partnerstwa,
- 6) wzrost spójności terytorialnej.

Pierwszy z celów strategicznych dotyczy poprawy jakości kapitału ludzkiego poprzez zwiększanie potencjału zatrudnieniowego oraz aktywności zawodowej osób bezrobotnych i biernych zawodowo oraz poprawę jakości usług świadczonych przez instytucje rynku pracy¹⁵⁹. Osiągnięcie celu drugiego przyczyniać się ma do wzmocnienia spójności społecznej oraz zmniejszenia obszarów wykluczenia społecznego, przede wszystkim poprzez dostarczanie niezbędnych usług społecznych wspierających dostęp do zatrudnienia osób wykluczonych z rynku pracy bądź zagrożonych takim wykluczeniem.

Trzeci cel PO Kapitał Ludzki przyczyniać się będzie w głównej mierze do wzmocnienia przedsiębiorstw i ich pracowników w zakresie zdolności adaptacyjnych do zmian społeczno-gospodarczych związanych z procesami globalizacyjnymi i restrukturyzacyjnymi. Osiągnięcie celu czwartego przyczyni się do wzmocnienia kapitału ludzkiego poprzez wzrost poziomu edukacji społeczeństwa, zwiększenie dostępności usług edukacyjnych na każdym z poziomów kształcenia oraz poprawę jakości edukacji i szkoleń.

¹⁵⁸ Ibidem, s. 126.

¹⁵⁹ Ibidem, s. 128.

Cel piąty odnosi się do sfery zarządzania państwem, partnerstwa i ma charakter horyzontalny. Jego osiągnięcie przyczyni się do stworzenia warunków do sprawnego funkcjonowania państwa poprzez zwiększenie potencjału administracji publicznej w obszarze tworzenia wysokiej jakości polityk i programów oraz do skutecznej implementacji zasady *good governance*. Cel szósty jest także celem horyzontalnym i odnosi się do wymiaru przestrzennego wsparcia. Do jego osiągnięcia przyczyniały się będą działania podejmowane w ramach osi priorytetowych wdrażanych na szczeblu regionalnym. W ramach tego celu zakłada się koncentrację zasobów i środków na tych obszarach, gdzie występują największe problemy rozwojowe w dziedzinie zatrudnienia, integracji społecznej, zdolności do adaptacji wśród pracowników i ze strony przedsiębiorstw oraz edukacji¹⁶⁰. Odnosi się to do regeneracji obszarów wiejskich poprzez dywersyfikację działalności gospodarczej na obszarach wiejskich, zwiększenie mobilności zawodowej i przestrzennej osób zamieszkujących te tereny¹⁶¹.

Program odpowiada na wyzwania płynące z odnowionej Strategii Lizbońskiej, albowiem poszczególne działania PO KL pokrywają się z wytycznymi warunkującymi realizację każdego z celów lizbońskich. W związku z tym, że w NSRO strona polska zadeklarowała się do wydatkowania 60% środków na cele związane ze Strategią Lizbońską, znajduje to swoje odzwierciedlenie w zapisach PO KL, gdzie wskaźnik ten wynosi aż 83% łącznej alokacji środków¹⁶².

Realizacja programu wymaga wydatkowania środków w ramach działań, które podzielone są na poszczególne priorytety. Tym sposobem realizacja przyczynia się do osiągnięcia celu danego priorytetu. Poza osiami priorytetowymi duże znaczenie przywiązuje się do kwestii horyzontalnych – wspólnych (przekrojowych) i realizowanych bez względu na obszar tematyczny priorytetu. Do zagadnień (kwestii) horyzontalnych należą¹⁶³:

- rozwój lokalny,
- rozwój społeczeństwa informacyjnego,
- zrównoważony rozwój,
- innowacyjność i współpraca ponadnarodowa,
- równość szans, w tym równość kobiet i mężczyzn,
- partnerstwo.

Zagadnienia te wywiedziono z Rozporządzenia ogólnego nr 1083/2006 oraz innych dokumentów programowych. W porównaniu z poprzednim okresem programowania kwestie horyzontalne nie uległy zasadniczym modyfikacjom. Kwestie horyzontalne, tak jak to było do tej pory, powinny znaleźć się w każdym z projektów¹⁶⁴. W wymiarze praktycznym oznacza to, że każdy projekt powinien zakładać realizację zagadnień dotyczących harmonijnego rozwoju lokalnego poprzez planowanie wspólnych działań na poziomie lokalnym. Osoby objęte wsparciem w ramach PO KL powinny w wyniku projektu posiadać umiejętności korzystania z TIK. Wśród kwestii horyzontalnych znajduje się

¹⁶⁰ Ibidem, s. 126.

¹⁶¹ Ibidem, s. 141.

¹⁶² Ibidem, s. 142.

¹⁶³ Ibidem, s. 149.

¹⁶⁴ Kwestię tę należy każdorazowo rozpatrywać w odniesieniu do specyfiki konkretnego projektu.

również zrównoważony rozwój rozumiany jako rozwój z poszanowaniem środowiska naturalnego. Partnerstwo w ramach PO KL dotyczy uczestnictwa we wdrażaniu Programu różnych podmiotów, dlatego też, np. w ramach KM PO KL, poza stroną rządową, samorządową uczestniczą w nim partnerzy społeczno-gospodarczy oraz przedstawiciele organizacji pozarządowych.

PO KL składa się z dwóch komponentów – centralnego i regionalnego. Powodem przyjęcia takiego rozwiązania jest twierdzenie o większej efektywności programów wdrażanych regionalnie, a także fakt dużego zróżnicowania regionalnego w Polsce. Nie się to ze sobą konieczność dostosowania instrumentów pomocy przewidzianych w PO KL do warunków istniejących w poszczególnych województwach. Tym samym jako wyznacznik komponentów przyjęto, że w ramach komponentu centralnego (wdrażanego na poziomie krajowym) wsparciem obejmowane są systemy i struktury (np. system egzaminów zewnętrznych czy struktury Publicznych Służb Zatrudnienia). Wsparcie to, kierowane do grup o jednolitych potrzebach w skali kraju, będzie miało charakter ogólnopolski i ponadregionalny.

Taki podział uwarunkowany jest istniejącym porządkiem prawnym i tym, że w Polsce na szczeblu centralnym istnieją wyspecjalizowane instytucje realizujące zadania wobec konkretnych grup docelowych lub podmiotów. Odnosi się to m.in. do PFRON, realizującego zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, PARP właściwej dla zadań z zakresu wsparcia dla przedsiębiorstw oraz OHP, które realizują działania w zakresie aktywizacji zawodowej młodzieży, a także przeciwdziałania marginalizacji i wykluczeniu społecznemu tej grupy społecznej.

W ramach komponentu centralnego wsparcie udzielane jest na podstawie instrumentów zawartych w stosownych ustawach. W obszarze adaptacyjności pomoc kierowana jest do przedsiębiorstw, które mają siedziby co najmniej w kilku województwach. Realizacja projektów o charakterze ponadregionalnym umożliwi przeprowadzenie jednolitych szkoleń dla wszystkich pracowników takich firm. W komponencie regionalnym pomoc kierowana jest bezpośrednio do osób i grup społecznych z terenu danych regionów¹⁶⁵.

Tabela 142. Cele szczegółowe PO KL w podziale na osie priorytetowe

| Nr | Osie priorytetowe | Cele szczegółowe |
|----------------------------|--|---|
| Komponent centralny | | |
| 1 | Zatrudnienie i integracja społeczna | <ul style="list-style-type: none"> • modernizacja Publicznych Służb Zatrudnienia • zwiększenie zasięgu oddziaływania Aktywnej Polityki Rynku Pracy • wzmocnienie instytucji pomocy społecznej i budowa partnerstwa na rzecz integracji społecznej |
| 2 | Rozwój zasobów ludzkich i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw oraz poprawa stanu zdrowia osób pracujących | <ul style="list-style-type: none"> • rozwój i poprawa funkcjonowania systemowego wsparcia adaptacyjności pracowników i przedsiębiorstw • rozwój wykwalifikowanej i zdolnej do adaptacji siły roboczej • poprawa funkcjonowania systemu przewidywania i zarządzania zmianą gospodarczą • poprawa stanu zdrowia osób pracujących poprzez opracowywanie programów profilaktycznych oraz programów wspierających powrót do pracy • podnoszenie kwalifikacji i umiejętności personelu medycznego • podniesienie jakości w jednostkach służby zdrowia |

¹⁶⁵ Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Warszawa 2007, s. 159.

| | | |
|-----------------------------|--|--|
| 3 | Wysoka jakość systemu oświaty | <ul style="list-style-type: none"> wzmocnienie zdolności systemu edukacji w zakresie monitoringu, ewaluacji i badań edukacyjnych oraz ich wykorzystanie w polityce edukacyjnej i zarządzaniu oświatą podniesienie jakości systemu kształcenia i doskonalenia nauczycieli poprawa stopnia powiązania oferty w zakresie kształcenia i szkolenia z potrzebami rynku pracy, w szczególności poprzez dostosowywanie programów nauczania i materiałów dydaktycznych (w tym podręczników) oraz wprowadzenie nowych form doskonalenia nauczycieli w przedsiębiorstwach opracowanie i wdrożenie Krajowych Ram Kwalifikacji i Krajowego Systemu Kwalifikacji oraz upowszechnienie uczenia się przez całe życie |
| 4 | Szkolnictwo wyższe i nauka | <ul style="list-style-type: none"> dostosowanie kształcenia na poziomie wyższym do potrzeb gospodarki i rynku pracy poprawa jakości oferty edukacyjnej szkół wyższych podniesienie atrakcyjności kształcenia w obszarze nauk matematyczno-przyrodniczych i technicznych na poziomie wyższym podniesienie kwalifikacji kadr sektora B+R w zakresie współpracy z gospodarką oraz marketingu i komercjalizacji badań naukowych |
| 5 | Dobre rządzenie | <ul style="list-style-type: none"> poprawa zdolności regulacyjnych administracji publicznej poprawa jakości usług oraz polityk związanych z rejestracją działalności gospodarczej i funkcjonowaniem przedsiębiorstw modernizacja procesów zarządzania w administracji publicznej i wymiarze sprawiedliwości budowa potencjału partnerów społecznych i organizacji pozarządowych ukierunkowana na wzmocnienie ich aktywnego uczestnictwa w procesie realizacji Strategii Lizbońskiej |
| Komponent regionalny | | |
| 6 | Rynek pracy otwarty dla wszystkich | <ul style="list-style-type: none"> zwiększenie zasięgu oddziaływania Aktywnej Polityki Rynku Pracy zwiększenie poziomu zatrudnienia wśród osób młodych zmniejszenie bezrobocia wśród osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy (kobiet, osób długotrwale bezrobotnych, osób niepełnosprawnych, osób bezrobotnych zamieszkujących na obszarach wiejskich) zwiększenie poziomu zatrudnienia wśród osób starszych |
| 7 | Promocja integracji społecznej | <ul style="list-style-type: none"> poprawa dostępu do rynku pracy osób zagrożonych wykluczeniem społecznym wzmocnienie i poszerzenie zakresu działań sektora ekonomii społecznej |
| 8 | Regionalne kadry gospodarki | <ul style="list-style-type: none"> rozwój wykwalifikowanej i zdolnej do adaptacji siły roboczej poprawa funkcjonowania systemu przewidywania i zarządzania zmianą gospodarczą |
| 9 | Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach | <ul style="list-style-type: none"> zmniejszenie nierówności w upowszechnieniu edukacji, szczególnie pomiędzy obszarami wiejskimi i miejskimi zmniejszenie nierówności w jakości usług edukacyjnych, szczególnie pomiędzy obszarami wiejskimi i miejskimi (w zakresie kształcenia ogólnego) podniesienie atrakcyjności i jakości kształcenia zawodowego wzmocnienie rozwoju zawodowego i podnoszenia kwalifikacji nauczycieli, szczególnie na obszarach wiejskich |
| 10 | Pomoc techniczna* | <ul style="list-style-type: none"> zapewnienie organizacyjnego, administracyjnego i finansowego wsparcia procesu zarządzania, wdrażania, monitorowania, kontroli oraz prac Komitetu Monitorującego PO KL, służącego sprawnemu wdrażaniu PO KL oraz efektywnemu wykorzystaniu środków EFS zapewnienie organizacyjnego, administracyjnego i finansowego wsparcia procesu ewaluacji, informacji i promocji EFS, służącego sprawnemu wdrażaniu PO KL oraz efektywnemu wykorzystaniu środków EFS |

* Nie jest częścią komponentu regionalnego.

Źródło: Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Warszawa 2007, s. 161–206

W ramach każdego priorytetu przewidziano realizację dwóch rodzajów projektów: systemowych i konkursowych. W każdym z nich zastosowanie ma inna procedura naboru i oceny. Projekty systemowe realizowane są przez podmioty wskazane w Szczegółowym Opisie Priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (SZOP PO KL), a beneficjentem systemowym może być w szczególności wskazana jednostka lub komórka organizacyjna danej instytucji lub urzędu¹⁶⁶. Funkcję beneficjentów systemowych w ramach programu pełnić mogą m.in. powiatowe urzędy pracy, ośrodki pomocy społecznej, powiatowe centra pomocy rodzinie, Ochotnicze Hufce Pracy. Warunkiem przyjęcia do realizacji projektu systemowego jest jego zgodność z odpowiednim planem działania¹⁶⁷.

W ramach zaś procedury konkursowej przewidziano dwa rodzaje konkursów:

- 1) otwarty nabór wniosków o charakterze ciągłym, do wyczerpania określonego limitu środków lub do zamknięcia konkursu uzasadnionej odpowiednią decyzją instytucji ogłaszającej konkurs,
- 2) zamknięty organizowany cyklicznie, z określonymi datami granicznymi, w których można składać wnioski.

W ramach każdego priorytetu PO KL przewidziano również wybór projektów innowacyjnych i ponadnarodowych z wyłączeniem projektów ukierunkowanych na wspieranie inicjatyw lokalnych na obszarach wiejskich¹⁶⁸. Zakłada się, że na realizację tych projektów przeznaczonych zostanie od 1 do 5% alokacji środków finansowych w ramach każdej osi priorytetowej. Do obowiązków Instytucji Pośredniczących należy zapewnienie realizacji projektów współpracy ponadnarodowej i podejścia innowacyjnego w ramach każdej z osi priorytetowych. Stan realizacji tych projektów podlega obowiązkowi sprawozdawczości wobec KE. IZ przedstawia liczbę projektów realizowanych w ramach współpracy, alokację środków, typy realizowanych projektów oraz sposób, w jaki współpraca ponadnarodowa przyczynia się do osiągnięcia celów PO KL¹⁶⁹.

Z uwagi na wdrażanie PO KL centralnie i regionalnie system instytucjonalny jest znacznie rozbudowany. W wypadku komponentu regionalnego rolę IP powierzono samorządom województw, które w niektórych regionach scedowały swoje uprawnienia na inne instytucje (np. w kilku województwach rolę IP i IP/II/IW odgrywa ta sama instytucja). W zdecydowanej większości regionów samorządy województw odgrywają rolę IP. Samorządy będą również miały możliwość wskazania IP II/IW w większości regionów na podstawie stosownych porozumień.

¹⁶⁶ Por.: Zasady wyboru projektów w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013, Warszawa 2007, s. 7.

¹⁶⁷ Plan działania jest dokumentem przygotowywanym przez IP – osobno dla każdego priorytetu – i podlega zatwierdzeniu przez IZ na podstawie rekomendacji KM (lub Podkomitetu Monitorującego w wypadku priorytetów regionalnych). Dokument określa na dany rok harmonogram wyboru projektów w procedurze konkursowej wraz z wskazaniem szczegółowych kryteriów wyboru. Identyfikuje również projekty systemowe, określając beneficjenta takiego projektu, krótki opis działań planowanych w ramach projektu, grupy, do których skierowany jest projekt, oraz oczekiwane rezultaty w związku z jego realizacją.

¹⁶⁸ Por.: Szczegółowy Opisz Priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013, Warszawa 2007, s. 15.

¹⁶⁹ Por.: Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Warszawa 2007, s. 154.

Tabela 143. Instytucje Pośredniczące oraz Instytucje Pośredniczące II stopnia komponentu centralnego PO KL (w podziale na priorytety)

| Priorytet PO KL | Instytucja Pośrednicząca | Instytucja Pośrednicząca II stopnia/Instytucja Wdrażająca |
|--|--|--|
| I. Zatrudnienie i integracja społeczna | Minister właściwy ds. pracy | 1. Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich 2. Władza Wdrażająca Programy Europejskie |
| II. Rozwój zasobów ludzkich i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw oraz poprawa stanu zdrowia osób pracujących | Minister właściwy ds. pracy | 1. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości 2. Minister właściwy ds. zdrowia |
| III. Wysoka jakość systemu oświaty | Minister właściwy ds. oświaty i wychowania | brak |
| IV. Szkolnictwo wyższe i nauka | Minister właściwy ds. szkolnictwa wyższego | Minister właściwy ds. szkolnictwa wyższego |
| V. Dobre rządzenie | koordynacja działań zapewniona przez Instytucję Zarządzającą PO KL | 1. Minister właściwy ds. administracji publicznej 2. Minister właściwy ds. pracy 3. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów |

Źródło: Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Warszawa 2007, s. 252

Tabela 144. Instytucje Pośredniczące oraz Instytucje Pośredniczące II stopnia komponentu regionalnego PO KL (w podziale na województwa)

| Województwo | Instytucja Pośrednicząca | Instytucja Pośrednicząca II stopnia/ /Instytucja Wdrażająca |
|---------------------|---|---|
| Dolnośląskie | Urząd Marszałkowski | Dolnośląski Wojewódzki Urząd Pracy w Wałbrzychu |
| Kujawsko-pomorskie | Urząd Marszałkowski | 1. Wojewódzki Urząd Pracy w Toruniu 2. Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Toruniu |
| Lubelskie | Urząd Marszałkowski | Wojewódzki Urząd Pracy w Lublinie |
| Lubuskie | Urząd Marszałkowski | Wojewódzki Urząd Pracy w Zielonej Górze |
| Łódzkie | Urząd Marszałkowski | Wojewódzki Urząd Pracy w Łodzi |
| Małopolskie | Urząd Marszałkowski | Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie |
| Mazowieckie | Urząd Marszałkowski | 1. Wojewódzki Urząd Pracy w Warszawie 2. Mazowiecka Jednostka Wdrażania Programów Unijnych |
| Opolskie | Urząd Marszałkowski | Wojewódzki Urząd Pracy w Opolu |
| Podkarpackie | Wojewódzki Urząd Pracy w Rzeszowie | brak |
| Podlaskie | Urząd Marszałkowski | Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku |
| Pomorskie | Urząd Marszałkowski | Wojewódzki Urząd Pracy w Gdańsku |
| Śląskie | Urząd Marszałkowski | Wojewódzki Urząd Pracy w Katowicach |
| Świętokrzyskie | Świętokrzyskie Biuro Rozwoju Regionalnego | Wojewódzki Urząd Pracy w Kielcach |
| Warmińsko-mazurskie | Urząd Marszałkowski | Wojewódzki Urząd Pracy w Olsztynie |
| Wielkopolskie | Wojewódzki Urząd Pracy w Poznaniu | brak |
| Zachodniopomorskie | Wojewódzki Urząd Pracy w Szczecinie | brak |

Źródło: Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Warszawa 2007, s. 253

Tabela 145. Indykatywny podział środków w ramach PO KL w podziale na priorytety i źródła finansowania (w euro)

| Priorytet | Wkład wspólnotowy | Wkład krajowy | | | Ogółem | Wskaźnik wkładu funduszy UE |
|--|----------------------|----------------------|-------------------------|----------------|-----------------------|-----------------------------|
| | | ogółem | krajowy wkład publiczny | wkład prywatny | | |
| | 1 | 2 = 3 + 4 | 3 | 4 | 5 = 1 + 2 | 6 = 1/5 |
| I. Zatrudnienie i integracja społeczna | 430 260 954 | 75 928 404 | 75 928 404 | 0 | 506 189 358 | 0,85 |
| II. Rozwój zasobów ludzkich i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw oraz poprawa stanu zdrowia osób pracujących | 661 310 120 | 116 701 786 | 116 701 786 | 0 | 778 011 906 | 0,85 |
| III. Wysoka jakość systemu oświaty | 855 300 828 | 150 935 440 | 150 935 440 | 0 | 1 006 236 268 | 0,85 |
| IV. Szkolnictwo wyższe i nauka | 816 311 813 | 144 055 026 | 144 055 026 | 0 | 960 366 839 | 0,85 |
| V. Dobre rządzenie | 519 225 980 | 91 628 114 | 91 628 114 | 0 | 610 854 094 | 0,85 |
| VI. Rynek pracy otwarty dla wszystkich | 1 918 389 821 | 338 539 380 | 338 539 380 | 0 | 2 256 929 201 | 0,85 |
| VII. Promocja integracji społecznej | 1 319 970 145 | 232 935 908 | 232 935 908 | 0 | 1 552 906 053 | 0,85 |
| VIII. Regionalne kadry gospodarki | 1 350 207 670 | 238 271 942 | 238 271 942 | 0 | 1 588 479 612 | 0,85 |
| IX. Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach | 1 447 911 629 | 255 513 817 | 255 513 817 | 0 | 1 703 425 446 | 0,85 |
| X. Pomoc techniczna | 388 287 040 | 68 521 242 | 68 521 242 | 0 | 456 808 282 | 0,85 |
| OGÓŁEM PO KL | 9 707 176 000 | 1 713 031 059 | 1 713 031 059 | 0 | 11 420 207 059 | 0,85 |

Źródło: Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Warszawa 2007, s. 238

3.7. Regionalne Programy Operacyjne

Przygotowanie 16 regionalnych programów operacyjnych w miejsce jednego scentralizowanego (ZPORR) spowodowane było zaobserwowaniem większej skuteczności działań wdrażanych na poziomie regionalnym. W latach 2004–2006 rozważano wprowadzenie powierzenie samorządom województw realizacji programów zarządzanych na poziomie regionalnym, jednakże administracja regionalna nie była wówczas wystarczająco dobrze do tego przygotowana. Innym argumentem, już podnoszonym w niniejszym opracowaniu, była chęć decentralizacji procedury programowania i zarządzania. Z punktu widzenia regionu powoduje to oczywiście wzrost możliwości kreowania swojego rozwoju z uwzględnieniem specyfiki rozumianej jako wykorzystywanie atutów i niwelowanie słabych stron.

Aczkolwiek regiony mogą czerpać z doświadczeń płynących z realizacji komponentu regionalnego ZPORR w latach 2004–2006, to nie sposób pominąć milczeniem tego, że obecnie całkowitą odpowiedzialność za realizację RPO – bez względu na rozwiązania wewnątrzregionalne¹⁷⁰ – ponoszą samorządy województw. Wzrost znaczenia samorządów województw podkreśla dodatkowo fakt, że niemal 25% środków funduszy strukturalnych i FS zostało oddanych do dyspozycji regionów. Stwierdzenie, iż stanowi to bardzo duże wyzwanie, wydaje się w tym miejscu oczywiste. W tym kontekście pytanie, czy, a jeśli tak, to w jaki sposób środki w ramach RPO zostaną wydatkowane, pozostaje nadal aktualne.

Mówiąc o programowaniu RPO, należy wziąć pod uwagę, że w obecnym okresie programowania są (a przynajmniej powinny być) one przede wszystkim instrumentami realizacji strategii poszczególnych województw¹⁷¹. W szerszym wymiarze są one również elementem realizacji priorytetów przyjętych w krajowych dokumentach strategicznych¹⁷². Dlatego wsparcie udzielane w ich ramach musi być komplementarne w stosunku do pozostałych programów operacyjnych. Rolę koordynatora w tej mierze odgrywa minister właściwy ds. rozwoju regionalnego¹⁷³. Prerogatywy te odnoszą się do:

- weryfikacji programów operacyjnych pod względem ich zgodności z NSRO,
- negocjowania RPO z KE we współpracy z poszczególnymi instytucjami zarządzającymi RPO¹⁷⁴,
- zapewnienia spójności stosowanych wytycznych,
- monitorowania efektów wdrażania RPO w regionach (głównie dzięki opracowywaniu analiz porównawczych). Poza tym na etapie negocjacji RPO jest istotna, dlatego że to właśnie państwo członkowskie przedkłada Komisji RPO, niezależnie od tego, iż był on przygotowywany przez władze samorządowe¹⁷⁵.

¹⁷⁰ Istnieje możliwość dalszej delegacji niektórych zadań na inne podmioty.

¹⁷¹ Por.: art. 15 ust. 1 Ustawy z 6 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. RP z 2006 roku, nr 227, poz. 1658 oraz Ustawy z 29 czerwca 2007 roku, [w:] Dz.U. RP z 2007 roku, nr 140, poz. 984.

¹⁷² SRK, NSRO.

¹⁷³ Narodowa Strategia Spójności 2007–2013, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, Warszawa 2007, s. 106.

¹⁷⁴ Por.: Wytyczne nr 1 dotyczące prowadzenia negocjacji programów operacyjnych w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007–2013 z Komisją Europejską, Warszawa 2007, http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/56974FD2-D5D1-43F9-B0D6-62F5DB281C41/29769/1obow_wytyczne_negocjacje_1_260207r2.pdf, s. 7–14.

¹⁷⁵ Por.: art. 32 ust. 2 n. Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

RPO finansowane są – zgodnie z zasadą monofunduszowości – przez EFRR. Już na etapie przygotowywania RPO regiony stają więc przed wyzwaniem dotyczącym rozdzielenia interwencji pomiędzy RPO a inne programy operacyjne (np. PO IiŚ, PO IG, PO RPW). Kryteria odnoszą się do zasięgu terytorialnego, charakteru projektów oraz typu beneficjenta¹⁷⁶. Podział zakresu interwencji odbywa się za pośrednictwem różnicowania podmiotów, które mogą ubiegać się o dofinansowanie. Jednym z kryteriów jest wartość projektu. Przykładowo, w ramach PO IiŚ realizowane są projekty dotyczące dróg krajowych, ekspresowych i autostrad, podczas gdy projekty dotyczące dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych realizowane są w ramach RPO.

RPO finansuje zakup taboru dla kolei regionalnych oraz modernizację regionalnej sieci kolejowej, gdy tymczasem w tej materii PO IiŚ wspiera połączenia kolejowe o znaczeniu wyłącznie międzyregionalnym i międzynarodowym. Dla projektów dotyczących publicznego transportu kryterium demarkacyjnym jest wartość projektów w ramach RPO (maksymalnie do 100 mln zł), podczas gdy dla PO IiŚ jest to kwota minimalna. W wypadku infrastruktury edukacyjnej RPO dofinansują infrastrukturę szkół wyższych, które nie znajdują się na indykatywnej liście¹⁷⁷ załączonej do PO IiŚ¹⁷⁸.

Podstawowe cele, jakie osiągają poszczególne RPO, to:

- podnoszenie konkurencyjności regionów,
- promowanie trwałego i zrównoważonego rozwoju,
- podnoszenie jakości życia mieszkańców.

W ramach celów szczegółowych znajdujemy:

- poprawę infrastruktury technicznej i społecznej regionu,
- poprawę stanu środowiska przyrodniczego, lepsze wykorzystanie jego zasobów i walorów w rozwoju społeczno-gospodarczym,
- budowę społeczeństwa informacyjnego,
- tworzenie warunków wzrostu konkurencyjności gospodarki,
- odnowę i ożywienie społeczno-gospodarcze miast i obszarów zdegradowanych.

RPO poprzez to, że muszą wpisywać się w szersze ramy polityki krajowej, przyczyniają się do osiągania celów nakreślonych dla całego kraju. Z tego względu MRR zobowiązało samorządy województw, aby w podziale środków na poszczególne priorytety RPO zastosowano wyznaczone procentowe limity alokacji środków finansowych na dane obszary. Oznacza to, że co najmniej 40% środków w ramach RPO powinno zostać przeznaczone na tzw. sferę produkcyjną (m.in. bezpośrednio wsparcie dla instytucji otoczenia biznesu, inwestycje w zakresie społeczeństwa informacyjnego), nie więcej niż 20% na małe projekty infrastrukturalne (indywidualne, niesieciowe), nie więcej niż 7% na infrastrukturę społeczną, w tym nie więcej niż 3% na infrastrukturę ochrony zdrowia i infrastrukturę opieki nad dziećmi¹⁷⁹.

¹⁷⁶ Por.: <http://www.mrr.gov.pl/ProgramyOperacyjne+2007-2013/Linia+demarkacyjna/>

¹⁷⁷ Indyktywne listy projektów oznaczają listę projektów, która otrzyma środki poza procedurą konkursową.

¹⁷⁸ Linia demarkacyjna pomiędzy Programami Operacyjnymi Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej, http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/1EF32173-D277-4B56-ADB3-A1BB28EA2E16/41799/LiniaDemarkacyjna_poKK.pdf, s. 47.

¹⁷⁹ Agnieszka Kapciak, *Regionalne Programy Operacyjne 2007–2013*, [w:] Marek Szczepański, *Fundusze dla jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007–2013*, Warszawa 2007, s. 249 n.

Nie da się ukryć, że powyższe sztywne ramy mają wpływ na kształt poszczególnych RPO. Analizując zapisy poszczególnych RPO, można dojść do wniosku, że różnice nie polegają na sformułowaniu specyficznych dla danego regionu zestawów priorytetów, ale na różnym podziale środków pomiędzy standardowe priorytety.

Tabela 146. Alokacja środków wspólnotowych w ramach RPO (w euro; w cenach bieżących)

| Program Regionalny | Środki |
|---------------------------|-----------------------|
| Dolnośląskie | 1 213 144 879 |
| Kujawsko-pomorskie | 951 003 820 |
| Lubelskie | 1 155 854 549 |
| Lubuskie | 439 173 096 |
| Łódzkie | 1 006 380 910 |
| Małopolskie | 1 290 274 402 |
| Mazowieckie | 1 831 496 698 |
| Opolskie | 427 144 813 |
| Podkarpackie | 1 136 307 823 |
| Podlaskie | 636 207 883 |
| Pomorskie | 885 065 762 |
| Śląskie | 1 712 980 303 |
| Świętokrzyskie | 725 807 266 |
| Warmińsko-mazurskie | 1 036 542 041 |
| Wielkopolskie | 1 272 792 644 |
| Zachodniopomorskie | 835 437 299 |
| OGÓŁEM | 16 555 614 188 |

Źródło: Narodowa Strategia Spójności 2007–2013, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, Warszawa 2007, s. 121 n.

Regionalne programy operacyjne, mimo że są to wielostronicowe dokumenty, nie są konstrukcją o wysokim stopniu szczegółowości. Dokładne informacje na temat kwalifikujących się projektów, potencjalnych beneficjentów znajdują się w szczegółowych opisach priorytetów RPO, które wskazują na poziom dofinansowania w odniesieniu do konkretnych działań, w ramach których składane są aplikacje.

Funkcję Instytucji Koordynującej RPO (IK RPO) pełni minister właściwy ds. rozwoju regionalnego, obsługiwany w przedmiotowym zakresie przez Departament Koordynacji Programów Regionalnych (DPR). Instytucja Koordynująca RPO odpowiedzialna jest w szczególności za¹⁸⁰:

- weryfikację regionalnych programów operacyjnych pod względem ich zgodności z NSRO,
- negocjowanie regionalnych programów operacyjnych z KE we współpracy z instytucjami zarządzającymi RPO,
- zapewnienie spójności stosowanych wytycznych,
- monitorowanie efektów wdrażania RPO w regionach (analizy porównawcze).

¹⁸⁰ Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007–2013, Poznań 2007, <http://www.wrpo.wielkopolskie.pl/files/119098800846fd08e8d0b75/WPRO%207.0%2029.08.07.pdf>

XIII. WDRAŻANIE FUNDUSZY STRUKTURALNYCH W POLSCE W LATACH 2004–2006 – WNIOSKI NA LATA 2007–2013

1. Sytuacja społeczno-ekonomiczna Polski i poszczególnych regionów na tle państw i regionów „starej” Unii Europejskiej – analiza porównawcza

Niewątpliwym pozostaje fakt, że Polska i jej regiony, w stosunku do zachodnioeuropejskich odpowiedników, pozostaje w dalszym ciągu mocno zapóźniona pod względem rozwojowym¹. Wynika to w dużej mierze z występujących w Polsce licznych problemów natury strukturalnej, których początków doszukiwać się można w historii kraju. Procesy restrukturyzacji przemysłu i rolnictwa, a także powoli postępująca prywatyzacja tych sektorów gospodarki, obok widocznych pozytywnych efektów przyniosły zagrożenia w postaci bezrobocia, małej zdolności inwestycyjnej i małej konkurencyjności przedsiębiorstw, nieefektywności systemu instytucjonalnego itp. Listę tę można by naturalnie kontynuować. Co więcej, wskazane powyżej problemy i zagrożenia, a także te, o których nie było mowy, występują z różnym nasileniem w poszczególnych regionach. Zatem „niska spójność społeczna i gospodarcza Polski jest sama w sobie kolejną barierą na drodze do zwiększenia spójności na poziomie europejskim”².

Pomimo stałego acz zróżnicowanego pod względem tempa wzrostu PKB, który można zaobserwować od 1992 roku, różnica w poziomie rozwoju między Polską a pozostałymi krajami Unii Europejskiej w dalszym ciągu pozostaje bardzo znaczna³. W bada-

¹ Zgodnie z danymi Banku Światowego w 2006 roku dochód narodowy brutto (DNB) *per capita* mierzony parytetem siły nabywczej wyniósł w Polsce 14 830 dolarów amerykańskich. W tym samym roku wskaźnik ten dla Grecji, która jest jednym z najsłabiej rozwiniętych państw „starej” UE, kształtował się na poziomie 24 560 dolarów. Zakładając bardzo optymistycznie, że wskaźnik wzrostu DNB będzie rósł w skali roku w Polsce o 5%, a w Grecji tylko o 2%, dopiero w 2016 roku wyniesie on dla Polski 24 152 dolary (tymczasem w Grecji osiągnie on już poziom 29 935 dolarów). Oznacza to, że w okresie dziesięciu lat DNB *per capita* osiągnie zaledwie około 84% średniego poziomu dochodu na mieszkańca w jednym ze słabszych gospodarczo państw UE. Por.: Jan W. Tkaczyński / Guido Rossmann, *Fundusze Unii Europejskiej*, Białystok 2003, s. 8; oraz: <http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GNIPC.pdf>

² Marcin Nowicki (red.), *Polityka Spójności Unii Europejskiej w latach 2007–2013: Głos Polskich Regionów*, Gdańsk 2002, s. 13.

³ Przy obecnym tempie rozwoju kraju poziom 75% PKB *per capita* rozszerzonej UE Polska osiągnie w latach 2025–2030. Por.: Projekt Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2007–2013, zaakceptowany przez Radę Ministrów w dniu 6 września 2005 roku, <http://www.nsr.gov.pl/NR/rdonlyres/>

niach Eurostatu za 2004 rok (opublikowanych w lutym 2007 roku), mających na celu dokonanie pomiaru PKB *per capita* zarówno państw członkowskich, jak i ich regionów (NUTS II), Polska zajęła dopiero 24 miejsce spośród krajów członkowskich Unii Europejskiej. Wynik Polski – 50,7% średniej dla całej UE. Gorzej wypadły jedynie Łotwa (45,5%), a także Bułgaria (33,2%) i Rumunia (34,0%)⁴, które mimo że nie były jeszcze krajami członkowskimi, zostały w badaniach uwzględnione⁵.

Przez wiele lat Polska charakteryzowała się także niekorzystnymi wskaźnikami w dziedzinie zatrudnienia. „W porównaniu z większością państw obecnej Unii Europejskiej, nasz kraj charakteryzował się najbardziej dramatyczną sytuacją na rynku pracy. Wszystkie państwa, szczególnie »starej« Unii, zanotowały znaczny przyrost miejsc pracy”⁶. Jednakże ostatnimi czasy sytuacja na rynku pracy, także wskutek wzmożonej emigracji Polaków za granicę, uległa znacznej poprawie, a stopa bezrobocia spadła z 20,0% (w 2003 roku) do 11,4% (stan na koniec 2007 roku)⁷.

Czynnikiem, który niewątpliwie przyczynia się do unowocześniania gospodarki, jest szeroki strumień inwestycji zagranicznych⁸. Aczkolwiek przyjdzie zauważyć, że część takich inwestycji ma jedynie na celu wkroczenie na dany rynek, a nie dalszy eksport (i tym samym poprawę bilansu płatniczego kraju), to pozytywnych skutków takich inwestycji jest zdecydowanie więcej. Poprzez tego typu przedsięwzięcia w Polsce coraz częściej stosuje się nowoczesne technologie i organizację pracy, co nie pozostaje bez wpływu na konkurencyjność polskich przedsiębiorstw, towarów i usług.

Polska gospodarka cechuje się nie tylko niekorzystną strukturą, ale również i relatywnie niskim poziomem innowacyjności. Udział nakładów na prace badawczo-rozwojowe w Polsce systematycznie spadał i w roku 2006 wyniósł zaledwie 0,56% PKB wobec 1,85% w UE-25. Co więcej, wskaźnik innowacyjności był nie tylko niższy aniżeli w najslabiej rozwiniętych krajach UE-15, ale lepsze wskaźniki notowało także sześć państw przyjętych do UE razem z Polską⁹. Taki stan rzeczy powoduje tendencje spadkowe

F36C4DA8-A738-4BCA-BF37-45903AFDCACA/14584/nsrr_zwp72.pdf, s. 11 (w dalszej części niniejszego rozdziału adres internetowy nie będzie podawany).

⁴ Warto w tym miejscu wskazać, że przystąpienie Bułgarii i Rumunii do UE spowodowało wzrost jej obszaru o 8,6% oraz wzrost populacji o 6,3% (obie te statystyki są podobne do tych, które zanotowano podczas przyjmowania Austrii, Finlandii i Szwecji do UE), jednakże do PKB mierzonego parytetem siły nabywczej dodały one jedynie 1%, co było najłagodniejszym wynikiem w historii integracji europejskiej. Co więcej, ich przystąpienie spowodowało obniżenie wskaźnika PKB *per capita* dla UE o 4%. Por.: *Growing Regions, growing Europe. Fourth report on economic and social cohesion*, Luxembourg 2007, s. 3.

⁵ Por.: Założenia Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2007–2013, <http://www.nsrr.gov.pl/NR/rdonlyres/DA09CB61-6BC8-49B1-862F-D03E1D57EE75/0/zalozeniensrr.pdf>, s. 2 (w dalszej części niniejszego rozdziału adres internetowy nie będzie podawany). Zob. także: tabela nr 161 – Porównanie statystyk państw członkowskich Unii Europejskiej w wybranych dziedzinach.

⁶ Projekt Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2007–2013, zaakceptowany przez Radę Ministrów w dniu 6 września 2005 roku, s. 14.

⁷ Por.: dane GUS na: http://www.stat.gov.pl/gus/45_1446_PLK_HTML.htm

⁸ W 2005 roku napłynęło do Polski 7 703 mln euro bezpośrednich inwestycji zagranicznych, a w 2006 roku było to już 11 093 mln euro (w chwili oddania książki do druku dane za 2007 rok nie były dostępne), co stawia nasz kraj na pierwszym miejscu spośród krajów postsocjalistycznych. Dane pochodzą z Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznej, <http://www.paiz.gov.pl/index/?id=d81f9c1be2e08964bf9f24b15f0e4900>

⁹ Były to: Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Słowenia, Węgry. Por.: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=STRIND_INNORE&root=STRIND_INNORE/innore/ir021

w liczbie wynalazków i wzorów użytkowych, a także systematycznie pogarszający się bilans płatniczy Polski w dziedzinie wymiany handlowej w zakresie osiągnięć naukowo-technicznych, praw autorskich, licencji i znaków towarowych oraz usług technicznych. Poza tym relatywnie niskie (mimo realnego wzrostu w ostatnich latach) pozostają nakłady na rozwój infrastruktury i działalność inwestycyjną, w których Polska pozostaje w tyle o kilka punktów procentowych za niektórymi państwami członkowskimi UE¹⁰.

Problemy gospodarcze w Polsce odznaczają się silną specyfiką regionalną. Takie stwierdzenie wskazuje, że istnieją poważne wewnętrzne bariery rozwojowe w poszczególnych województwach. W Założeniach Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2007–2013, przygotowanych przez Ministerstwo Gospodarki i Pracy, wskazano, że w Polsce odnotowuje się trzy zasadnicze grupy przyczyn zróżnicowań ekonomicznych:

- pierwsza dotyczy podziału między aglomeracjami a resztą kraju,
- druga ma związek z trudnościami obszarów silnie związanych z przemysłami okresu PRL,
- trzecia jest głęboko zakorzeniona w historii Polski i tej części Europy¹¹.

Powróćmy w tym miejscu do wspomnianego powyżej badania Eurostatu¹². O kiepskiej sytuacji także i polskich regionów¹³ najlepiej świadczy fakt, że spośród piętnastu najbogatszych regionów UE-25 (plus Bułgaria i Rumunia) nie ma ani jednego polskiego województwa, za to spośród najbiedniejszej piętnastki są ich aż trzy (lubelskie, podkarpackie i podlaskie)¹⁴. W tych województwach poziom PKB na mieszkańca jest wyraźnie niższy od tego, który można było zaobserwować w najbiedniejszych regionach Grecji, Hiszpanii i Portugalii w momencie akcesji tych krajów do Wspólnot Europejskich. I tak na przykład wysokość PKB *per capita* w stosunku do średniej dla Wspólnot Europejskich w najsłabszym regionie Grecji (Voreio Aigaio) wynosiła 44% w 1981 roku, Hiszpanii (Extremadura) – 44%, a Portugalii (Alentejo) – 37% w 1986 roku¹⁵. Dla porównania, w trzech wspomnianych najsłabiej rozwiniętych polskich województwach poziom PKB na mieszkańca za rok 2004, mimo korzystania z finansowej pomocy przedakcesyjnej, wynosił: lubelskie – 35,2%, podkarpackie – 35,4%, podlaskie – 37,9% średniej dla UE. Nadmienić również należy, że poziom rozwoju najbogatszego polskiego województwa (mazowieckie), mierzony tym samym wskaźnikiem, wynosi zaledwie 76,8% średniej

¹⁰ Por.: Projekt Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2007–2013, zaakceptowany przez Radę Ministrów w dniu 6 września 2005 roku, s. 13.

¹¹ Szerzej w: Założenia Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2007–2013, s. 16–19.

¹² Na potrzeby analiz statystycznych przygotowano, na podstawie liczby ludności, siatkę 268 regionów na poziomie NUTS II.

¹³ Ranking atrakcyjności inwestycyjnej polskich województw w: Tomasz Kalinowski (red.), *Atrakcyjność inwestycyjna województw i podregionów Polski 2006*, Gdańsk 2006, http://www.ibngr.edu.pl/pdf/publikacje/raporty/atrakcyjnosc_2006.pdf, s. 93. W celu zaznajomienia się z różnymi aspektami sukcesu rozwojowego polskich województw (gospodarka, infrastruktura, kapitał ludzki, warunki życia, funkcjonowanie samorządów), a także ich rankingiem por.: Tomasz Kalinowski (red.), *Sukces rozwojowy polskich województw*, Gdańsk 2006, http://www.ibngr.edu.pl/pdf/publikacje/raporty/sukces_regionow.pdf, s. 15–45.

¹⁴ Por.: Eurostat News Release, 19 February 2007, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/pls/portal/docs/PAGE/PGP_PRD_CAT_PREREL/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2007/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2007_MONTH_02/1-19022007-EN-APPDF, s. 2.

¹⁵ Por.: Projekt Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2007–2013, zaakceptowany przez Radę Ministrów w dniu 6 września 2005 roku, s. 19.

dla 27 państw obecnej UE i jest niższy od najbogatszego regionu poziomu NUTS II (Londyn-Centrum) aż o 226,1%. Można pokusić się o stwierdzenie, że poziom rozwoju najsilniejszego polskiego województwa jest zbliżony do poziomu rozwoju biednych regionów „starej” Unii Europejskiej w Grecji, Hiszpanii czy Portugalii¹⁶.

Tabela 147. Regiony o PKB *per capita* poniżej 75% średniej dla UE w roku 1995 i 2004

| | UE-15 | | Nowe kraje członkowskie | | UE-27 | |
|--|-------|------|-------------------------|------|-------|------|
| | 1995 | 2004 | 1995 | 2004 | 1995 | 2004 |
| Liczba regionów | 213 | | 55 | | 268 | |
| Liczba ludności UE (w mln) | 372 | 386 | 106 | 104 | 479 | 490 |
| Liczba regionów o PKB < 75% | 27 | 21 | 51 | 49 | 78 | 70 |
| Liczba ludności regionów o PKB < 75% (w mln) | 32 | 32 | 103 | 91 | 136 | 123 |
| Liczba ludności regionów o PKB < 75% (w %) | 9 | 8 | 97 | 88 | 28 | 25 |

Źródło: *Growing Regions, growing Europe. Fourth report on economic and social cohesion*, Luxembourg 2007, s. 9

W 1995 roku 78 z 268 regionów poziomu NUTS II, które w chwili obecnej wchodziły w skład UE-27, miało wskaźnik PKB *per capita* poniżej 75% średniej dla UE-27. Spośród tych 78 regionów aż 51 było z nowych krajów członkowskich, a tylko 27 z krajów „starej” Unii. 39 spośród 51 regionów w nowych państwach unijnych, o których mowa, miało poziom PKB na mieszkańca poniżej 50% średniej dla UE. Zaledwie cztery regiony w nowych państwach charakteryzowały się wskaźnikiem wynoszącym ponad 75% średniej: Praga, Cypr, Malta i region Bratysławy.

W roku 2004 sytuacja uległa znacznej poprawie, czego dowodzą statystyki mówiące, że liczba regionów o PKB *per capita* niższym od 75% średniej unijnej spadła do 70 (49 w nowych krajach i 21 w „starych” krajach UE). Regionami, które przekroczyły próg średniej dla UE, były Słowenia oraz dwa regiony, w których mieściły się stolice krajów: mazowieckie i Közép-Magyarország (Węgry). W tym samym okresie zmalała również liczba regionów, których PKB na mieszkańca nie przekraczał 50% średniej UE – z 39 do 32. Natomiast w krajach „starej” Unii trzy włoskie regiony (Kampania, Apulia i Sycylia) spadły poniżej poziomu 75%, a dziewięć regionów ten próg przekroczyło (po jednym w Irlandii, Niemczech i Wielkiej Brytanii, dwa w Grecji i cztery w Hiszpanii)¹⁷.

¹⁶ Por.: tabela nr 148 – PKB *per capita* w regionach NUTS II Unii Europejskiej mierzony parytetem siły nabywczej.

¹⁷ Por.: *Growing Regions, growing Europe...*, s. 7.

Jeszcze może kilka uwag o charakterze bardziej ciekawostki. PKB *per capita* mierzony parytetem siły nabywczej był w Stanach Zjednoczonych w 2004 roku o 60% wyższy niż średni poziom w UE-27 i o 43% wyższy niż średni poziom w UE-15. Zaledwie dwa państwa członkowskie, Irlandia i Luksemburg, cechowały się wskaźnikiem wyższym od amerykańskiego. Z kolei w Japonii ten sam wskaźnik w 2004 roku był lepszy o 19% niż średni poziom UE-27, lecz w tym wypadku aż sześć państw członkowskich UE charakteryzowało się wskaźnikiem lepszym od japońskiego, a kolejnych pięć krajów było niewiele słabszych. Pomiędzy 1995 a 2005 rokiem PKB *per capita* rósł w niemal identycznym tempie jak w USA (2% UE i 2,1% USA) i niemal dwukrotnie szybciej niż w Japonii¹⁸.

Interesujący jest również fakt, że rozpiętości w rozwoju regionów (mierzone PKB *per capita*) w UE-27 są znacznie większe niż w USA czy Japonii, w szczególności dzięki ostatniemu rozszerzeniu z 2007 roku. W Unii Europejskiej PKB na mieszkańca w najbardziej rozwiniętym regionie jest osiem razy większy niż w regionie najuboższym. Dla porównania, w Stanach Zjednoczonych wskazana różnica między regionami jest dużo mniejsza i wynosi zaledwie 2,5 razy, a w Japonii jest to już tylko dwukrotność. Co więcej, wszystkie stany amerykańskie cechują się PKB *per capita* wyższym niż średnia dla UE, a w Japonii jest to 40 na 47 regionów. W związku z tym oczywiste jest, że wyzwanie zmniejszenia regionalnych dysproporcji rozwojowych i wzmocnienia gospodarczej i społecznej spójności na obszarze Unii Europejskiej jest znacznie większe niż w USA czy Japonii¹⁹.

Tabela 148. PKB *per capita* w regionach NUTS II Unii Europejskiej mierzony parytetem siły nabywczej

| Państwo – liczba regionów NUTS II (PKB <i>per capita</i> dla kraju) | Region | Rok 2004 (UE-27 = 100) | Region | Rok 2004 (UE-27 = 100) |
|---|---|------------------------|-----------------------|------------------------|
| AUSTRIA – 9 (128,7) | Burgenland | 89,8 | Oberösterreich | 120,2 |
| | Niederösterreich | 104,4 | Salzburg | 141,8 |
| | Wien | 179,7 | Tirol | 131,4 |
| | Kärnten | 108,6 | Vorarlberg | 134,4 |
| | Steiermark | 110,8 | | |
| BELGIA – 11 (124,4) | Région de Bruxelles-Capitale/Brussels Hoofdstedelijk Gewest | 248,3 | Prov. Brabant Wallon | 119,9 |
| | Prov. Antwerpen | 144,5 | Prov. Hainaut | 81,6 |
| | Prov. Limburg (BE) | 101,5 | Prov. Liege | 92,3 |
| | Prov. Oost-Vlaanderen | 111,0 | Prov. Luxembourg (BE) | 86,0 |
| | Prov. Vlaams-Brabant | 130,1 | Prov. Namur | 86,7 |
| | Prov. West-Vlaanderen | 115,8 | | 29,9 |
| BUŁGARIA – 6 (33,2) | Severozapaden | 25,6 | Yugoiztochen | |
| | Severen tsentralen | 26,4 | Yugozapaden | 49,1 |
| | Severoiztochen | 29,3 | Yuzhen tsentralen | 25,6 |
| CYPR – 1 (91,4) | Kypros/Kýbrýs* | 91,4 | | |

¹⁸ Por.: ibidem, s. 5.

¹⁹ Por.: ibidem. Tam również szerzej o podobnych porównaniach UE z Chinami i Indiami.

| Państwo – liczba regionów NUTS II (PKB per capita dla kraju) | Region | Rok 2004 (UE-27 = 100) | Region | Rok 2004 (UE-27 = 100) |
|---|-----------------------------|-------------------------------|----------------------------|-------------------------------|
| CZECHY 8 (75,2) | Praha | 157,1 | Severovýchod | 63,7 |
| | Střední Čechy | 69,9 | Jihovýchod | 67,4 |
| | Jihozápad | 69,6 | Střední Morava | 59,8 |
| | Severozápad | 60,7 | Moravskoslezsko | 61,1 |
| DANIA – 1 (124,5) | Denmark* | 124,5 | | |
| ESTONIA – 1 (55,7) | Eesti* | 55,7 | | |
| FINLANDIA – 5 (115,5) | Itä-Suomi | 85,3 | Pohjois-Suomi | 101,6 |
| | Etelä-Suomi | 133,4 | Źland | 146,3 |
| | Länsi-Suomi | 102,0 | | |
| FRANCJA – 26 (112,3) | Île-de-France | 174,5 | Poitou-Charentes | 94,1 |
| | Champagne-Ardenne | 104,5 | Aquitaine | 102,1 |
| | Picardie | 90,5 | Midi-Pyrénées | 100,2 |
| | Haute-Normandie | 101,2 | Limousin | 91,7 |
| | Centre | 100,9 | Rhône-Alpes | 112,8 |
| | Basse-Normandie | 94,3 | Auvergne | 94,5 |
| | Bourgogne | 98,4 | Languedoc-Roussillon | 87,7 |
| | Nord-Pas-de-Calais | 89,0 | Provence-Alpes-Côte d'Azur | 104,9 |
| | Lorraine | 92,8 | Corse | 87,2 |
| | Alsace | 107,8 | Guadeloupe | 66,9 |
| | Franche-Comté | 97,7 | Martinique | 74,3 |
| | Pays de la Loire | 102,5 | Guyane | 54,4 |
| | Bretagne | 98,6 | Réunion | 60,5 |
| GRECJA – 13 (84,8) | Anatoliki Makedonia, Thraki | 56,7 | Sterea Ellada | 86,1 |
| | Kentriki Makedonia | 68,2 | Peloponnisos | 69,0 |
| | Dytiki Makedonia | 62,7 | Attiki | 112,7 |
| | Thessalia | 66,3 | Voreio Aigaio | 60,6 |
| | Ipeiros | 67,5 | Notio Aigaio | 101,9 |
| | Ionia Nisia | 76,7 | Kriti | 80,5 |
| | Dytiki Ellada | 54,5 | | |
| HISZPANIA – 19 (100,7) | Galicia | 81,0 | Extremadura | 67,1 |
| | Principado de Asturias | 87,0 | Cataluña | 120,5 |
| | Cantabria | 98,1 | Comunidad Valenciana | 93,9 |
| | País Vasco | 125,4 | Illes Balears | 114,3 |
| | Comunidad Foral de Navarra | 126,7 | Andalucía | 77,6 |
| | La Rioja | 109,4 | Región de Murcia | 84,4 |
| | Aragón | 107,4 | Ciudad Autónoma de Ceuta | 90,4 |
| | Comunidad de Madrid | 132,1 | Ciudad Autónoma de Melilla | 87,9 |
| | Castilla y León | 94,9 | Canarias | 92,8 |
| Castilla-La Mancha | 79,1 | | | |

| | | | | |
|---------------------------|-----------------------------|--------------------|----------------------------|-------|
| HOLANDIA – 12 (130,0) | Groningen | 153,7 | Utrecht | 157,7 |
| | Friesland | 105,6 | Noord-Holland | 153,7 |
| | Drenthe | 100,9 | Zuid-Holland | 132,8 |
| | Overijssel | 113,5 | Zeeland | 118,8 |
| | Gelderland | 111,0 | Noord-Brabant | 129,8 |
| | Flevoland | 96,4 | Limburg (NL) | 116,7 |
| IRLANDIA – 2 (141,4) | Border, Midland and Western | 100,1 | Southern and Eastern | 156,5 |
| LITWA – 1 (51,1) | Lietuva* | 51,1 | | |
| LUKSEMBURG – 1 (251,0) | Luxembourg (Grand-Duché)* | 251,0 | | |
| ŁOTWA – 1 (45,5) | Latvija* | 45,5 | | |
| MALTA – 1 (74,4) | Malta* | 74,4 | | |
| NIEMCY – 41 (115,8) | Stuttgart | 141,0 | Hannover | 109,8 |
| | Karlsruhe | 134,3 | Lüneburg | 84,2 |
| | Freiburg | 114,6 | Weser-Ems | 98,9 |
| | Tübingen | 120,2 | Düsseldorf | 129,2 |
| | Oberbayern | 169,3 | Köln | 120,1 |
| | Niederbayern | 115,0 | Münster | 95,7 |
| | Oberpfalz | 119,3 | Detmold | 109,1 |
| | Oberfranken | 113,0 | Arnsberg | 106,0 |
| | Mittelfranken | 137,2 | Koblenz | 96,4 |
| | Unterfranken | 117,3 | Trier | 95,4 |
| | Schwaben | 122,0 | Rheinhessen-Pfalz | 108,4 |
| | Berlin | 101,2 | Saarland | 108,3 |
| | Brandenburg-Nordost | 76,2 | Chemnitz | 81,0 |
| | Brandenburg-Südwest | 85,7 | Dresden | 90,4 |
| | Bremen | 155,8 | Leipzig | 85,9 |
| | Hamburg | 195,2 | Dessau | 75,8 |
| | Darmstadt | 157,3 | Halle | 84,2 |
| | Gießen | 103,8 | Magdeburg | 81,7 |
| Kassel | 112,7 | Schleswig-Holstein | 104,1 | |
| Mecklenburg-Vorpommern | 78,6 | Thüringen | 81,4 | |
| Braunschweig | 106,1 | | | |
| POLSKA – 16 (50,7) | Łódzkie | 46,7 | Wielkopolskie | 54,5 |
| | Mazowieckie | 76,8 | Zachodniopomorskie | 47,2 |
| | Małopolskie | 43,4 | Lubuskie | 45,4 |
| | Śląskie | 57,0 | Dolnośląskie | 51,7 |
| | Lubelskie | 35,2 | Opolskie | 43,6 |
| | Podkarpackie | 35,4 | Kujawsko-Pomorskie | 45,4 |
| | Świętokrzyskie | 39,3 | Warmińsko-Mazurskie | 39,4 |
| | Podlaskie | 37,9 | Pomorskie | 49,6 |
| PORTUGALIA – 7 (74,8) | Norte | 58,8 | Alentejo | 70,3 |
| | Algarve | 77,1 | Região Autónoma dos Açores | 65,9 |
| | Centro (PT) | 64,3 | Região Autónoma da Madeira | 90,8 |
| | Lisboa | 105,8 | | |

| Państwo – liczba regionów NUTS II (PKB per capita dla kraju) | Region | Rok 2004 (UE-27 = 100) | Region | Rok 2004 (UE-27 = 100) |
|---|--|-------------------------------|---|-------------------------------|
| RUMUNIA – 8 (34,0) | Nord-Vest | 33,0 | Sud-Muntenia | 28,4 |
| | Centru | 35,5 | Bucuresti-Ilfov | 64,5 |
| | Nord-Est | 23,6 | Sud-Vest Oltenia | 28,8 |
| | Sud-Est | 30,7 | Vest | 39,0 |
| SŁOWACJA – 4 (56,7) | Bratislavsky kraj | 129,3 | Stredné Slovensko | 46,7 |
| | Západné Slovensko | 52,7 | Vychodné Slovensko | 42,3 |
| SŁOWENIA – 1 (83,3) | Slovenija* | 83,3 | | |
| SZWECJA – 8 (120,3) | Stockholm | 165,7 | Mellersta Norrland | 109,7 |
| | Östra Mellansverige | 101,7 | Övre Norrland | 110,6 |
| | Sydsverige | 110,2 | Småland med öarna | 107,5 |
| | Norra Mellansverige | 104,4 | Västsverige | 114,1 |
| WĘGRY – 7 (64,0) | Közép-Magyarország | 101,6 | Észak-Magyarország | 42,5 |
| | Közép-Dunántúl | 61,1 | Észak-Alföld | 41,9 |
| | Nyugat-Dunántúl | 66,8 | Dél-Alföld | 44,2 |
| | Dél-Dunántúl | 45,6 | | |
| WIELKA BRYTANIA – 37 (123,0) | Tees Valley and Durham | 89,6 | Essex | 104,3 |
| | Northumberland and Tyne and Wear | 103,4 | Inner London | 302,9 |
| | Cumbria | 95,3 | Outer London | 113,9 |
| | Cheshire | 129,9 | Berkshire, Buckinghamshire and Oxfordshire | 173,8 |
| | Greater Manchester | 116,1 | Surrey, East and West Sussex | 130,4 |
| | Lancashire | 101,9 | Hampshire and Isle of Wight | 118,3 |
| | Merseyside | 87,3 | Kent | 99,2 |
| | East Riding and North Lincolnshire | 103,8 | Gloucestershire, Wiltshire and North Somerset | 143,4 |
| | North Yorkshire | 112,5 | Dorset and Somerset | 99,5 |
| | South Yorkshire | 94,9 | Cornwall and Isles of Scilly | 79,2 |
| | West Yorkshire | 114,7 | Devon | 97,0 |
| | Derbyshire and Nottinghamshire | 111,6 | West Wales and the Valleys | 80,3 |
| | Leicestershire, Rutland and Northamptonshire | 125,9 | East Wales | 122,9 |
| | Lincolnshire | 93,5 | North Eastern Scotland | 153,9 |
| | Herefordshire, Worcestershire and Warwickshire | 111,2 | Eastern Scotland | 120,6 |
| | Shropshire and Staffordshire | 97,9 | South Western Scotland | 111,4 |
| | West Midlands | 116,7 | Highlands and Islands | 90,0 |
| East Anglia | 113,7 | Northern Ireland | 99,0 | |
| Bedfordshire and Hertfordshire | 137,6 | | | |

| | | | | |
|------------------------|----------------------------------|-------|------------|-------|
| WŁOCHY – 21 (107,4) | Piemonte | 119,5 | Marche | 107,5 |
| | Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste | 128,2 | Lazio | 131,8 |
| | Liguria | 109,7 | Abruzzo | 84,9 |
| | Lombardia | 141,5 | Molise | 77,1 |
| | Provincia Autonoma Bolzano/Bozen | 140,2 | Campania | 68,4 |
| | Provincia Autonoma Trento | 126,9 | Puglia | 69,8 |
| | Veneto | 127,4 | Basilicata | 75,4 |
| | Friuli-Venezia Giulia | 117,4 | Calabria | 68,5 |
| | Emilia-Romagna | 130,4 | Sicilia | 67,3 |
| | Toscana | 116,9 | Sardegna | 81,4 |
| | Umbria | 101,0 | | |

* jako cały kraj

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu, por.: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=SDI_MAIN&root=SDI_MAIN/sdi/sdi_ed/sdi_ed_inv/sdi_ed1130; oraz: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/pls/portal/docs/PAGE/PGP_PRD_CAT_PREREL/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2007/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2007_MONTH_02/1-19022007-EN-AP.PDF

2. Warunki członkostwa uzyskane przez Polskę w Traktacie Akcesyjnym w rozdziale „Polityka regionalna i koordynacja instrumentów strukturalnych”

Kwestią o istotnym znaczeniu jest sprawa warunków członkostwa uzyskanych przez Polskę w Traktacie Akcesyjnym do Unii Europejskiej, dotyczących polityki regionalnej i koordynacji instrumentów strukturalnych. We wspomnianym Traktacie warunki te obejmuje rozdział liczący zaledwie siedem stron (s. 658–664), choć zawarto w nim podstawowe i ogólne regulacje dotyczące wszystkich nowo przyjętych krajów członkowskich.

Na wstępie kilka postanowień dotyczących wszystkich dziesięciu państw przyjętych do UE z dniem 1 maja 2004 roku. Zostały one objęte wsparciem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności od dnia przystąpienia do 31 grudnia 2006 roku. Pomoc w ramach funduszy strukturalnych określona została na poziomie 14 156 mln euro (w cenach z 1999 roku)²⁰, zaś na działania FS zarezerwowano 7 590 mln euro (w cenach z 1999 roku)²¹. Podział środków budżetowych pomiędzy trzy cele budżetowe przedstawiał się następująco:

²⁰ Rozdział 15 pkt 2 lit. e) Traktatu Akcesyjnego Dziesięciu Nowych Państw (zwanego dalej Traktatem Akcesyjnym), [w:] Dz.U. UE nr L 236 z 23 września 2003 roku.

²¹ Gwoli przypomnienia, Polsce przyznano 45,65–52,72% całości wsparcia FS. Przybliżony podział całości środków FS pomiędzy nowe kraje członkowskie por.: tabela nr 32 – Alokacja środków Funduszu Spójności w latach 2004–2006 dla nowych krajów członkowskich.

- 93,49% funduszy strukturalnych przeznaczono na Cel 1 (kwota: 13 234 mln euro);
- 0,86% funduszy strukturalnych przeznaczono na Cel 2 (kwota: 121 mln euro);
- 0,79% funduszy strukturalnych przeznaczono na Cel 3 (kwota: 111 mln euro)²².

Tabela 149. Roczny podział przydzielonych środków na okres od dnia przystąpienia do 31 grudnia 2006 roku (w mln euro; w cenach z 1999 roku)

| Środki | 2004 | 2005 | 2006 |
|-----------------------|---------|---------|---------|
| Fundusze strukturalne | 3 453,5 | 4 754,7 | 5 947,6 |
| Fundusz Spójności | 2 616,8 | 2 151,7 | 2 822,0 |

Źródło: rozdział 15 pkt 2 lit. q) i pkt 1 lit. c) Traktatu Akcesyjnego, [w:] Dz.U. UE nr L 236 z 23 września 2003 roku

Dla nowych krajów członkowskich postanowiono podnieść wysokość tzw. płatności na rachunek na rzecz instytucji płatniczej, a więc następującej po dokonaniu pierwszego zobowiązania. W krajach UE-15 jej wysokość wynosiła 7% wkładu funduszy dla danej pomocy, natomiast dla dziesięciu nowych państw jej poziom ustalono aż na 16%²³. Nowe kraje uzyskały również i ten przywilej, że wydatki faktycznie poniesione (i spełniające wymogi), gdy stosowny wniosek o płatność wpłynął do KE przed dniem przystąpienia, mogły zostać uznane za kwalifikujące się do wsparcia od 1 stycznia 2004 roku.

Tabela 150. Przybliżony podział przydzielonych środków między nowe państwa członkowskie dla Celu 1 funduszy strukturalnych w okresie od dnia przystąpienia do 31 grudnia 2006 roku (w mln euro; w cenach z 1999 roku)

| Państwo | Wysokość przydzielonych środków. Regiony spełniające kryteria Celu 1 |
|----------|--|
| Cypr | – |
| Czechy | 1 286,4 |
| Estonia | 328,6 |
| Litwa | 792,1 |
| Łotwa | 554,2 |
| Malta | 55,9 |
| Polska* | 7 329,7 |
| Słowacja | 920,9 |
| Słowenia | 210,1 |
| Węgry | 1 765,4 |
| RAZEM | 13 234,3 |

* Polska, jako kraj o dużo niższym PKB *per capita* od średniej UE-15, objęta została w całości ówczesnym Celem 1.

Źródło: rozdział 15 pkt 4 lit. b) Traktatu Akcesyjnego, [w:] Dz.U. UE nr L 236 z 23 września 2003 roku

²² Rozdział 15 pkt 2 lit. f) Traktatu Akcesyjnego. Jednocześnie uznano, że Inicjatywy Wspólnotowe: LEADER + i URBAN, a także tzw. działania innowacyjne nie będą w tych krajach realizowane. Z kolei pułap środków pomocy technicznej ustalono na poziomie 0,27% odpowiednio przyznanym rocznym środkom z każdego funduszu. Por.: ibidem, rozdział 15 pkt 2 lit. m).

²³ Zasadniczo mogła ona być dzielona dalej na dwa lata budżetowe, w zależności od dostępności środków. Dla nowych państw doprecyzowano ten zapis w ten sposób, że płatność taka będzie podzielona na dwa lata budżetowe: 10% w pierwszym i 6% w drugim roku. Por.: ibidem, rozdział 15 pkt 2 lit. n).

Tabela 151. Przybliżony podział przydzielonych środków między nowe państwa członkowskie na Inicjatywy Wspólnotowe EQUAL i INTERREG w okresie od dnia przystąpienia do 31 grudnia 2006 roku (w mln euro; w cenach z 1999 roku)

| Państwo | Inicjatywa EQUAL | Inicjatywa INTERREG |
|----------|------------------|---------------------|
| Cypr | 1,6 | 3,8 |
| Czechy | 28,4 | 60,9 |
| Estonia | 3,6 | 9,4 |
| Litwa | 10,5 | 19,9 |
| Łotwa | 7,1 | 13,5 |
| Malta | 1,1 | 2,1 |
| Polska | 118,5 | 196,1 |
| Słowacja | 19,7 | 36,8 |
| Słowenia | 5,7 | 21,0 |
| Węgry | 26,8 | 60,9 |
| RAZEM | 223,0 | 424,4 |

Źródło: rozdział 15 pkt 9 lit. b) i pkt 10 lit. b) Traktatu Akcesyjnego, [w:] Dz.U. UE nr L 236 z 23 września 2003 roku

Inne postanowienia finansowe wynikające z Traktatu Akcesyjnego (w cenach z 1999 roku)²⁴:

- wsparcie FIWR poza regionami objętymi Celem 1: Cypr (3 mln euro),
- wsparcie funduszy strukturalnych dla Celu 2: Cypr (24,9 mln euro), Czechy (63,3 mln euro), Słowacja (33,0 mln euro),
- wsparcie funduszy strukturalnych dla Celu 3: Cypr (19,5 mln euro), Czechy (52,2 mln euro), Słowacja (39,9 mln euro).

Korzystanie z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności oraz Inicjatyw Wspólnotowych EQUAL i INTERREG było możliwe na podstawie Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006, przyjętego przez polską Radę Ministrów 14 stycznia 2003 roku. Nie jest celem niniejszego rozdziału szczegółowa charakterystyka tego dokumentu, aczkolwiek interesujący musi być fakt przedstawienia w nim planu finansowego wykorzystania pomocy UE przyznanej na mocy Traktatu Akcesyjnego²⁵. Łączna suma środków publicznych (fundusze strukturalne, FS, środki krajowe), zaangażowanych w realizację NPR 2004–2006 wynieść miała 14 891 mln euro, z czego 11 368 mln euro (76,3% całości) pochodzić miało właśnie ze środków wspólnotowych.

Z ogólnej sumy 11 368 mln euro (w cenach z 1999 roku) wkładu WE w realizację NPR 2004–2006 67,2% środków (tj. 7 635 mln euro) pochodzić miało ze wsparcia funduszy strukturalnych²⁶. W realizację działań współfinansowanych przez te fundusze zaangażować należało 2 861 mln euro publicznych środków krajowych. Oznaczało to,

²⁴ Odpowiednio w: ibidem, rozdział 15 pkt 3 lit. b); pkt 7 lit. b); pkt 8 lit. b).

²⁵ Por.: Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006, <http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/E0D8EA34-3201-46C2-80EA-D04860DFB5A6/21491/NPR20042007.pdf>, s. 135–137 (w dalszej części niniejszego rozdziału adres internetowy nie będzie podawany).

²⁶ Z tej kwoty aż 7 320,7 mln euro przeznaczono na realizację Podstaw Wsparcia Wspólnoty (programów operacyjnych), a 314,6 mln euro (4,1% całości środków z funduszy strukturalnych) na realizację Inicjatyw Wspólnotowych EQUAL i INTERREG. W ramach Inicjatywy INTERREG postanowiono nie więcej

że sumaryczna ilość publicznych środków finansowych na realizację programów współfinansowanych przez fundusze strukturalne wynieść miała 10 496 mln euro, a średnie dofinansowanie ze Wspólnoty około 72,7%.

Na czas realizacji NPR 2004–2006 zaangażowanych zostać miało również 3 733 mln euro środków Funduszu Spójności. Na współfinansowanie projektów realizowanych w ramach tego Funduszu przeznaczono około 661,5 mln euro krajowych środków publicznych. Całkowita kwota przeznaczona na realizację projektów FS osiągnąć więc miała poziom 4 394 mln euro, co oznaczało poziom współfinansowania środkami Wspólnoty na poziomie 84,9%.

Nadmienić również należy, że obok krajowych środków publicznych przewidziano także możliwość uczestnictwa środków prywatnych. Łączna wartość wkładu podmiotów niepublicznych szacowana była na około 1 818 mln euro, co podwyższało łączną sumę środków zaangażowanych w realizację NPR do 16 048 mln euro.

Według szacunków uwzględnionych w NPR 2004–2006, zaangażowanie środków WE w realizację polityki spójności w Polsce, w podziale na poszczególne fundusze, kształtować się miało następująco²⁷:

- fundusze strukturalne – 67,2% (tj. 7 635 mln euro), w tym:
 - EFRR – 60,9% (tj. 4 652 mln euro),
 - EFS – 22,9% (tj. 1 748 mln euro),
 - EFOiGR – 13,8% (tj. 1 055 mln euro),
 - FIWR – 2,4% (tj. 178,6 mln euro),
- Fundusz Spójności – 32,8% (tj. 3 733 mln euro).

Zasoby funduszy strukturalnych (tj. 7 635 mln euro), przeznaczonych na realizację Podstaw Wsparcia Wspólnoty poprzez programy operacyjne, postanowiono rozdysponować w następujący sposób²⁸:

- Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego – 39,2% środków (2 869 mln euro),
- SPO Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw – 17,8% środków (1 300 mln euro),

niż 80% środków przeznaczyć na współpracę przygraniczną, minimum 14% na współpracę transnarodową, 6% na współpracę międzyregionalną.

²⁷ Por.: Monika Pudlak, *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego szansą dla polskich regionów*, [w:] Marzena Cichosz / Jacek Sroka / Katarzyna Zamorska (red.), *Konsekwencje poszerzenia Unii Europejskiej dla Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2004, s. 328. Zob. także: tabela nr 152 – Szacunkowa tabela finansowa na zobowiązania dla Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006 (w mln euro; w cenach z 1999 roku).

²⁸ Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006, s. 136. Szerzej por.: Agnieszka Tokaj-Krzewska / Aleksander Żołnierski, *Pomoc publiczna*, Warszawa 2003, s. 81–114; Jacek Szlachta, *Znaczenie polityki strukturalnej UE dla Polski*, [w:] Elżbieta Kawecka-Wyrzykowska / Ewa Synowiec (red.), *Polska w Unii Europejskiej*, t. II, Warszawa 2004, s. 53–61; Ewa Magrel / Kinga Łuszkiewicz, *Kierunki polityki strukturalnej Polski w świetle rządowych programów rozwoju*, [w:] Artur Bołtromiuk (red.), *Regiony peryferyjne w perspektywie polityki strukturalnej Unii Europejskiej*, Białystok 2003, s. 121–134; Katarzyna Kazimierczak, *Od programu PHARE do Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego*, [w:] Mirosław Grewiński (red.), *Przygotowanie Polski do absorpcji funduszy strukturalnych Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 42–64; Adrianna Niedośzewska / Tomasz Kozłowski, *Europejski Fundusz Społeczny w Polsce jako instrument polityki zatrudnienia Unii Europejskiej*, [w:] Mirosław Grewiński (red.), *Przygotowanie Polski...*, s. 79–85; Anna Dydoń / Paweł Tkaczyk, *Wspólna Polityka Rolna i wspieranie obszarów wiejskich z funduszy strukturalnych UE*, [w:] Mirosław Grewiński (red.), *Przygotowanie Polski...*, s. 96–110.

Tabela 152. Szacunkowa tabela finansowa na zobowiązania dla Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006 (w mln euro; w cenach z 1999 roku)

| | Koszty ogółem (bez FS) | Publiczne | | | | | | | | | | Prywatne | FS | Krajowe środki na FS |
|---|------------------------|-------------------|--------------------------------|---------|-----|--------|-------------------------|------------------------------|--------------------------|------------|---------|----------|-------|----------------------|
| | | wkład wspólnotowy | | | | | krajowy wkład publiczny | | | | | | | |
| | | ogółem | ogółem 3 = 4 + 5 + 6 + 7 | EFRR | EFS | EFOiGR | FIWR | ogółem 8 = 9 + 10 + 11 | ogółem budżet państwa | budżet JST | inne | | | |
| Osie rozwoju, PO | 1 = 2 + 12 | 2 = 3 + 8 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 = 9 + 10 + 11 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | |
| Oś rozwoju 1. Wspieranie konkurencyjności sektora przemysłu i usług | 2 529,7 | 1 836,7 | 1 300,0 | 1 300,0 | | | 536,7 | 455,0 | | 81,7 | 693,0 | | | |
| PO Wzrost konkurencyjności gospodarki | 2 529,7 | 1 836,7 | 1 300,0 | 1 300,0 | | | 536,7 | 455,0 | | 81,7 | 693,0 | | | |
| Oś rozwoju 2. Rozwój zasobów ludzkich i zatrudnienia | 1 941,1 | 1 914,7 | 1 388,9 | 1 388,9 | | | 525,8 | 247,4 | 31,6 | 246,8 | 26,4 | | | |
| PO Rozwój zasobów ludzkich | 1 782,8 | 1 755,8 | 1 270,4 | 1 270,4 | | | 485,4 | 207,0 | 31,6 | 246,8 | 26,4 | | | |
| IW EQUAL | 158,9 | 158,9 | 118,5 | 118,5 | | | 40,4 | 40,4 | | | | | | |
| Oś rozwoju 3. Tworzenie warunków dla zwiększenia poziomu inwestycji, promowanie rozwoju zrównoważonego i spójności przestrzennej | 892,3 | 892,3 | 627,2 | 627,2 | | | 265,1 | 160,1 | | 105,0 | 3 733,3 | | 661,6 | |
| PO Transport | 892,3 | 892,3 | 627,2 | 627,2 | | | 265,1 | 160,1 | | 105,0 | | 1 866,7 | 330,8 | |
| Środowisko | | | | | | | | | | | | 1 866,6 | 330,8 | |

| | Koszty ogółem (bez FS) | Publiczne | | | | | | | | | | Prywatne | FS | Krajowe środki na FS |
|--|------------------------|-----------|-------------------------|---------|---------|---------|-------------------------|------------------------------|----------------|-------|------------|----------|-------|----------------------|
| | | ogółem | wkład wspólnotowy | | | | krajowy wkład publiczny | | | inne | | | | |
| | | | ogółem 1 = 2 + 12 | EFRR | EFS | EFOIGR | FIWR | ogółem 8 = 9 + 10 + 11 | budżet państwa | | budżet JST | | | |
| Osie rozwoju, PO | | 2 = 3 + 8 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 = 9 + 10 + 11 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | |
| Oś rozwoju 4. Przekształcenia strukturalne w rolnictwie i rybołówstwie | 2 278,3 | 1 568,4 | | | 1 055,0 | 178,6 | 334,8 | 324,8 | 10,0 | | 709,9 | | | |
| PO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich | 1 947,8 | 1 318,9 | | | 1 055,0 | | 263,9 | 253,9 | 10,0 | | 628,9 | | | |
| PO Rybołówstwo i przetwórstwo ryb | 330,5 | 249,5 | | | | 178,6 | 70,9 | 70,9 | | | 81,0 | | | |
| Oś rozwoju 5. Wzmocnienie potencjału rozwojowego regionów i przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów | 4 646,3 | 4 257,6 | 2 705,6 | 360,0 | | | 1 192,0 | 357,5 | 802,5 | 32,0 | 388,7 | | | |
| Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego | 4 385,2 | 3 996,5 | 2 509,5 | 360,0 | | | 1 127,0 | 344,5 | 750,5 | 32,0 | 388,7 | | | |
| IW INTERREG | 261,1 | 261,1 | 196,1 | | | | 65,0 | 13,0 | 52,0 | | | | | |
| PO Pomoc techniczna | 27,0 | 27,0 | 20,0 | | | | 7,0 | 7,0 | | | | | | |
| NPR OGÓLEM | 12 314,7 | 10 496,7 | 7 635,3 | 4 652,8 | 1 748,9 | 1 055,0 | 2 861,4 | 1 551,8 | 844,1 | 465,5 | 1 818,0 | 3 733,3 | 661,6 | |

Źródło: Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006, s. 138–139, <http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/E0D8EA34-3201-46C2-80EA-D04860DFB5A6/21491/NPR20042007.pdf>

- SPO Rozwój zasobów ludzkich – 17,3% środków (1 270 mln euro),
- SPO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich – 14,4% środków (1 055 mln euro),
- SPO Transport i Gospodarka Morska – 8,6% środków (627,2 mln euro),
- SPO Rybołówstwo i przetwórstwo ryb – 2,4% środków (178,6 mln euro),
- PO Pomoc techniczna – 0,3% środków (20 mln euro).

Podsumowując, można zauważyć, że w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006 fundusze strukturalne, przy udziale Funduszu Spójności i Inicjatyw Wspólnotowych, skoncentrowane zostały na trzech zasadniczych dziedzinach interwencji. I tak, zdecydowano, że priorytetowymi dziedzinami prowadzonych działań będą:

- infrastruktura podstawowa – 51,9% całości środków,
- środowisko produkcyjne – 23,8% całości środków,
- zasoby ludzkie – 22,3% całości środków.

3. Ocena gotowości strony polskiej do absorpcji funduszy strukturalnych

3.1. Przygotowania do funduszy strukturalnych

Fakt, że 1 maja 2004 roku Polska przystąpiła do Unii Europejskiej, nie oznacza, że nasz kraj, nasza administracja, może przestać się przeobrażać i przygotowywać do właściwego funkcjonowania w ramach struktur wspólnotowych. Niezbędne jest jak najszybsze wzmocnienie struktur administracyjnych, by nie tylko prawidłowo wdrażać procedury i prawo unijne²⁹, ale także by właściwie wykorzystać szansę rozwiązywania problemów wewnętrznych Polski.

„Polska administracja rządowa powinna zostać gruntownie przebudowana w związku z wyzwaniem, jakie niesą obok członkostwa w UE wciąż niedokończona transformacja systemowa, procesy związane z globalizacją ekonomiczną, a także niska legitymacja elit politycznych. Potrzebne jest nie tylko zwiększenie liczby wykwalifikowanych urzędników, ale przede wszystkim gruntowna zmiana struktur i sposobów działania poszczególnych instytucji”³⁰. Tomasz G. Grosse wskazuje, że największe znaczenie, z tego punktu widzenia, ma wykształcenie w strukturach administracji publicznej dwóch typów spraw-

²⁹ Por.: Tomasz G. Grosse, *Polska w Unii Europejskiej: wyzwanie dla polskiej administracji*, [w:] Analizy i Opinie 14 (2003), s. 3.

³⁰ Ibidem, s. 5. Jeżeli zgodzimy się, że należy gruntownie przekształcić strukturę i mechanizmy działania niektórych instytucji, to przyjdzie zauważyć, że „systemowe rozwiązania dotyczące działań w sprawach integracyjnych w ramach administracji rządowej muszą spełnić przynajmniej dwa podstawowe warunki: a) wymaganie efektywności, wydajności i aktywnego udziału administracji krajowej w procesie decyzyjnym w Unii Europejskiej; b) wymaganie prawidłowości (...) procesu stosowania i wykonywania aktów prawa WE”, Arkadiusz Michoński / Artur Nowak-Far, *Rola administracji rządowej w koordynacji polityki krajowej wobec Unii Europejskiej*, [w:] Służba Cywilna 6 (2003), s. 25.

ności instytucjonalnej. „Pierwszy jest związany z umiejętnościami w zakresie absorpcji funduszy europejskich (...). Drugi rodzaj sprawności zmierza w kierunku dobrego wykorzystania członkostwa w UE – przede wszystkim wykształcenia umiejętności identyfikowania interesów narodowych, programowania strategii politycznych i rozwoju gospodarczego, a także rozwijania zdolności skutecznego wpływania na prawo i polityki europejskie”³¹.

15 listopada 2003 roku Najwyższa Izba Kontroli zakończyła kontrolę stanu przygotowań administracji publicznej do pozyskiwania i wykorzystania funduszy strukturalnych. Kontrola ta objęła okres od 1 stycznia 2002 do 30 września 2003 roku. Oceniano m.in. zaawansowanie przygotowań projektów przeznaczonych do uzyskania wsparcia, stan i przygotowanie kadr, zdolność do współfinansowania inwestycji, przygotowanie niezbędnych aktów prawnych.

Niestety, ogólny wydźwięk raportu NIK był co najmniej mało optymistyczny. „Z ustaleń kontroli wynikało, że administracja publiczna, pomimo podjętych działań, nie była jeszcze należycie przygotowana do pozyskiwania i wykorzystania funduszy strukturalnych, ze względu na:

- opóźnienia, w stosunku do zakładanych terminów, w negocjacjach pomiędzy Ministerstwem Gospodarki a KE dokumentów programowych³², dotyczących wdrażania funduszy unijnych w Polsce, spowodowane przez obie strony,
- opóźnienia w opracowaniu niezbędnych regulacji prawnych, m.in. ustawy o Narodowym Planie Rozwoju, ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, ustawy Prawo zamówień publicznych, ustawy Fundusz Rozwoju Inwestycji Komunalnych, ustawy o utworzeniu Funduszu Poręczeń Unijnych przy Banku Gospodarstwa Krajowego³³,
- niewdrożenie przez MF systemu monitorowania i kontroli funduszy SIMIK,
- zatrudnienie niewystarczającej, w stosunku do przyjętych założeń, liczby wykwalifikowanych urzędników w jednostkach zaangażowanych w proces wdrażania funduszy,
- brak projektów zakwalifikowanych do realizacji z funduszy strukturalnych UE”³⁴.

NIK podkreśliła bardzo duże zainteresowanie potencjalnych beneficjentów możliwościami uzyskania wsparcia z UE. Do dnia 30 września 2003 roku w Internetowym Systemie Ewidencji Kart Projektowych (ISEKP) zarejestrowanych zostało ponad 1200 kart

³¹ Tomasz G. Grosse, op.cit., s. 6. Można wręcz stwierdzić, że „administracja (krajowa) znajduje się między Scyllą efektywności i wydajności wymaganej w różnych aspektach jej funkcjonowania w odniesieniu do Unii Europejskiej (w tym zapewnienia jej prawu odpowiedniej skuteczności krajowej) a Charybdą konieczności prawidłowego i adekwatnego do krajowych rozwiązań ustrojowych zorganizowania procesu kształtowania się możliwych do negocjowania (a więc ogólnie akceptowalnych przez innych partnerów w ramach UE) stanowisk krajowych w sprawach objętych zakresem decyzji na poziomie UE, co wiąże się z zapewnieniem im odpowiedniej krajowej legitymizacji”, Arkadiusz Michoński / Artur Nowak-Far, op.cit., s. 137.

³² Chodziło przede wszystkim o Podstawy Wsparcia Wspólnoty i Programy Operacyjne.

³³ Ostatecznie wszystkie wspomniane ustawy zostały uchwalone przed przystąpieniem Polski do UE.

³⁴ Informacja NIK o wynikach kontroli przygotowania administracji publicznej do pozyskiwania i wykorzystania funduszy strukturalnych, nr 12 (2004), s. 6.

potencjalnych projektów do realizacji w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego³⁵.

Kontrola wykazała także, że samorządy województw mają istotne zastrzeżenia do procesu koordynacji przez Ministerstwo Gospodarki dostosowań do pozyskiwania i wykorzystania funduszy strukturalnych na poziomie regionalnym. „Spowodowało to opóźnienia w zakresie opracowywania procedur wdrażania ZPORR oraz problemy z podziałem zadań do realizacji pomiędzy urzędami wojewódzkimi a marszałkowskimi”³⁶. Wojewódzkie struktury samorządowe narzekały także na problemy z przepływem informacji od ministerstwa do regionów³⁷.

Z raportu NIK wynikało także, że większość działań dostosowawczych, mimo ich zrealizowania, zostało dokonanych ze znacznymi opóźnieniami w stosunku do zakładanych terminów. Przykładowo, ostateczna wersja Podstaw Wsparcia Wspólnoty została uzgodniona z KE 18 grudnia 2003 roku i zatwierdzona przez Radę Ministrów 23 grudnia, a miało to nastąpić najpóźniej do końca lipca 2003 roku. W konsekwencji pociągnęło to za sobą opóźnienia w przygotowaniu PO i UPO, a także podręczników procedur zarządzania i kontroli funduszy strukturalnych. Przyczyną takiego stanu rzeczy była niewydolność Ministerstwa Gospodarki spowodowana brakami kadrowymi, a co za tym idzie – jego przeciążeniem³⁸.

Kolejną uwagą NIK było to, że w jej ocenie jednostki administracji zarówno rządowej, jak i samorządowej nie osiągnęły jeszcze pełnej zdolności instytucjonalnej do wdrażania funduszy strukturalnych, co spowodowane było przede wszystkim niepełnym dostosowaniem struktur wewnętrznych tych jednostek do realizacji zadań związanych z funduszami pomocowymi oraz nieosiągnięciem zakładanego poziomu zatrudnienia w komórkach organizacyjnych³⁹.

Najwyższa Izba Kontroli miała także zastrzeżenia do nadmiernej centralizacji procesów decyzyjnych związanych z funduszami strukturalnymi. W owym czasie spoczywały one w rękach administracji centralnej, w niewielkim stopniu – jednostek samorządu terytorialnego⁴⁰. „Jest to trudne do pogodzenia z ideą regionalnego zarządzania i wykorzystania pomocy strukturalnej”⁴¹. Gdyby przyjrzeć się z bliska systemowi instytucjonalnemu, który odpowiada za skuteczne zarządzanie funduszami europejskimi, można by zauważyć, że za około 70% z nich będą odpowiadać ministerstwa. „Scentralizowanie procedur zarządzających nie musi poprawić efektywności wydatkowania funduszy

³⁵ Ibidem, s. 8.

³⁶ Ibidem, s. 7.

³⁷ Por.: Marzenna Guz-Vetter, *Przygotowanie polskiej administracji do efektywnego wykorzystania pomocy przedakcesyjnej oraz funduszy strukturalnych Unii Europejskiej*, Warszawa 1999, s. 53.

³⁸ „Ministerstwo Gospodarki pełniło bowiem m.in. funkcję koordynatora procesu negocjacji z KE dokumentów programowych, odpowiada za proces przygotowania administracji do działań w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz za zarządzanie trzema PO, a także praktycznie realizuje politykę gospodarczą, społeczną i regionalną rządu oraz przygotowuje reformy państwa w tym zakresie”, Informacja NIK o wynikach kontroli przygotowania administracji publicznej do pozyskiwania i wykorzystania funduszy strukturalnych, nr 12 (2004), s. 7.

³⁹ Por.: ibidem, s. 9.

⁴⁰ „U podstaw tego typu polityki, preferowanej przez władze centralne, leży przekonanie, że stanowi ona wygodne narzędzie interwencjonizmu państwowego oraz ważny instrument zjednywania sobie wyborców”, Marzenna Guz-Vetter, op.cit., s. 44.

⁴¹ Informacja NIK o wynikach kontroli przygotowania administracji publicznej do pozyskiwania i wykorzystania funduszy strukturalnych, nr 12 (2004), s. 13.

strukturalnych. Jest to związane z nadmiernie sektorowym podejściem do programów inwestycyjnych i w konsekwencji brakiem koordynacji na szczeblu rządowym oraz nieuwzględnieniem czynników lokalnych w planowaniu inwestycji. Ponadto zarządzanie centralne w Polsce niesie za sobą mnóstwo problemów organizacyjnych i politycznych, które dodatkowo komplikują skuteczność działań inwestycyjnych⁴².

Na koniec NIK przedstawiła swoje sugestie dotyczące działań, jakie należy podjąć jak najszybciej w celu odpowiedniego przygotowania administracji publicznej do pozyskiwania i wykorzystania pomocy strukturalnej. Lista działań zawierała sześć pozycji:

- „opracowanie przez właściwe ministerstwa ostatecznych wersji Uzupełnień Programów Operacyjnych oraz niezwłoczne udostępnienie tych dokumentów jednostkom administracji publicznej oraz podmiotom prywatnym zaangażowanym w proces pozyskiwania i wykorzystywania funduszy strukturalnych;
- przyspieszenie prac legislacyjnych mających na celu stworzenie podstaw dla sprawnego i efektywnego wykorzystania pomocy strukturalnej Unii Europejskiej wraz z aktami wykonawczymi;
- zakończenie procesu obsady kadrowej komórek organizacyjnych;
- kontynuowanie szkoleń dla pracowników jednostek administracji publicznej zaangażowanych w proces wdrażania funduszy strukturalnych oraz dla beneficjentów końcowych;
- dokończenie przez MF budowy systemu monitorowania i kontroli funduszy strukturalnych – SIMIK i niezwłoczne wdrożenie go;
- rozpoczęcie procesu zbierania i oceny projektów przewidzianych do współfinansowania z funduszy strukturalnych⁴³.

Pojawiły się jednakże głosy, że lista ta nie była wystarczająca i potrzebne są gruntowne zmiany w systemie finansów publicznych, umożliwiające długookresowe planowanie zobowiązań i wydatków oraz współfinansowanie inwestycji przez środki krajowe. Istniało bowiem realne niebezpieczeństwo, że zbyt niski poziom środków własnych samorządów przeznaczanych na cele rozwoju regionalnego prowadzić może, w dłuższej perspektywie czasowej, do wzrostu poziomu ich zadłużenia. W szczególności trudnej sytuacji mogłyby znaleźć się wówczas te podmioty, których zadłużenie dochodzi do poziomu limitu ustawowego długu⁴⁴. Ponadto wskazywano również na „konieczność zmiany struktury wydatków budżetu państwa, polegającej m.in. na przekazaniu części funduszy celowych do budżetu centralnego i jednostek samorządu terytorialnego⁴⁵. (...) Niezbędna

⁴² Tomasz G. Grosse / Jan Olbrycht, *Przygotowania do absorpcji funduszy strukturalnych. Ocena podjętych działań i rekomendacje*, [w:] *Analizy i Opinie* 7 (2003), s. 5. Por.: Tomasz G. Grosse, op.cit., s. 8.

⁴³ Informacja NIK o wynikach kontroli przygotowania administracji publicznej do pozyskiwania i wykorzystania funduszy strukturalnych, nr 12 (2004), s. 14.

⁴⁴ Por.: Joanna Bogusławska, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej – pierwsze problemy i kryzysy w prowadzeniu polityki regionalnej w Polsce, w szczególności w wykorzystaniu środków z funduszy strukturalnych*, [w:] Urszula Karczevska / Małgorzata Kwiatkowska / Katarzyna Sochacka (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Początkowe problemy i kryzysy*, Warszawa 2002, s. 308.

⁴⁵ „Podstawą struktur wojewódzkich ma być samorząd województwa, który jest w nikłym stopniu samodzielny (ze względu na strukturę swojego budżetu i poziom dochodów). Większość środków – 52% – pochodzi z dotacji celowych, tylko 13% ich budżetu pochodzi z udziału województw w podatkach dochodowych państwa (...). Są to więc bardzo małe pieniądze i duże ograniczenie samodzielności, co może prowadzić do klientelizmu politycznego, zamiast do kreatywnej i dynamicznej polityki na rzecz

wydaje się również pomoc publiczna w celu zapewnienia odpowiedniego finansowania projektów strukturalnych poprzez wydzielenie kilku miliardów złotych z budżetu państwa na poręczenia i gwarancje współfinansowania inwestycji⁴⁶.

Warto w tym miejscu przytoczyć również koncepcję konsolidacji szeroko rozumianych finansów publicznych przeznaczonych na rozwój regionalny. Zdaniem Tomasza G. Grossego, takie działanie „musi być poparte głęboką reformą strukturalną w zakresie centralnych instytucji rządowych, co oznaczać miałyby likwidację wielu agencji i funduszy celowych oraz niektórych urzędów centralnych. Część środków uzyskanych w wyniku tej operacji miałyby zasilić dochody samorządów województw, a reszta wrócić do budżetu państwa⁴⁷.

Z „Informacji o działaniach Rządu mających na celu uzyskanie i wykorzystanie środków wspólnotowych dostępnych w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej” na dzień 1 października 2004 roku wynika, że zakończono wówczas proces przygotowywania dokumentów programujących dla środków strukturalnych. 22 czerwca 2004 roku KE podjęła decyzję zatwierdzającą Podstawy Wsparcia Wspólnoty dla Polski na okres 2004–2006. Następnie rozpoczął się proces zatwierdzania przez Komisję Europejską poszczególnych przedłożonych programów operacyjnych, który trwał do końca lipca 2004 roku. Wszystkie PO oraz „Strategia wykorzystania Funduszu Spójności” weszły w życie, zgodnie z upoważnieniem zawartym w Ustawie o NPR z 20 kwietnia 2004 roku, w formie rozporządzeń⁴⁸.

W celu stworzenia właściwych warunków do efektywnej absorpcji środków pomocowych z Unii Europejskiej przygotowano wiele ustaw, m.in. Ustawę – prawo zamówień publicznych (1), nowelizację Ustawy o finansach publicznych (2), Ustawę o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (3), nowelizację Ustawy o Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (4), a przede wszystkim Ustawę o NPR (5). Wspomniane akty prawne oraz Ustawa o Funduszu Poręczeń Unijnych (6) i Ustawa o Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych (7) weszły w życie przed opublikowaniem Informacji o działaniach Rządu. Kolejne dwie ustawy, tj. Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym (8) oraz Ustawa o Krajowym Funduszu Kapitałowym (9) znajdowały się wówczas w fazie prac parlamentarnych⁴⁹.

Rozporządzenie w sprawie przyjęcia NPR oraz wszystkie rozporządzenia właściwych ministrów w sprawie przyjęcia PO weszły w życie przed 1 października 2004

rozwój regionu”, Iwona Macek, *Polska administracja publiczna wobec integracji z Unią Europejską*, [w:] Marzena Cichosz / Jacek Sroka / Katarzyna Zamorska (red.), *Konsekwencje poszerzenia Unii Europejskiej dla Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2004, s. 88. Por.: Tomasz G. Grosse, *Ocena stanu przygotowania administracji regionalnej do udziału we wdrażaniu i zarządzaniu Zintegrowanym Programem Operacyjnym Rozwoju Regionalnego*, [w:] Studia Regionalne i Lokalne 1 (2004), s. 26.

⁴⁶ Tomasz G. Grosse / Jan Olbrycht, op. cit., s. 7–8.

⁴⁷ Tomasz G. Grosse, *Zmierzch decentralizacji w Polsce? Polityka rozwoju w województwach w kontekście integracji europejskiej*, Warszawa 2003, s. 383.

⁴⁸ Por.: art. 17 pkt 5–6 Ustawy o Narodowym Planie Rozwoju z 20 kwietnia 2004 roku, [w:] Dz.U. RP z 2004, nr 116, poz. 1206.

⁴⁹ 1) Dz.U. RP z 2004 roku, nr 19, poz. 177; 2) Dz.U. RP z 2004 roku, nr 93, poz. 890; 3) Dz.U. RP z 2004 roku, nr 99, poz. 1001; 4) Dz.U. RP z 2004 roku, nr 145, poz. 1537; 5) Dz.U. RP z 2004 roku, nr 116, poz. 1206; 6) Dz.U. RP z 2004 roku, nr 121, poz. 1262; 7) Dz.U. RP z 2003 roku, nr 223, poz. 2218; 8) Dz.U. RP z 2005 roku, nr 169, poz. 1420; 9) Dz.U. RP z 2005 roku, nr 57, poz. 491. Autorzy nie zajmują się jednakże datami kolejnych nowelizacji i zmian wyżej wymienionych ustaw.

roku. Spośród Uzpełnień Programów Operacyjnych jedynie rozporządzenia dotyczące uzupełnienia SPO Transport oraz PO Pomoc techniczna nie zostały na dzień przedstawienia Informacji o działaniach Rządu opublikowane. Z grubsza rzecz ujmując, wiele innych rozporządzeń znajdowało się w owym czasie w końcowym etapie prac legislacyjnych lub też zostało skierowanych do podpisu i publikacji (np. rozporządzenia dotyczące wzorów sprawozdań, wzorów wniosków o dofinansowanie itp.)⁵⁰.

W kwestii systemu informatycznego SIMIK podano do wiadomości publicznej, że 15 września 2004 roku zakończyły się testy oprogramowania, obejmujące elementy związane z programowaniem, obsługą wniosków aplikacyjnych i obsługą projektów do pięciu (z siedmiu) programów operacyjnych⁵¹. Poinformowano również, że rozpoczęły się pierwsze szkolenia użytkowników systemu SIMIK w zakresie obsługi aplikacji centralnej obejmującej funkcjonalność dotyczącą przyjmowania i weryfikacji wniosków. Zakończono również prace nad budową sieci obsługującej i wspomagającej SIMIK oraz budową sieci regionalnych w zaangażowanych instytucjach. Z powodu opóźnień w przygotowaniu rozporządzeń wykonawczych do poszczególnych programów operacyjnych, a także związanych z ciągle wówczas nieskończoną budową systemu SIMIK⁵², nie można było zakończyć prac nad Generatorem Wniosków.

3.2. Administracja publiczna w Polsce

W dobie postępującej biurokratyzacji życia społecznego, a także mając na uwadze globalizację oraz zmieniające się uwarunkowania gospodarcze, istotną jest kwestia szeroko rozumianej ogólnej sprawności działania instytucji publicznych i ich zdolności do sprostanania stojącym przed nimi wyzwaniom. „W miarę postępu cywilizacyjnego administracji publicznej na całym świecie stawia się bowiem coraz wyższe wymagania”⁵³, musi

⁵⁰ Więcej o innych rozporządzeniach wykonawczych właściwych ministrów do ustawy o NPR, mających związek z wykorzystaniem funduszy unijnych w Polsce dla okresu 2004–2006 w: Informacja o działaniach Rządu mających na celu uzyskanie i wykorzystanie środków wspólnotowych dostępnych w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej, [w:] Monitor Europejski 6 (2004), s. 8–11. Tam również więcej informacji o rozporządzeniach wykonawczych do innych wymienionych powyżej ustaw; o porozumieniach między instytucjami zarządzającymi a instytucjami płatniczymi w ramach poszczególnych programów operacyjnych oraz o porozumieniach z innymi podmiotami w systemach wdrażania PO.

⁵¹ Były to: PO Pomoc techniczna, PO Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, PO Rozwój zasobów ludzkich, PO Transport i ZPORR.

⁵² SIMIK do dziś nie osiągnął zakładanej pełnej funkcjonalności.

⁵³ Piotr Modzelewski, *Administracja publiczna w Polsce wobec wyzwań Unii Europejskiej*, [w:] Mirosława Klamut / Ewa Pancer-Cybulska (red.), *Polska w rozszerzonej Unii Europejskiej – uwarunkowania i perspektywy rozwoju*, t. I, Wrocław 2004, s. 312. Zob.: Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (KPP), art. 41 („Prawo do dobrej administracji”); Europejski Kodeks Dobrej Administracji uchwalony przez Parlament Europejski 6 września 2001 roku (jest on swego rodzaju rozwinięciem wspomnianego artykułu KPP); oraz jego polski, choć daleko węższy odpowiednik: Kodeks etyki służby cywilnej”, ustanowiony zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów z 11 października 2002 roku, [w:] Monitor Polski, nr 46, poz. 683 (zawiera odwołanie jedynie do pięciu wartości etycznych: praworządności, rzetelności, fachowości, bezstronności i neutralności). Por.: Iwona Macek, op.cit., s. 91–92.

się zatem ona stale się zmieniać (jakościowo, ilościowo)⁵⁴. Za powszechnie podzielaną, przede wszystkim w krajach Europy Zachodniej, uznać można opinię o poważnej, by nie rzec doniosłej, roli administracji publicznej w kreowaniu pozytywnych warunków rozwoju państwa i pomyślności jego mieszkańców. Świadczyć o tym mogą chociażby doświadczenia państw, które wcześniej niż Polska przeszły drogę do członkostwa w UE⁵⁵. Pozwalają one wysnuć wniosek, że „z obecnością w tej wspólnocie wiązały się istotne zmiany w systemach władzy i administracji publicznej”⁵⁶.

Wspólnym elementem wszystkich definicji szeroko rozumianej unijnej polityki regionalnej jest fakt jej polegania na realizacji działań zmierzających do wzmocnienia spójności społeczno-ekonomicznej wszystkich regionów Unii Europejskiej, a także na redukowaniu deficytu rozwojowego w najsłabszych regionach. „Polityka regionalna prowadzona jest w poszczególnych państwach UE równolegle na dwóch szczeblach: rządowym – przez właściwy organ administracji państwowej wyposażony w odpowiednie uprawnienia (polityka interregionalna) oraz regionalnym – przez władze regionalne na podstawie posiadanych przez nie środków finansowych (polityka intraregionalna)”⁵⁷. Mimo różnych rozwiązań prawno-instytucjonalnych, w „starych” krajach członkowskich można wyróżnić cztery zasadnicze modele systemów instytucjonalnych właściwych dla kwestii europejskich:

- „system politycznej koordynacji funkcjonalnej – w którym zasadniczą rolę odgrywa minister właściwy do spraw zagranicznych (m.in. Dania, Belgia, Grecja, Hiszpania);
- system centralizacji – w którym powołuje się specjalny organ ministerialny właściwy w sprawach europejskiej integracji (m.in. Francja i Portugalia);
- system dekoncentracji – w którym zadania związane z integracją europejską wykonują poszczególni ministrowie (m.in. Niemcy, Włochy, Irlandia);
- system mieszany – który łączy rozwiązania występujące w wyżej wymienionych modelach (m.in. Wielka Brytania)”⁵⁸.

Wobec powyższego słuszne wydaje się twierdzenie, że „fundamentalne znaczenie w realizacji wyzwań związanych z koordynacją na szczeblu krajowym stanowiska w sprawach europejskich mają trzy zasady. Po pierwsze, uzgodnienia powinny mieć miejsce na możliwie jak najniższym szczeblu i na możliwie wczesnym etapie prac nad daną

⁵⁴ Por.: Anna Hildebrandt, *Przygotowanie administracji regionalnej do integracji Polski z Unią Europejską*, [w:] Wspólnoty Europejskie 11 (2002), s. 35; Tomasz G. Grosse, *Zmierzch decentralizacji...*, s. 146; Lucy Gaster / Amanda Squires, *Providing Quality in the Public Sector: a Practical Approach to Improving Public Services*, Londyn 2003, s. 119.

⁵⁵ Por.: Piotr Modzelewski, op.cit., s. 321; Maria C. Błaszczyk, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej – pierwsze problemy i kryzysy administracji rządowej?*, [w:] Urszula Karczewska / Małgorzata Kwiatkowska / Katarzyna Sochacka (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Początkowe problemy i kryzysy*, Warszawa 2002, s. 88.

⁵⁶ Grzegorz Rydlewski, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej jako wyzwanie dla administracji publicznej*, [w:] Przegląd Europejski 2 (2003), s. 38.

⁵⁷ Agnieszka Bartkiewicz, *Fundusze strukturalne jako źródło finansowania rozwoju regionalnego – perspektywa Polska*, [w:] Agata Zagórowska / Krzysztof Malik / Maciej Miszewski, *Polska krajem Unii Europejskiej – problemy transformacji systemowej i regionalnej*, Bytom 2003, s. 311.

⁵⁸ Emil Pietras, *Jak będzie wyglądała administracyjna obsługa członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w pierwszym okresie po przystąpieniu do Unii Europejskiej?*, [w:] Urszula Karczewska / Małgorzata Kwiatkowska / Katarzyna Sochacka (red.), op.cit., s. 110–111.

sprawą. Po drugie, musi w ich trakcie być zagwarantowana pełna przejrzystość i udział każdego przedmiotowo zainteresowanego ministerstwa czy innego urzędu. Po trzecie, niezależnie od przyjętego szczegółowego modelu rozwiązań, muszą w jednym miejscu struktury administracyjnej w rządzie być zlokalizowane zadania związane z: monitorowaniem i archiwizacją dokumentacji kontaktów z UE, prowadzeniem prac analitycznych na potrzeby procesu decyzyjnego w zakresie formułowania polityki europejskiej, a także gromadzeniem, opracowywaniem oraz udostępnianiem dokumentów UE”⁵⁹.

Niewątpliwie fundusze strukturalne stanowią olbrzymią szansę przyspieszenia tempa wzrostu gospodarczego wszystkich krajów członkowskich UE, w tym i Polski jako dużego ich beneficjenta. Niemniej jednak najpierw trzeba będzie uzyskać dofinansowanie, a potem odpowiednio wykorzystać przyznane środki pomocowe. Doświadczenia związane z instrumentami przedakcesyjnymi PHARE, ISPA i SAPARD wcale nie napawają optymizmem⁶⁰. W Polsce, jeszcze przed akcesją do UE, za najpoważniejszą barierę absorpcji funduszy strukturalnych dość powszechnie uważano właśnie konieczność sprostania regule współfinansowania projektów inwestycyjnych⁶¹. Dostępne wszakże były (i są nadal) kredyty z międzynarodowych instytucji finansowych (Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju itp.), niemniej jednak w sytuacji chronicznego deficytu budżetowego, zarówno na poziomie centralnym, jak i w budżetach samorządów, ich uzyskanie okazywało się czasem barierą nie do przejścia⁶².

Jako potencjalną barierę wykorzystywania środków europejskich wskazywano również ograniczoną zdolność polskiej gospodarki do absorpcji środków pomocowych, tj. racjonalnego ich wykorzystania w celu zwiększenia potencjału rozwojowego. Zastanawiano się, czy w sytuacji, gdy bariera absorpcji wystąpi, nie spowoduje ona niepełnego wykorzystania środków pomocowych. „Pojawić się ona miała w związku z:

- sporami kompetencyjnymi na szczeblu centralnym oraz między administracją centralną a samorządową;
- brakiem instrumentów finansowych wspierających działania samorządów w ramach polityki regionalnej;
- brakiem wykwalifikowanych kadr, na wszystkich szczeblach administracji, z zakresu przygotowywania wniosków o dofinansowanie projektów inwestycyjnych ze środków pomocowych UE (zgodnych z unijnymi wymogami), a także zarządzania uzyskanymi środkami oraz kontroli i monitorowania ich wykorzystania”⁶³.

⁵⁹ Grzegorz Rydlewski, op.cit., s. 49.

⁶⁰ Por.: Jędrzej Bielecki, *Obietnice pozostały na papierze*, [w:] Rzeczpospolita z 25 października 2003 roku; Tadeusz Grzeszczyk, *Zarządzanie funduszami europejskimi w rozwoju województwa: badania, edukacja, konsulting*, Łódź 2003, s. 167–168.

⁶¹ Jak zauważyła Adriana Żelazo, „będzie to [współfinansowanie] szczególnie utrudnione w warunkach niedostatecznego poziomu decentralizacji finansów publicznych”, Adriana Żelazo, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej – pierwsze problemy i potencjalne kryzysy dla samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] Urszula Karczewska / Małgorzata Kwiatkowska / Katarzyna Sochacka (red.), op.cit., s. 120. Por.: Zyta Gilowska, *Pożądanym mechanizmem wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej do wspierania rozwoju regionalnego*, Gdańsk 2000; Jacek Szlachta, op.cit.

⁶² Por.: Konrad Niklewicz, *Zadłużone moje miasto*, [w:] Gazeta Wyborcza z 27 sierpnia 2002 roku.

⁶³ Dorota Czykier-Wierzbka, *Finansowanie polityki regionalnej w Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 169–170.

Tabela 153. Okres przed akcesją Polski do Unii Europejskiej – zakładane główne bariery absorpcji środków pomocowych

| Projekty infrastrukturalne | Projekty na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw | Projekty na rzecz zasobów ludzkich |
|---|---|--|
| bariera finansowa | ograniczone środki na zapewnienie współfinansowania przez MŚP | niedostosowanie ofert szkoleniowych do potrzeb rynku |
| brak doświadczonych kadr | słaby system informowania potencjalnych beneficjentów | słaby przepływ informacji o programach |
| niewystarczające przygotowanie kadr | słabość instytucji otoczenia biznesu | brak doświadczeń i nieprzygotowane kadry |
| skomplikowane procedury realizacji projektów | słaba współpraca partnerów regionalnych | bariery psychologiczne |
| opóźnienie w napływie środków | brak doświadczeń i niewystarczający poziom wiedzy w zakresie przygotowania i realizacji projektów | brak środków na współfinansowanie |
| niewystarczająca informacja o źródłach finansowania | bariery formalne, skomplikowane procedury | |
| wąski rynek usług konsultacyjnych i eksperckich | słabość polityki wspierania MSP na szczeblu centralnym i regionalnym | |
| słaba współpraca partnerów regionalnych | | |

Źródło: Hanna Kosarczyn / Joanna Żebrowska-Cielek, *Wyniki badania ankietowego na temat zdolności absorpcyjnej województw*, Warszawa 2001, s. 21

Jednym z najpoważniejszych wyzwań, przed jakim stanęła Polska w zakresie niezbędnych przygotowań do członkostwa w Unii Europejskiej, była⁶⁴ (i jest nadal) „konieczność zbudowania systemu instytucjonalnego, który byłby w stanie, zgodnie z wymogami UE, zagwarantować właściwą absorpcję środków z funduszy europejskich (przedakcesyjnych, strukturalnych, spójności), przy jednoczesnym zapewnieniu spójnego i efektywnego rozwoju regionów”⁶⁵. A wszystko dlatego, że „od sprawności systemu wdrażania zależy zdolność do absorpcji funduszy, zarówno w wymiarze strukturalnym (klarowność celów polityki, jakość układu instytucjonalnego, skuteczność instrumentów tejże polityki, efektywność przedsięwzięć), jak i administracyjnym”⁶⁶. Problem ten dostrzegała również i Unia Europejska, która w jednym z najważniejszych postulatów sformułowanych we wnioskach ze szczytu Rady Europejskiej w Laeken (14–15 grudnia 2001 roku) podkreśliła konieczność usprawnienia administracji publicznych krajów starających się o członkostwo w UE tak, by osiągnęły one „wymagany poziom”⁶⁷.

⁶⁴ Tomasz G. Grosse już w roku 2003 dowodził, że do wad polskiej administracji publicznej zaliczyć można: a) generalny chaos organizacyjny i instytucjonalny; b) brak planowania strategicznego, krótkowzroczność myśli politycznej i skłonność do przyjmowania rozwiązań doraźnych lub wycinkowych; c) niski poziom zawodowego profesjonalizmu; d) przedkładanie interesów grupowych nad interes publiczny; e) centralizację podejmowania kluczowych decyzji i przenoszenie instrumentów administracyjnych na wyższy szczebel organizacyjny, Tomasz G. Grosse, *Zmierzch decentralizacji w Polsce?...*, s. 375–377.

⁶⁵ Piotr Modzelewski, op.cit., s. 319.

⁶⁶ Robert Dziewulski, *Administracyjne przygotowanie Polski do wykorzystania pomocy strukturalnej Unii Europejskiej na tle doświadczeń państw członkowskich UE*, [w:] Biuletyn Analiz UKIE 10 (2002), s. 188. Por.: Marzenna Guz-Vetter, op.cit., s. 57; Maria C. Błaszczuk, op.cit., s. 88–89.

⁶⁷ Presidency Conclusions: European Council meeting in Laeken, 14–15 December 2001, passus 9.

Także i kilka lat później w oficjalnych dokumentach UE stwierdzano, że „należy kontynuować proces tworzenia zdolności administracyjnej w celu zakończenia budowy stabilnych struktur z odpowiednio przeszkolonym personelem na poziomie krajowym, a w szczególności regionalnym”⁶⁸. Podkreślano, że „zdolność administracyjna w określonych dziedzinach *acquis* wskazuje, że w przypadku większości z nich istnieją struktury administracyjne, lecz tylko w kilku przypadkach zdolność ta osiągnęła optymalny poziom. Konieczne jest wzmocnienie zasobów ludzkich, kształcenia (w tym językowego) i budżetów, a współpraca międzyresortowa musi zostać usprawniona”⁶⁹. Z kolei Parlament Europejski stwierdził, że „istnieją jeszcze ważne, nierozwiązane kwestie” i wyraził „zaniepokojenie, iż w wielu krajach administracja centralna oraz inne segmenty administracji publicznej wciąż nie są w stanie wdrażać w wymaganym zakresie unijnego *acquis* (...)”⁷⁰.

Wobec powyższego konieczny stał się wyraźny rozdział na stanowiska polityczne i administracyjne oraz stworzenie apolitycznego korpusu służby cywilnej jako warunków rozwoju sprawnej i skutecznej administracji i demokratycznego systemu sprawowania władzy⁷¹. Jednakże wydaje się, że oczekiwania i zamiary stoją w opozycji do rzeczywistości, albowiem „system służby cywilnej jest w polskiej administracji bardzo słabo rozwinięty i w znikomym stopniu przygotowuje kadry urzędników administracji rządowej do wyzwań związanych z absorpcją funduszy europejskich”⁷². Istotnym problemem jest nadmierne upolitycznienie (upartyjnienie) administracji publicznej, a co za tym idzie – i procesów decyzyjnych w Polsce (np. przy selekcji projektów wskazywanych do współfinansowania przez UE). Po wyborach dokonuje się szerokiej wymiany pracowników, a stanowiska traktuje się jak „łupy”. Co więcej, „jeżeli decyzje regionów będą podejmowane głównie w odniesieniu do parytetów politycznych w składzie zarządów lub sejmików wojewódzkich albo w odniesieniu do lokalnej klienteli politycznej decydentów – poszkodowana może być polityka rozwoju województwa”⁷³.

Doświadczenia krajów członkowskich Unii wskazują jednoznacznie, że wiedza i umiejętności administracji stanowiły decydujące czynniki wpływające na możliwości absorpcji środków pomocowych. W 2006 roku w Polsce dało się zauważyć wzrost liczby szkoleń⁷⁴,

⁶⁸ Kompleksowy Raport Monitorujący w sprawie przygotowań Polski do członkostwa z dnia 5 listopada 2003 roku, [w:] Monitor Integracji Europejskiej 69 (2003), s. 52.

⁶⁹ Ibidem, s. 15.

⁷⁰ Uchwała Parlamentu Europejskiego w związku ze szczegółowym Raportem Monitorującym Komisji Europejskiej w sprawie stanu przygotowań do członkostwa w Unii Europejskiej Cypru, Czech, Estonii, Litwy, Łotwy, Malty, Polski, Słowacji, Słowenii oraz Węgier. Strasburg, 11 marca 2004 roku, [w:] Monitor Integracji Europejskiej 72 (2004), s. 118. Por.: Joanna Chodor, *Pierwsze problemy i kryzysy w administracji rządowej po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, [w:] Urszula Karczewska / Małgorzata Kwiatkowska / Katarzyna Sochacka (red.), op.cit., s. 101 i 104–106.

⁷¹ Por.: Tatiana Majcherkiewicz, *Kto rządzi w polskich regionach? Stosunki polityczno-administracyjne w województwach w latach 1989–2004*, [w:] Służba Cywilna 9 (2004–2005), s. 121; Cezary Piątkowski, *Zarys analizy przygotowań polityki regionalnej w Polsce pod względem zdolności absorpcyjnych funduszy przedakcesyjnych i akcesyjnych*, [w:] Tadeusz Mołdawa / Konstanty A. Wojtaszczyk / Adam Szymański, *Wymiar społeczny członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 128–131.

⁷² Tomasz G. Grosse / Jan Olbrycht, op.cit., s. 10. Por.: Dorota Czykier-Wierzba, op.cit., s. 170. Por.: Joanna Bogusławska, op.cit., s. 311; Piotr Apanowicz, *Bariery administracyjne i finansowe*, [w:] Rzeczpospolita z 20 lutego 2002 roku.

⁷³ Tomasz G. Grosse, *Ocena stanu przygotowania...*, s. 18. Por.: Adriana Żelazo, op.cit., s. 123.

⁷⁴ „Szkolenia dla administracji zaangażowanej we wdrażanie funduszy strukturalnych realizowane były dzięki środkom PO Pomoc techniczna oraz komponentów pomocy technicznej w poszczególnych programach. Działania szkoleniowe były realizowane w większości PO i dotyczyły: a) szkoleń merytorycz

konferencji, warsztatów i innych imprez promocyjno-informacyjnych, obejmujących kadry pracowników administracyjnych i potencjalnych beneficjentów funduszy strukturalnych, FS i Inicjatyw Wspólnotowych⁷⁵.

W porównaniu z latami ubiegłymi swym zasięgiem objęły one szerszą grupę zainteresowanych osób. I tak na przykład w ramach ZPORR zorganizowano ponad 480 szkoleń, w których uczestniczyło ponad 14 tys. osób; w ramach PO Rozwój zasobów ludzkich przeprowadzono ponad 1200 szkoleń, a uczestniczyło w nich ponad 16 tys. osób. „Warto podkreślić, iż w 2006 roku działania szkoleniowe realizowane w ramach poszczególnych programów [operacyjnych] w większości odbywały się na szczeblu poszczególnych regionów, co pozwala efektywniej i w sposób bardziej zindywidualizowany zaspokoić różne potrzeby beneficjentów. Zauważalny jest również trend odchodzenia od szkoleń ogólnych na rzecz szkoleń specjalistycznych, dotyczących konkretnych problemów napotykanych podczas realizacji projektów”⁷⁶.

Potrzebne jest także dalsze zwiększanie liczebności kadr administracyjnych⁷⁷ i zapewnienie odpowiednio wysokich pensji dla specjalistów z doświadczeniem, gdyż w przeciwnym razie można spodziewać się ich odpływu do firm prywatnych i instytucji unijnych. Poziom zatrudnienia we wszystkich jednostkach biorących udział w zarządzaniu funduszami strukturalnymi i Funduszem Spójności i ich wdrażaniu, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym, wyniósł na koniec 2006 roku 5073 etaty (wobec 4465 etatów w 2005 roku). W porównaniu z rokiem 2005 zatrudnienie nie wzrastało już tak gwałtownie, co mogłoby wskazywać na pewne ustabilizowanie się sytuacji kadrowej w instytucjach. I tak w administracji rządowej (centralnej i wojewódzkiej) zatrudnienie wzrosło o około 9% i wyniosło na koniec 2006 roku 1405 etatów. Podobny wzrost (o 9%) liczby pracowników odpowiedzialnych za fundusze unijne zanotowano w administracji samorządowej, która zatrudniała ich w tym samym okresie na 1662 etatach. Bardziej gwałtowny wzrost zatrudnienia (o 20%) zanotowano natomiast w innych instytucjach, typu Agencja Rynku Rolnego, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, uczestniczących we wdrażaniu funduszy strukturalnych (2006 etatów)⁷⁸.

ných; b) podnoszenia umiejętności kadr; c) kursów językowych dla kadr; d) kształcenia podyplomowego kadr; e) staży i wizyt studyjnych pozwalających na wymianę doświadczeń”, [w:] Sprawozdanie z realizacji w 2006 roku Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004–2006, Warszawa 2007, s. 29–30.

⁷⁵ Cele, procedurę i metody organizacji szkoleń w zakresie funduszy strukturalnych na lata 2004–2006 obejmowała Zintegrowana strategia działań promocyjnych i szkoleniowych instytucji zarządzającej Podstawami Wsparcia Wspólnoty na lata 2004–2006.

⁷⁶ Sprawozdanie z realizacji w 2006 roku Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004–2006, Warszawa 2007, s. 31.

⁷⁷ Dla przykładu, na koniec grudnia 2003 roku szacowano, że zatrudnienie w urzędach marszałkowskich wynosiło około 65%, a w trzech województwach (mazowieckim, podkarpackim i kujawsko-pomorskim) nawet poniżej 50% zakładanych stanów kadrowych. Zob.: Tomasz G. Grosse, *Ocena stanu przygotowania...*, s. 12. Zob. także: tabela nr 154 – Stan zatrudnienia w jednostkach administracji publicznej oraz w innych instytucjach uczestniczących we wdrażaniu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (liczba etatów na dzień 31 grudnia 2006 roku).

⁷⁸ Jednak urzędy samorządowe, zwłaszcza marszałkowskie, zamierzają w 2007 roku mocno zwiększyć zatrudnienie w departamentach/wydziałach odpowiadających za wsparcie unijne, co ma związek z przygotowaniami do przyjęcia odpowiedzialności za zarządzanie i wdrażanie regionalnych programów operacyjnych na lata 2007–2013. Por.: Sprawozdanie z realizacji w 2006 roku Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004–2006, Warszawa 2007, s. 27.

Tabela 154. Stan zatrudnienia w jednostkach administracji publicznej oraz w innych instytucjach uczestniczących we wdrażaniu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (liczba etatów na dzień 31 grudnia 2006 roku*)

| | ZPORR | | PO WKP | | PO RZL | | PO PT | | PO Transport | | PO Ryby | | PO ROW | | EQUAL | | INTER-REG | | IZ PWW | | FS | | Instytucja Płatnicza MF | DPC MF | SUMA |
|---------------------------------------|-------|------|--------|----|--------|-----|-------|-----|--------------|-----|---------|-----|--------|-----|-------|------|-----------|----|--------|----|-----|-----|-------------------------|--------|------|
| | IZ | IW | IP | IZ | IW | IP | IZ | IW | IZ | IPZ | IZ | IW | IZ | IW | IZ | IW | IZ | IW | IZ | IZ | IZ | IP | | | |
| Centralna administracja rządowa | 71 | | | 40 | 67 | 25 | 32 | 90 | 24 | 9 | 17 | 30 | 19 | 62 | | 19 | | 42 | 40 | 45 | 92 | | 90 | 27 | 841 |
| Wojewódzka administracja rządowa (UW) | | | 564 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | 564 | |
| Administracja samorządowa | | 498 | | | | | 453 | | | | | | | | | | | | | | | | | 951 | |
| | | 491 | | | | | | | | | | | 220 | | | | | | | | | | | 711 | |
| ARR | | | | | | 15 | | | | | | | | | | | | | | | | | | 15 | |
| PFRON | | | | | | | 35 | | | | | | | | | | | | | | | | | 35 | |
| ARIMR | | | | | | | | | | | | 115 | | 934 | | | | | | | | | | 1049 | |
| FAPA | | | | | | | | | | | | | 43 | | | | | | | | | | | 43 | |
| RIF | | 199 | | | | 177 | | | | | | | | | | | | | | | | | | 376 | |
| GDDKIA | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | bd | |
| Inne instytucje | | | | | | | | | | | | | | | | | 54 | | | | | | | 54 | |
| Fundusz Współpracy | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | bd | |
| ARP. S. A. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | 30 | |
| NFOŚiGW | | | | | | 30 | | | | | | | | | | | | | | | 151 | | | 151 | |
| WFOŚiGW | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | 87 | | | 253 | |
| PARP | | | | | | 97 | | 69 | | | | | | | | | | | | | | | | bd | |
| Inne | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | bd | |
| Ogółem | 71 | 1188 | 564 | 40 | 386 | 25 | 32 | 647 | 24 | 9 | 17 | 30 | 19 | 115 | 62 | 1197 | 19 | 54 | 42 | 40 | 45 | 330 | 90 | 27 | 5073 |
| Łącznie dla programu | | | 1823 | | | 451 | | | 703 | 9 | 47 | 134 | 1259 | 73 | 42 | 40 | 375 | | | | | | 90 | 27 | |

* brak nowszych danych

Źródło: Załącznik 2 Sprawozdania z realizacji w 2006 roku Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004–2006, Warszawa 2007

„W 2006 roku problem rotacji kadr nie był tak dotkliwy jak w latach poprzednich ze względu na pewną poprawę poziomu wynagrodzeń. Wzrost ich poziomu został wprowadzony m.in. poprzez zastosowanie mechanizmu refundacji 75% kwoty wynagrodzenia z pomocy technicznej. Oszczędności budżetowe powstałe z tego tytułu mogły zostać przeznaczone na podwyższenie wynagrodzeń, nagrody i dodatki dla pracowników. Rozwiązanie problemu wysokiej rotacji kadr administracji rządowej obsługującej fundusze strukturalne i Fundusz Spójności wymaga jednakże systemowych rozwiązań na poziomie Rady Ministrów, związanych m.in. z ujednoczeniem poziomu wynagrodzeń w całej administracji rządowej, co planowane jest w ramach przygotowywanego projektu nowej ustawy o finansach publicznych. Problemem pozostawało wciąż zatrudnianie dodatkowych osób poza limit etatów zapisany w ustawie budżetowej, mimo iż środki na ten cel są w dyspozycji odpowiednich ministerstw i innych jednostek administracji”⁷⁹.

4. Pierwszy okres funduszy Unii Europejskiej w Polsce – doświadczenia z lat 2004–2006 i perspektywy na lata 2007–2013

Pierwsze lata członkostwa w Unii Europejskiej stwarzały wszystkim przystępującym do niej państwom trudności natury adaptacyjnej. Przystawienie sposobu myślenia i mechanizmów działania administracji publicznej na tory zgodne ze standardami unijnymi musiało potrwać. I to mimo pomocy przedakcesyjnej, którą Polska otrzymywała na takie właśnie przygotowania. Problematyką, która w tym kontekście budziła (i nadal budzi) największe emocje, jest stopień wykorzystania wsparcia finansowego otrzymywanego z Brukseli w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Nie jest bowiem tajemnicą, że pomoc taka jest jednym z najistotniejszych argumentów przemawiających na korzyść integracji Polski ze strukturami unijnymi.

Okres 2000–2006 był nietypowym okresem programowania budżetowego, a co za tym idzie także przygotowania i wdrażania funduszy strukturalnych i spójności. Było tak, ponieważ, po pierwsze, z dniem 1 maja 2004 roku, a więc już w trakcie okresu programowania, przystąpiło do UE aż dziesięć nowych państw członkowskich, stosunkowo słabo rozwiniętych w porównaniu z krajami „starej” Unii. Było to bez wątpienia najpoważniejsze wyzwanie polityczno-gospodarcze w historii Unii Europejskiej (Wspólnot Europejskich).

Po drugie, okres 2004–2006 był dla nowych krajów członkowskich lekcją, dzięki której kraje te nauczyć się miały optymalnego czerpania korzyści z unijnego wsparcia finansowego. Nie można jednakże zapominać o tym, że brak sprawnego zarządzania środkami pomocowymi UE mógłby stwarzać niebezpieczeństwo zwrotu dotacji, utraty środków w zakładanej wysokości, a nawet w wypadku ich pozyskania możliwość nieefektywnego ich wykorzystania. Konsekwencją takiego stanu rzeczy mogłoby być pogłębienie, a nie zmniejszenie różnic w poziomie rozwoju gospodarczego i społecz-

⁷⁹ Ibidem, s. 28.

nego między Polską a dotychczasowymi krajami członkowskimi UE. Zresztą niektóre kraje, jak np. Francja, twierdziły, że nowe kraje członkowskie nie będą w stanie w pełni wykorzystać wsparcia UE i w związku z tym należy dokonać stosownych przesunięć w planach budżetowych Unii na lata 2007–2013⁸⁰.

Po trzecie wreszcie, należy wziąć pod uwagę przypadek Irlandii jako kraju wzorcowego w wykorzystaniu pomocy unijnej. W połowie okresu programowania 2000–2006 dokonano bowiem analizy sytuacji gospodarczej w „starych” państwach kohezyjnych. Po zapoznaniu się z całościowymi wynikami okazało się, że Irlandia, wskutek swego szybkiego rozwoju i bardzo wysokiego stopnia absorpcji środków pomocowych, przestała kwalifikować się do wsparcia z Funduszu Spójności.

4.1. Polityka strukturalna Unii Europejskiej w latach 2000–2006 – pierwsze wnioski

Pamiętać należy, że wydatkowanie zasobów finansowych przewidzianych na okres 2000–2006 nadal trwa, w związku z czym wszelkie dane związane m.in. z dokonywaniem płatności na rzecz beneficjentów, przepływem środków między KE a beneficjentami, stanem wykorzystania poszczególnych funduszy czy wdrożenia programów operacyjnych będą się jeszcze wielokrotnie zmieniać. Wyjątek stanowić może na przykład udzielanie pożyczek przez Europejski Bank Inwestycyjny. Poniżej zaprezentowana tabela dowodzi, że beneficjenci nie obawiali się kredytów z EBI, by móc zapewnić współfinansowanie realizacji swoich projektów. Co ciekawe, wydaje się, że mimo pewnych spadków w 2002 i 2006 roku, suma przyznawanych w skali roku kredytów na współfinansowanie ma tendencję wzrostową.

Tabela 155. Bezpośrednie pożyczki udzielone przez EBI państwom UE-25 w latach 2000–2006 (w mln euro)

| Rok | Cel 1 | Cel 2 | Inne | Razem |
|-------|--------|--------|--------|---------|
| 2000 | 8525 | 5247 | 1585 | 15 357 |
| 2001 | 10 127 | 4116 | 2270 | 16 513 |
| 2002 | 8963 | 4485 | 1685 | 15 133 |
| 2003 | 10 346 | 7128 | 2185 | 19 660 |
| 2004 | 10 114 | 7742 | 3692 | 21 548 |
| 2005 | 12 435 | 11 634 | 4020 | 28 088 |
| 2006 | 11 515 | 6272 | 2434 | 20 220 |
| RAZEM | 72 025 | 46 624 | 17 871 | 136 520 |

Źródło: *Growing Regions, growing Europe. Fourth report on economic and social cohesion*, Luxembourg 2007, s. 123

⁸⁰ Por.: Dominika Pszczółkowska / Jacek Szlachta, *Trzeba umieć brać*, [w:] *Gazeta Wyborcza* z 8 czerwca 2001 roku; Piotr Apanowicz / Jędrzej Bielecki, *Czy Unia ograniczy fundusze strukturalne?*, [w:] *Rzeczpospolita* z 15 lutego 2002 roku.

Tabela 156. Poświęcone wydatki w ramach polityki strukturalnej (tylko EFRR i EFS) na poszczególne sektory działań w UE-25 w latach 2000–2006

| Dziedzina | Cel 1 | | Cel 2 | | Cel 3 | | Inicjatywy wspólnotowe | | RAZEM | |
|---|---------------|-------------|--------------|-------------|------------|------------|------------------------|-------------|---------------|-------------|
| | w mln euro | w % | w mln euro | w % | w mln euro | w % | w mln euro | w % | w mln euro | w % |
| Rolnictwo | 97 | 0,1 | 19 | 0,1 | 21 | 0,1 | 16 | 0,3 | 153 | 0,1 |
| Rozwój obszarów wiejskich | 569 | 0,6 | 401 | 2,4 | 0 | 0,0 | 254 | 4,7 | 1 225 | 0,9 |
| Duże przedsiębiorstwa | 2.869 | 3,2 | 3 934 | 2,4 | 2 | 0,0 | 16 | 0,3 | 3 279 | 2,5 |
| MŚP | 10 329 | 11,4 | 5 247 | 31,8 | 24 | 0,1 | 371 | 6,9 | 15 972 | 12,3 |
| Turystyka | 2 852 | 3,1 | 1 569 | 9,5 | 22 | 0,1 | 277 | 5,2 | 4 720 | 3,6 |
| Badania i rozwój technologiczny oraz innowacyjność | 4 936 | 5,4 | 1 634 | 9,9 | 5 | 0,0 | 154 | 2,9 | 6 729 | 5,2 |
| Inne środowiska produkcyjne | 125 | 0,1 | 22 | 0,1 | 2 | 0,1 | 38 | 0,7 | 207 | 0,2 |
| Środowisko produkcyjne (łącznie) | 21 777 | 24,0 | 9 285 | 56,2 | 96 | 0,6 | 1 126 | 20,9 | 32 285 | 24,9 |
| Polityka rynku pracy | 7 619 | 8,4 | 283 | 1,7 | 5 317 | 31,2 | 374 | 7,0 | 13 593 | 10,5 |
| Włączenie społeczne | 3 336 | 3,7 | 326 | 2,0 | 3 384 | 19,9 | 469 | 8,7 | 7 514 | 5,8 |
| Kształcenie i szkolenia zawodowe | 7 472 | 8,2 | 385 | 2,3 | 3 694 | 21,7 | 252 | 4,7 | 11 802 | 9,1 |
| Przedsiębiorczość | 4 318 | 4,8 | 539 | 3,3 | 3 100 | 18,2 | 525 | 9,8 | 8 483 | 6,5 |
| Działania rynku pracy skierowane do kobiet | 1 292 | 1,4 | 91 | 0,6 | 1 099 | 6,4 | 229 | 4,3 | 2 711 | 2,1 |

| Dziedzina | Cel 1 | | Cel 2 | | Cel 3 | | Inicjatywy wspólnotowe | | RAZEM | |
|---|---------------|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|------------------------|-------------|----------------|-------------|
| | w mln euro | w % | w mln euro | w % | w mln euro | w % | w mln euro | w % | w mln euro | w % |
| Inwestowanie w ludzi (łącznie) | 24 092 | 26,5 | 1 714 | 10,4 | 16 609 | 97,4 | 1 977 | 36,8 | 44 392 | 34,2 |
| Transport | 23 448 | 25,8 | 977 | 5,9 | 0 | 0,0 | 490 | 9,1 | 24 914 | 19,2 |
| Infrastruktura telekomunikacyjna | 3 153 | 3,5 | 493 | 3,0 | 65 | 0,4 | 327 | 6,1 | 4 038 | 3,1 |
| Energia | 776 | 0,9 | 140 | 0,8 | 0 | 0,0 | 44 | 0,8 | 960 | 0,7 |
| Środowisko naturalne | 6 019 | 6,6 | 704 | 4,3 | 0 | 0,0 | 143 | 2,7 | 6 865 | 5,3 |
| Planowanie i rekultywacja | 5 179 | 5,7 | 2 145 | 13,0 | 0 | 0,0 | 410 | 7,6 | 7 734 | 6,0 |
| Infrastruktura społeczna i zdrowie publiczne | 4 637 | 5,1 | 206 | 1,2 | 3 | 0,0 | 91 | 1,7 | 4 938 | 3,8 |
| Inna infrastruktura | 0 | 0,0 | 148 | 0,9 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 148 | 0,1 |
| Podstawowa infrastruktura | 43 212 | 47,6 | 4 812 | 29,1 | 69 | 0,4 | 1 505 | 28,0 | 49 598 | 38,2 |
| Inne | 1 734 | 1,9 | 715 | 4,3 | 270 | 1,6 | 768 | 14,3 | 3 487 | 2,7 |
| RAZEM | 90 815 | 100 | 16 526 | 100 | 17 044 | 100 | 5 376 | 100 | 129 762 | 100 |

Źródło: *Growing Regions, growing Europe. Fourth report on economic and social cohesion, Luxembourg 2007*, s. 94

Tabela 157. Wydatki poniesione w ramach Funduszu Spójności w latach 2000–2006

| Subsektor wsparcia | Kwota (w mln euro) | Kwota (w %) |
|---|--------------------|------------------------------------|
| Ścieki i oczyszczanie | 6 521,8 | 37,5 |
| Środowisko | 4 293,0 | 24,7 |
| Odpady miejskie i przemysłowe | 2 847,9 | 16,4 |
| Woda pitna (gromadzenie, magazynowanie, dystrybuowanie) | 2 758,6 | 15,9 |
| Projekty mieszane wodno-ściekowe | 895,5 | 5,1 |
| Ochrona środowiska (przeciwdziałanie powodziom, pustynnieniu, niszczeniu lasów, NATURA 2000 itp.) | 63,1 | 0,4 |
| Powietrze | 9,0 | 0,1 |
| RAZEM Środowisko | 17 389,0 | 100% (50,3% całości FS) |
| Kolej | 7 808,0 | 44,9 |
| Drogi | 4 729,5 | 27,2 |
| Inne niesklasyfikowane | 2 772,8 | 15,9 |
| Porty | 1 077,2 | 6,2 |
| Transport miejski | 422,1 | 2,4 |
| Lotniska | 70,5 | 0,4 |
| RAZEM Transport | 16 880,1 | 100% (48,8% całości FS) |
| Transport miejski | 286,9 | 90,5 |
| Inne | 30,0 | 0,9 |
| RAZEM Projekty mieszane | 316,9 | 100% (0,9% całości FS) |
| RAZEM FUNDUSZ SPÓJNOŚCI | 34 585,9 | 100 |

Źródło: *Growing Regions, growing Europe. Fourth report on economic and social cohesion*, Luxembourg 2007, s. 95

Według obliczeń Komisji Europejskiej, których wyniki umieszczono również w czwartym raporcie na temat gospodarczej i społecznej spójności, poziom poświadczonych (poniesionych) wydatków w ramach EFRR i EFS wyniósł niespełna 130 mld euro⁸¹. Wyróżniono trzy podstawowe sektory działań, a w nich po kilka dziedzin. Najwięcej środków pochłonęły inwestycje w podstawową infrastrukturę (łącznie 38,2% całości), na drugim miejscu znalazły się zasoby ludzkie (34,2% całości), na trzecim szeroko rozumiane środowisko produkcyjne (24,9% całości), a projekty i programy niezaliczone do żadnego z powyższych sektorów umieszczono w pozycji „Inne” (2,7% całości).

W ramach obowiązującego wówczas Celu 1 najpoważniejszą pozycję stanowił „Transport”, na który przeznaczono około 23,5 mld euro, pozostawiając daleko w tyle wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw (około 10,35 mld euro) i politykę rynku pracy (około 7,6 mld euro). Wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw (około 5,25 mld euro) było z kolei najpoważniejszą pozycją w ramach Celu 2. W dalszej kolejności było wsparcie dla dużych przedsiębiorstw (około 3,93 mld euro) i szeroko rozumiane planowanie i rekultywacja terenów (około 2,14 mld euro). Jak łatwo się domyślić, w Celu 3 wydatki skoncentrowano w głównej mierze na rozwoju zasobów ludzkich – trzy

⁸¹ Por.: tabela nr 156 – Poświadczony wydatki w ramach polityki strukturalnej (tylko EFRR i EFS) na poszczególne sektory działań w UE-25 w latach 2000–2006.

najistotniejsze pozycje to polityka rynku pracy (około 5,3 mld euro), kształcenie i szkolenia zawodowe (około 3,7 mld euro) i włączenie społeczne (około 3,39 mld euro).

Z kolei w ramach Funduszu Spójności poniesione wydatki dla okresu 2000–2006 sięgnęły 34,6 mld euro. W dużym przybliżeniu można założyć, że zachowana została równowaga pomiędzy sektorami interwencji: ochroną środowiska naturalnego i rozwojem transportu. W ramach tego pierwszego sektora najwięcej środków przeznaczono na projekty mające na celu tworzenie systemów kanalizacji i odprowadzania ścieków i ich późniejszego oczyszczania (około 6,5 mld euro). W sektorze transportu najwięcej środków pochłonęły inwestycje związane z rozwojem kolei (około 7,8 mld euro).

4.2. Polityka strukturalna Unii Europejskiej w Polsce w latach 2004–2006 – pierwsze wnioski

W tym miejscu należy się przyjrzeć wydatkowaniu funduszy unijnych w Polsce⁸². I tak przyjdzie zauważyć, trzymając się danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, że kwota wypłacona beneficjentom z kont programowych wyniosła (według stanu na koniec 2007 roku) 21,85 mld zł, co stanowi 69,8% całkowitej alokacji dostępnej dla Polski w latach 2004–2006. W dalszym ciągu utrzymuje się zatem wzrost tempa dokonywania refundacji odnotowany w pierwszej połowie 2007 roku.

W ramach wszystkich programów operacyjnych perspektywy finansowej do końca 2007 roku beneficjenci złożyli poprawne formalnie wnioski o dofinansowanie z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej o wartości około 73,62 mld zł, co stanowiło dokładnie 235,15% (!) całkowitej alokacji dla Polski na lata 2004–2006⁸³. Pamiętać należy, że nabór wniosków o dofinansowanie prowadzony jest tylko w tych działaniach, w których pozostały jeszcze środki do zakontraktowania. Wartość złożonych w grudniu 2007 roku wniosków wyniosła w przybliżeniu 164 mln zł w części dofinansowania UE.

W grudniu 2007 roku podpisano również z beneficjentami umowy o dofinansowanie z funduszy strukturalnych UE o wartości około 242 mln zł. Łącznie zawarto już zatem umowy o dofinansowanie o wartości blisko 32,8 mld zł, co stanowi blisko 105% całkowitej alokacji dostępnej na lata 2004–2006. Ponadto już w 72 działaniach na około 100 realizowanych w ramach wszystkich programów operacyjnych Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006 zakontraktowano ponad 100% środków dostępnych dla poszczególnych działań. Poziom ten wynika z zastosowania mechanizmu nadkontraktacji, zgodnie z którym dodatkowe projekty finansowane są z pojawiających się oszczędności, powstałych przy realizacji innych inwestycji.

⁸² Poniższe informacje pochodzą z oficjalnej strony internetowej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, <http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/619A0239-E809-4333-8805-1BCAAAF815F3/43603/informacja-zagrudzien2007.pdf>. Por.: *Co wynika z doświadczeń 2004–2006?*, [w:] Fundusze Strukturalne 1 (2007), s. 17–20. Zob. także szczegółowe dane dotyczące absorpcji środków europejskich w ramach poszczególnych programów operacyjnych na: <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/Stan+realizacji/>

⁸³ Fakt ten dowodzi, że w okresie przedakcesyjnym niepotrzebnie obawiano się braku projektów na wykorzystanie wsparcia z UE.

Na koniec 2007 roku łączna kwota środków przekazanych beneficjentom tytułem refundacji od początku realizacji programów operacyjnych wyniosła 21,85 mld zł, co stanowi 69,8% alokacji z funduszy strukturalnych dla Polski na lata 2004–2006. W grudniu 2007 refundacje o największej wartości miały miejsce w ramach ZPORR (ponad 344,8 mln zł), SPO Transport (307,0 mln zł) oraz SPO RZL (255,0 mln zł). Wydatki z kont programowych na rzecz beneficjentów przekroczyły ponad 60% całkowitej alokacji w ramach czterech programów: ZPORR (77,1%), SPO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich (74,2% alokacji), SPO RZL (71,0%) oraz SPO Transport (65,4%)⁸⁴.

W grudniu 2007 roku strona polska przekazała do Komisji Europejskiej wnioski o refundację na kwotę 269,4 mln euro. Kwota środków zrefundowanych w grudniu 2007 roku wyniosła ponad 89,6 mln euro. Tym samym łączna wartość wniosków o płatności pośrednie skierowanych do KE wzrosła do poziomu ponad 4,91 mld euro, co stanowi 57,19% alokacji dla Polski na lata 2004–2006. Do końca 2007 roku strona polska otrzymała z KE tytułem płatności pośrednich blisko 4,48 mld euro, co stanowi ponad 52,21% dostępnej alokacji.

Projekty Funduszu Spójności wdrażane są w Polsce już od ośmiu lat. Dzieli się one na dwie grupy: realizowane już od roku 2000 finansowane z funduszu ISPA, które są kontynuowane w ramach Funduszu Spójności, oraz projekty realizowane od 2004 roku, tj. akcesji Polski do UE. Obecnie w ramach Funduszu Spójności w Polsce realizowanych jest 130 projektów, w tym 90 w sektorze środowiska, o wartości 2,85 mld euro, 38 w sektorze transportu, o wartości 2,78 mld euro, i dwa projekty pomocy horyzontalnej. Łączna wartość dofinansowania ze środków FS (uwzględniając pomoc przyznaną w ramach funduszu ISPA) dla tych projektów wynosi 5,63 mld euro⁸⁵. Na dzień 31 października 2007 roku⁸⁶ łączna wartość podpisanych kontraktów w ramach projektów wyniosła około 6,57 mld euro, co stanowi 83,67% sumy kosztów kwalifikowanych (7,86 mld euro). Według stanu na koniec trzeciego kwartału 2007 roku beneficjenci FS wydatkowali około 2,61

⁸⁴ Por.: Informacja o stanie realizacji PO współfinansowanych z funduszy strukturalnych UE, http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/A134898F-71CD-47E5-B623-437A7E12C89B/39299/informacjaIIIkwartal2007_05112007_.pdf; Prognoza wydatkowania środków z funduszy strukturalnych w 2007 roku. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 20 marca 2007 roku, <http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/7B2DE6C5-3A77-4F05-A259-FA7E048B1B1D/30344/Prognozawydatkowzfunduszystrukturalnychw2007naRM2.pdf>, s. 1–8; oraz: Załącznik I do Prognozy wydatkowania środków z funduszy strukturalnych w 2007 roku, <http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/7B2DE6C5-3A77-4F05-A259-FA7E048B1B1D/30349/zalacznikI domaterialiuoprognozachna2007naRM.pdf>, s. 1–7.

⁸⁵ Dla porównania w Irlandii (w latach 1993–2003) wdrożono 50 projektów z sektora transportu (drogi, kolej, lotnisko, porty), a zobowiązania osiągnęły poziom 1 042 240 361 euro; wdrożono także 47 projektów z zakresu ochrony środowiska, a zobowiązania osiągnęły poziom 1 034 307 592 euro; KE zaakceptowała także 11 projektów pomocy technicznej, wobec których zobowiązania wynoszą 4 658 557 euro, http://www.ndp.ie/viewdoc.asp?mn=eusv&nID=5&UserLang=EN&StartDate=1+January+2007&fn=/documents/EU_Structural_Funds/cohesion_fund/coh_fund_projects_ire.htm. Z kolei na Litwie zakończyły się wdrażanie ośmiu projektów (cztery z sektora transportu i cztery z zakresu pomocy technicznej); realizowanych jest 13 projektów transportowych (kolej, drogi), 27 w sektorze ochrony środowiska i pięć projektów pomocy technicznej. Zobowiązania osiągnęły poziom: a) sektor transportu: 388 743 889 euro; b) sektor ochrony środowiska: 384 554 234 euro; c) pomoc techniczna: 32 841 938 euro. Obliczenia własne na podstawie: http://www.esparama.lt/ES_Paramangliskas_medis/cohesion_fund_tree/publicity_measures/publications/files/FINAL_EDITION_1.pdf, s. 64–66.

⁸⁶ W dniu oddania niniejszej książki do druku nie były dostępne żadne nowsze dane dotyczące wykorzystania FS w Polsce.

mld euro. Wysokość środków przekazanych z Komisji Europejskiej w formie zaliczek oraz refundacji kosztów wyniosła na koniec października 2007 roku 2,08 mld euro. Dla porównania – na koniec 2005 roku wartość ta wynosiła 827 mln euro, a na koniec 2004 roku 598 mln euro. To oznacza, że do wykorzystania w ciągu najbliższych lat, do końca 2010 roku, pozostaje zdecydowana większość przyznanego Polsce wsparcia w ramach Funduszu Spójności.

Tabela 158. Realizacja Funduszu Spójności w Polsce według stanu na 31 października 2007 roku

| Sektor | Liczba projektów | Koszty kwalifikowalne (w euro) | Finansowanie z FS (w euro) | Wartość podpisanych kontraktów (w tys. euro) | Wartość wypłaconych środków (w tys. euro)* | Środki otrzymane z KE (w tys. euro) |
|--------------------|------------------|--------------------------------|----------------------------|--|--|-------------------------------------|
| Środowisko | 90 | 4 287 214 756 | 2 850 516 602 | 3 263 844 | 985 414 | 862 259 |
| Transport | 38 | 3 574 691 400 | 2 782 541 500 | 3 313 832 | 1 633 989 | 1 223 721 |
| Pomoc horyzontalna | 2 | 2 508 000 | 2 376 300 | brak danych | brak danych | brak danych |
| Razem | 130 | 7 864 414 156 | 5 635 434 402 | 6 577 677 | 2 619 403 | 2 085 981 |

* Dane na koniec września 2007 roku.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Fundusz Spójności – realizacja projektów w latach 2000–2006 oraz kierunki działań do 2010 roku*, s. 1 (por.: <http://www.funduszspojnosci.gov.pl/NR/rdonlyres/2BF585BB-4C20-46DA-AEE3-A669-3B58B528/42112/20070930infokwartalnaFS1.pdf>; <http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/619A0239-E809-4333-8805-1BCAAAF815F3/4360-3/informacjazagrudzien2007.pdf>)

Poziom pozyskiwania, a zwłaszcza poziom wykorzystania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w pierwszym okresie po akcesji Polski do Unii Europejskiej był bardzo słaby⁸⁷. Sytuacja taka była niekorzystna nie tylko ze względu na niewykorzystywanie nadarżających się szans inwestycyjnych, lecz również i z tego powodu, że istniała realna groźba obniżenia alokacji funduszy unijnych dla Polski na okres 2007–2013 i przesunięcia tych środków na inne państwa członkowskie UE. Konieczna była systemowa zmiana jakości funkcjonowania całego mechanizmu zajmującego się środkami europejskimi. Rząd Polski przyjął na posiedzeniu 6 grudnia 2005 roku, opracowany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w porozumieniu z Ministerstwem Finansów, „Program naprawczy zwiększający absorpcję funduszy strukturalnych w ramach NPR 2004–2006”⁸⁸.

W tym miejscu poczynić należy uwagę, że optymizm Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w kwestii absorpcji środków unijnych w Polsce nie jest do końca podzielany przez niezależnych analityków. Przykładowo, szeroko w polskich mediach przedstawiano raport hiszpańskiej firmy konsultingowej Blomeyer & Sanz, która prowadziła

⁸⁷ Dla przykładu: do końca października 2005 roku wartość wniosków o płatność przekazanych przez Polskę do KE sięgnęła (zaledwie) kwoty 114 mln euro, co stanowiło raptem 1,32% całkowitej alokacji przyznanej Polsce na okres 2004–2006. W podziale na poszczególne fundusze sytuacja przedstawiała się następująco: EFRR – 0,33% alokacji przyznanej Polsce, EFS – 0,54% alokacji, FIWR – 1,06% alokacji, EFOiGR – 8,35% alokacji.

⁸⁸ Por.: http://www.mrr.gov.pl/uproszczenia_naprawa_po_0406.htm

badania na zamówienie Komisji Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego⁸⁹. Przeglądając kolejne strony przedstawionego raportu, zauważyć przyjdzie, że szczególnie uwagę poświęcono w nim wykorzystaniu środków z EFRR i FS, jako że to właśnie te fundusze miały największe znaczenie finansowe, i porównaniu danych dostępnych z końca roku 2005 z danymi z czerwca 2007 roku. W kwestii EFRR na koniec 2005 roku stwierdzono, że stopień absorpcji wyniósł zaledwie 18,5%, co było bardzo słabym wynikiem nie tylko w porównaniu ze średnią całej UE (55,9%), lecz także z innymi nowymi państwami członkowskimi, jedynie bowiem Cypr i Malta wypadły w tym zestawieniu gorzej. W tym samym okresie wykorzystano w Polsce ledwie 0,8% środków Funduszu Spójności, co uplasowało nasz kraj na piątym miejscu wśród dziesiątki nowych państw UE. Gorzej wypadły tylko Cypr, Czechy, Estonia, Malta i Słowenia. Według danych z końca czerwca 2007 roku, przedstawianych w raporcie Blomeyer & Sanz, absorpcja środków z funduszy unijnych w Polsce uległa znacznemu przyspieszeniu. Dla omawianego okresu wyniosła ona dla EFRR 52,6%. Spośród nowych państw członkowskich jedynie Estonia, Słowenia i Węgry poszczycić się mogły lepszymi wynikami. Niemniej jednak porównując wynik osiągnięty przez Polskę do średniej UE (72,1%), stwierdzić przyjdzie, że w dalszym ciągu jest wiele do zrobienia. W wypadku FS stopień absorpcji środków europejskich pozostaje krytyczny, albowiem do końca czerwca 2007 roku wyniósł on tylko 27,2%. W tym względzie gorzej od Polski wypadła tylko Malta, podczas gdy średnia dla całej UE wyniosła 48,07%. Jest to sytuacja zaskakująca, ponieważ dla wspomnianego okresu wykorzystano zaledwie 5,3% środków przeznaczonych na pomoc techniczną przy realizacji projektów Funduszu Spójności.

Tabela 159. Wykorzystanie środków EFRR i FS w nowych państwach członkowskich UE – stan na koniec 2005 roku i czerwiec 2007 roku (w %)

| Kraj | EFRR | | FS | |
|----------|-------------|---------------|-------------|---------------|
| | koniec 2005 | czerwiec 2007 | koniec 2005 | czerwiec 2007 |
| Bułgaria | * | brak danych | * | 28,54 |
| Cypr | 16,74 | 44,17 | 0,3 | 39,76 |
| Czechy | 18,77 | 44,06 | 0,7 | 41,92 |
| Estonia | 27,77 | 60,09 | 0,2 | 43,37 |
| Litwa | 26,15 | 52,02 | 2,2 | 36,91 |
| Łotwa | 19,06 | 35,78 | 0,9 | 46,13 |
| Malta | 17,44 | 45,44 | 0 | 23,22 |
| Polska | 18,52 | 52,64 | 0,8 | 27,20 |
| Rumunia | * | brak danych | * | 28,15 |
| Słowacja | 20,33 | 51,38 | 1,9 | 43,85 |
| Słowenia | 31,87 | 81,59 | 0,4 | 36,97 |
| Węgry | 22,91 | 59,52 | 3,5 | 36,13 |

* We wskazanym roku dane państwo nie było jeszcze członkiem UE.

Źródło: *The structural funds' implementation in Poland – Challenges for 2007–2013. Final Report*, Blomeyer & Sanz, http://www.europarl.europa.eu/comparl/cont/site/calendrier/documents/september11_2007/study_en.pdf, s. 11–16

⁸⁹ Por.: *Sukces czy klęska?*, [w:] *Fundusze Strukturalne 7 (2007)*, s. 5–6; Anna Słojewska, *Polska nie wykorzystuje unijnych pieniędzy*, [w:] *Rzeczpospolita* z 14 września 2007 roku. Sam raport dostępny jest na: http://www.europarl.europa.eu/comparl/cont/site/calendrier/documents/september11_2007/study_en.pdf

„Analiza problemów absorpcji prowadziła do wniosku, że jedną z głównych przyczyn ich występowania nie były regulacje unijne⁹⁰, ale prawodawstwo polskie⁹¹. Po pierwsze, system realizacji programów był i jest skomplikowany i mało elastyczny, ponieważ regulowany jest przez akty prawne w randze rozporządzeń, a ponadto zawiera zapisy w podręcznikach procedur i porozumieniach zawieranych pomiędzy poszczególnymi resortami (...). Po drugie, zamówienia publiczne obejmują zbyt szeroki krąg podmiotów (także prywatnych) oraz realizowane są w sposób znacznie bardziej rygorystyczny aniżeli wymagałoby tego prawo unijne⁹².”

Poza tym, co zostało powiedziane powyżej, równie istotną przyczyną tak słabych wyników absorpcji w początkowym okresie członkostwa w UE był także sposób funkcjonowania administracji publicznej w Polsce. Polega on na tym, że swe wysiłki kieruje ona w głównej mierze na sam proces administrowania (tworzenie i przestrzeganie procedur, obieg dokumentacji, zapobieganie nadużyciom⁹³ itp.) zamiast na realizację konkretnych zamierzeń. „Postawa taka jest szczególnie szkodliwa w przypadku realizacji programów finansowanych z funduszy strukturalnych, gdzie ważne jest osiągnięcie wymiernych rezultatów w określonym czasie⁹⁴.”

Celem ogólnym przyjętego programu naprawczego była poprawa absorpcji środków NPR 2004–2006, a dokonać tego należało poprzez następujące działania:

- do końca 2005 roku w trybie działań nadzwyczajnych uzyskanie poziomu 300 mln euro w postaci wniosków płatniczych przesłanych do KE, co stanowić miało około 3,5% całkowitej alokacji dla Polski,
- zwiększenie poziomu wydatkowania w 2006 roku,
- systemowe zapewnienie właściwego poziomu absorpcji w całym okresie realizowania NPR,
- poprawę wizerunku programów unijnych w oczach opinii publicznej.

Wspomniane powyżej założenia zamierzano osiągnąć poprzez następujące środki zaradcze⁹⁵:

- zmiany instytucjonalne związane z zarządzaniem i wdrażaniem programów NPR 2004–2006,

⁹⁰ W tym miejscu zauważyć przyjdzie, że prawo wspólnotowe także ulega zmianom, co pociąga za sobą konieczność odpowiednich regulacji w wewnątrz krajowych porządkach prawnych.

⁹¹ Prosty przykład – w Polsce nie powstała ustawa kompleksowo normująca problematykę kolejnych etapów zarządzania funduszami europejskimi (różne kwestie dotyczące środków europejskich uregulowane zostały w wielu ustawach, m.in. ustawie o finansach publicznych, ustawie o rachunkowości, ustawie o zamówieniach publicznych itp.). Do tego przez pewien czas istniały dwa główne centra prawodawcze: Ministerstwo Finansów i Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (obecnie to MRR odgrywa czołową rolę).

⁹² Program naprawczy zwiększający absorpcję funduszy strukturalnych w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006, pkt 1.6, http://www.mrr.gov.pl/MRR/Forms/MRR_Podstawowy.aspx?NRMODE=Published&NRNODEGUID=%7b9B4C6D7E-3AE0-4BFC-9494-AC39003A9611%7d&NRORIGINALURL=%2Fuproszczenia_naprawa_po_0406%2ehtm&NRCACHEHINT=NoModifyGuest#programnaprawczy

⁹³ Wbrew pozorom jest to istotna kwestia, ponieważ do końca 2006 roku Polska zgłosiła KE aż 219 nieprawidłowości na kwotę 10,1 mln euro. Por.: <http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/445F56BC-EE9A-4426-9E45-B682AB63BDC5/35768/systemraportowanianowaperspektywaPPTminimizer1.ppt>

⁹⁴ Ibidem, pkt 1.7.

⁹⁵ Por.: ibidem, pkt 4. Szczegółowe założenia programu naprawczego na: http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/9B4C6D7E-3AE0-4BFC-9494-AC39003A9611/16249/progr_napr_szcz_zalozenia4.pdf, s. 2.

- podjęcie działań mających w krótkim czasie spowodować większą efektywność rozliczeń i transformację faktur we wnioski płatnicze do KE,
- zmiany w ustawach (o NPR, Prawo zamówień publicznych itp.),
- ustabilizowanie i podniesienie jakości kadr realizujących programy,
- ułatwienia dla beneficjentów (np. ograniczenie ilości informacji podawanych w sprawozdaniach okresowych),
- zapewnienie odpowiednich środków finansowych.

Przedstawione powyżej pierwsze doświadczenia związane z programowaniem i wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w latach 2004–2006 traktować należy ze sporą dozą ostrożności, albowiem dotyczą one ciągle zmieniających się danych. Pamiętać jednak trzeba, że ostateczne zamknięcie programów operacyjnych nastąpi dopiero w 2009 roku (reguła $n + 2$). Ale nawet i ten czas nie będzie wystarczający do przeprowadzenia kompleksowej oceny, ponieważ efekty wdrożenia wielu projektów unijnej polityki spójności w Polsce odczuwalne będą dopiero z kilkuletnim opóźnieniem.

W kontekście powyższego słuszne wydaje się stwierdzenie, że „kluczowe znaczenie ma sposób rozumienia pojęcia »wykorzystanie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce«. (...) W dalszym ciągu dominuje tradycyjne rozumienie absorpcji jako wydanie dostępnych strumieni środków europejskich zgodnie z obowiązującymi procedurami, przy skutecznym przeciwdziałaniu nieregularnościom oraz w założonym wcześniej okresie. Znacznie mniejsza waga jest przywiązywana do efektów uzyskiwanych dzięki realizacji tych inwestycji. Może to w skrajnych przypadkach prowadzić do jakiegokolwiek wydawania środków europejskich, jakie dopuszczają regulacje prawne, bez oglądania się na ich efektywność. (...) Dlatego pozytywnym zjawiskiem jest rozwijanie w Polsce modelowania makroekonomicznego służącego lepszej alokacji funduszy strukturalnych i FS. Podstawowym instrumentem analitycznym stosowanym w UE jest model typu HERMIN, pozwalający na oszacowanie wpływu funduszy europejskich na gospodarkę krajów członkowskich⁹⁶. Przy analizie problematyki funduszy unijnych w latach 2007–2013 należy zatem w dalszym ciągu rozwijać ten model, np. poprzez zwiększenie liczby sektorów gospodarki objętych analizą czy też wytworzenie i wdrożenie modelu HERMIN na poziomie poszczególnych województw.

Lista projektów wybranych do realizacji w latach 2004–2006 w Polsce pozwala wysnuć wniosek, że zdecydowanie chętniej wydawano unijne dotacje na tzw. projekty twarde⁹⁷, mające na celu rozwój podstawowej infrastruktury. Dużo mniejszym zainteresowaniem cieszyły się natomiast możliwości uzyskania dofinansowania na rozwój zasobów ludzkich czy innowacyjność⁹⁸. Prawdopodobnie wynika to z faktu, że procesy

⁹⁶ Wstępna ocena pierwszych efektów europejskiej polityki spójności w Polsce 2004–2005, Warszawa 2006, http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/94ED5B5F-32AE-4DC4-95F2-1962919601AB/20848/raport2_lataefekty.pdf, s. 108.

⁹⁷ Jednakże, co ciekawe, w okresie 2004–2006 właśnie projekty infrastrukturalne okazały się najbardziej opóźnione w realizacji w porównaniu z innymi obszarami prowadzonych działań. Por.: ibidem, s. 110.

⁹⁸ W latach 2004–2006 w Polsce bywało i tak, że środki w ramach niektórych działań nie zostały wydatkowane, a to dlatego, że wymogi dotyczące innowacyjności eliminowały wiele potencjalnych projektów. Wynikało to w głównej mierze z faktu, że podczas oceny merytorycznej wymagana liczba punktów za innowacyjność była tak duża, iż tylko nieliczne projekty mogły liczyć na dofinansowanie. Dlatego IW, IP, IZ stawały przed dylematem – czy zmniejszyć wymogi punktowe za innowacyjność, czy zwrócić środki. Pojawiają się opinie, że Polska jest tak słabo rozwinięta, ponieważ jest zupełnie niedopasowana

selekcji projektów spełniających trudne wymogi jakościowe są znacznie bardziej skomplikowane niż w wypadku projektów „twardych”⁹⁹. Skoro jednak w okresie 2007–2013 Unia Europejska postanowiła położyć większy niż dotychczas nacisk na realizację Strategii Lizbońskiej¹⁰⁰, niezbędne będzie podjęcie wysiłków i przygotowanie projektów zmierzających do budowy gospodarki opartej na wiedzy.

Wykorzystywanie funduszy unijnych na poziomie polskich województw w okresie 2004–2006 w pewnym stopniu nacechowane było błędami i politycznym koniunkturalizmem. Zasadniczo nie potwierdziły się jednak podstawowe obawy, że samorządy wojewódzkie nie poradzą sobie z tak dużą alokacją środków w ramach ZPORR. Niemniej jednak zaobserwowano znaczne zróżnicowanie w sprawności wdrażania funduszy pomiędzy poszczególnymi województwami, a także dużą rotacją w rankingu przodujących w tym względzie regionów. Niemniej jednak w okresie 2007–2013 napłynęło do Polski jeszcze większy strumień funduszy unijnych przeznaczonych na rozwój regionów, a zamiast jednego programu operacyjnego dla szesnastu województw powstanie tym razem szesnaście oddzielnych programów, co wiąże się także ze zwiększeniem odpowiedzialności każdego samorządu. Co więcej, wskazywano, jako że mamy w Polsce do czynienia ze zróżnicowanym stopniem umiejętności i możliwości przyjmowania środków unijnych przez jednostki samorządowe oraz sytuacją, gdy samorządy województw rozstrzygają konkursy na dotacje (i jednocześnie bywają ich uczestnikami), na konieczność podjęcia działań umożliwiających także słabszym jednostkom samorządowym skuteczne ubieganie się o dostęp do środków europejskich¹⁰¹.

Niemniej jednak, po bliższym przyjrzeniu się systemowi wdrażania funduszy unijnych, oczywiste jest stwierdzenie, że w okresie 2004–2006 nie był on pozbawiony wad. Zakładane przez kolejne rządy cele, jak chociażby poprawa konkurencyjności polskiej gospodarki czy też wyższa efektywność działań finansowanych ze środków publicznych, nie zostały w pełni zrealizowane. W dużej mierze winę za taki stan rzeczy należy złożyć na karb ciągłej niezadowalającej absorpcji środków europejskich. Przyczyny tego były liczne, m.in. takie:

- większość programów rządowych była zbiorem ogólnikowych haseł, niezawierającym strategii rozwoju kraju, a do tego słabo lub wcale nieskoordynowanych ze sobą i przygotowywanych z niewielkim udziałem innych partnerów,

do wymogów innowacyjności stawianych przez UE. Jedną z przyczyn jest chociażby brak infrastruktury podstawowej, dobrze już rozwiniętej w krajach „starej” Unii. W wypadku projektów społecznych jest to widoczne na przykład w e-learningu. W krajach „starej” UE zdaje to egzamin, natomiast w Polsce komputer nadal nie jest dobrem rozpowszechnionym, a jeszcze mniej osób potrafi z niego korzystać. W związku z tym trudno mówić o e-learningu.

⁹⁹ Informacja o działaniach Rządu mających na celu uzyskanie i wykorzystanie środków wspólnotowych dostępnych w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej, [w:] Monitor Europejski 6 (2004), s. 13.

¹⁰⁰ Gwoli przypomnienia, dla państw UE-15 ustanowiono poziom minimum 60% wydatków z funduszy strukturalnych i FS na realizację projektów przyczyniających się do osiągnięcia celów Strategii Lizbońskiej. Nowe państwa członkowskie nie są natomiast zobligowane do przestrzegania tego wymogu, lecz jedynie zachęcane do zwiększenia nakładów na innowacyjność i rozwój zasobów ludzkich.

¹⁰¹ Jak sądzono, dodatkowym problemem miał być Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej, dla którego należało znaleźć miejsce pomiędzy regionalnymi a sektorowymi programami operacyjnymi, albowiem doświadczenia z lat 2004–2006 nie dostarczały wystarczających przesłanek w tym zakresie. Por.: *ibidem*, s. 109–110.

- brak klarownego podziału zadań i odpowiedzialności poszczególnych podmiotów za realizację powierzonych zadań,
- dublowanie kompetencji na różnych szczeblach władzy,
- przeregulowanie – w okresie 1999–2005 uchwalono ponad sto dokumentów strategicznych rządu, co spowodowało chaos w zakresie programowania, rozmycie celów oraz brak kompleksowego podejścia do kwestii rozwoju gospodarczego,
- niestabilność prawa i dokumentów programowych,
- nadmiernie sformalizowane procedury aplikacyjne,
- niepełne wykorzystanie potencjału jednostek samorządu terytorialnego; brak decentralizacji uprawnień¹⁰².

5. Efektywność zarządzania funduszami Unii Europejskiej – analiza porównawcza systemu zarządzania funduszami w okresach programowania 2004–2006 i 2007–2013

W trakcie trwania okresu programowania budżetowego 2007–2013 napłynęło do naszego kraju około 67 mld euro z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, co stanowi blisko pięciokrotność pomocy otrzymanej przez Polskę w latach 2004–2006. Zatem już teraz dostrzec można pierwszą zasadniczą różnicę pomiędzy wskazanymi okresami programowania – wielkość dostępnych środków finansowych. Od tego, jak przebiegnie absorpcja tych środków, zależeć będzie w dużej mierze dalszy pomyślny rozwój polskiej gospodarki i postęp cywilizacyjny kraju (oraz jego regionów).

By móc optymalnie wykorzystać tak potężny zastrzyk finansowy, niezbędna będzie znajomość uregulowań prawnych, zarówno na szczeblu europejskim, jak i krajowym, dotyczących zasad aplikowania o dofinansowanie projektów w ramach poszczególnych priorytetów¹⁰³. Potencjalni beneficjenci, dysponując już bagażem doświadczeń zarówno z okresu przedakcesyjnego, jak i pierwszego okresu korzystania z funduszy strukturalnych i FS, powinni teraz uzupełniać swoją wiedzę o nowe regulacje wprowadzone dla okresu 2007–2013. Warto więc w tym miejscu przyjrzeć się dokładniej kwestii zasadni-

¹⁰² Por.: Elżbieta Chojna-Duch, *Finansowanie rozwoju regionalnego*, [w:] Fundusze Strukturalne 4 (2007), s. 8–13; Marek W. Kozak, *Ocena systemu wdrażania europejskiej polityki regionalnej w Polsce. Rekomendacje dla przebudowy systemu wdrażania po roku 2006*, [w:] Tomasz G. Grosse, *Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 287–308. W nieco ostrzejszym tonie wypowiada się Tomasz G. Grosse, który twierdzi, że w latach 2004–2006 „polski system rozwoju regionalnego w niedostatecznym stopniu umożliwiał realizowanie krajowej i wojewódzkiej polityki rozwoju. Charakteryzował się poważnymi słabościami organizacyjnymi i finansowymi”, [w:] Tomasz G. Grosse, *Ocena systemu polityki regionalnej w Polsce. Wyzwania i zagrożenia dla uczestnictwa w nowej polityce spójności w teorii i praktyce*, [w:] Tomasz G. Grosse, *Polska wobec nowej polityki spójności...*, s. 241.

¹⁰³ Por.: Lidia Idzikowska, *Jak właściwie przygotować wniosek aplikacyjny w nowym okresie programowania*, [w:] Fundusze Strukturalne 1 (2007), s. 86–93. W sprawie odwołań od decyzji o odrzuceniu wniosku o wsparcie środkami unijnymi por.: *Gdzie się odwołać?*, [w:] Fundusze Strukturalne 7 (2007), s. 9–15.

czych różnic, bez zagłębiania się jednak w szczegółowe uregulowania, dotyczące systemu wdrażania funduszy unijnych w porównaniu z okresem poprzednim.

Bezspornie najpierw rzuca się w oczy fakt zmniejszenia liczby funkcjonujących w ramach polityki spójności UE funduszy strukturalnych. Na potrzeby bieżącego okresu programowania zachowano jedynie Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Europejski Fundusz Społeczny. Przedłużono wprawdzie, po raz kolejny, okres interwencji Funduszu Spójności, z tą jednakże różnicą, że został on włączony obecnie do głównego nurtu programowania i podlega identycznym zasadom działania jak fundusze strukturalne.

Fundusze wspierające rozwój sektora rolnego (EFOiGR) oraz rybołówstwo (FIWR) zostały wyłączone z bezpośredniego programowania i finansowania polityki strukturalnej Unii Europejskiej. Spowodowane to jest m.in. wspomnianą powyżej większą koncentracją działań Unii Europejskiej na realizacji Strategii Lizbońskiej. Niemniej jednak wydaje się, że argumentem o podstawowym znaczeniu dla przeprowadzenia takiej zmiany jest konieczność skoordynowania instrumentów finansowych ukierunkowanych na sektor rolnictwa¹⁰⁴ i rybołówstwa. W poprzednim okresie programowania państwa członkowskie zobowiązane były przygotować dwa różne dokumenty programowe w dwóch różnych systemach polityk Wspólnoty.

Z tego powodu Komisja Europejska podjęła decyzję o przesunięciu całości finansowania rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich do Wspólnej Polityki Rolnej i o ustanowieniu w jej ramach nowego instrumentu – Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. W kwestii finansowania rybołówstwa, również będącego obszarem wspólnej polityki Wspólnoty, zdecydowano o przeniesieniu całości finansowania dotyczącego tego sektora poza obszar nowej polityki strukturalnej i utworzeniu Europejskiego Funduszu Rybackiego¹⁰⁵.

Kolejną zmianą jest zlikwidowanie Inicjatyw Wspólnotowych¹⁰⁶, których dziedziny wsparcia włączono, na potrzeby bieżącego okresu programowania, do trzech zmienionych (nowych), o czym była już mowa, celów polityki spójności Unii Europejskiej:

- 1) Konwergencja,
- 2) Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie,
- 3) Europejska współpraca terytorialna.

Dzięki powyżej wskazanym reformom w prosty sposób ograniczono liczbę celów ogólnych polityki spójności oraz liczbę dostępnych (niezbędnych) instrumentów finansowych¹⁰⁷.

¹⁰⁴ W latach 2000–2006 finansowanie działań rozwojowych odbywało się z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnych zarówno w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (Sekcja Gwarancji), jak i w ramach polityki spójności (Sekcja Orientacji).

¹⁰⁵ Por.: *Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich w zakresie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2007–2013*, <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/AA2B283F-DAE8-413C-BD9A-E4FF1B21C220/27734/pakiet7komentarzedorzporz3.pdf>, s. 25–26.

¹⁰⁶ W okresie 2000–2006 były to Inicjatywy: EQUAL, INTERREG, LEADER, URBAN.

¹⁰⁷ Polska (w całości) kwalifikuje się do wsparcia w ramach nowego Celu 1 (EFRR, EFS, FS); nie kwalifikuje się natomiast do otrzymywania pomocy w ramach nowego Celu 2, jak również w zakresie wsparcia przejściowego.

Tabela 160. Działania strukturalne Unii Europejskiej 2000–2006 i 2007–2013

| 2000–2006 | | 2007–2013 | |
|---|---------------------------------|--|------------------------------|
| Cele | Instrumenty finansowe | Cele | Instrumenty finansowe |
| Fundusz Spójności | Fundusz Spójności | Cel Konwergencja | EFRR, EFS, Fundusz Spójności |
| Cel 1 | EFRR, EFS, FIWR, EFOiGR | | |
| Cel 2 | EFRR, EFS | Cel Konkurencyjność i zatrudnienie w regionach – poziom regionalny – poziom krajowy: Europejska Strategia Zatrudnienia | EFRR EFS |
| Cel 3 | EFS | | |
| INTERREG | EFRR | | |
| URBAN | EFRR | Cel Europejska współpraca terytorialna | EFRR |
| EQUAL | EFS | | |
| LEADER | EFOiGR – Sekcja Orientacji | | |
| Rozwój wsi i restrukturyzacja rybołówstwa poza Celem 1 | EFOiGR – Sekcja Orientacji, FIG | | |
| 9 celów | 6 instrumentów | 3 cele | 3 instrumenty |

Źródło: *Spójność u progu 2007 roku. Propozycje legislacyjne Komisji Europejskiej dotyczące reformy polityki spójności na lata 2007–2013*, s. 8

Kolejna zmiana dotyczy podniesienia wysokości dopuszczalnego współfinansowania przez UE programów realizowanych w ramach EFRR i EFS w państwach członkowskich, których PKB *per capita* był niższy niż 85% średniej UE-25 w latach 2001–2003. Regulacja ta dotyczy 14 państw, w tym Polski. „Dodatkowo zamieniono zasady obliczania wkładu wspólnotowego. Według regulacji przyjętych w rozporządzeniu ogólnym, instytucja zarządzająca będzie miała możliwość wyboru sposobu obliczania tegoż wkładu spośród dwóch zaproponowanych opcji: a) w odniesieniu do całkowitej kwoty wydatków kwalifikowalnych, w tym wydatków publicznych¹⁰⁸ i prywatnych; b) w odniesieniu do publicznych wydatków krajowych¹⁰⁹. Taka możliwość jest istotna dla instytucji zarządzającej, ponieważ daje jej do ręki instrument w postaci większej kontroli nad środkami pomocowymi przeznaczonymi na wdrożenie określonego programu operacyjnego¹¹⁰.

¹⁰⁸ W art. 2 ust. 5 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 po raz pierwszy, na potrzeby bieżącego okresu programowania, wprowadzono definicję wydatku publicznego, by poszczególne podmioty nie miały trudności interpretacyjnych, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku. Według tej definicji wydatkiem publicznym jest każdy „publiczny wkład w finansowanie operacji, pochodzący z budżetu państwa, władz regionalnych lokalnych lub WE, związany z funduszami skukturalnymi i FS oraz wszelkie wydatki o podobnym charakterze”.

¹⁰⁹ Szymon Narożniak, *Najważniejsze zmiany w programowaniu*, [w:] Fundusze Strukturalne 1 (2007), s. 44.

¹¹⁰ „Biorąc to pod uwagę, niezwykle istotna jest również inna zasada wprowadzona w rozporządzeniu ogólnym, która wiąże maksymalne pułapy wkładu wspólnotowego z całym programami operacyjnymi, a nie z poszczególnymi osiami priorytetów”, *ibidem*, s. 44.

Zgodnie z przyjętymi uregulowaniami prawnymi, w okresie 2007–2013 zmieniono podejście (kolejna zmiana) do katalogów wydatków uznawanych za kwalifikowalne w ramach poszczególnych funduszy. Odstąpiono od wprowadzania reguł kwalifikowalności na poziomie wspólnotowym, jak to miało miejsce w latach 2000–2006. Teraz to państwa członkowskie zobowiązane zostały do wprowadzenia takich katalogów wydatków. Na poziomie europejskim, w rozporządzeniach szczegółowych dotyczących poszczególnych funduszy, określono jedynie wyjątki, których należy przestrzegać. W tym kontekście utrzymanie nieodzyskiwalnego podatku VAT jako wydatku kwalifikowalnego uznaje się za sytuację wyjątkową, aczkolwiek korzystną z punktu widzenia potencjalnych beneficjentów.

Jedną z podstawowych reguł zarządzania finansowego funduszami unijnymi była reguła $n + 2$, która obowiązywała w latach 2000–2006. Ten krótki wzór należy rozumieć w taki sposób, że jeśliby zobowiązanie Komisji Europejskiej, ujęte w budżecie wspólnotowym w danym roku (n), nie zostało wyczerpane wnioskami o dokonanie płatności do końca okresu $n + 2$ lata, różnica między kwotą zobowiązania a kwotą wynikającą z dostarczonych wniosków zostałaby anulowana¹¹¹. KE postulowała, by na okres 2007–2013 rozciągnąć obowiązywanie tej reguły także na Fundusz Spójności. Niemniej jednak wobec silnego sprzeciwu kilku państw członkowskich (w tym Polski), które dowodziły, że takie uregulowanie prawdopodobnie niekorzystnie wpłynie na finansowanie projektów wieloletnich (o długim cyklu inwestycyjnym), odstąpiono ostatecznie od takiego zamysłu. Postanowiono zatem, że w latach 2007–2010 (ale już nie w okresie 2011–2013) obowiązywać będzie uelastyczniona reguła $n + 3$, zarówno dla funduszy strukturalnych, jak i Funduszu Spójności.

Następna zmiana dotyczy zakresu interwencji EFRR, który rozszerzono m.in. o mieszkalnictwo¹¹². Pewnym ograniczeniem w tym względzie jest dopuszczalność takich inwestycji jedynie w dwunastu nowych państwach członkowskich. Wydatki na mieszkalnictwo będą mogły zostać uznane za kwalifikowalne do nieprzekraczalnego pułapu 3% alokacji EFRR na dany program operacyjny lub 2% całkowitej alokacji funduszu po spełnieniu kilku wymogów. Co więcej, pomoc dla mieszkalnictwa dotyczyć będzie nie tylko tzw. budownictwa społecznego, lecz obejmować będzie także wydatki ponoszone na budownictwo wielorodzinne oraz budynki będące we władaniu władz publicznych, takie, które przeznaczone zostaną dla gospodarstw domowych o niskich dochodach i specjalnych potrzebach.

„W nowym okresie programowania odstąpiono od zasady wielofunduszowości. Zgodnie z art. 34 ust. 1 rozporządzenia ogólnego [dotyczącego funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności], programy operacyjne otrzymują finansowanie wyłącznie z jednego funduszu. Respektowanie szczególnego charakteru funduszy oznacza, że podejmowane w ramach EFRR i EFS operacje miałyby na celu prowadzenie interwencji z udziałem tylko jednego funduszu, przypadającego na danym program operacyjny, tzw.

¹¹¹ Państwo członkowskie, składając wnioski o płatność do końca okresu $n + 2$, a których suma jest mniejsza od wysokości przyznanych na dany rok (n) zobowiązań, bezpowrotnie traci kwotę stanowiącą różnicę między tymi pozycjami.

¹¹² Zakres interwencji rozszerzono również o projekty związane z: sieciami TEN-T, ochroną i zachowaniem dziedzictwa kulturowego, rozwojem infrastruktury kulturalnej i dostępności tego typu usług, rozwojem miast, międzynarodowymi strefami rozwoju.

podejście jeden program – jeden fundusz (*monofund approach*)”¹¹³. KE wyszła bowiem z założenia, że takie rozwiązanie przyczyni się do uproszczenia systemu wdrażania funduszy i zwiększenia jego przejrzystości. Postanowiono także, że niejako w ramach rekompensaty możliwe będzie korzystanie z tzw. *cross-financing*, tj. możliwości finansowania w ramach zakresów interwencji EFRR i EFS (ale bez FS)¹¹⁴ działań wchodzących w zakres drugiego funduszu¹¹⁵.

I wreszcie uwaga ostatnia. W latach 2000–2006 państwa członkowskie zobligowane były do przygotowania w ramach programowania funduszy unijnych Narodowego Planu Rozwoju, Podstaw Wsparcia Wspólnoty, Programów Operacyjnych i Uzupełnienia Programów Operacyjnych. Nowe regulacje prawne przyjęte przez PE i RUE lub tylko przez RUE nieco tę sytuację zmieniły. W bieżącym okresie programowania utrzymano konieczność tworzenia programów operacyjnych¹¹⁶, nie przewiduje się natomiast konieczności tworzenia Uzupełnień PO¹¹⁷. Pozostałe dokumenty zastąpiono m.in. Strategicznymi Wytycznymi Wspólnoty dla Spójności i Narodowymi Strategicznymi Ramami Odniesienia.

Trudno jest oceniać w chwili obecnej pierwszy okres programowania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce w latach 2004–2006. Jednakże jeszcze trudniej jest próbować ocenić pod tym samym kątem funkcjonowanie systemu wdrażania funduszy unijnych dla okresu 2007–2013. Na przeprowadzenie gruntownej analizy porównawczej potrzeba czasu, by móc zapoznać się z efektami pierwszego okresu oraz realiami i praktyką okresu drugiego. Czy przyjęte bowiem rozwiązania okażą się słuszne i korzystne z punktu widzenia efektywności polityki spójności – czas pokaże.

¹¹³ Szymon Naroźniak, op.cit., s. 45–46.

¹¹⁴ Działania w sektorach ochrony środowiska i transportowym, współfinansowane przez EFRR i FS programowane będą w ramach jednego spójnego systemu. Por.: art. 34 ust. 3 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku.

¹¹⁵ Por.: ibidem, art. 34 ust. 2.

¹¹⁶ Raporty z ewaluacji *ex ante* polskich dokumentów programowych na lata 2007–2013 na: <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/EWALUACJA+funduszy+w+Polsce/Ewaluacja+ex+ante+dokumentów+programowych+na+lata+2007–2013/>

¹¹⁷ Uzupełnienia PO zastąpione zostaną przez szczegółowe opisy priorytetów w poszczególnych programach operacyjnych. Przygotowywane są one „jako dokumenty krajowe na podstawie zapisów ustawy z 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. nr 227, poz. 1658)”, Szymon Naroźniak, op.cit., s. 47.

Tabela 161. Porównanie statystyk państw członkowskich Unii Europejskiej w wybranych dziedzinach

| Państwo | Rolnictwo, rok 2004 | | Realny wzrost PKB, rok 2006 ^a | Poziom inflacji (w %) ^b | Ogólne zadłużenie państwa, rok 2006 (w % PKB) ^c | Stopa bezrobocia, rok 2006 (w %) ^d | Krajowe wydatki brutto na badania i rozwój, rok 2006 (w % PKB) ^e | Gospodarstwa domowe z dostępem do internetu, rok 2006 (w %) ^f | Energia nawalna, rok 2005 (w % zużycia energii w kraju) ^g | Produktywność na zatrudnionego, rok 2006 (UE-25 = 100) ^h |
|------------|---|---------------------------------|--|------------------------------------|--|---|---|--|--|---|
| | poziom zatrudnienia (% całej populacji) | wartość dodana brutto (w % PKB) | | | | | | | | |
| Austria | 5,0 | 1,2 | 3,3 | 1,7 | 62,2 | 4,7 | 2,45 | 52 | 57,9 | 117,3 |
| Belgia | 2,2 | 0,9 | 3,2 | 2,3 | 89,1 | 8,2 | 1,85 | 54 | 2,8 | 129,3 |
| Bułgaria | 10,7 | 8,2 | 6,1 | 7,4 | 22,8 | 9,0 | 0,48 | 17 | 11,8 | 34,0 |
| Cypr | 5,1 | 2,5 | 3,8 | 2,2 | 65,3 | 4,6 | 0,43 | 37 | 0,0 | 82,3 |
| Czechy | 4,4 | 1,4 | 6,1* | 2,1 | 30,4 | 7,1 | 1,54 | 29 | 4,5 | 68,6* |
| Dania | 3,3 | 1,7 | 3,5 | 1,9 | 30,2 | 3,9 | 2,43 | 79 | 28,2 | 104,2 |
| Estonia | 5,5 | 2,2 | 11,4 | 4,4 | 4,1 | 5,9 | 1,41 | 46 | 1,1 | 60,5 |
| Finlandia | 5,0 | 1,0 | 5,5 | 1,3 | 3,1 | 7,7 | 3,45 | 65 | 26,9 | 107,2 |
| Francja | 4,0 | 1,9 | 2,0 | 1,9 | 63,9 | 9,5 | 2,12** | 41 | 11,3 | 120,4 |
| Grecja | 12,6 | 5,2 | 4,3 | 3,3 | 104,6 | 8,9 | 0,63** | 23 | 10,0 | 102,5* |
| Hiszpania | 5,5 | 3,4 | 3,9 | 3,6 | 39,9 | 8,5 | 1,16** | 39 | 15,0 | 96,4 |
| Holandia | 3,2 | 1,7 | 3,0 | 1,7 | 48,7 | 3,9 | 1,72** | 80 | 7,5 | 110,0 |
| Irlandia | 6,4 | 1,8 | 6,0* | 2,7 | 24,9 | 4,4 | 1,32** | 50 | 6,8 | 128,0* |
| Litwa | 16,3 | 2,9 | 7,5 | 3,8 | 18,2 | 5,6 | 0,8 | 35 | 3,9 | 56,4 |
| Luksemburg | 2,1 | 0,5 | 6,2 | 3,0 | 6,8 | 4,7 | brak danych | 70 | 3,2 | 172,3 |
| Łotwa | 13,3 | 2,6 | 11,9 | 6,6 | 10,0 | 6,8 | 0,69 | 42 | 48,4 | 50,8 |
| Malta | 2,3 | 1,3 | 3,2 | 2,6 | 66,5 | 7,3 | 0,55** | brak danych | 0,0 | 84,9 |
| Niemcy | 2,4 | 0,9 | 2,9 | 1,8 | 67,9 | 8,4** | 2,51 | 67 | 10,5 | 102,3 |
| Polska | 17,6 | 3,1 | 6,1 | 1,3 | 47,8 | 13,8 | 0,56 | 36 | 2,9 | 59,## |
| Portugalia | 12,1 | 2,4 | 1,3 | 3,0 | 64,7 | 7,7 | brak danych | 35 | 16,0 | 65,2* |
| Rumunia | 32,6 | 12,2 | 7,7 | 6,6 | 12,4 | 7,3 | 0,46 | 14 | 35,8 | 36,8* |
| Słowacja | 5,1 | 2,0 | 8,3 | 4,3 | 30,7 | 13,4 | 0,49 | 27 | 16,5 | 67,7 |
| Słowenia | 9,7 | 1,9 | 5,2 | 2,5 | 27,8 | 6,0 | 1,59 | 54 | 24,2 | 80,2 |
| Szwecja | 2,5 | 0,6 | 4,2 | 1,5 | 46,9 | 7,1 | 3,82 | 77 | 54,3 | 105,9 |
| Węgry | 5,3 | 3,1 | 3,9 | 4,0 | 66,0 | 7,5 | 1,00 | 32 | 4,6 | 71,9 |

| | | | | | | | | | | |
|-----------------|-------------|-------------|-----|-----|-------|-----|-------------|----|-------------|-------|
| Wielka Brytania | 1,3 | 0,7 | 2,8 | 2,3 | 43,5 | 5,3 | brak danych | 63 | 4,3 | 106,1 |
| Włochy | 4,2 | 2,2 | 1,9 | 2,2 | 106,8 | 6,8 | brak danych | 40 | 14,1 | 105,3 |
| UE-15 | 3,8 | 2,0 | 2,8 | --- | 63,3 | 7,4 | --- | 54 | 14,5 | 106,3 |
| UE-25 | 5,0 | 2,1 | 3,0 | --- | 62,2 | 7,9 | 1,85# | 51 | 13,6 | 100,0 |
| UE-27 | 7,4 | 2,2 | 3,0 | 2,2 | 61,7 | 7,9 | 1,84# | 49 | 14,0 | 96,2 |
| Strefa euro | brak danych | brak danych | 2,8 | 2,2 | 69,1 | 7,9 | --- | 51 | brak danych | 106,4 |

* prognoza

** dane tymczasowe

szacunki Eurostatu

dane szacunkowe

Źródło: *Growing Regions, growing Europe. Fourth report on economic and social cohesion*, Luxembourg 2007, s. 169 i strony internetowe Eurostatu:

^ahttp://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=STRIND_ECOCAC&root=STRIND_ECOCAC/ecobac/eb012

^bhttp://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=STRIND_ECOCAC&root=STRIND_ECOCAC/ecobac/eb040

^chttp://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=STRIND_ECOCAC&root=STRIND_ECOCAC/ecobac/eb070

^dhttp://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=STRIND_EMPLOI&root=STRIND_EMPLOI/emploi/em071

^ehttp://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=STRIND_INNORE&root=STRIND_INNORE/innore/ir021

^fhttp://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=STRIND_INNORE&root=STRIND_INNORE/innore/ir031

^ghttp://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=STRIND_ENVIRO&root=STRIND_ENVIRO/enviro/en024

^hhttp://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=STRIND_ECOCAC&root=STRIND_ECOCAC/ecobac/eb021

BIBLIOGRAFIA

A. Materiały źródłowe

- AGENDA 2000. Unia Europejska rozszerzona i silniejsza, Bruksela 1997
- A Joint REGIO-EIF/EIB Initiative Supporting Improved Access to Finance for SMEs, [w:] http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/2007/jjj/doc/pdf/jeremie_info_note.pdf
- Akt przystąpienia Bułgarii i Rumunii do UE, [w:] Dz.U. UE nr L 203 z 21 czerwca 2005 roku
- Aneks II do Porozumienia Ramowego pomiędzy Parlamentem Europejskim a Komisją Europejską, Załącznik XIII, [w:] Dz.U. EU nr L 61 z 5 marca 2003 roku
- 11th Annual Report on the Structural Funds, Brussels–Luxembourg 2000
- Budżet ogólny Unii Europejskiej na rok finansowy 2007, [w:] http://ec.europa.eu/budget/library/publications/bif_fig/syntchif_2007_2_pl.pdf
- Commission White Paper on European Governance, [w:] Dz.U. UE nr C 428 z 25 kwietnia 2001 roku
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 26 May 1999 on the stabilisation and association process for countries of South-Eastern Europe, COM (1999) 235 final
- Communication from the Commission to the Council and to the European Parliament on the results of the eligibility mid-term review in accordance with article 2 of the Council Regulation No 1164/1994 establishing a Cohesion Fund, Brussels 24.03.2004, COM (2004) 191 final
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, 8 October 2003: Towards integration of cooperation with ACP countries in the EU budget, COM (2003) 590 and COM (2005) 51 and SEC (2005) 242 from 17 February 2005
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament establishing a framework programme on Solidarity and the Management of Migration Flows for the period 2007–2013 {SEC (2005) 435}, COM (2005) 123 final
- Council Resolution of 25 November 2003 on common objectives for participation by and information for young people, [w:] Dz.U. UE nr C 295 z 5 grudnia 2003 roku
- Czwarte sprawozdanie w sprawie spójności gospodarczej i społecznej, COM (2007) 273
- Decision of the Commission No 819/1999 of 16 November 1999 concerning the accession to the 1994 Convention on Nuclear Safety by the European Atomic Energy Community (Euratom) (notified under document number C (1999) 3223), [w:] Dz.U. UE nr L 318 z 11 grudnia 1999 roku
- Decision of the Council No 185/75 of 18 March 1975 setting up a Regional Policy Committee, [w:] Dz.U. UE nr L 035 z 9 lutego 1975 roku
- Decision of the Council No 337/1992 of 16 June 1992 mending for the third time Decision 424/1990 on expenditure in the veterinary field, [w:] Dz.U. UE nr L 187 z 7 lipca 1992 roku
- Decision of the Council No 391/1998 of 20 May 1998 approving the monitoring plan for the detection of residues or substances in live animals and animal products presented by Ireland (notified under document number C (1998) 1378/2) (Only the English text is authentic) (Text with EEA relevance), [w:] Dz.U. UE nr L 171 z 17 czerwca 1998 roku
- Decision of the Council No 824/2001 of 16 November 2001 on a further contribution of the European Community to the European Bank for Reconstruction and Development for the Chernobyl Shelter Fund, [w:] Dz.U. UE nr L 308 z 27 listopada 2001 roku
- Decyzja KE nr 439/1993 z 30 czerwca 1993 roku zmieniająca Decyzję Rady nr 424/1990 w sprawie wydatków w dziedzinie weterynarii w odniesieniu do klasycznego pomoru świń, [w:] Dz.U. UE nr L 203 z 13 sierpnia 1993 roku

- Decyzja KE nr 77/1994 z 7 lutego 1994 roku zmieniająca Decyzję Rady 424/1990 w sprawie wydatków w dziedzinie weterynarii, [w:] Dz.U. UE nr L 36 z 8 lutego 1994 roku
- Decyzja KE nr 56/2005 z 14 stycznia 2005 roku ustanawiająca „Agencję Wykonawczą do spraw Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego” do zarządzania działaniami wspólnotowymi w dziedzinie edukacji, kultury i sektora audiowizualnego w zastosowaniu Rozporządzenia Rady nr 58/2003, [w:] Dz.U. UE nr L 24 z 25 stycznia 2005 roku
- Decyzja KE nr 510/2005 z 14 czerwca 2005 roku w sprawie przystąpienia Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej do Wspólnej konwencji w sprawie bezpieczeństwa gospodarowania wypalonym paliwem jądrowym i zarządzania odpadami radioaktywnymi (notyfikowana jako dokument nr C (2005) 1729), [w:] Dz.U. UE nr L 185 z 16 lipca 2005 roku
- Decyzja KE nr 472/2006 z 4 lipca 2006 roku ustalająca na 2006 rok definitywny rozdział między państwa członkowskie zasobów ze Wspólnotowego Funduszu Tytoniowego na finansowanie działań określonych w art. 13 i 14 Rozporządzenia Komisji nr 2182/2002 (notyfikowana jako dokument nr C (2006) 3030), [w:] Dz.U. UE nr L 187 z 8 lipca 2006 roku
- Decyzja KE nr 593/2006 z 4 sierpnia 2006 roku ustalająca indykatywny podział środków na zobowiązania między państwa członkowskie dla celu konkurencyjność regionalna i zatrudnienie w latach 2007–2013 (notyfikowana jako dokument nr C (2006) 3472), [w:] Dz.U. UE nr L 243 z 6 września 2006 roku
- Decyzja KE nr 594/2006 z 4 sierpnia 2006 roku ustalająca indykatywny podział środków na zobowiązania między państwa członkowskie dla celu konwergencja w latach 2007–2013 (notyfikowana jako dokument nr C (2006) 3474), [w:] Dz.U. UE nr L 243 z 6 września 2006 roku
- Decyzja KE nr 595/2006 z 4 sierpnia 2006 roku ustalająca wykaz regionów kwalifikujących się do finansowania z funduszy strukturalnych w ramach celu konwergencja w latach 2007–2013 (notyfikowana jako dokument nr C (2006) 3475), [w:] Dz.U. UE nr L 243 z 6 września 2006 roku
- Decyzja KE nr 769/2006 z 31 października 2006 roku określająca wykaz regionów i obszarów kwalifikujących się w latach 2007–2013 do finansowania ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach współpracy transgranicznej i transnarodowej będących częściami składowymi celu Europejska współpraca terytorialna (notyfikowana jako dokument nr C (2006) 5144), [w:] Dz.U. UE nr L 312 z 11 listopada 2006 roku
- Decyzja KE nr 191/2007 z 26 marca 2007 roku zmieniająca decyzję 594/2006 ustalającą indykatywny podział środków na zobowiązania między państwa członkowskie dla celu Konwergencja w latach 2007–2013 w odniesieniu do Bułgarii i Rumunii (notyfikowana jako dokument nr C (2007) 1290), [w:] Dz.U. UE nr L 87 z 28 marca 2007 roku
- Decyzja KE nr 349/2007 z 15 maja 2007 roku zmieniająca decyzję 2006/609/WE ustalającą orientacyjny podział środków przydzielonych państwom członkowskim na zobowiązania wynikające z celu europejskiej współpracy terytorialnej na lata 2007–2013 w odniesieniu do Bułgarii i Rumunii (notyfikowana jako dokument nr C (2007) 2047), [w:] Dz.U. UE nr L 131 z 23 maja 2007 roku
- Decyzja KE nr 606/2007 z 8 sierpnia 2007 roku ustanawiająca zasady wdrażania przepisów dotyczących transportu z Decyzji Rady 162/2007, Euratom ustanawiającej instrument finansowy ochrony ludności (notyfikowana jako dokument nr C (2007) 3769) (tekst mający znaczenie dla EOG), [w:] Dz.U. UE nr L 241 z 14 września 2007 roku
- Decyzja KE nr CCI2007PL16UNS00 z 7 maja 2007 roku zatwierdzająca niektóre elementy narodowych strategicznych ram odniesienia dla Polski
- Decyzja KE nr CCI 2007 PL 051 PO 001 z 28 września 2007 roku w sprawie przyjęcia pomocy wspólnotowej programu operacyjnego Europejskiego Funduszu Społecznego objętego celem „Konwergencja” w regionach w Polsce
- Decyzja PE i Rady nr 1600/2002 z 22 lipca 2002 roku ustanawiająca szósty wspólnotowy program działań w zakresie środowiska naturalnego, [w:] Dz.U. UE nr L 242 z 10 września 2002 roku
- Decyzja PE i Rady nr 1786/2002 z 23 września 2002 roku przyjmująca Program działań Wspólnotowych w dziedzinie zdrowia publicznego (2003–2008), [w:] Dz.U. UE nr L 271 z 9 października 2002 roku

- Decyzja PE i Rady nr 2235/2002 z 3 grudnia 2002 roku przyjmująca wspólnotowy program poprawy skuteczności systemów podatkowych na rynku wewnętrznym (Program Fiscalis 2003–2007), [w:] Dz.U. UE nr L 341 z 17 grudnia 2002 roku
- Decyzja PE i Rady nr 20/2004 z 8 grudnia 2003 roku ustanawiająca ogólne warunki ramowe finansowania działań Wspólnoty wspomagających politykę ochrony konsumentów w latach 2004–2007 (tekst mający znaczenie dla EOG), [w:] Dz.U. UE nr L 5 z 9 stycznia 2004 roku
- Decyzja PE i Rady nr 786/2004 z 21 kwietnia 2004 roku zmieniająca Decyzje nr 1720/1999, nr 253/2000, nr 508/2000, nr 1031/2000, nr 1445/2000, nr 163/2001, nr 1411/2001, nr 50/2002, nr 466/2002, nr 1145/2002, nr 1513/2002, nr 1786/2002, nr 291/2003 i nr 20/2004 w celu dostosowania kwot referencyjnych dla uwzględnienia rozszerzenia Unii Europejskiej, [w:] Dz.U. UE nr L 138 z 30 kwietnia 2004 roku
- Decyzja PE i Rady nr 456/2005 z 9 marca 2005 roku ustanawiająca wieloletni program wspólnotowy mający na celu zwiększenie dostępności, użyteczności i wykorzystania zasobów cyfrowych w Europie (tekst mający znaczenie dla EOG), [w:] Dz.U. UE nr L 79 z 24 marca 2005 roku
- Decyzja PE i Rady nr 1639/2006 z 24 października 2006 roku ustanawiająca Program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji (2007–2013), [w:] Dz.U. UE nr L 310 z 9 listopada 2006 roku
- Decyzja PE i Rady nr 1672/2006 z 24 października 2006 roku ustanawiająca wspólnotowy program na rzecz zatrudnienia i solidarności społecznej – Progress, [w:] Dz.U. UE nr L 315 z 15 listopada 2006 roku
- Decyzja PE i Rady nr 1718/2006 z 15 listopada 2006 roku w sprawie wprowadzenia w życie programu wspierającego europejski sektor audiowizualny (MEDIA 2007), [w:] Dz.U. UE nr L z 327 z 24 listopada 2006 roku
- Decyzja PE i Rady nr 1719/2006 z 15 listopada 2006 roku ustanawiająca program Młodzież w działaniu na okres 2007–2013, [w:] Dz.U. UE nr L 327 z 24 listopada 2006 roku
- Decyzja PE i Rady nr 1720/2006 z 15 listopada 2006 roku ustanawiająca program działań w zakresie uczenia się przez całe życie, [w:] Dz.U. UE nr L 327 z 24 listopada 2006 roku
- Decyzja PE i Rady nr 1903/2006 z 12 grudnia 2006 roku ustanawiająca program Kultura (2007–2013), [w:] Dz.U. UE nr L 378 z 27 grudnia 2006 roku
- Decyzja PE i Rady nr 1904/2006 z 12 grudnia 2006 roku ustanawiająca Program Europa dla Obywateli na rzecz promowania aktywnego obywatelstwa europejskiego na lata 2007–2013, [w:] Dz.U. UE nr L 387 z 27 grudnia 2006 roku
- Decyzja PE i Rady nr 1926/2006 z 18 grudnia 2006 roku ustanawiająca Program działań Wspólnoty w dziedzinie polityki ochrony konsumentów (2007–2013) (tekst mający znaczenie dla EOG), [w:] Dz.U. UE nr L 404 z 30 grudnia 2006 roku
- Decyzja PE i Rady nr 1982/2006 z 18 grudnia 2006 roku dotycząca Siódmego Programu Ramowego Wspólnoty Europejskiej w zakresie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji (2007–2013), [w:] Dz.U. UE nr L 412 z 30 grudnia 2006 roku
- Decyzja PE i Rady nr 573/2007 z 23 maja 2007 roku ustanawiająca Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców na lata 2008–2013 jako część programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi” oraz uchylająca decyzję Rady 904/2004, [w:] Dz.U. UE nr L 144 z 6 czerwca 2007 roku
- Decyzja PE i Rady nr 574/2007 z 23 maja 2007 roku ustanawiająca Fundusz Granic Zewnętrznych na lata 2007–2013 jako część programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”, [w:] Dz.U. UE nr L 144 z 6 czerwca 2007 roku
- Decyzja PE i Rady nr 575/2007 z 23 maja 2007 roku ustanawiająca Europejski Fundusz Powrotów Imigrantów na lata 2008–2013 jako część programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”, [w:] Dz.U. UE nr L 144 z 6 czerwca 2007 roku
- Decyzja PE i Rady nr 624/2007 z 23 maja 2007 roku ustanawiająca program działań dla celów we Wspólnocie (Cła 2013), [w:] Dz.U. UE nr L 154 z 14 czerwca 2007 roku

- Decyzja PE i Rady nr 779/2007 z 20 czerwca 2007 roku ustanawiająca na lata 2007–2013 program szczegółowy na rzecz zapobiegania i zwalczania przemocy wobec dzieci, młodzieży i kobiet oraz na rzecz ochrony ofiar i grup ryzyka (program Daphne III) jako część programu ramowego Prawa podstawowe i sprawiedliwość, [w:] Dz.U. UE nr L 173 z 3 lipca 2007 roku
- Decyzja PE i Rady nr 1149/2007 z 25 września 2007 roku ustanawiająca na lata 2007–2013 program szczegółowy Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych jako część programu ramowego Prawa podstawowe i sprawiedliwość, [w:] Dz.U. UE nr L 257 z 3 października 2007 roku
- Decyzja PE i Rady nr 1150/2007 z 25 września 2007 roku ustanawiająca na lata 2007–2013 program szczegółowy Profilaktyka narkotykowa i informacja o narkotykach jako część programu ramowego Prawa podstawowe i sprawiedliwość, [w:] Dz.U. UE nr L 257 z 3 października 2007 roku
- Decyzja PE i Rady nr 1350/2007 z 23 października 2007 roku ustanawiająca Drugi wspólnotowy program działań w dziedzinie zdrowia na lata 2008–2013 (tekst mający znaczenie dla EOG), [w:] Dz.U. UE nr L 301 z 20 listopada 2007 roku
- Decyzja PE i Rady nr 1482/2007 z 11 grudnia 2007 roku ustanawiająca wspólnotowy program poprawy skuteczności systemów podatkowych na rynku wewnętrznym (Program Fiscalis 2013) i uchylająca decyzję nr 2235/2002, [w:] Dz.U. UE nr L 330 z 15 grudnia 2007 roku
- Decyzja Rady nr 424/1990 z 26 czerwca 1990 roku w sprawie wydatków w dziedzinie weterynarii, [w:] Dz.U. WE nr L 224 z 18 sierpnia 1990 roku
- Decyzja Rady nr 685/1990 z 21 grudnia 1990 roku dotycząca wdrażania Programu działania dotyczącego promocji rozwoju europejskiego przemysłu audiowizualnego (Media) 1991–1995, [w:] Dz.U. WE nr L 389 z 31 grudnia 1990 roku
- Decyzja Rady nr 133/1991 z 4 marca 1991 roku w sprawie wydatków w dziedzinie weterynarii, [w:] Dz.U. UE nr L 66 z 13 marca 1991 roku
- Decyzja Rady nr 438/1992 z 13 lipca 1992 roku w sprawie komputeryzacji weterynaryjnych procedur przywozowych (Projekt SHIFT), zmieniająca Dyrektywy nr 675/1990, 496/1991, 628/1991 i Decyzję 424/1990 oraz uchylająca Decyzję 192/1988, [w:] Dz.U. UE nr L 243 z 25 sierpnia 1992 roku
- Decyzja Rady nr 370/1994 z 21 czerwca 1994 roku zmieniająca Decyzję Rady nr 424/1990 w sprawie wydatków w dziedzinie weterynarii, [w:] Dz.U. UE nr L 168 z 2 lipca 1994 roku
- Decyzja Rady nr 563/1995 z 10 lipca 1995 roku na temat wdrażania Programu zachęcającego do rozwoju i dystrybucji europejskich prac audiowizualnych (Media II – rozwój i dystrybucja) 1996–2000, [w:] Dz.U. UE nr L 321 z 30 grudnia 1995 roku
- Decyzja Rady nr 381/1998 z 5 czerwca 1998 roku dotycząca wkładu Wspólnoty na rzecz funduszu ochrony Czarnobyla prowadzonego przez Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, [w:] Dz.U. UE nr L 171 z 17 czerwca 1998 roku
- Decyzja Rady nr 468/1999 z 28 czerwca 1999 roku ustanawiająca warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji, [w:] Dz.U. UE nr L 184 z 17 lipca 1999 roku
- Decyzja Rady nr 847/1999 z 9 grudnia 1999 roku ustanawiająca wspólnotowy program działań w dziedzinie ochrony ludności, [w:] Dz.U. UE nr L 327 z 21 grudnia 1999 roku
- Decyzja Rady nr 821/2000 z 20 grudnia 2000 roku w sprawie realizacji programu wspierającego rozwój, rozpowszechnianie i promocję europejskich utworów audiowizualnych (MEDIA Plus – Rozwój, Rozpowszechnianie i Promocja) (2001–2005), [w:] Dz.U. UE nr L 336 z 30 grudnia 2000 roku
- Decyzja Rady nr 572/2001 z 23 lipca 2001 roku zmieniająca Decyzję 424/1990 w sprawie wydatków w dziedzinie weterynarii, [w:] Dz.U. UE nr L 203 z 28 lipca 2001 roku
- Decyzja Rady nr 822/2001 z 27 listopada 2001 roku w sprawie stowarzyszenia krajów i terytoriów zamorskich ze Wspólnotą Europejską (Decyzja o Stowarzyszeniu Zamorskim), [w:] Dz.U. UE nr L 314 z 30 listopada 2001 roku
- Decyzja Rady nr 824/2001 z 16 listopada 2001 roku dotycząca dalszego wkładu Wspólnoty na rzecz funduszu ochrony Czarnobyla prowadzonego przez Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, [w:] Dz.U. UE nr L 308 z 27 listopada 2001 roku

- Decyzja Rady nr 12/2005 z 20 grudnia 2004 roku zmieniająca decyzję Rady nr 847/1999 w odniesieniu do przedłużenia wspólnotowego programu działań w dziedzinie ochrony ludności (tekst mający znaczenie dla EOG), [w:] Dz.U. UE nr L 6 z 8 stycznia 2005 roku
- Decyzja Rady nr 600/2005 z 12 lipca 2005 roku w sprawie wytycznych dla polityk zatrudnienia państw członkowskich, [w:] Dz.U. UE nr L 205 z 6 sierpnia 2005 roku
- Decyzja Rady nr 53/2006 z 23 stycznia 2006 roku zmieniająca Decyzję nr 424/1990 w sprawie wydatków w dziedzinie weterynarii, [w:] Dz.U. nr L 29 z 2 lutego 2006 roku
- Decyzja Rady nr 144/2006 z 20 lutego 2006 roku w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich (okres programowania 2007–2013), [w:] Dz.U. UE nr L 55 z 25 lutego 2006 roku
- Decyzja Rady nr 702/2006 z 6 października 2006 roku w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności, [w:] Dz.U. UE nr L 291 z 21 października 2006 roku
- Decyzja Rady nr 965/2006 z 19 grudnia 2006 roku zmieniająca Decyzję Rady nr 424/1990 w sprawie wydatków w dziedzinie weterynarii, [w:] Dz.U. UE nr L 397 z 31 grudnia 2006 roku
- Decyzja Rady nr 971/2006 z 19 grudnia 2006 roku dotycząca programu szczegółowego Współpraca, wdrażającego Siódmy Program Ramowy Wspólnoty Europejskiej w dziedzinie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji (2007–2013) (tekst mający znaczenie dla EOG), [w:] Dz.U. UE nr L z 30 grudnia 2006 roku
- Decyzja Rady nr 973/2006 z 19 grudnia 2006 roku dotycząca programu szczegółowego Ludzie, wdrażającego Siódmy Program Ramowy Wspólnoty Europejskiej w zakresie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji (2007–2013) (tekst mający znaczenie dla EOG), [w:] Dz.U. UE nr L 400 z 30 grudnia 2006 roku
- Decyzja Rady nr 974/2006 z 19 grudnia 2006 roku dotycząca programu szczegółowego Możliwości, wdrażającego Siódmy Program Ramowy Wspólnoty Europejskiej w zakresie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji (2007–2013) (tekst mający znaczenie dla EOG), [w:] Dz.U. UE nr L 400 z 30 grudnia 2006 roku
- Decyzja Rady nr 124/2007 z 12 lutego 2007 roku ustanawiająca na lata 2007–2013, jako część ramowego programu w sprawie bezpieczeństwa i ochrony wolności, szczegółowy program Zapobieganie, gotowość i zarządzanie skutkami terroryzmu i innymi rodzajami ryzyka dla bezpieczeństwa, [w:] Dz.U. UE nr L 058 z 24 lutego 2007 roku
- Decyzja Rady nr 125/2007 z 12 lutego 2007 roku ustanawiająca na lata 2007–2013, jako część ramowego programu w sprawie bezpieczeństwa i ochrony wolności, szczegółowy program Zapobieganie i walka z przestępczością, [w:] Dz.U. UE nr L 058 z 24 lutego 2007 roku
- Decyzja Rady nr 126/2007 z 12 lutego 2007 roku ustanawiająca na lata 2007–2013, jako część ramowego programu w sprawie podstawowych praw i wymiaru sprawiedliwości, szczegółowy program Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych, [w:] Dz.U. UE nr L 058 z 24 lutego 2007 roku
- Decyzja Rady nr 162/2007 z 5 marca 2007 roku ustanawiająca Instrument Finansowy Ochrony Ludności (tekst mający znaczenie dla EOG), [w:] Dz.U. UE nr L 071 z 10 marca 2007 roku
- Decyzja Rady nr 252/2007 z 19 kwietnia 2007 roku ustanawiająca na lata 2007–2013 program szczegółowy Prawa podstawowe i obywatelstwo jako część programu ramowego Prawa podstawowe i sprawiedliwość, [w:] Dz.U. UE nr L 110 z 27 kwietnia 2007 roku
- Decyzja Rady nr 435/2007 z 25 czerwca 2007 roku ustanawiająca Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich na lata 2007–2013 jako część programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”, [w:] Dz.U. UE nr L 168 z 28 czerwca 2007 roku
- Decyzja Rady nr 436/2007 z 7 czerwca 2007 roku w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich, [w:] Dz.U. UE nr L 163 z 23 czerwca 2007 roku
- Dokument programowy ESPON 2013 (wersja angielska), [w:] http://www.espon.pl/files/14_2/2/Dokument%20Programowy%20ESPON%202013%20zaakceptowany%20przez%20EC.pdf
- Dokument strategiczny Komisji Europejskiej Polityka Sąsiedztwa, COM (2004) 373 wersja ostateczna z 12 maja 2004 roku

- Dyrektywa PE i Rady nr 36/1997 z 30 czerwca 1997 roku zmieniająca dyrektywę Rady 89/552/EEG, w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich dotyczących wykonywania telewizyjnej działalności transmisyjnej, [w:] Dz.U. UE nr L 202 z 30 lipca 1997 roku
- Dyrektywa PE i Rady nr 60/2000 z 23 października 2000 roku ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, [w:] Dz.U. UE nr L 237 z 22 grudnia 2000 roku
- Dyrektywa PE i Rady nr 99/2003 z 17 listopada 2003 roku w sprawie monitorowania chorób odzwierzęcych i odzwierzęcych czynników chorobotwórczych, zmieniająca Decyzję Rady nr 424/1990 i uchylająca dyrektywę Rady nr 117/1992
- Dyrektywa PE i Rady nr 18/2004 z 31 marca 2004 roku w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi, [w:] Dz.U. UE nr L 134 z 31 kwietnia 2004 roku
- Dyrektywa Rady i PE nr 65/2007 z 11 grudnia 2007 roku zmieniająca Dyrektywę Rady nr 552/1989 w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, dotyczących wykonywania telewizyjnej działalności transmisyjnej (tekst mający znaczenie dla EOG), [w:] Dz.U. UE nr L 332 z 18 grudnia 2007 roku
- Dyrektywa Rady nr 409/1979 z 2 kwietnia 1979 roku w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, [w:] Dz.U. WE nr L 103 z 25 kwietnia 1979 roku
- Dyrektywa Rady nr 552/1989 z 3 października 1989 roku w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich, dotyczących wykonywania telewizyjnej działalności transmisyjnej, [w:] Dz.U. WE nr L 298 z 17 października 1989 roku
- Dyrektywa Rady nr 43/1992 z 21 maja 1992 roku w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, [w:] Dz.U. UE nr L 206 z 22 lipca 1992 roku
- Dyrektywa Rady nr 119/1992 z 17 grudnia 1992 roku wprowadzająca ogólne wspólnotowe środki zwalczania niektórych chorób zwierząt i szczególnie środki odnoszące się do choroby pęcherzykowej świń, [w:] Dz.U. UE nr L 62 z 15 marca 1993 roku
- Dyrektywa Rady nr 55/2001 z 20 lipca 2001 roku w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami, [w:] Dz.U. UE nr L 212 z 7 sierpnia 2001 roku
- Dyrektywa Rady 109/2003 z 25 listopada 2003 roku dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi, [w:] Dz.U. UE nr L 16 z 23 stycznia 2004 roku
- Dyrektywa Rady nr 83/2004 z 29 kwietnia 2004 roku w sprawie minimalnych standardów dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub osób, które, z innych powodów, potrzebują ochrony międzynarodowej, oraz zakresu przyznanej im ochrony, [w:] Dz.U. UE nr L 304 z 30 września 2004 roku
- Dyrektywa Rady nr 114/2004 z 13 grudnia 2004 roku w sprawie warunków przyjmowania obywateli państw trzecich w celu odbywania studiów, udziału w wymianie młodzieży szkolnej, szkoleniu bez wynagrodzenia lub wolontariacie, [w:] Dz.U. UE nr L 375 z 23 grudnia 2004 roku
- Dyrektywa Rady nr 71/2005 z 12 października 2005 roku w sprawie szczególnej procedury przyjmowania obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych, [w:] Dz.U. UE nr L 289 z 3 listopada 2005 roku
- Dyrektywa Rady nr 94/2005 z 20 grudnia 2005 roku w sprawie wspólnotowych środków zwalczania grypy ptaków i uchylająca Dyrektywę nr 40/1992, [w:] Dz.U. UE nr L 10 z 14 stycznia 2006 roku
- Działania zewnętrzne poprzez programy tematyczne w ramach przyszłej perspektywy finansowej na lata 2007–2013, COM (2005) 324 końcowy
- European Parliament Resolution on the role of the regions in the construction of a democratic Europe and the outcome of the Conference of the Regions (13 April 1984), [w:] Dz.U. UE nr C 125 z 17 maja 1982 roku
- European Parliament Resolution on Community regional policy and the role of the regions, [w:] Dz.U. UE nr C 326 z 19 grudnia 1988 roku

- European Parliament resolution on the Commission White Paper on European Governance, (COM (2001) 428 – C5-0454/2001 – 2001/2181 (COS)), [w:] Dz.U. UE nr C 153E z 27 czerwca 2002 roku
- Europejski Kodeks Dobrej Administracji uchwalony przez Parlament Europejski 6 września 2001 roku, [tekst w:] http://www.wrotamalopolski.pl/NR/rdonlyres/846F0483-5236-40FD-8E24-F805441933EA/4393/europejski_kodeks_dobrej_administracji.pdf
- Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej – EUWT, [w:] http://www.cor.europa.eu/document/activities/egtc/CoR_EGTC_Study_PL.pdf
- Fundusz dla Organizacji Pozarządowych. Dokument ramowy. Mechanizm Finansowy EOG oraz Norweski Mechanizm Finansowy 2004–2009, [w:] <http://www.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/C280B969-F646-4B3C-8C12-800F04836C14/17197/NGOFundFramework27JanPL.doc>
- Fundusz Spójności – realizacja projektów w latach 2000–2006 oraz kierunki działań do 2010 roku, [w:] www.mrr.gov.pl/MRR/Forms/MRR_Podstawowy.aspx?NRMODE=Published&NRORIGINALURL=%2fhotlinks%2fRealizacja%2bFunduszu%2bSp%25C3%25B3jnosci%2ehtm&NRNODEGUID=%7bf29FC2F2-4A63-44CD-9634-0A48E180B6A2%7d&NRCACHEHINT=NoModifyGuest#fs0006
- Fundusz Stypendialny i Szkoleniowy i Fundusz Wymiany Kulturalnej – zakres i podstawy wdrażania, [w:] <http://www.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/A61FF425-EFD6-46F8-B559-3BC96054EF22/31695/FSSFWKERMfinalstrona.pdf>
- Granty blokowe. Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Norweski Mechanizm Finansowy 2004–2009, wersja z lutego 2006 roku, [w:] http://www.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/444FD9F8-0DD1-4075-9555-1D1226CCDC15/17471/Granty_blokowe_luty_2006.pdf
- Growing Regions, growing Europe. Fourth report on economic and social cohesion, Luxembourg 2007
- IEE Work Programme 2007, s. 86–87 [w:] http://ec.europa.eu/energy/intelligent/call_for_proposals/doc/wp2007_en.pdf
- Indicators for monitoring and evaluation: a practical guide. The New Programming Period 2007-2013: Methodological Working Papers, 1 June 2006 (CDRR-05-0029-01-EN)
- Informacja NIK o wynikach kontroli przygotowania administracji publicznej do pozyskiwania i wykorzystania funduszy strukturalnych, Warszawa, nr 12 (2004)
- Informacja o działaniach Rządu mających na celu uzyskanie i wykorzystanie środków wspólnotowych dostępnych w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej, [w:] Monitor Europejski, nr 6 (2004)
- Informacja o najważniejszych zmianach w ustawie Prawo zamówień publicznych, [w:] http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/9B4C6D7E-3AE0-4BFC-9494-AC39003A9611/18891/Opis_uchwalonej_ustawy_07_04_2007.pdf
- Informacja o stanie realizacji PO współfinansowanych z funduszy strukturalnych UE, [w:] http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/A134898F-71CD-47E5-B623-437A7E12C89B/39299/informacjaIII-kwartal2007_05112007_.pdf
- Inicjatywa JASPERS w Polsce, wsparcie przygotowania dużych projektów, Warszawa 2007, [w:] http://www.funduszspojnosci.gov.pl/NR/rdonlyres/5D344D5E-EEEE-4D599D85EA71FD66BBCA/34008/270307_JASPERS.pdf
- JASPERS: Technical Assistance for Project Preparation, [w:] http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/2007/jjj/doc/pdf/jaspers_info_note.pdf
- Jednolity Akt Europejski, [w:] Dz.U. UE nr L 169 z 29 czerwca 1987 roku
- JEREMIE: A Joint REGIO-EIF/EIB Initiative Supporting Improved Access to Finance for SMEs, [w:] http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/2007/jjj/doc/pdf/jeremie_info_note.pdf
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (KPP)
- „Kodeks etyki służby cywilnej”, ustanowiony zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 października 2002 roku, [w:] Monitor Polski, nr 46, poz. 683
- Kompleksowy Raport Monitorujący w sprawie przygotowań Polski do członkostwa z dnia 5 listopada 2003 roku, [w:] Monitor Integracji Europejskiej, nr 69 (2003)

- Komunikat KE dla Rady i PE, Finasowanie Natura 2000, COM (2004) 431
- Komunikat KE do PE, Rady, EKE-S i KR – Wspólne zasady wdrażania modelu *flexicurity*, COM (2007) 359 wersja ostateczna z 27 czerwca 2007 roku
- Komunikat KE do Rady i PE – Polityka spójności i miasta – Rola miast i aglomeracji w odniesieniu do wzrostu i zatrudnienia w regionach, COM (2006) 385 z 12 lipca 2006 roku
- Komunikat KE do Rady i PE. Wspólne działania na rzecz wzrostu i zatrudnienia: Wspólnotowy program lizboński z 20 lipca 2005 roku, COM (2005) 330 końcowy
- Komunikat KE do Rady i PE: Sprawozdanie roczne 2007 na temat wspólnotowej polityki rozwoju i realizacji pomocy zewnętrznej w 2006 roku, SEK (2007) 840, [w:] http://ec.europa.eu/europeaid/reports/annual_report_2007/europeaid_annual_report_2007_highlights_pl.pdf
- Komunikat KE do Rady i PE: Instrument Pomocy Przedakcesyjnej – Wieloletnie Orientacyjne Ramy Finansowe na lata 2008–2010, COM (2006) 672 wersja finalna
- Komunikat KE „Europa i Azja: strategiczne ramy wzmocnionej współpracy”, COM (2001) 469 wersja ostateczna z dnia 4 września 2001 roku
- Komunikat KE „Nowe partnerstwo z Azją Południowo-Wschodnią”, COM (2003) 399 wersja ostateczna z 9 lipca 2003 roku
- Komunikat KE „Od Kairu do Lizbony – Partnerstwo strategiczne między UE i Afryką”, COM (2007) 357 wersja ostateczna z 27 czerwca 2007 roku
- Komunikat KE Partnerstwo strategiczne UE – Indie, COM (2004) 430 wersja ostateczna z 16 czerwca 2004 roku
- Komunikat KE – Polityka spójności wspierająca wzrost gospodarczy i zatrudnienie – Strategiczne wytyczne Wspólnoty na lata 2007–2013 {SEC(2005) 904}, COM (2005) 299 końcowy, 5/07/2005
- Komunikat KE „Silniejsze partnerstwo między UE a Ameryką Łacińską”, COM (2005) 636 wersja ostateczna z dnia 8 grudnia 2005 roku
- Komunikat KE w sprawie uproszczenia i udoskonalenia prawodawstwa w zakresie wspólnej polityki rolnej, COM (2005) 509 końcowy z 19 października 2005 roku
- Komunikat prasowy – UE i Afryka zwracają się do głębszej przebudowy wzajemnych stosunków podczas drugiego szczytu UE-Afryka w Lizbonie, 6 grudnia 2007 roku, [w:] <http://www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/1864&format=PDF&aged=0&language=PL&guiLanguage=en>
- Konkluzje Prezydencji, Rada Europejska, 21–23 marca 2005 roku
- Konsensus europejski w sprawie rozwoju, wspólne oświadczenie Rady, Parlamentu Europejskiego i Komisji, przyjęte 22 listopada 2005 roku, [w:] Dz.U UE nr C 46 z 24 lutego 2006 roku
- Krajowe wytyczne dotyczące kwalifikowania wydatków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007–2013
- Krajowy Plan Strategiczny Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, Warszawa 2007
- Krajowy Program Reform na lata 2005–2008, Warszawa 2005
- Lifelong Learning Programme: part I – priorities of the 2007 general call for proposals (eac/61/2006), [w:] http://ec.europa.eu/education/programmes/llp/call/part1_en.pdf
- LIFE+ Przyroda i Różnorodność biologiczna Podręcznik dla wnioskodawców 2007, [w:] http://www.ekoportal.pl/sep/cms/export/sites/default/Fundusze UE/GaleriaPlikow_FUE/Pliki_LIFE/ Podrecznik_LIFE_Przyroda_i_Roznorodnosc_biologiczna.pdf
- Linia demarkacyjna pomiędzy Programami Operacyjnymi Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej, [w:] http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/1EF32173-D277-4B56-ADB3-A1BB28EA2E16/41799/LiniaDemarkacyjna_poKK.pdf
- Media 2007 (2007–2013), i2i Audiovisual, wezwanie do składania wniosków EACEA 29/2007, [w:] http://mediadesk.com.pl/upload/Przewodnik_EACEA_292007_i2i_audiovisual_pl.doc
- Media 2007 (2007–2013), Wezwanie do składania wniosków EACEA/12/07; Wytyczne do składania wniosków w celu uzyskania wsparcia finansowego Wspólnoty na wdrożenie projektów pilotażowych, [w:] http://mediadesk.com.pl/upload/07-04-04_Guidelines_EACEA_12%2007_PL.doc

- Memorandum of understanding in respect of Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions (JASPERS) between The European Commission, The European Investment Bank and European Bank for Reconstruction and Development, Brussels 2006, [w:] http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/2007/jjj/doc/pdf/jaspers_mou_signed.pdf
- Memorandum of Understanding wdrażania Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego, [w:] http://www.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/FB1E31D4-F22A-44BA-A479-03180E07F5B7/0/mech_finans_pl_mou_EOG.pdf
- Memorandum of Understanding wdrażania Norweskiego Mechanizmu Finansowego, [w:] http://www.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/CD5F1D0D-E78C-435097BF258D5ACBA305/0/mech_finans_mou_norwegia.pdf
- Młodzież w Działaniu 2007–2013, przewodnik, [w:] http://www.mlodziej.org.pl/index.php/ida/820/przewodnik_PL.doc
- Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006, [w:] <http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/E0D8EA34-3201-46C2-80EA-D04860DFB5A6/21491/NPR20042007.pdf>
- Narodowa Strategia Spójności 2007–2013, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, Warszawa 2007
- Ogólne wytyczne polityki gospodarczej państw członkowskich i Wspólnoty z 12 lipca 2005 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 205 z 6 sierpnia 2005 roku
- Opinia KR w sprawie komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego ustanawiającego program ramowy „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi” na lata 2007–2013, [w:] Dz.U. UE nr C 115 z 16 maja 2006 roku
- Opinia EKE-S w sprawie wniosków o utworzenie czterech funduszy w ramach programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”, [w:] Dz.U. UE nr C 88 z 11 kwietnia 2006 roku
- Opinia EKE-S z 5 lipca 2006 roku w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich (WE, Euratom) COM (2006) 99 wersja ostateczna – 2006/0039 (CNS), [w:] Dz.U. UE nr C 309 z 16 grudnia 2006 roku
- Opinia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 2/2006 z 28 czerwca 2006 roku na temat wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich, [w:] Dz.U. UE nr C 203 z 25 sierpnia 2006 roku
- Opinia merytoryczna i informacja prawna w sprawie Projektu Decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej Program działań dla celów we Wspólnocie (Custom 2008–2013) (COM(2006) 201 final), [w:] http://209.85.135.104/search?q=cache:NnYIPg2pKCsJ:parl.sejm.gov.pl/SUE5.nsf/0/C12570A00022D901C125718B0049E2E6/%24file/1342-06.RTF+%22C%5%82a+2013%22&hl=pl&ct=clnk&cd=3&gl=pl&lr=lang_pl
- Opinion of the Economic and Social Committee on „The role of the European Investment Bank in European regional policy”, [w:] Dz.U. UE nr C 367 20 grudnia 2000 roku
- Orzeczenie BVerwG z 23 kwietnia 1998 roku, [w:] BVerwGE nr 40 (1999), tom 106
- Orzeczenie ETS z 29 kwietnia 1999 roku – C-224/97 – Erich Ciola vs. Land Vorarlberg, [w:] EuGH Slg. (1999) I
- Partnership Agreement ACP-EC. Signed in Cotonou on 23 June 2000. Revised in Luxembourg on 25 June 2005, [w:] http://www.europarl.europa.eu/intcoop/acp/03_01/pdf/cotonou_2006_en.pdf
- Pismo w sprawie poprawek nr 1/2008 (13659/2007 – C6-0341/2007) do projektu budżetu ogólnego Unii Europejskiej na rok budżetowy 2008, [w:] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0473+0+DOC+XML+V0//DE>
- Plan Działania Komisji Dojrzewiające partnerstwo – wspólne interesy i wyzwania w relacjach UE – Chiny, [w:] COM (2003) 533 wersja ostateczna z 10 września 2003 roku
- Platności bezpośrednie UE jako instrument wsparcia sektora rolnego – przeszłość, teraźniejszość i przyszłość*, Warszawa 2004
- Podział środków w ramach Mechanizmów Finansowych EOG oraz Norweskiego na lata 2004–2009 wg Programu Operacyjnego ze zmianami z 14 listopada 2006 roku, [w:] <http://www.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/211D3DC4-DA2B-4306-BAAF-BD48AA5EAA2B/28264/PodzialsrodkowwramachMFPO2006.pdf>

- Pojedyncze projekty. Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Norweski Mechanizm Finansowy 20042009, Wytyczne, luty 2006, [w:] <http://www.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/DBDE4E26-E3EB-4D90-B79A-8ED6E54FA984/18401/Pojedynczeprojektyluty2006.pdf>
- Polska struktura zarządzania dotycząca wdrażania Mechanizmu Finansowego EOG, Aneks A do Memorandum of Understanding wdrażania Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego, [w:] http://www.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/FB1E31D4-F22A-44BA-A479-03180E07F5B7/0/mech_finans_pl_mou_EOG.pdf
- Polski system zarządzania dotyczący wdrażania NMF, Aneks A do Memorandum of Understanding wdrażania Norweskiego Mechanizmu Finansowego, [w:] http://www.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/FB1E31D4-F22A-44BA-A47903180E07F5B7/0/mech_finans_pl_mou_EOG.pdf
- Porozumienie Międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją z 17 maja 2006 roku w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami, [w:] Dz.U. UE nr C 139 z 14 czerwca 2006 roku
- Posiedzenie Komitetu Europejskiego Rady Ministrów w dniu 17 kwietnia 2007 roku, Fundusz Stypendialny i Szkoleniowy i Fundusz Wymiany Kulturalnej – zakres i podstawy wdrażania, [w:] <http://www.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/A61FF425-EFD6-46F8-B559-3BC96054EF22/31695/FSSFWKKERMfinalstrona.pdf>
- Postępy we wdrażaniu Mechanizmów Finansowych, Komunikat Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, [w:] http://www.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/F55F2588-14F6-417B-8D6B-8396265C7E4A/36872/eog_220807r.pdf
- Powiadomienie KE dotyczące Programu Młodzież w działaniu na lata 2007–2013 – warunkowa publikacja przewodnika programowego, [w:] Dz.U. UE nr C 295 z 5 grudnia 2006 roku
- Presidency Conclusions: European Council meeting in Laeken, 14–15 December 2001
- Prognoza wydatkowania środków z funduszy strukturalnych w 2007 roku. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 20 marca 2007 roku, [w:] <http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/7B2DE6C5-3A77-4F05-A259-FA7E048B1B1D/30344/Prognozawydatkowzfunduszystrukturalnychw2007naRM2.pdf>
- Program Europa dla Obywateli, Przewodnik programowy, [w:] http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/guide/documents/programme_guide_pl.pdf
- Program Kultura 2007–2013, informacje ogólne, [w:] <http://www.mk.gov.pl/pkk/doc/Kultura2k7-13.pdf>
- Programme „Criminal Justice”. Annual Work Programme 2007, [w:] http://ec.europa.eu/justice_home/funding/jpen/doc/awp_jpen_en.pdf
- Program Operacyjny dla wykorzystania środków finansowych w ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego, Warszawa 2005, wersja zatwierdzona przez Radę Ministrów 26 lipca 2005 roku ze zmianami przyjętymi przez Radę Ministrów 14 listopada 2006 roku oraz 22 czerwca 2007 roku, [w:] http://www.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/ACD5E04825404558A3CBCC85AF32771F/34665/POdokument_ost_22_06_stro-nawww.pdf
- Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, Warszawa 2006, [w:] <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/28CC490F-4B2D-4785-81F9-CA07A72B286F/40880/POiIS051208.pdf>
- Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007–2013, Warszawa 2007, [w:] http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/DAA32AB7-6D1E-4D22-B218-CCE59B9339F5/39246/POIG_01102007.pdf
- Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Warszawa 2007
- Program Operacyjny Pomoc Techniczna, Warszawa 2007, [w:] <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/F4DE8328-CB66-40B3-84A5-1A5AD6280AB1/35171/POPT20072014.pdf>
- Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013, Warszawa 2007, [w:] http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/302EC935-4851-4D96-A6A8-098BDDA0976B/38401/PORPW_2_10_2007.pdf
- Program Operacyjny „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007–2013” (projekt), Warszawa 2007
- Program Operacyjny URBACT II (wersja angielska), [w:] http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/284EA0C7-DD1E-40F9-9C68-00085E5F89B0/39229/URBACT_II_OP_30_june_091.pdf

- 7 Program Ramowy Wspólnoty Europejskiej badań, rozwoju technologicznego i wdrożeń (2007–2013), [w:] http://www.kpk.gov.pl/pliki/6637/7PR_informacja_for_net.pdf
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, Warszawa 2007
- Program tematyczny na rzecz promocji demokracji i praw człowieka na świecie w ramach przyszłej perspektywy finansowej (2007–2013), COM (2006) 23
- Programy (grupy projektów). Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Norweski Mechanizm Finansowy 2004–2009, wytyczne, luty 2006, [w:] http://www.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/DBDE4E26-E3EB-4D90-B79A-8ED6E54FA984/17470/Programy_luty_2006.pdf
- Projekt Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2007–2013, zaakceptowany przez Radę Ministrów w dniu 6 września 2005 roku, [w:] http://www.nsr.gov.pl/NR/rdonlyres/F36C4DA8-A738-4BCA-BF37-45903AFDCACA/14584/nsrr_zwp72.pdf
- Projekt rezolucji Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie w sprawie realizacji wspólnych celów dotyczących działań młodzieży w ramach wolontariatu z 31 października 2007 roku, [w:] <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/07/st14/st14425.p107.pdf>
- Projekt Ustawy o Europejskim Ugrupowaniu Współpracy Terytorialnej z 22 sierpnia 2007 roku, [w:] http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/475CC105-A998-4DA2-91E6-0003BB68ED3E/37035/projekt_ustawy_o_EUWT1.pdf
- Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Globalisation adjustment Fund, [w:] http://ec.europa.eu/employment_social/news/2006/mar/com06091_final_en.pdf
- Protokół ustaleń między Wspólnotą Europejską a Radą Federacji Szwajcarskiej w sprawie wkładu Konfederacji Szwajcarskiej na rzecz zmniejszenia różnic gospodarczych i społecznych w rozszerzonej Unii Europejskiej [w:] Decyzja Rady upoważniająca do zawarcia w imieniu Wspólnoty Europejskiej Protokołu ustaleń między Wspólnotą Europejską a Radą Federacji Szwajcarskiej w sprawie wkładu Konfederacji Szwajcarskiej na rzecz zmniejszenia różnic gospodarczych i społecznych w rozszerzonej Unii Europejskiej, oraz upoważniającej niektóre Państwa Członkowskie do zawarcia indywidualnych umów z Konfederacją Szwajcarską dotyczących wdrożenia przedmiotowego Protokołu COM (2005) 468 końcowy z 20 października 2005 roku
- Przewodnik po Funduszu Spójności 2000–2006, [w:] www.bip.fos.wroc.pl/d/inne/Przewodnik_po_FS-KE.doc
- Ramy Programowe Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy, [w:] <http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/1732FA01-4680-4026-B963-AAD6289412AF/41481/AneksIdoUmowyRamowej2.pdf>
- Raport Generalny nt. działalności Unii Europejskiej 2006, Bruksela–Luksemburg 2007
- Raport KE „European Values in Globalised World” (COM (2005) 525 final, 20/10/2005, [w:] <http://www.europa.eu/scadplus/leg/fr/cha/c10150.htm>)
- Raport końcowy z realizacji zadań przewidzianych w Programie naprawczym zwiększającym absorpcję funduszy strukturalnych w ramach NPR 2004–2006, [w:] http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/9B4C6D7E-3AE0-4BFC-9494-AC39003A9611/27839/RMraport_koncowy_program_naprawczy.pdf
- Raport na temat rezultatów negocjacji o członkostwo Rzeczypospolitej w Unii Europejskiej, Warszawa 2002
- Raport otwarcia jako raport otwarty, [w:] Raport otwarcia projektu w poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej, Warszawa 2006
- Raport 2007 z realizacji Krajowego Programu Reform na lata 2005–2008, Warszawa 2007, [w:] <http://www.mg.gov.pl/NR/rdonlyres/0746DBC2-DC33-49DB-A9DD-761B2C5DEAB8/38724/Raport2007zwdraaniaKPR1.pdf>
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Zachodniopomorskiego, Szczecin 2007, [w:] http://www.um-zachodniopomorskie.pl/zalaczniki/tpo_wz_2007_-_2013.pdf
- Regulation of the European Parliament and of the Council No 1261/1999 of 21 June 1999 on the European Regional Development Fund, [w:] Dz.U. UE nr L 161 z 16 czerwca 1999 roku
- Regulation of the Council No 724/75 of 18 March 1975 establishing a European Regional Development Fund, [w:] Dz.U. UE nr L 073 z 21 marca 1975 roku

- Regulation of the Council No 214/79 of 6 February 1979 amending Regulation (EEC) No 724/75 establishing European Regional Development Fund, [w:] Dz.U. UE nr L 035 z 9 lutego 1979 roku
- Regulation of the Council No 3641/85 of 20 December 1985 amending Regulation (EEC) No 1787/84 on the European Regional Development Fund, [w:] Dz.U. UE nr L 350 z 27 grudnia 1985 roku
- Regulation of the Council No 2052/88 of 24 June 1988 on the tasks of the structural funds and their effectiveness and on coordination of their activities between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments, [w:] Dz.U. UE nr L 185 z 24 czerwca 1988 roku
- Rezolucja legislacyjna PE w sprawie wniosku dotyczącego Rozporządzenia PE i Rady ustanawiającego Fundusz Solidarności UE (COM (2005) 0108 – C6-0093/2005 – 2005/0033(COD)) P6_TA (2006) 0218
- Rezolucja PE z 25 października 2007 roku w sprawie projektu budżetu ogólnego Unii Europejskiej na rok budżetowy 2008, Sekcja 3 – Komisja (C6-0287/2007 – 2007/2019(BUD))
- Rezolucja Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zgromadzonych w Radzie w sprawie wychodzenia naprzeciw obawom młodych ludzi w Europie – wprowadzanie w życie Europejskiego Paktu na rzecz Młodzieży i wspieranie aktywnego obywatelstwa, [w:] Dz.U. UE nr C 292 z 24 listopada 2005 roku
- Rozporządzenie KE nr 1750/1999 z 23 lipca 1999 roku w sprawie szczegółowych zasad stosowania rozporządzenia Rady nr 1257/1999 dotyczącego wspierania rozwoju obszarów wiejskich ze środków Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnych (EAGGF), [w:] Dz.U. UE nr L 214 z 13 sierpnia 1999 roku
- Rozporządzenie KE nr 1159/2000 z 30 maja 2000 roku odnośnie do działań informacyjnych i promocyjnych realizowanych przez Państwa Członkowskie odnośnie do pomocy z Funduszy strukturalnych, [w:] Dz.U. UE nr L 130 z 31 maja 2000 roku
- Rozporządzenie KE nr 1386/2002 z 29 lipca 2002 roku ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady nr 1164/94 w zakresie systemów zarządzania i kontroli pomocy przyznanej z Funduszu Spójności i procedury dokonywania korekt finansowych, [w:] Dz.U. UE nr L 201 z 31 lipca 2002 roku
- Rozporządzenie KE nr 2182/2002 z 6 grudnia 2002 roku ustanawiające szczegółowe zasady stosowania Rozporządzenia Rady nr 2075/92 w odniesieniu do Wspólnotowego Funduszu Tytoniowego, [w:] Dz.U. UE nr L 331 z 7 grudnia 2002 roku
- Rozporządzenie KE nr 2342/2002 z 23 grudnia 2002 roku ustanawiające szczegółowe zasady wykonania Rozporządzenia Rady nr 1605/2002 w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich, [w:] Dz.U. UE nr L 357 z 31 grudnia 2002 roku
- Rozporządzenie KE nr 16/2003 z 6 stycznia 2003 roku ustanawiające specjalne szczegółowe zasady dla wykonania rozporządzenia Rady nr 1164/94 w zakresie kwalifikowania wydatków w kontekście środków częściowo finansowanych przez Fundusz Spójności, [w:] Dz.U. UE nr L 2 z 7 stycznia 2003 roku
- Rozporządzenie KE nr 448/2004 z 10 marca 2004 roku zmieniające rozporządzenie nr 1685/2000 ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady nr 1260/1999 w odniesieniu do warunków, jakie muszą spełniać wydatki na działania współfinansowane z funduszy strukturalnych i uchylające rozporządzenie nr 1145/2003, [w:] Dz.U. UE nr L 72 z 11 marca 2004 roku
- Rozporządzenie KE nr 621/2004 z 1 kwietnia 2004 roku ustanawiające zasady wykonywania Rozporządzenia Rady nr 1164/94 w odniesieniu do działań informacyjnych i promocyjnych dotyczących przedsięwzięć Funduszu Spójności, [w:] Dz.U. UE nr L 98 z 2 kwietnia 2004 roku
- Rozporządzenie KE nr 795/2004 z 21 kwietnia 2004 roku ustanawiające szczegółowe zasady w celu wdrożenia systemu jednolitych płatności określonego w Rozporządzeniu Rady nr 1782/2003 ustanawiającym wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającym określone systemy wsparcia dla rolników, [w:] Dz.U. UE nr L 141 z 30 kwietnia 2004 roku

- Rozporządzenie KE nr 1860/2004 z 6 października 2004 roku w sprawie stosowania art. 87 i 88 TWE w odniesieniu do pomocy w ramach zasady *de minimis* dla sektora rolnego i sektora rybołówstwa, [w:] Dz.U. UE L 325 z 28 października 2004 roku
- Rozporządzenie KE nr 1881/2005 z 17 listopada 2005 roku zmieniające Rozporządzenie Komisji nr 2182/2002 ustanawiające szczegółowe zasady stosowania Rozporządzenia Rady nr 2075/92 w odniesieniu do Wspólnotowego Funduszu Tytoniowego, [w:] Dz.U. UE nr L 301 z 18 listopada 2005 roku
- Rozporządzenie KE nr 885/2006 z 21 czerwca 2006 roku ustanawiające szczegółowe zasady stosowania Rozporządzenia Rady nr 1290/2005 w zakresie akredytacji agencji płatniczych i innych jednostek, jak również rozliczenia rachunków EFGR i EFRROW, [w:] Dz.U. UE nr L 171 z 23 czerwca 2006 roku
- Rozporządzenie KE nr 1828/2006 z 8 grudnia 2006 roku ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1080/2006 w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, [w:] Dz.U. UE nr L 371 z 27 grudnia 2006 roku
- Rozporządzenie KE nr 1857/2006 z 15 grudnia 2006 roku w sprawie stosowania art. 87 i 88 TWE w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw prowadzących działalność związaną z wytwarzaniem produktów rolnych oraz zmieniające Rozporządzenie nr 70/2001, [w:] Dz.U. UE. L nr 358 z 16 grudnia 2006 roku
- Rozporządzenie KE nr 1974/2006 z 15 grudnia 2006 roku ustanawiające szczegółowe zasady stosowania Rozporządzenia Rady nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), [w:] Dz.U. UE nr L 368 z 23 grudnia 2006 roku
- Rozporządzenie KE nr 1975/2006 z 7 grudnia 2006 roku ustanawiające szczegółowe zasady stosowania Rozporządzenia Rady nr 1698/2005 w zakresie wprowadzenia procedur kontroli, jak również wzajemnej zgodności w odniesieniu do środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich, [w:] Dz.U. UE nr L 368 z 23 grudnia 2006 roku
- Rozporządzenie KE nr 411/2007 z 17 kwietnia 2007 roku zmieniające Rozporządzenie nr 795/2004 ustanawiające szczegółowe zasady w celu wdrożenia systemu jednolitych płatności określonego w Rozporządzeniu Rady nr 1782/2003 ustanawiającym wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającym określone systemy wsparcia dla rolników, [w:] Dz.U. UE nr L 101 z 18 kwietnia 2007 roku
- Rozporządzenie KE 498/2007 z 26 marca 2006 roku ustanawiające szczegółowe zasady wykonania Rozporządzenia Rady nr 1198/2006 w sprawie Europejskiego Funduszu Rybackiego, [w:] Dz.U. UE nr L 120 z 10 maja 2007 roku
- Rozporządzenie KE nr 552/2007 z 22 maja 2007 roku ustanawiające maksymalną kwotę wkładu Wspólnoty w finansowanie programów prac w sektorze oliwy z oliwek i ustalające na rok 2007 pułapy budżetowe dla częściowo lub fakultatywnie wdrożonego systemu płatności jednolitych i roczne koperty finansowe dla systemu jednolitej płatności obszarowej przewidzianego w Rozporządzeniu Rady nr 1782/2003 oraz zmieniające to rozporządzenie, [w:] Dz.U. UE nr L 131 z 25 maja 2007 roku
- Rozporządzenie KE nr 608/2007 z 1 czerwca 2007 roku zmieniające Rozporządzenie nr 795/2004 ustanawiające szczegółowe zasady w celu wdrożenia systemu jednolitych płatności określonego w Rozporządzeniu Rady nr 1782/2003 ustanawiającym wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającym określone systemy wsparcia dla rolników, [w:] Dz.U. UE nr L 141 z 2 czerwca 2007 roku
- Rozporządzenie KE nr 718/2007 z 12 czerwca 2007 roku wdrażające rozporządzenie Rady nr 1085/2006 ustanawiające instrument pomocy przedakcesyjnej (IPA), [w:] Dz.U. UE nr L 170 z 29 czerwca 2007 roku

- Rozporządzenie KE nr 951/2007 z 9 sierpnia 2007 roku ustanawiające zasady stosowania programów współpracy transgranicznej finansowanych w ramach Rozporządzenia nr 1638/2006 określającego przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 10 sierpnia 2007 roku
- Rozporządzenie Ministra Finansów z 25 października 2007 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie przyznania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa tymczasowej akredytacji jako agencji płatniczej, w zakresie uruchamiania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich, [w:] Dz.U. RP z 2007 roku, nr 201, poz. 1451
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 2 marca 2007 roku w sprawie standardów usług rynku pracy, [w:] Dz.U. RP z 2007 roku, nr 47, poz. 315
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 2 marca 2007 roku w sprawie szczegółowych warunków prowadzenia przez publiczne służby zatrudnienia usług rynku pracy, [w:] Dz.U. RP z 2007 roku, nr 47, poz. 314
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 7 kwietnia 2004 roku w sprawie minimalnych wymagań utrzymywania gruntów rolnych w dobrej kulturze rolnej, [w:] Dz.U. RP z 2004 roku, nr 65, poz. 600
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 23 lutego 2005 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie minimalnych wymagań utrzymywania gruntów rolnych w dobrej kulturze rolnej, [w:] Dz.U. RP z 2005 roku, nr 36, poz. 326
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 7 kwietnia 2005 roku w sprawie minimalnych wymagań utrzymania gruntów rolnych w dobrej kulturze rolnej, [w:] Dz.U. RP z 2004 roku, nr 65, poz. 600
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 29 kwietnia 2005 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie minimalnych wymagań utrzymywania gruntów rolnych w dobrej kulturze rolnej, [w:] Dz.U. RP z 2005 roku, nr 80, poz. 702
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 20 kwietnia 2007 roku w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Grupy producentów rolnych” objętej Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, [w:] Dz.U. RP z 2007 roku, nr 81, poz. 550
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 11 kwietnia 2007 roku w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 [w:] Dz.U. RP z 2007 roku, nr 64, poz. 427
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 czerwca 2007 roku w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne”, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, [w:] Dz.U. RP z 2007 roku, nr 114, poz. 786
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 czerwca 2007 roku w sprawie warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty Strukturalne” objętych Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, [w:] Dz.U. RP z 2007 roku, nr 109, poz. 750
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 27 lipca 2007 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, [w:] Dz.U. RP z 2007 roku, nr 140, poz. 990 i 991
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 31 sierpnia 2007 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, [w:] Dz.U. RP z 2007 roku, nr 168, poz. 1182

- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 17 października 2007 roku w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, [w:] Dz.U. RP z 2007 roku, nr 200, poz. 1443
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 5 listopada 2007 roku w sprawie współczynnika przydziału indywidualnych ilości referencyjnych z krajowej rezerwy przeznaczony dla dostawców hurtowych w roku kwotowym 2007/2008, [w:] Dz.U. RP z 2007 roku, nr 205, poz. 1491
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 5 listopada 2007 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Modernizacja gospodarstw rolnych” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, [w:] Dz.U. RP z 2007 roku, nr 205, poz. 1492.
- Rozporządzenie PE i Rady nr 1073/1999 z 25 maja 1999 roku dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), [w:] Dz.U. UE nr L 136 z 31 maja 1999 roku
- Rozporządzenie PE i Rady nr 1783/1999 z 12 lipca 1999 roku w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, [w:] Dz.U. UE nr L 213 z 13 sierpnia 1999 roku
- Rozporządzenie PE i Rady nr 1784/1999 z 12 lipca 1999 roku w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego, [w:] Dz.U. UE nr L 213 z 13 sierpnia 1999 roku
- Rozporządzenie PE i Rady nr 1406/2002 z 27 czerwca 2002 roku ustanawiające Europejską Agencję ds. Bezpieczeństwa na Morzu (tekst mający znaczenie dla EOG), [w:] Dz.U. UE nr L 208 z 5 sierpnia 2002 roku
- Rozporządzenie PE i Rady nr 1267/2003 z 16 czerwca 2003 roku zmieniające Rozporządzenie Rady nr 2223/96 w odniesieniu do terminów przekazywania głównych agregatów rachunków narodowych, w odniesieniu do odstępstw dotyczących przekazywania głównych agregatów rachunków narodowych i w odniesieniu do przekazywania danych dotyczących zatrudnienia w godzinach przepracowanych (Tekst mający znaczenie dla EOG), [w:] Dz.U. UE nr L 180 z 18 lipca 2003 roku
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1080/2006 z 5 lipca 2006 roku w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku
- Rozporządzenie PE i Rady nr 1081/2006 z 5 lipca 2006 roku w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie nr 1784/1999, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku
- Rozporządzenie PE i Rady nr 1082/2006 z 5 lipca 2006 roku w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT), [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku
- Rozporządzenie PE i Rady nr 1638/2006 z 24 października 2006 roku określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa, [w:] Dz.U. UE nr L 310 z 9 listopada 2006 roku
- Rozporządzenie PE i Rady nr 1717/2006 z 15 listopada 2006 roku ustanawiające Instrument na rzecz Stabilności, [w:] Dz.U. UE nr L 327 z 24 listopada 2006 roku
- Rozporządzenie PE i Rady nr 1889/2006 z 20 grudnia 2006 roku w sprawie ustanowienia instrumentu finansowego na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie, [w:] Dz.U. UE nr L 386 z 29 grudnia 2006 roku
- Rozporządzenie PE i Rady nr 1905/2006 z 24 października 2006 roku ustanawiającego instrument finansowania współpracy na rzecz rozwoju, [w:] Dz.U. UE nr L 310 z dnia 9 listopada 2006 roku
- Rozporządzenie PE i Rady nr 1927/2006 z 20 grudnia 2006 roku ustanawiające Europejski Fundusz Dostosowań Globalizacyjnych, [w:] Dz.U. UE nr L 406 z 30 grudnia 2006 roku
- Rozporządzenie PE i Rady nr 614/2007 z 23 maja 2007 roku w sprawie Instrumentu finansowego na rzecz środowiska (LIFE+) – Oświadczenie Komisji, [w:] Dz.U. UE nr L 149 z 9 czerwca 2007 roku
- Rozporządzenie Rady nr 25 z 4 kwietnia 1962 roku o finansowaniu Wspólnej Polityki Rolnej, [w:] Dz.U. WE nr L 30 z 20 kwietnia 1962 roku
- Rozporządzenie Rady nr 2075/1992 z 30 czerwca 1992 roku w sprawie wspólnej organizacji rynku surowca tytoniowego, [w:] Dz.U. WE nr L 215 z 3 lipca 1992 roku

- Rozporządzenie Rady nr 2182/2002 z 6 grudnia 2002 roku ustanawiające szczegółowe zasady stosowania Rozporządzenia Rady nr 2075/92 w odniesieniu do Wspólnotowego Funduszu Tytoniowego, [w:] Dz.U. UE nr L 331 z 7 grudnia 2002 roku
- Rozporządzenie Rady nr 1164/1994 z 16 maja 1994 roku ustanawiające Fundusz Spójności, [w:] Dz.U. UE nr L 130 z 25 maja 1994 roku
- Rozporządzenie Rady nr 2728/1994 z 31 października 1994 roku ustanawiające Fundusz Gwarancyjny dla działań zewnętrznych, [w:] Dz.U. UE nr L 293 z 12 października 1994 roku
- Rozporządzenie Rady nr 2988/1995 z 18 grudnia 1995 roku w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich, [w:] Dz.U. UE nr L 312 z 23 grudnia 1995 roku
- Rozporządzenie Rady nr 1257/1996 z 20 czerwca 1996 roku dotyczące pomocy humanitarnej, [w:] Dz.U. UE nr L 163 z 2 lipca 1996 roku
- Rozporządzenie Rady nr 2185/96 z 11 listopada 1996 roku w sprawie kontroli na miejscu oraz inspekcji przeprowadzanych przez Komisję w celu ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich przed nadużyciami finansowymi i innymi nieprawidłowościami, [w:] Dz.U. UE nr L 292 z 15 listopada 1996 roku
- Rozporządzenie Rady nr 2223/1996 z 25 czerwca 1996 roku w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie, [w:] Dz.U. UE nr L 310 z 30 listopada 1996 roku
- Rozporządzenie Rady nr 975/1999 z 29 kwietnia 1999 roku ustanawiające wymogi wprowadzania w życie działań współpracy rozwojowej, które przyczyniają się do realizacji ogólnego celu rozwijania i konsolidacji demokracji i państwa prawa oraz poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności, [w:] Dz.U. UE nr L 120 z 8 maja 1999 roku (później wielokrotnie zmieniane)
- Rozporządzenie Rady nr 976/1999 z 29 kwietnia 1999 roku ustanawiające wymogi wprowadzania w życie działań wspólnotowych innych niż działania współpracy na rzecz rozwoju, które w ramach wspólnotowej polityki współpracy przyczyniają się do realizacji ogólnego celu rozwijania i konsolidacji demokracji i państwa prawa oraz poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności w państwach trzecich, [w:] Dz.U. UE nr L 120 z 8 maja 1999 roku
- Rozporządzenie Rady nr 1149/1999 z 25 maja 1999 roku zmieniające Rozporządzenie Rady nr 2728/94 ustanawiające Fundusz Gwarancyjny dla działań zewnętrznych, [w:] Dz.U. UE nr L 139 z 2 czerwca 1999 roku
- Rozporządzenie Rady nr 1257/1999 z 17 maja 1999 roku dotyczące wsparcia rozwoju wsi przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EAGGF), zmieniające i uchylające niektóre rozporządzenia, [w:] Dz.U. UE nr L 160 z 26 czerwca 1999 roku
- Rozporządzenie Rady nr 1258/1999 z 17 maja 1999 roku w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, [w:] Dz.U. UE nr L 160 z 26 czerwca 1999 roku
- Rozporządzenie Rady nr 1260/1999 z 21 czerwca 1999 roku wprowadzające ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych, [w:] Dz.U. UE nr L 161 z 26 czerwca 1999 roku
- Rozporządzenie Rady nr 1263/1999 z 21 czerwca 1999 roku dotyczące instrumentów finansowych skierowanych na politykę rybołówstwa, [w:] Dz.U. UE nr L 161 z 26 czerwca 1999 roku
- Rozporządzenie Rady nr 1264/1999 z 21 czerwca 1999 roku zmieniające rozporządzenie nr 1164/1994 ustanawiające Fundusz Spójności, [w:] Dz.U. UE nr L 131 z 26 czerwca 1999 roku
- Rozporządzenie Rady nr 1265/1999 z 21 czerwca 1999 roku zmieniające załącznik II do rozporządzenia nr 1164/94 ustanawiającego Fundusz Spójności, [w:] Dz.U. UE nr L 161 z 26 czerwca 1999 roku
- Rozporządzenie Rady nr 99/2000 z 29 grudnia 1999 roku dotyczące świadczenia pomocy dla państw partnerskich w Europie Wschodniej i Azji Środkowej, [w:] Dz.U. UE nr L 12 z 18 stycznia 2000 roku
- Rozporządzenie Rady nr 1605/2002 z 25 czerwca 2002 roku w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich, [w:] Dz.U. UE nr L 248 z 16 września 2002 roku
- Rozporządzenie Rady nr 2012/2002 z 11 listopada 2002 roku ustanawiające Fundusz Solidarności Unii Europejskiej, [w:] Dz.U. UE nr L 311 z 14 listopada 2002 roku
- Rozporządzenie Rady nr 2371/2002 z 20 grudnia 2002 roku w sprawie ochrony i zrównoważonej eksploatacji zasobów rybołówstwa w ramach wspólnej polityki rybołówstwa, [w:] Dz.U. UE nr L 358 z 31 grudnia 2002 roku

- Rozporządzenie Rady nr 58/2003 z 19 grudnia 2002 roku ustanawiające statut agencji wykonawczych, którym zostaną powierzone niektóre zadania w zakresie zarządzania programami wspólnotowymi, [w:] Dz.U. UE nr L 11 z 16 stycznia 2003 roku
- Rozporządzenie Rady nr 806/2003 z 14 kwietnia 2003 roku dostosowujące do Decyzji nr 468/1999 przepisy odnoszące się do komitetów wspomagających Komisję w wykonywaniu jej uprawnień wykonawczych ustanowionych w instrumentach Rady przyjętych zgodnie z procedurą konsultacji (większość kwalifikowana), [w:] Dz.U. UE nr L 122 z 16 maja 2003 roku
- Rozporządzenie Rady nr 1287/2003 z 15 lipca 2003 roku w sprawie harmonizacji dochodu narodowego brutto w cenach rynkowych, [w:] Dz.U. UE nr L 181 z 19 lipca 2003 roku
- Rozporządzenie Rady nr 1782/2003 z 29 września 2003 roku ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia nr 2019/93, nr 1452/2001, nr 1453/2001, nr 1454/2001, nr 1868/94, nr 1251/1999, nr 1254/1999, nr 1673/2000, nr 2358/71 i nr 2529/2001, [w:] Dz.U. UE nr L 270 z 21 października 2003 roku
- Rozporządzenie Rady nr 1882/2003 z 23 września 2003 roku dostosowujące do decyzji Rady 1999/468/WE przepisy odnoszące się do komitetów, które wspomagają Komisję w wykonywaniu jej uprawnień wykonawczych ustanowionych w instrumentach podlegających procedurze określonej w art. 251 Traktatu WE, [w:] Dz.U. UE nr L 284 z 31 października 2003 roku
- Rozporządzenie Rady nr 448/2004 z 10 marca 2004 roku zmieniające Rozporządzenie nr 1685/2000 ustanawiające szczegółowe zasady wykonania Rozporządzenia Rady nr 1260/1999 w odniesieniu do warunków, jakie muszą spełniać wydatki na działanie współfinansowane z funduszy strukturalnych i uchylające Rozporządzenie nr 1145/2003, [w:] Dz.U. UE nr L 072 z 11 marca 2004 roku
- Rozporządzenie Rady nr 864/2004 z 29 kwietnia 2004 roku zmieniające Rozporządzenie nr 1782/2003 ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz dostosowujące je w następstwie przystąpienia Cypru, Czech, Estonii, Litwy, Łotwy, Malty, Polski, Słowacji, Słowenii i Węgier do Unii Europejskiej, [w:] Dz.U. UE nr L 161 z 30 kwietnia 2004 roku
- Rozporządzenie Rady nr 885/2004 z 26 kwietnia 2004 roku dostosowujące Rozporządzenie PE i Rady nr 2003/2003, Rozporządzenia Rady nr 1334/2000, nr 2157/2001, nr 152/2002, nr 1499/2002, nr 1500/2003 i nr 1798/2003; Decyzje PE i Rady nr 1719/1999, nr 1720/1999, nr 253/2000, nr 508/2000, nr 1031/2000, nr 163/2001, nr 2235/2002 i nr 291/2003; oraz Decyzje Rady 382/1999, 821/2000, 17/2003 i 893/2003 w zakresie swobodnego przepływu towarów, prawa spółek, rolnictwa, opodatkowania, edukacji i kształcenia, kultury i polityki audiowizualnej oraz stosunków zewnętrznych, w następstwie przystąpienia Cypru, Czech, Estonii, Litwy, Łotwy, Malty, Polski, Słowacji, Słowenii i Węgier [w:] Dz.U. UE nr L 168 z 1 maja 2004 roku
- Rozporządzenie Rady nr 2240/2004 z 15 grudnia 2004 roku zmieniające Rozporządzenie Rady nr 975/1999 ustanawiające wymogi wprowadzania w życie działań współpracy na rzecz rozwoju, które przyczyniają się do realizacji ogólnego celu rozwijania i konsolidacji demokracji i państwa prawa oraz poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności, [w:] Dz.U. UE nr L 390 z 31 grudnia 2004 roku
- Rozporządzenie Rady nr 2273/2004 z 22 grudnia 2004 roku zmieniające Rozporządzenie Rady nr 2728/94 ustanawiające Fundusz Gwarancyjny dla działań zewnętrznych, [w:] Dz.U. UE nr L 396 z 31 grudnia 2004 roku
- Rozporządzenie Rady nr 1290/2005 z 21 czerwca 2005 roku w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, [w:] Dz.U. UE nr L 209 z 11 sierpnia 2005 roku
- Rozporządzenie Rady nr 1698/2005 z 20 września 2005 roku w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), [w:] Dz.U. UE nr L 277 z 21 października 2005 roku
- Rozporządzenie Rady nr 2110/2005 z 14 grudnia 2005 roku w sprawie dostępu do pomocy zagranicznej Wspólnoty, [w:] Dz.U. UE nr L 33 z 4 lutego 2006 roku

- Rozporządzenie Rady nr 1082/2006 z 5 lipca 2006 roku w sprawie Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (EUWT) [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku
- Rozporządzenie Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie nr 1260/1999, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku
- Rozporządzenie Rady nr 1084/2006 z 11 lipca 2006 roku ustanawiające Fundusz Spójności i uchylające rozporządzenie nr 1164/94, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku
- Rozporządzenie Rady nr 1085/2006 z 17 lipca 2006 roku ustanawiające instrument pomocy przedakcesyjnej (IPA), [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku
- Rozporządzenie Rady nr 1198/2006 z dnia 27 lipca 2006 roku w sprawie Europejskiego Funduszu Rybackiego, [w:] Dz.U. UE nr L 223 z 15 sierpnia 2006 roku
- Rozporządzenie Rady nr 1791/2006 z 20 listopada 2006 roku dostosowujące niektóre rozporządzenia i decyzje w takich dziedzinach, jak: swobodny przepływ towarów, swobodny przepływ osób, prawo spółek, polityka konkurencji, rolnictwo (w tym prawo weterynaryjne i fitosanitarne), polityka transportowa, opodatkowanie, statystyka, energia, środowisko naturalne, współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, unia celna, stosunki zewnętrzne, wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa oraz instytucje w związku z przystąpieniem Bułgarii i Rumunii, [w:] Dz.U. UE nr L 363 z 20 grudnia 2006 roku
- Rozporządzenie Rady nr 1908/2006 z 19 grudnia 2006 ustanawiające zasady uczestnictwa przedsiębiorstw, ośrodków badawczych i uczelni wyższych w działaniach prowadzonych w ramach Siódmego Programu Ramowego Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej oraz zasady upowszechniania wyników badań (2007–2011), [w:] Dz.U. UE nr L 400 z 30 grudnia 2006 roku
- Rozporządzenie Rady nr 1934/2006 z 21 grudnia 2006 roku ustanawiające Instrument finansowania współpracy z państwami i terytoriami uprzemysłowionymi oraz innymi państwami i terytoriami o wysokim dochodzie, [w:] Dz.U. UE nr L 405 z 30 grudnia 2006 roku
- Rozporządzenie Rady nr 1995/2006 z 13 grudnia 2006 roku zmieniające Rozporządzenie nr 1605/2002 w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich, [w:] Dz.U. UE nr L 390 z 30 grudnia 2006 roku
- Rozporządzenie Rady nr 2012/2006 z 19 grudnia 2006 roku ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające Rozporządzenie nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), [w:] Dz.U. UE nr L 384 z 29 grudnia 2006 roku
- Rozporządzenie Rady nr 89/2007 z 30 stycznia 2007 roku zmieniające Rozporządzenie Rady nr 2728/94 ustanawiające Fundusz Gwarancyjny dla działań zewnętrznych, [w:] Dz.U. UE nr L 022 z 31 stycznia 2007 roku
- Rozporządzenie Rady nr 168/2007 z 15 lutego 2007 roku ustanawiające Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej, [w:] Dz.U. UE nr L 53 z 22 lutego 2007 roku
- Rozporządzenie Rady nr 300/2007 z 19 lutego 2007 roku ustanawiające Instrument współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa jądrowego, [w:] Dz.U. UE nr L 081 z 22 marca 2007 roku
- Rozporządzenie Rady nr 378/2007 z 27 marca 2007 roku ustanawiające zasady dobrowolnej modulacji płatności bezpośrednich przewidzianych w Rozporządzeniu nr 1782/2003 ustanawiającym wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającym określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające Rozporządzenie nr 1290/2005, [w:] Dz.U. UE nr L 95 z 5 kwietnia 2007 roku
- Rozporządzenie Rady nr 951/2007 z 9 sierpnia 2007 roku ustanawiające zasady stosowania programów współpracy transgranicznej finansowanych w ramach Rozporządzenia nr 1638/2006 PE i Rady określającego przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 10 sierpnia 2007 roku

- Single Payment Scheme – the concept, [w:] http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/infosheets/pay_en.pdf
- Siódmy Program Ramowy, wysuwanie badań europejskich na pierwszy plan, [w:] http://ec.europa.eu/research/fp7/pdf/fp7-brochure_pl.pdf
- Spójność u progu 2007 roku. Propozycje legislacyjne Komisji Europejskiej dotyczące reformy polityki spójności na lata 2007–2013, [w:] http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/reg2007_pl.pdf
- Sprawozdanie z realizacji w 2006 roku Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004–2006, Warszawa 2007
- Sprostowanie do Decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1672/2006 z 24 października 2006 roku ustanawiającej wspólnotowy program na rzecz zatrudnienia i solidarności społecznej – Progress (Dz.U. UE nr L 315 z 15 listopada 2006 roku), [w:] Dz.U. UE nr L 065 z 3 marca 2007 roku
- Sprostowanie do Decyzji Rady nr 974/2006 z 19 grudnia 2006 roku dotyczącej programu szczegółowego Możliwości, wdrażającego Siódmy Program Ramowy Wspólnoty Europejskiej w zakresie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji (2007–2013), [w:] Dz.U. UE nr L 54 z 22 lutego 2007 roku
- Sprostowanie do Rozporządzenia Rady nr 1605/2002 z 25 czerwca 2002 roku w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich, [w:] Dz.U. UE nr L 99 z 14 kwietnia 2007 roku
- Sprostowanie do Rozporządzenia Rady nr 1934/2006 z dnia 21 grudnia 2006 r. ustanawiającego instrument finansowania współpracy z państwami i terytoriami uprzemysłowionymi oraz innymi państwami i terytoriami o wysokim dochodzie, [w:] Dz.U. UE nr L 29 z 3 lutego 2007 roku
- Sprostowanie do Rozporządzenia Rady nr 1989/2006 z dnia 21 grudnia 2006 roku zmieniającego Załącznik III do rozporządzenia Rady nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego Rozporządzenie nr 1260/1999, [w:] Dz.U. UE nr L 27 z 2 lutego 2007 roku
- Strategia komunikacji funduszy europejskich w Polsce na lata 2007–2013. Projekt z dnia 13 listopada 2007 roku, Warszawa 2007
- Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015, Warszawa 2006
- Strategia Rozwoju Rybołówstwa 2007–2013, Warszawa 2007
- Strategiczne wytyczne dla polityk zatrudnienia państw członkowskich, [w:] COM (2005) 600 z 12 lipca 2005 roku
- Strategiczne wytyczne Wspólnoty dla spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej na lata 2007–2013, [w:] Decyzja Rady 2006/702/WE z dnia 6 października 2006 roku w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności, [w:] Dz.U. UE nr L 291 z 21 października 2006 roku
- Szczegółowy Opis Priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013, Warszawa 2007
- Szczegółowe warunki dotyczące kwalifikowalności wydatków. Mechanizm Finansowy EOG & Norweski Mechanizm Finansowy 2004–2009, wersja z maja 2006 roku, [w:] <http://www.old.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/9739B214-9A7E-493E-B05B-745388CD4FB4/21609/Kwalifikowalnoscwersja240506final.pdf>
- Technical Assistance for Project Preparation, [w:] http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/2007/ijj/doc/pdf/jaspers_info_note.pdf
- The Community Budget: the facts in figures, Luxembourg 2000
- The structural funds' implementation in Poland – Challenges for 2007–2013. Final Report, Blomeyer&Sanz, [w:] http://www.europarl.europa.eu/comparl/cont/site/calendrier/documents/september11_2007/study_en.pdf
- The Structural Funds: Initial assessment of the 1989–1993 programming period, Brussels 1995
- Third Report on Economic and Social Cohesion, Brussels 2004
- Traktat Akcesyjny, [w:] Dz.U. UE nr L 236 z 23 września 2003 roku
- Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą z 25 marca 1957 roku; patrz: Traktat ustanawiający Wspólnoty Europejskie

- Traktat ustanawiający Jedną Radę i Jedną Komisję Wspólnot Europejskich z 8 kwietnia 1965 roku, [w:] Dz.U. EG nr 152 z 13 lipca 1967 roku
- Traktat z Maastricht z 7 lutego 1992 roku, [w:] Dz.U. UE nr C 191 z 29 lipca 1992 roku
- Traktat z Amsterdamu z 2 października 1997 roku, [w:] Dz.U. UE nr C 340 z 10 listopada 1997 roku
- Traktat z Nicei z 26 lutego 2001 roku, [w:] Dz.U. UE nr C 80 z 20 marca 2001 roku
- Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy z 29 października 2004 roku, [w:] Dz.U. UE nr C 310 z 16 grudnia 2004 roku
- Traktat ustanawiający Wspólnoty Europejskie, [w:] Dz.U. UE nr C 321E z 29 grudnia 2006 roku (wersje skonsolidowane TWE i TUE)
- Uchwała Parlamentu Europejskiego w związku ze szczegółowym Raportem Monitorującym Komisji Europejskiej w sprawie stanu przygotowań do członkostwa w Unii Europejskiej Cypru, Czech, Estonii, Litwy, Łotwy, Malty, Polski, Słowacji, Słowenii oraz Węgier. Strasburg, 11 marca 2004 roku, [w:] Monitor Integracji Europejskiej, nr 72 (2004)
- Umowa dotycząca udziału Cypru, Czech, Estonii, Litwy, Łotwy, Malty, Polski, Słowacji, Słowenii i Węgier w Europejskim Obszarze Gospodarczym z 14 października 2003 roku, [w:] http://www.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/58E6CEA312FE4E8795D7B4C6011F26A5/12186/eog_umowa_w_polska1.pdf
- Umowa Ramowa pomiędzy Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Szwajcarską Radą Federalną o wdrażaniu Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy w celu Zmniejszenia Różnic Społeczno-Gospodarczych w Obrębie Rozszerzonej Unii Europejskiej, [w:] <http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/1732FA01-4680-4026-B963-AAD6289412AF/41472/SzwajcarskoPolskaUmowaRamowa2.pdf>
- Umowa wewnętrzna między przedstawicielami rządów państw członkowskich zebranych w Radzie w sprawie finansowania pomocy wspólnotowej na podstawie wieloletnich ram finansowych na lata 2008–2013 zgodnie z umową o partnerstwie AKP-WE oraz w sprawie przydzielania pomocy finansowej dla krajów i terytoriów zamorskich, do których stosuje się część czwartą TWE, [w:] http://www.parlinkom.gv.at/pls/portal/docs/page/PG/DE/XXIII/I/I_00098/imfname_078634.pdf
- Unia Europejska – wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (2006), [w:] Dz.U. UE nr C 321E z 29 grudnia 2006 roku
- Ustawa z 28 września 1991 roku o kontroli skarbowej (tekst jednolity), [w:] Dz.U. RP z 1991 roku, nr 8, poz. 65 – wraz z późniejszymi zmianami
- Ustawa z 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity), [w:] Dz.U. RP z 2002 roku, nr 76, poz. 694
- Ustawa z 4 września 1997 roku w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o działach administracji rządowej [w:] Dz. U. RP z 2003 roku nr 159, poz. 1548 – wraz z późniejszymi zmianami
- Ustawa z 20 listopada 2002 roku o organizacji niektórych rynków rolnych, [w:] Dz.U. RP z 2002 roku, nr 240, poz. 2059
- Ustawa z 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, [w:] Dz.U. RP z 2004 roku, nr 99, poz. 1001 – wraz z późniejszymi zmianami
- Ustawa z 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych, [w:] Dz.U. RP 2005 roku, nr 249, poz. 2104 (nowelizacje: nr 169, poz. 1420; z 2006 roku: nr 45, poz. 319, nr 104, poz. 708, nr 170, poz. 1217 i 1218, nr 187, poz. 1381, nr 249, poz. 1832; z 2007 roku: nr 82, poz. 560, nr 88, poz. 587, nr 115, poz. 791, nr 140, poz. 984)
- Ustawa z 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, [w:] Dz.U. RP z 2006 roku, nr 227, poz. 1658
- Ustawa z 22 stycznia 2007 roku o płatnościach do gruntów rolnych i płatności cukrowej, [w:] Dz.U. RP z 2007 roku, nr 35, poz. 217
- Ustawa budżetowa na 2007 rok z 25 stycznia 2007 roku, [w:] Dz.U. RP z 2007 roku, nr 15, poz. 90
- Ustawa z 7 marca 2007 roku o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, [w:] Dz.U. RP z 2007 roku, nr 64, poz. 427
- Ustawa z 29 czerwca 2007 roku o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz ustawy o finansach publicznych, [w:] Dz.U. RP z 2007 roku, nr 140, poz. 984

- Uzupełnienie do Przewodnika po programie Młodzież w Działaniu, [w:] http://ec.europa.eu/youth/yia/addendum_pl.pdf
- Warunki umowy dla pojedynczych projektów dofinansowanych w ramach Mechanizmu Finansowego EOG, [w:] http://www.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/CD7DE6DE-4A50-42A0-9072-0D822CC88A25/29874/TaCIPEEA_final_pol.pdf
- Wezwanie do składania wniosków – EACEA nr 16/2007, Program Media 2007, Wytyczne dotyczące dofinansowania developmentu Projektów Indywidualnych, [w:] http://mediadesk.com.pl/upload/Guidelines_EACEA_162007_Single_Project_pl.doc
- Wezwanie do składania wniosków EACEA nr 18/2007, Wsparcie promocji i dostępu do rynków: festiwalowe audiowizualne, [w:] http://mediadesk.com.pl/upload/Przewodnik_EACEA_182007_festiwalowe_pl.doc
- Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007–2013, Poznań 2007, [w:] <http://www.wpo.wielkopolskie.pl/files/119098800846fd08e8d0b75/WPRO%207.0%2029.08.07.pdf>
- Wniosek dotyczący Decyzji PE i Rady w sprawie ustanowienia Programu Obywatele dla Europy na rzecz promowania aktywnego obywatelstwa europejskiego w okresie od 2007 do 2013 roku, COM (2005) 116 wersja ostateczna
- Wniosek dotyczący Decyzji PE i Rady ustanawiający na lata 2007–2013 program szczegółowy „Walka z przemocą (Daphne III) oraz profilaktyka i informacja antynarkotykowa” jako część programu ramowego „Prawa podstawowe i sprawiedliwość” {SEC (2005) 434}, COM (2005) 122 końcowy
- Wniosek dotyczący Decyzji PE i Rady ustanawiający na lata 2007–2013 program szczegółowy „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych” jako część programu ramowego „Prawa podstawowe i sprawiedliwość” {SEC (2005) 434}, COM (2005) 122 końcowy
- Wniosek dotyczący Decyzji PE i Rady ustanawiający Program „Młodzież w działaniu” na okres 2007–2013 z 14 lipca 2004 roku, COM (2004) 471 końcowy
- Wniosek dotyczący Decyzji Rady ustanawiający na lata 2007–2013 program szczegółowy „Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych” jako część programu ramowego „Prawa podstawowe i sprawiedliwość” {SEC (2005) 434}, COM (2005) 122 końcowy
- Wniosek dotyczący Decyzji Rady ustanawiający na lata 2007–2013 program szczegółowy „Prawa podstawowe i obywatelstwo” jako część programu ramowego „Prawa podstawowe i sprawiedliwość” {SEC (2005) 434}, COM (2005) 122 końcowy
- Wniosek dotyczący Decyzji Rady ustanawiający program szczegółowy „Zapobieganie aktom terrorystycznym, gotowość i zarządzanie skutkami” na okres 2007–2013 jako część programu ramowego „Bezpieczeństwo i ochrona wolności” {SEC (2005) 436}, COM (2005) 124 końcowy
- Wniosek dotyczący Decyzji Rady ustanawiający program szczegółowy „Zapobieganie i zwalczanie przestępczości” na lata 2007–2013 jako część programu ramowego „Bezpieczeństwo i ochrona wolności” {SEC (2005) 436}, COM (2005) 124 końcowy
- Wniosek dotyczący Decyzji Rady w sprawie wglądu do danych Systemu Informacji Wizowej dla organów Państw Członkowskich odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne oraz dla Europolu w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i innym poważnym przestępstwom oraz w celu wykrywania i ścigania tych przestępstw, COM (2005) 600 z 12 lipca 2005 roku
- Wniosek dotyczący Rozporządzenia PE i Rady w sprawie utworzenia Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej z 7 lipca 2004 roku, COM (2004) 0168 końcowy
- Wniosek dotyczący Rozporządzenia PE i Rady ustanawiającego Fundusz Solidarności Unii Europejskiej, COM (2005) 108 końcowy z 6 kwietnia 2005 roku
- Wniosek dotyczący Rozporządzenia Rady ustanawiającego Instrument na Rzecz Stabilności, COM (2004) 0630 końcowy
- Wniosek dotyczący Rozporządzenia Rady ustanawiającego Instrument szybkiego reagowania i gotowości na poważne katastrofy {SEC (2005) 439}, COM (2005) 113 końcowy
- Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, Nowy początek Strategii Lizbońskiej, komunikat z 2 lutego 2005 roku, COM (2005) 24 komunikat z 2 lutego 2005 roku

- Wspólny Projekt Rezolucji w sprawie zmiany Umowy z Cotonou oraz określenia kwoty środków 10EDF, [w:] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+MOTION+P6-RC-2006-0191+0+DOC+PDF+V0//PL>
- Wstępna ocena pierwszych efektów europejskiej polityki spójności w Polsce 2004–2005, Warszawa 2006, [w:] <http://www.mnr.gov.pl/NR/rdonlyres/94ED5B5F-32AE-4DC4-95F2-1962919601AB/20848/raport2lataefekty.pdf>
- Wstępny projekt Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007–2013, [w:] http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/4C87A99D-41DE-4CBB-8FC3-DA87AADF67B5/17586/nsro_prezentacja140207.pps
- Wytyczne dla polityki UE wobec krajów trzecich dotyczące kary śmierci, czerwiec 1998 roku
- Wytyczne dla polityki UE wobec krajów trzecich dotyczące tortur i innego okrutnego, nieludzkiego i poniżającego traktowania oraz karania, kwiecień 2001 roku
- Wytyczne dla polsko-norweskiego funduszu badań naukowych, naukowych, [w:] <http://www.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/846447B9-83E2-4246-80A8-CC688A699E82/19817/WytycznefunduszunaKERM20060408.pdf>
- Wytyczne do składania wniosków w celu uzyskania wsparcia na organizację szkoleń zawodowych, [w:] <http://www.mediadesk.com.pl/upload/Call%2018%2006%20Przewodnik%20PL.pdf>
- Wytyczne do składania wniosków w celu uzyskania wsparcia finansowego; Wezwanie do składania wniosków – EACEA/14/07 promocja / dostęp do rynków, [w:] http://mediadesk.com.pl/upload/07-05-28_Przedwodnik_EACEA%201407_dostep%20do%20rynkow_pl.doc
- Wytyczne dotyczące poziomów współfinansowania (wielkości dofinansowania). Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Norweski Mechanizm Finansowy 2004–2009. Dokument zatwierdzono 16 listopada 2006 roku, [w:] <http://www.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/F440A1A6-F66C-4119-A576-BBC2335E8183/27978/wytycznepoziomowspolfinansowania2.pdf>
- Wytyczne nr 1 dotyczące prowadzenia negocjacji programów operacyjnych w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007–2013 z Komisją Europejską, Warszawa 2007, [w:] http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/56974FD2-D5D1-43F9-B0D6-62F5DB281C41/29769/1obow_wytyczne_negocjacje_1_260207r2.pdf
- Wytyczne nr 2 w zakresie szczegółowego opisu priorytetów programu operacyjnego, Warszawa 2007, [w:] <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/60D3BB52-7E67-4F69-A7C9-67D0EE04C039/35840/wytyczne2a.pdf>
- Wytyczne nr 3 dotyczące komitetów monitorujących, Warszawa 2007, [w:] <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/1B17BF8C-F0AF-44B2-96A2-5DD05718D1F2/37729/Wytycznemnrkomitety7wrzesnia.pdf>
- Wytyczne nr 6 w zakresie ewaluacji programów operacyjnych na lata 2007–2013, Warszawa 2007, [w:] http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/45A9F2FC-0F8F-4D3C-A3CD-F59112C9D964/34057/wyt_nr6_ewaluacja.pdf
- Wytyczne polityki gospodarczej państw członkowskich i Wspólnoty z 12 lipca 2005 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 205 z 6 sierpnia 2005 roku
- Wytyczne UE w sprawie dzieci i konfliktów zbrojnych, grudzień 2003 roku
- Wytyczne UE w sprawie obrońców praw człowieka, czerwiec 2004 roku
- Wytyczne Wspólnoty w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnym i leśnym na lata 2007–2013, [w:] Dz.U. UE nr C 319 z 20 grudnia 2006 roku
- Wytyczne w sprawie trybu dokonywania płatności i rozliczeń, Warszawa 2007, [w:] http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/409A79E1-6943-49CA-A356-F6EF9797E6F0/38035/wytyczne_platnosci_rozliczenia_24092007.pdf
- Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej, [w:] http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/76C7080B-AA85-45EB-B1BE-BC6D80BD114D/38863/Wytyczne_kwalifikowalnosci_wydatkow_PO_RPW.pdf

- Wytyczne w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, 2007–2013, [w:] http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/81021931-2204-4F78-88EC-8D34CB5F76F5/39982/Wytyczne_w_zakresie_kwalifikowania_wydatkow_w_rama.pdf
- Wytyczne w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach PO IiŚ, Warszawa 2007 roku, [w:] http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/083D79AC-1ECC-4114-8023-0A3304A03F54/41444/20071219wytycznekwalifikowanie_POIiS.pdf
- Wytyczne w zakresie procesu kontroli w ramach obowiązków Instytucji Zarządzającej Programem Operacyjnym, [w:] http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/07D8C945-AE4E-4C58-9A6E-552B6490F4B0/36774/wytyczne_kontrola_z_zalacznikiem1.zip
- Wytyczne w zakresie wdrażania projektów innowacyjnych i współpracy ponadnarodowej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Warszawa 2007
- Wzór Umowy finansowej pomiędzy Komitetem Mechanizmu Finansowego a Krajowym Punktem Kontaktowym o dofinansowanie projektu w ramach Mechanizmu Finansowego EOG, [w:] http://www.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/CD7DE6DE-4A50-42A0-9072-0D822CC88A25/29871/SGAEEA_final_pol.pdf
- Wzrost i zatrudnienie – zintegrowane wytyczne na lata 2005–2008, COM (2005) 141 z 12 kwietnia 2005 roku
- Zalecenie KE nr 361/2003 z 6 maja 2003 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 124 z 20 maja 2003 roku
- Załącznik I do Prognozy wydatkowania środków z funduszy strukturalnych w 2007 roku, [w:] <http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/7B2DE6C5-3A77-4F05-A259-FA7E048B1B1D/30349/zalacznik1domaterialuoprognozachna2007naRM.pdf>
- Załącznik 1 z Części A Planu Budżetowego UE w roku 2007 (tom I, Dochody ogółem), [w:] http://www.eur-lex.europa.eu/budget/data/D2007_VOL1/PL/nmc-grseqN70091660751-2/index.html
- Założenia Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2007–2013, [w:] <http://www.nsr.gov.pl/NR/rdonlyres/DA09CB61-6BC8-49B1-862F-D03E1D57EE75/0/zalozeniensrr.pdf>
- Zaproszenie do składania wniosków – EACEA/23/07, [w:] Dz.U. UE nr C 148 z 7 sierpnia 2007 roku
- Zarządzenie Dyrektora Generalnego Ministerstwa Rozwoju Regionalnego nr 2 z 15 stycznia 2007 roku w sprawie trybu opracowywania, uzgadniania i podawania do publicznej wiadomości wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego oraz innych dokumentów, [w:] http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/C8709B52-DB7F-4888-A4C0-CD030CCDCC93/36761/03_05_Zarządzenie_MRR1501.pdf
- Zarządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego nr 6 z 11 kwietnia 2007 roku w sprawie Komitetu Koordynacyjnego Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007–2013, [w:] http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/C8709B52-DB7F-4888-A4C0-CD030CCDCC93/31232/z6_mrr_komitet_koordynujacy.pdf
- Zasady Finansowania Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013, Warszawa 2007 roku, [w:] http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/879F907C-2C77-49B8-88A7-CB9DB062A447/37739/SR_POKL.zip
- Zasady i Procedury dla Grantów Blokowych, Funduszu na Przygotowanie Projektów, Funduszu Pomocy Technicznej oraz Funduszu Stypendialnego w ramach Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy, [w:] <http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/1732FA01-4680-4026-B963-AAD6289412AF/41484/AneksIIIdoUmowyRamowej2.pdf>
- Zasady i procedury wdrażania Mechanizmu Finansowego EOG 2004–2009 przyjęte 16 kwietnia 2004 roku, [w:] <http://www.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/58E6CEA3-12FE-4E87-95D7-B4C6011F26A5/27872/zasadyiproceduryMFE0G2006.pdf>
- Zasady oceny wniosków LIFE+ 2007, [w:] http://www.ekoportal.pl/sep/cms/export/sites/default/Fundusze_UE/GaleriaPlikow_FUE/Pliki_LIFE/Podrecznik_LIFE_Zasady_oceny_wnioskow.pdf
- Zasady wybory projektów w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013, Warszawa 2007
- Zatrzymanie procesu utraty różnorodności biologicznej do roku 2010 i w przyszłości. Utrzymanie usług ekosystemowych na rzecz dobrobytu człowieka, Komunikat Komisji Europejskiej, COM (2006) 216 wersja ostateczna

B. Monografie i prace zbiorowe

- Bartkiewicz Agnieszka, *Fundusze strukturalne jako źródło finansowania rozwoju regionalnego – perspektywa Polska*, [w:] Agata Zagórska / Krzysztof Malik / Maciej Miszewski, *Polska krajem Unii Europejskiej – problemy transformacji systemowej i regionalnej*, Bytom 2003
- Becker Bernd, *Öffentliche Verwaltung*, Starnberg 1989
- Becker Bernd, *Fundstellen- und Inhaltsnachweis. Umweltschutzrecht der Europäischen Union*, Starnberg 2007
- Beutler Bengt / Bieber Roland / Pipkorn Jörn / Streil Jochen, *Das Recht der Europäischen Union*, Baden-Baden 2001
- Błaszczyc Maria C., *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej – pierwsze problemy i kryzysy administracji rządowej?*, [w:] Urszula Karczewska / Małgorzata Kwiatkowska / Katarzyna Sochacka (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Początkowe problemy i kryzysy*, Warszawa 2002
- Bogusławska Joanna, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej – pierwsze problemy i kryzysy w prowadzeniu polityki regionalnej w Polsce, w szczególności w wykorzystaniu środków z funduszy strukturalnych*, [w:] Urszula Karczewska / Małgorzata Kwiatkowska / Katarzyna Sochacka (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Początkowe problemy i kryzysy*, Warszawa 2002
- Borkowski Robert / Lisowski Robert (red.), *Małopolska w Europie. Raport na temat wdrażania i wykorzystania funduszy strukturalnych w Małopolsce w latach 2004–2006*, Kraków 2006
- Brimson James A. / Antos John, *Driving Value using activity-based-budgeting*, New York 1998
- Brol Iwona / Łata Marcin, *Europejska Współpraca Terytorialna oraz Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa w latach 2007–2013*, [w:] Marek Szczepański (red.), *Fundusze dla jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007–2013*, Warszawa 2007
- Budzińska Agata / Duszczyk Maciej / Garncarz Marcin / Gieroczyńska Edyta / Jatczak Marcin / Wójcik Karolina, *Strategia Lizbońska drogą do sukcesu zjednoczonej Europy*, Warszawa 2002
- Buzek Jerzy (red.), *Jak zostać regionem wiedzy i innowacji*, Warszawa 2007
- Calliess Christian / Ruffert Matthias, *EUV/EGV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, Kommentar*, München 2007
- Chodor Joanna, *Pierwsze problemy i kryzysy w administracji rządowej po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, [w:] Urszula Karczewska / Małgorzata Kwiatkowska / Katarzyna Sochacka (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Początkowe problemy i kryzysy*, Warszawa 2002
- Ciepielewska Maria, *Fundusze strukturalne w Unii Europejskiej*, Warszawa 2000
- Ciepielewska Maria, *Polityka regionalna i strukturalna Wspólnoty Europejskiej*, [w:] Elżbieta Kawecka-Wyrzykowska / Ewa Synowiec, *Unia Europejska. Przygotowania Polski do członkostwa*, Warszawa 2001
- Czarnasiewicz Dariusz, *Finansowy Instrument Wspierania Rybołówstwa*, [w:] Dariusz Czarnasiewicz, *Europejskie fundusze strukturalne, Fundusz Spójności – wstępne propozycje dla Polski*, Szczecin 2003
- Czykier-Wierzba Dorota, *Finansowanie polityki regionalnej w Unii Europejskiej*, Warszawa 2003
- Czyżewski Andrzej / Czyżewski Bazyl / Kleisz Anna, *Rolnictwo polskie w Unii Europejskiej – wyniki negocjacji akcesyjnych*, Poznań 2003
- Dauer Irena (red.) / Fotyma Mariusz / Madej Andrzej, *Kodeks zwykłej dobrej praktyki rolniczej*, Warszawa 2004
- Dreier Horst, *Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat. Genese, aktuelle Bedeutung und funktionelle Grenzen eines Bauprinzips der Exekutive*, Tübingen 1991
- Dydoń Anna / Tkaczyk Paweł, *Wspólna Polityka Rolna i wspieranie obszarów wiejskich z funduszy strukturalnych UE*, [w:] Mirosław Grewiński (red.), *Przygotowanie Polski do absorpcji funduszy strukturalnych Unii Europejskiej*, Warszawa 2003
- Edling Herbert, *Der Staat in der Wirtschaft*, München 2001
- Ehlermann Claus-Dieter / Bieber Roland, *Handbuch des Europäischen Rechts*, Baden-Baden 2007
- Ekiert Katarzyna, *Ewaluacja w administracji publicznej*, Warszawa 2004

- Emmerich-Fritsche Angelika, *Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als Direktive und Schranke der EG-Rechtsetzung*, Berlin 2000
- Etmanowicz Agata / Sanetra-Szeliga Joanna, *Kultura w programach i funduszach Unii Europejskiej*, Warszawa 2003
- Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej – EUWT*, [w:] http://www.cor.europa.eu/document/activities/egtc/CoR_EGTC_Study_PL.pdf
- Frączak Piotr / Wygnański Kuba, *Raport otwarcia jako raport otwarty*, [w:] *Raport otwarcia projektu w poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej*, Warszawa 2006
- Galan Enrique L. (red.), *Instrumenty finansowe polityki regionalnej Unii Europejskiej*, Kraków 2002
- Gaster Lucy / Squires Amanda, *Providing Quality in the Public Sector: a Practical Approach to Improving Public Services*, London 2003
- Gawlikowska-Hueckel Krystyna, *Polityka regionalna – rozwój, finansowanie i przyszłość*, [w:] Zdzisław Brodecki (red.), *Regiony*, Warszawa 2005
- Gašiorowski Krzysztof, *Europejski Fundusz Społeczny*, [w:] Jerzy Babiak (red.), *Fundusze Unii Europejskiej. Doświadczenia i perspektywy*, Warszawa 2006
- Gilowska Zyta, *Pożądaný mechanizm wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej do wspierania rozwoju regionalnego*, Gdańsk 2000
- Głębicka Katarzyna / Grewiński Mirosław, *Europejska polityka regionalna*, Warszawa 2003
- Głębicka Katarzyna / Grewiński Mirosław, *Kreowanie europejskiej polityki regionalnej*, [w:] Mirosław Grewiński (red.), *Przygotowanie Polski do absorpcji funduszy strukturalnych Unii Europejskiej*, Warszawa 2003
- Groeben Hans von der / Thiesing Jochen / Ehlermann Claus-Dieter, *EU-/EG-Vertrag – Kommentar*, Baden-Baden 2003
- Groeben Hans von der / Schwarze Jürgen, *Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*, Baden-Baden 2004
- Grosse Tomasz G., *Zmierzch decentralizacji w Polsce? Polityka rozwoju w województwach w kontekście integracji europejskiej*, Warszawa 2003
- Grosse Tomasz G., *Ocena systemu polityki regionalnej w Polsce. Wyzwania i zagrożenia dla uczestnictwa w nowej polityce spójności w teorii i praktyce*, [w:] Tomasz G. Grosse, *Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*, Warszawa 2004
- Grzeszczyk Tadeusz, *Zarządzanie funduszami europejskimi w rozwoju województwa: badania, edukacja, konsulting*, Łódź 2003
- Guz-Vetter Marzenna, *Przygotowanie polskiej administracji do efektywnego wykorzystania pomocy przedakcesyjnej oraz funduszy strukturalnych Unii Europejskiej*, Warszawa 1999
- Hitiris Theodore, *European Community Economics*, New York–London 1991
- Implikacje reformy Wspólnej Polityki Rolnej dla polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich*, Warszawa 2004
- Jankowska Agnieszka, *Fundusze Unii Europejskiej w okresie programowania 2007–2013*, Warszawa 2005
- Jankowska Agnieszka / Knopik Robert / Kierzkowski Tomasz (red.), *Fundusze Strukturalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2005
- Kadelbach Stefan, *Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß*, Tübingen 1999
- Kalinowski Tomasz (red.), *Atrakcyjność inwestycyjna województw i podregionów Polski 2006*, Gdańsk 2006, [w:] http://www.ibngr.edu.pl/pdf/publikacje/raporty/atrakcyjnosc_2006.pdf
- Kalinowski Tomasz (red.), *Sukces rozwojowy polskich województw*, Gdańsk 2006, [w:] http://www.ibngr.edu.pl/pdf/publikacje/raporty/sukces_regionow.pdf
- Kapciak Agnieszka, *Regionalne Programy Operacyjne 2007–2013*, [w:] Marek Szczepański, *Fundusze dla jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007–2013*, Warszawa 2007
- Kazimierzczak Katarzyna, *Od programu PHARE do Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego*, [w:] Mirosław Grewiński (red.), *Przygotowanie Polski do absorpcji funduszy strukturalnych Unii Europejskiej*, Warszawa 2003

- Keating Michael, *The Continental Meso: Regions in the European Community*, [w:] Laurence J. Sharpe (ed.), *The Rise of Meso Government in Europe*, London 1993
- Kierunki zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007–2013, Warszawa 2006
- Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich w zakresie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2007–2013, [w:] <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/3220F58B-3FB9-4C94-A6CC-E357A01BC32C/27734/pakiet7komentarzedorzporz3.pdf>
- Kosarczyn Hanna / Żebrowska-Cielek Joanna, *Wyniki badania ankietowego na temat zdolności absorpcyjnej województw*, Warszawa 2001
- Kozak Marek W., *Ocena systemu wdrażania europejskiej polityki regionalnej w Polsce. Rekomendacje dla przebudowy systemu wdrażania po roku 2006*, [w:] Tomasz G. Grosse, *Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*, Warszawa 2004
- Lenz Carl O. / Borhardt Klaus-Dieter, *EU- und EG-Vertrag*, Köln 2006
- Łukomska Anna, *Europejski Fundusz Socjalny (Społeczny)*, [w:] Dariusz Czarnasiewicz, *Europejskie fundusze strukturalne, Fundusz Spójności – wstępne propozycje dla Polski*, Szczecin 2003
- Macek Iwona, *Polska administracja publiczna wobec integracji z Unią Europejską*, [w:] Marzena Cichosz / Jacek Sroka / Katarzyna Zamorska (red.), *Konsekwencje poszerzenia Unii Europejskiej dla Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2004
- Maciaszczyk Aleksandra, *Polityka regionalna i fundusze strukturalne Wspólnot Europejskich*, [w:] Aleksandra Maciaszczyk (red.), *Integracja europejska – wybrane polityki wspólnotowe*, Łódź 2001
- Magrel Ewa / Łuszkiewicz Kinga, *Kierunki polityki strukturalnej Polski w świetle rządowych programów rozwoju*, [w:] Artur Bołtromiuk (red.), *Regiony peryferyjne w perspektywie polityki strukturalnej Unii Europejskiej*, Białystok 2003
- Marx Fritz M. (ed.), *Elements of Public Administration*, Englewood Cliffs 1959
- Mielczarek Arkadiusz, *Fundusz Spójności*, [w:] Dariusz Czarnasiewicz, *Europejskie fundusze strukturalne, Fundusz Spójności – wstępne propozycje dla Polski*, Szczecin 2003
- Miezejewski Cezary, *Polityka społeczna wobec ekonomii społecznej*, [w:] *Ekonomia społeczna – teksty 2006*, Warszawa 2006
- Miller James G., *Living Systems*, New York 1978
- Modzelewski Piotr, *Administracja publiczna w Polsce wobec wyzwań Unii Europejskiej*, [w:] Mirosława Klamut / Ewa Pancer-Cybulska (red.), *Polska w rozszerzonej Unii Europejskiej – uwarunkowania i perspektywy rozwoju*, Wrocław 2004
- Naruszewicz Stanisław, *Fundusze Strukturalne w polityce regionalnej*, Białystok 2005
- Niedoszewska Adrianna / Kozłowski Tomasz, *Europejski Fundusz Społeczny w Polsce jako instrument polityki zatrudnienia Unii Europejskiej*, [w:] Mirosław Grewiński (red.), *Przygotowanie Polski do absorpcji funduszy strukturalnych Unii Europejskiej*, Warszawa 2003
- Nowak-Far Artur, *Przystąpienie państwa do Unii Europejskiej a administracja rządowa i samorządowa*, [w:] Jan Barcz / Anastazja Gajda / Joanna Zdeb, *Polska w Unii Europejskiej. Rola parlamentu i regionów w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych*, Opole 2003
- Nowicki Marcin (red.), *Polityka Spójności Unii Europejskiej w latach 2007–2013: Głos Polskich Regionów*, Gdańsk 2002
- Oppermann Thomas, *Europarecht*, München 2005
- Osiński Przemysław, *Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej – EAGGF*, [w:] Dariusz Czarnasiewicz, *Europejskie fundusze strukturalne, Fundusz Spójności – wstępne propozycje dla Polski*, Szczecin 2003
- Piątkowski Cezary, *Zarys analizy przygotowań polityki regionalnej w Polsce pod względem zdolności absorpcyjnych funduszy przedakcesyjnych i akcesyjnych*, [w:] Tadeusz Mołdawa / Konstanty A. Wojtaszczyk / Adam Szymański, *Wymiar społeczny członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2003
- Pietras Emil, *Jak będzie wyglądała administracyjna obsługa członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w pierwszym okresie po przystąpieniu do Unii Europejskiej?*, [w:] Urszula Karczewska / Małgorzata Kwiatkowska / Katarzyna Sochacka (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Początkowe problemy i kryzysy*, Warszawa 2002

- Pietrzyk Irena, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa 2000
- Pióro Dominik, *Zasady informowania o działaniach podejmowanych w ramach programów przedakcesyjnych i funduszy strukturalnych w świetle prawodawstwa Unii Europejskiej*, [w:] Norbert Słowik / Maciej Korkuć (red.), *Almanach środków pomocowych Unii Europejskiej: podręcznik dla samorządu terytorialnego*, Kraków 2000
- Płatności bezpośrednie UE jako instrument wsparcia sektora rolnego – przeszłość, teraźniejszość i przyszłość, Warszawa 2004
- Pudlak Monika, *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego szansą dla polskich regionów*, [w:] Marzena Cichosz / Jacek Sroka / Katarzyna Zamorska (red.), *Konsekwencje poszerzenia Unii Europejskiej dla Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2004
- Püttner Günter, *Verwaltungslehre*, München 2000
- Przychocka Iwona, *Istota pomocy strukturalnej Unii Europejskiej*, [w:] Jerzy Sikorski (red.), *Rozwój regionów wschodnich: szanse po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, Białystok 2004
- Rossen Helge, *Vollzug und Verhandlung. Die Modernisierung des Verwaltungsvollzugs*, Tübingen 1999
- Rowiński Janusz, *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, Warszawa 2000
- Rudnicki Maciej, *Polityka regionalna Unii Europejskiej: zagadnienia prawno-finansowe*, Poznań 2000
- Sauer Adam / Kawecka-Wyrzykowska Elżbieta / Kulesza Michał, *Polityka regionalna Unii Europejskiej a instrumenty wspierania rozwoju regionalnego w Polsce*, Warszawa 2000
- Schmidt-Aßmann Eberhard, *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsideo*, Berlin 2004
- Schulte-Zurhausen Manfred, *Organisation*, München 2002
- Schuppert Gunnar F., *Verwaltungswissenschaft. Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre*, Baden-Baden 2000
- Schwarze Jürgen, *Europäisches Verwaltungsrecht*, Baden-Baden 1988
- Schwarze Jürgen (Hrsg.), *EU-Kommentar*, Baden-Baden 2000
- Skrzyp Julian, *Polityka rozwoju regionalnego: wybrane zagadnienia*, Siedlce 2002
- Stollberg-Rilinger Barbara, *Der Staat als Maschine. Zur politischen Metaphorik des absoluten Fürstenstaats*, Berlin 1986
- Streinz Rudolf, *EUV/EGV-Kommentar*, München 2003
- Streinz Rudolf, *Europarecht*, Heidelberg 2005
- Suerbaum Joachim, *Die Kompetenzverteilung beim Verwaltungsvollzug des Europäischen Gemeinschaftsrechts in Deutschland*, Berlin 1998
- Szymańska Anna, *Fundusze UE 2007–2013 dla mikro, małych i średnich firm*, Warszawa 2007 roku
- Szlachta Jacek, *Znaczenie funduszy pomocowych Unii Europejskiej dla Polski*, Warszawa 2000
- Szlachta Jacek, *Znaczenie polityki strukturalnej UE dla Polski*, [w:] Elżbieta Kawecka-Wyrzykowska / Ewa Synowiec (red.), *Polska w Unii Europejskiej*, Warszawa 2004
- Thommen Jean-Paul, *Allgemeine Betriebswirtschaftslehre*, Wiesbaden 2003
- Tkaczyński Jan W., *Ustrój federalny Niemiec a system decyzyjny Unii Europejskiej*, Kraków 2005
- Tkaczyński Jan W. / Rossmann Guido, *Die Fonds der Europäischen Union*, Frankfurt a. Main 2001
- Tkaczyński Jan W. / Rossmann Guido, *Fundusze Unii Europejskiej*, Białystok 2003
- Tkaczyński Jan W. / Potorski Radosław / Willa Rafał, *Unia Europejska. Wybrane aspekty ustrojowe*, Toruń 2007
- Tokaj-Krzewska Agnieszka / Żołnierski Aleksander, *Pomoc publiczna*, Warszawa 2003, s. 81–114; Jacek Szlachta, *Znaczenie polityki strukturalnej UE dla Polski*, [w:] Elżbieta Kawecka-Wyrzykowska / Ewa Synowiec (red.), *Polska w Unii Europejskiej*, tom II, Warszawa 2004
- Tokarska Agnieszka, *Podstawy funkcjonowania funduszy strukturalnych*, [w:] Dariusz Czarnasiewicz, *Europejskie fundusze strukturalne, Fundusz Spójności – wstępne propozycje dla Polski*, Szczecin 2003
- Trüe Christiane, *Das System der Rechtsetzungskompetenzen der EG und der EU*, Baden-Baden 2002
- Weiss Elżbieta, *Zarządzanie projektami współfinansowanymi przez Unię Europejską*, Wrocław 2003
- Wieliczko Barbara, *Polityka regionalna w Unii Europejskiej i w państwach członkowskich*, Warszawa 2003

- Wolińska Anna / Jurkowska Agata, *Polityka regionalna w aspekcie integracji z Unią Europejską*, Rzeszów 2002
- Wóycicka Irena (red.) *Milenijne Cele Rozwoju*, Warszawa 2002
- Wsparcie gospodarstw po wejściu do UE*, Warszawa 2005
- Wyciślik Józef, *Kontrola środków Unii Europejskiej*, Warszawa 2004
- Żelazo Adriana, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej – pierwsze problemy i potencjalne kryzysy dla samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] Urszula Karczewska / Małgorzata Kwiatkowska / Katarzyna Sochacka (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Początkowe problemy i kryzysy*, Warszawa 2002
- Żołnierski Aleksander, *Innowacyjność 2006, stan innowacji, metody wspierania, programy badawcze*, Warszawa 2006
- Żuber Piotr, *Zmiany w polityce spójności UE i ich wpływ na sposób wykorzystania środków z UE*, [w:] Marek Szczepański (red.), *Fundusze UE dla jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007–2013*, Warszawa 2007

C. Artykuły

- Apanowicz Piotr, *Barriere administracyjne i finansowe*, [w:] Rzeczpospolita z 20 lutego 2002 roku
- Apanowicz Piotr / Bielecki Jędrzej, *Czy Unia ograniczy fundusze strukturalne?*, [w:] Rzeczpospolita z 15 lutego 2002 roku
- Bachtler John, *Reforming the Structural Funds: Challenges for EU Regional Policy*, [w:] *European Planning Studies* 6 (1998)
- Bachtler John / Mitchie Rona, *A new era in regional policy evaluation? The appraisal of structural funds*, [w:] *Regional Studies* 29 (1995)
- Begg Iain, *Reform of the Structural Funds after 1999*, [w:] http://aei.pitt.edu/31/01/reform_of_struct_funds.pdf
- Benz Arthur / Eberlein Burkard, *Regions in European Governance: The Logic of Multi-Level Interaction*, [w:] http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/98_31.html
- Bielecki Jędrzej, *Obietnice pozostały na papierze*, [w:] Rzeczpospolita z 25 października 2003 roku
- Bogdandy Armin von / Arndt Felix, *Die Zusammenarbeit der Finanzverwaltungen in der Europäischen Union*, [w:] EWS 1 (2000)
- Browne Anthony, *EU's £340m aid package for globalisation victims*, [w:] *The Times* z 2 marca 2006 roku, [w:] http://www.timesonline.co.uk/tol/sport/football/european_football/article736447.ece
- Calliess Christian, *Die Umweltkompetenzen der EG nach dem Vertrag von Nizza. Zum Handlungsrahmen der europäischen Umweltgesetzgebung*, [w:] *ZUR Sonderheft* (2003)
- Chojna-Duch Elżbieta, *Finansowanie rozwoju regionalnego*, [w:] *Fundusze Strukturalne* 4 (2007)
- Co wynika z doświadczeń 2004–2006?*, [w:] *Fundusze Strukturalne* 1 (2007)
- Conzelmann Thomas, *'Europeanisation' of Regional Development Policies? Linking the Multi-Level Governance Approach with Theories of Policy Learning and Policy Change*, [w:] <http://eiop.or.at/eiop/pdf/1998-004.pdf>
- Dall'Erba Sandy, *European Regional Development Policies: Historic and Current Issues*, [w:] <http://aei.pitt.edu/2030/01/dallerba2.pdf>
- Dall'Erba Sandy / Le Gallo Julie, *Regional Convergence and the Impact of European Structural Funds over 1989–1999: a Spatial Econometric Analysis*, [w:] <http://aei.pitt.edu/2853/01/104.pdf>
- Danwitz Thomas von, *Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Gemeinschaftsrecht*, [w:] EWS 9 (2003)
- Dziewulski Robert, *Administracyjne przygotowanie Polski do wykorzystania pomocy strukturalnej Unii Europejskiej na tle doświadczeń państw członkowskich UE*, [w:] *Biuletyn Analiz UKIE* 10 (2002)
- Dziewulski Robert / Otachel Bartosz / Smyk Katarzyna, *Warunki członkostwa Polski w UE na tle wyników negocjacji akcesyjnych pozostałych państw kandydujących Grupy z Laeken*, [w:] http://www.doc.ukie.gov.pl/cdrom/cd2/dokumenty/05_opracowania/analizy/ba_11_analiza_2.pdf

- Ederveen Sjef / Gorter Joeri / Mooij Ruud de / Nahuis Richard, *Funds and Games. The Economics of European Cohesion Policy*, [w:] http://aei.pitt.edu/1965/01/ENEPRI_OP3.pdf
- Europejski Fundusz Społeczny, [w:] Biuletyn Informacyjny Ministerstwa Rozwoju Regionalnego 6 (2007)
- Frederiksen Jonas, *The 10th European Development Fund. Development Funding for Economic Partnership Agreements*, [w:] http://www.acp-eu-trade.org/library/files/Frederiksen_EN_0206_ECDPM_10th-EDF-Development-Funding-for-EPAs.pdf
- Fundusz Solidarności i zapobieganie klęskom, [w:] Inforegio Panorama 15 (2004)
- Fundusz Spójności. Wzmacnianie europejskiej solidarności, [w:] http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag14/mag14_pl.pdf
- Gdzie się odwołać?, [w:] Fundusze Strukturalne 7 (2007)
- Gorzela Grzegorz / Jałowiecki Bohdan, *Konkurencyjność regionów*, [w:] Studia Regionalne i Lokalne (1) 2000
- Grosse Tomasz G., *Polska w Unii Europejskiej: wyzwanie dla polskiej administracji*, [w:] Analizy i Opinie 14 (2003)
- Grosse Tomasz G., *Ocena stanu przygotowania administracji regionalnej do udziału we wdrażaniu i zarządzaniu Zintegrowanym Programem Operacyjnym Rozwoju Regionalnego*, [w:] Studia Regionalne i Lokalne 1 (2004)
- Grosse Tomasz G. / Olbrycht Jan, *Przygotowania do absorpcji funduszy strukturalnych. Ocena podjętych działań i rekomendacje*, [w:] Analizy i Opinie 7 (2003)
- Grosse Tomasz G. / Olbrycht Jan, *Trzeci raport kohezyjny Komisji Europejskiej – wnioski dla Polski*, [w:] Analizy i Opinie 23 (2004)
- Hardt Łukasz, *Implikacje Wspólnej Polityki Rolnej dla polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich*, Warszawa 2006, [w:] [http://www2.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/7A25240617D09D61C125726D0042F040/\\$file/broszura_WPR_Q.pdf](http://www2.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/7A25240617D09D61C125726D0042F040/$file/broszura_WPR_Q.pdf)
- Hildebrandt Anna, *Przygotowanie administracji regionalnej do integracji Polski z Unią Europejską*, [w:] Wspólnoty Europejskie 11 (2002)
- Hughes Jim / Sasse Gwendolyn / Gordon Claire, *The Regional Deficit in Eastward Enlargement of the European Union: Top Down Policies and Bottom Up Reactions*, [w:] <http://www.one-europe.ac.uk/pdf/w29gordon.pdf>
- Hübner Danuta, *Final Conclusions – Cohesion and the Lisbon Agenda: the Role of the Regions*, [w:] http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docconf/lisbon/doc/conclusions_hubner_0303_en.pdf
- Idzikowska Lidia, *Jak właściwie przygotować wniosek aplikacyjny w nowym okresie programowania*, [w:] Fundusze Strukturalne 1 (2007)
- Incjatywy Komisji Europejskiej, [w:] Fundusze Strukturalne 1 (2007)
- Jahns Hanna, *Reforma polityki spójności w latach 2007–2013 – wstępna analiza implikacji dla systemu wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce*, [w:] Wspólnoty Europejskie 7/8 (2005)
- 7PR: jutrzejsze odpowiedzi mają swój początek dziś, [w:] http://ec.europa.eu/research/fp7/pdf/fp7-factsheets_pl.pdf
- Kischel Uwe, *Die Kontrolle der Verhältnismäßigkeit durch den Europäischen Gerichtshof*, [w:] EuR 3 (2000)
- Lammers Konrad, *Die Osterweiterung aus raumwirtschaftlicher Perspektive – Prognosen regional-ökonomischer Theorien und Erfahrungen aus der bisherigen Intergation in Europa*, [w:] Konjunkturpolitik, Beiheft 53 (2002)
- Majcherkiewicz Tatiana, *Kto rządzi w polskich regionach? Stosunki polityczno-administracyjne w województwach w latach 1989–2004*, [w:] Służba Cywilna 9 (2004–2005),
- McAleavy Paul / De Rynck Stefaan, *Regional or Local? The EU's Future Partners in Cohesion Policy*, [w:] http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/97_55.html
- Michoński Arkadiusz / Nowak-Far Artur, *Rola administracji rządowej w koordynacji polityki krajowej wobec Unii Europejskiej*, [w:] Służba Cywilna 6 (2003)
- Minder Raphael / Smyth Chris, *EU shows 'caring side' to victims of globalisation*, [w:] Financial Times z 1 marca 2006 roku, [w:] <http://www.ft.com/cms/s/4a38f97a-a960-11da-a64b-0000779e2340.html>

- Narożniak Szymon, *Najważniejsze zmiany w programowaniu*, [w:] Fundusze Strukturalne 1 (2007)
- Nicolaysen Gert / Nowak Carsten, *Teiltrückzug des BVerfG aus der Kontrolle der Rechtmäßigkeit gemeinschaftlicher Rechtsakte: Neuere Entwicklungen und Perspektiven*, [w:] NJW 17 (2001)
- Niedobitek Matthias, *Kollisionen zwischen EG-Recht und nationalem Recht*, [w:] VerwArch 1 (2001)
- Niklewicz Konrad, *Zadłużone moje miasto*, [w:] Gazeta Wyborcza z 27 sierpnia 2002 roku
- Ocena reformy WPR uzgodnionej w Luksemburgu 26 czerwca 2006 roku z perspektywy Polski*, Warszawa 2004, [w:] [http://www1.ukie.gov.pl/HLP%5Cfiles.nsf/0/07A4EABC1F07A216C12571DB00327151/\\$file/ocena_reformy_WPR_FAPA.pdf?Open](http://www1.ukie.gov.pl/HLP%5Cfiles.nsf/0/07A4EABC1F07A216C12571DB00327151/$file/ocena_reformy_WPR_FAPA.pdf?Open)
- Pszczółkowska Dominika / Szlachta Jacek, *Trzeba umieć brać*, [w:] Gazeta Wyborcza z 8 czerwca 2001 roku
- Rittberger Berthold, *The Development of the European Parliament's Powers*, [w:] <http://aei.pitt.edu/2920/01/157.pdf>
- Röhl Hans C., *Verantwortung und Effizienz in der Mehrebenenverwaltung*, [w:] DVBl. 17 (2006)
- Rowiński Janusz / Wigier Marek, *Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich ze środków UE w latach 2000–2013 – terażniejszość i oczekiwania*, [w:] Wspólnoty Europejskie 7/8 (2005)
- Rydlewski Grzegorz, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej jako wyzwanie dla administracji publicznej*, [w:] Przegląd Europejski 2 (2003)
- Schilling Theodor, *Subsidiarity as a Rule and a Principle, or: Taking Subsidiarity Seriously*, [w:] <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/95/9510ind.html>
- Soveroski Marie, *AGENDA 2000: A Blueprint for Successful EU Enlargement?*, [w:] http://aei.pitt.edu/777/01/scop98_1_4.pdf
- System uproszczony dopłat bezpośrednich w Polsce – funkcjonowanie i wstępne szacunki stawek dopłat*, Warszawa 2003, [w:] http://www.fapa.com.pl/gfx/saep/INFO%20doplata_2.pdf
- Thielemann Eiko R., *Europeanisation and Institutional Compatibility: Implementing European Regional Policy in Germany*, [w:] <http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/EuropeanisationFiles/Filetoupload,38443,en.pdf>
- Trüe Christiane, *Das System der EU-Kompetenzen vor und nach dem Entwurf eines Europäischen Verfassungsvertrags*, [w:] ZaöRV 2 (2004)
- Tsoukalis Loukas, *Why We Need a Globalisation Adjustment Fund*, s. 4, [w:] <http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/Loukas-final.pdf>
- Warunki członkostwa Polski w UE na tle wyników negocjacji akcesyjnych pozostałych państw kandydujących Grupy z Laeken*, [w:] http://www.doc.ukie.gov.pl/cdrom/cd2/dokumenty/05_opracowania/analizy/ba_11_analiza_2.pdf
- Wasmer Etienne / von Weizsäcker Jakob / Boni Michał, *Jak pomóc przegrany globalizacji*, [w:] Gazeta Prawna z 25–27 maja 2007 roku, [w:] <http://www.gazetaprawna.pl/?action=showServiceArticle&id=64&dok=1971.81.0.39.11.1.0.1.htm&p=1>
- Zawojcka Aldona, *Przepływy finansowe środków unijnych na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce*, [w:] <http://www.ekrol.sggw.waw.pl/publikacje/pdf/prst15/Ref.25.pdf>

D. Strony internetowe

<http://urbact.eu/>
<http://www.espon.eu>
<http://www.espon.pl/>
<http://www.frse.org.pl/>
<http://www.eurodesk.org>
<http://www.mrr.gov.pl/srk/>
<http://www.salto-youth.net>
<http://www.etuc.org/a/2134>
www.konkurencyjnosc.gov.pl
<http://www.mediadesk.com.pl/>
http://fpu.bgk.pl/fpu_lifeplus.jsp
<http://www.frse.org.pl/statut.php>
<http://ock.gov.pl/portal/ock/16/2/>
http://ec.europa.eu/cip/eip_pl.htm
<http://www.salto-youth.net/about/>
<http://ec.europa.eu/dgs/jrc/index.cfm>
<http://www.interreg.gov.pl/20072013/>
<http://www.espon.pl/strona/priorytety>
http://ec.europa.eu/echo/index_en.htm
http://cordis.europa.eu/fp7/cip_pl.html
http://ec.europa.eu/youth/index_en.htm
http://ec.europa.eu/youth/call/index_en
<http://www.jmu.ru/en/index.php?cid=79>
<http://www.kape.gov.pl/PL/index.phtml>
<http://www.kpk.gov.pl/cip/kontakt.html>
http://www.espon.pl/strona/zadania_kpk
http://www.acpsec.org/en/acp_states.htm
<http://www.kprm.gov.pl/s.php?doc=1106>
<http://ec.europa.eu/cip/thirdcountries.htm>
http://europa.eu/youth/index.cfm?l_id=pl
<http://eacea.ec.europa.eu/static/index.htm>
<http://www.mk.gov.pl/pkk/fundusze1.php>
http://europa.eu/pol/cons/overview_pl.htm
<http://www.youth.org.pl/index.php/ida/100>
<http://www.kpk.gov.pl/7pr/struktura/3.html>
<http://www.erasmus.org.pl/index.php/ida/3/>
<http://www.youth.org.pl/index.php/ida/754/>
<http://www.youth.org.pl/index.php/ida/755/>
<http://www.interreg.gov.pl/20072013/EWT/>
<http://www.youth.org.pl/index.php/ida/770/>
http://ec.europa.eu/consumers/index_en.htm
http://ec.europa.eu/cip/docs/eip_wp2007.pdf
<http://www.eurodesk.org/edesk/Welcome.do>
<http://www.mswia.gov.pl/portal/pl/397/4816/>
http://eacea.ec.europa.eu/youth/index_en.htm
<http://www.kultura.gov.pl/?s=6&c=10&a=22>
http://ec.europa.eu/citizenship/index_en.html
<http://www.mediadesk.com.pl/?idp=3&ids=5>
<http://www.grundtvig.org.pl/index.php/ida/2/>
<http://www.kpk.gov.pl/7pr/struktura/1-8.html>

<http://www.erasmus.org.pl/index.php/ida/169/>
<http://www.mpips.gov.pl/index.php?gid=1037>
http://eacea.ec.europa.eu/culture/index_en.htm
<http://www.mlodziez.org.pl/index.php/ida/805/>
<http://www.mlodziez.org.pl/index.php/ida/807/>
<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l28156.htm>
<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/r18003.htm>
<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l33262.htm>
<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l16026.htm>
<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l33263.htm>
<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/r12102.htm>
<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/n26104.htm>
<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/g24234.htm>
<http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c11577.htm>
<http://www.ppnt.poznan.pl/rpk/site/index7-1.php>
<http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NSS/KSI/>
http://ec.europa.eu/research/fp7/pdf/fp7-jrc_pl.pdf
https://www.mrr.gov.pl/polityka_regionalna/espon/
https://www.mrr.gov.pl/polityka_regionalna/espon/
<http://cordis.europa.eu/innovation/pl/policy/cip.htm>
http://ec.europa.eu/energy/intelligent/index_en.html
http://cordis.europa.eu/fp7/partner-countries_en.html
http://www.stat.gov.pl/gus/45_677_PLK_HTML.htm
http://ec.europa.eu/youth/program/sos/hei/hei_en.cfm
http://ec.europa.eu/agriculture/markets/sfp/ms_en.pdf
<http://www.europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l31037.htm>
<http://ec.europa.eu/environment/civil/prote/finance.htm>
<http://www.euramis.net/scadplus/leg/en/lvb/l32052.htm>
http://www.kpk.gov.pl/7pr/podstawy/cele_i_budzet.html
http://ec.europa.eu/dgs/taxation_customs/index_en.htm#
<http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/Stan+realizacji/>
http://ec.europa.eu/cip/docs/070705_cippresentation.pdf
<http://www.mlodziez.org.pl/index.php/menu/21/ida/703/>
http://ec.europa.eu/citizenship/action2/measure1_en.html
http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/procf/cf_pl.htm
<http://ec.europa.eu/environment/life/funding/lifeplus.htm>
http://ec.europa.eu/citizenship/action1/measure2_en.html
http://ec.europa.eu/budget/budget_detail/deciding_en.htm
http://ec.europa.eu/echo/pdf_files/finances_2008_2013.pdf
<http://ec.europa.eu/environment/civil/prote/mechanism.htm>
<http://www.mos.gov.pl/fundusze UE/life/aktualnosci.shtml>
<http://www.kpk.gov.pl/7pr/podstawy/uczestnicy.html#sect0>
http://www.mk.gov.pl/pkk/doc/K2007-2013-ulotka_ccp.pdf
http://ec.europa.eu/environment/funding/pdf/awp_2007.pdf
http://ec.europa.eu/information_society/media/index_en.htm
http://www.mrr.gov.pl/uproszczenia_naprawa_po_0406.htm
http://ec.europa.eu/education/programmes/ajm/index_en.html
http://ec.europa.eu/health/ph_programme/programme_en.htm
http://ec.europa.eu/budget/budget_detail/current_year_de.htm
http://ec.europa.eu/employment_social/progress/intro_en.htm
http://ec.europa.eu/employment_social/progress/index_en.htm

<http://www.interreg.gov.pl/20072013/EWT/miedzyregionalne/>
<http://gospodarka.gazeta.pl/gospodarka/1,33182,4246342.html>
http://ec.europa.eu/health/ph_overview/pgm2008_2013_en.htm
<http://www.mf.gov.pl/index.php?dzial=409&wysw=5&const=1>
http://ec.europa.eu/budget/budget_glance/how_managed_de.htm
http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/2007/ijj/jessica_en.htm
http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/2007/ijj/jeremie_en.htm
http://www.mediadesk.com.pl/upload/questions_to_Aviva_pl.doc
http://ec.europa.eu/education/programmes/ajm/calls/index_en.html
<http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/1732FA01-4680-4026-B963-AAD6289412AF/41484/AneksIIIdoUmowyRamowej2.pdf>
<http://www.daphne-toolkit.org/artfiche.asp?art=0000002&lang=EN>
http://ec.europa.eu/justice_home/funding/isec/funding_isec_en.htm
http://ec.europa.eu/justice_home/funding/cips/funding_cips_en.htm
http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/infosheets/crocom_en.pdf
http://www.ueapme.com/docs/pos_papers/2006/060404_EGAF.pdf
<http://www.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/84F50955-3A61-473C-B2EB-37E313A88A4B/38506/benefi-cjenciproc2007.pdf>
<http://www.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/84F50955-3A61-473C-B2EB-37E313A88A4B/38581/9listarankingowa2007.pdf>
<http://www.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/84F50955-3A61-473C-B2EB-37E313A88A4B/36958/3listarankingowa2007.pdf>
http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/FE8B1D2D-E457-4706-AA50-87B2A0C64D74/41349/prace_legislacyjne_010608.pdf
http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/284EA0C7-DD1E-40F9-9C68-00085E5F89B0/39229/URBACT_II_OP_30_june_091.pdf
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/527>
http://ec.europa.eu/justice_home/funding/cips/doc/awp_cips_en.pdf
http://ec.europa.eu/justice_home/funding/isec/doc/awp_isec_en.pdf
http://ec.europa.eu/justice_home/funding/jpen/funding_jpen_en.htm
http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/index_en.htm
http://ec.europa.eu/justice_home/funding/civil/funding_civil_en.htm
http://ec.europa.eu/justice_home/funding/jpen/doc/awp_jpen_en.pdf
http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/9B4C6D7E-3AE0-4BFC-9494-AC39003A9611/24567/rozporzadzenia_do_npr_101006r.pdf
http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/fonds/pdf/annexe-recto.pdf
http://ec.europa.eu/justice_home/funding/intro/funding_rights_en.htm
http://ec.europa.eu/justice_home/funding/drugs/funding_drugs_en.htm
http://ec.europa.eu/information_society/activities/ict_psp/index_en.htm
http://ec.europa.eu/justice_home/funding/rights/funding_rights_en.htm
http://ec.europa.eu/energy/intelligent/call_for_proposals/index_en.htm
http://www.mrr.gov.pl/Aktualnosci/podp_um_szw_pol_prog_wsp.htm
http://ec.europa.eu/justice_home/funding/return/funding_return_en.htm
http://www.mrr.gov.pl/polityka_regionalna/urbact/Program+Urbact.htm
http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/7B62330C-46F3-4442-9FBE-54CAD1990754/40405/Decyzja_KE_ESPON2013_071120091.pdf
http://ec.europa.eu/justice_home/funding/intro/funding_security_en.htm
<http://www.paiz.gov.pl/index/?id=d81f9c1be2e08964bf9f24b15f0e4900>
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/06/410>
http://ec.europa.eu/justice_home/funding/intro/funding_solidarity_en.htm
http://ec.europa.eu/justice_home/funding/isec/doc/awp_isec_2008_en.pdf

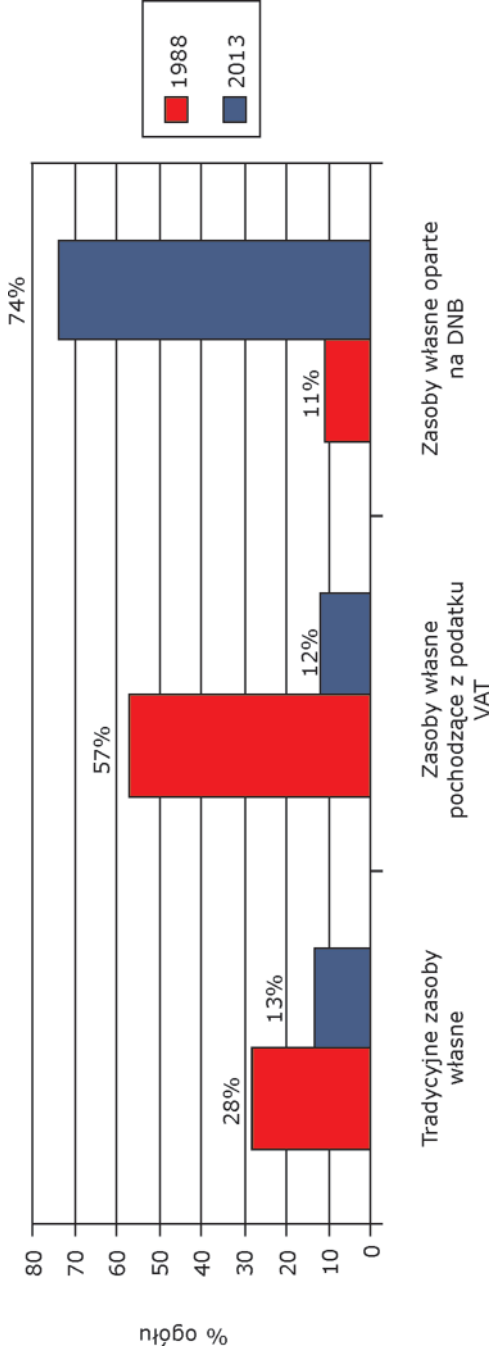
- http://ec.europa.eu/justice_home/key_issues/refugee/refugee_1104_pl.pdf
http://ec.europa.eu/justice_home/funding/borders/funding_borders_en.htm
<http://www.funduszspojnosci.gov.pl/Dokumenty/Wytyczne/Wytyczne.htm>
http://ec.europa.eu/employment_social/progress/progress_committee_en.htm
http://ec.europa.eu/employment_social/progress/docs/progress_004_en.pdf
http://www.mrr.gov.pl/polityka_regionalna/urbact/prace+nad+urbact2.htm
<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/cg00001-re01.pl07.pdf>
http://ec.europa.eu/information_society/media/overview/2007/index_en.htm
http://ec.europa.eu/justice_home/funding/daphne3/funding_daphne3_en.htm
http://www.mrr.gov.pl/Rozwoj+przeznaczony/ESPON/PO_ESPON_2013.htm
ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/innovation/docs/cip_com121_06042005_pl.pdf
http://ec.europa.eu/information_society/activities/ict_psp/about/index_en.htm
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pl/com/2005/com2005_0111pl01.pdf
<http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NSS/programy/krajowe/poiis/jaspers/>
<http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GNIPC.pdf>
<http://www.mrr.gov.pl/ProgramyOperacyjne+2007-2013/Linia+demarkacyjna/>
http://ec.europa.eu/energy/intelligent/call_for_proposals/doc/call_2007_en.pdf
http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/consultation_paper_pl.pdf
http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/2007/jjj/doc/pdf/jessica_info_note.pdf
<http://www.eog.gov.pl/Granty+Blokowe/Fundusz+Stypendialny+i+Szkoleniowy/>
http://ec.europa.eu/justice_home/funding/integration/funding_integration_en.htm
<http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NSS/INFORMACJE+PODSTAWOWE/>
http://ec.europa.eu/consumers/overview/cons_policy/ann_work_prog2007_en.pdf
<http://www.funduszspojnosci.gov.pl/NR/rdonlyres/2BF585BB-4C20-46DA-AEE3-A6693B58B528/38870/20070630infokwartalnaFS.pdf>
<http://www.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/84F50955-3A61-473C-B2EB-37E313A88A4B/39011/ListaRan-kingowaMSWiAposiedzenie24lipca2007r.doc>
http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/programme/1455/index_EN.html
<http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/Dokumenty/20072013/wytyczne/wspolnoty/>
http://ec.europa.eu/development/services/events/eu-africa-summit-2007/index_en.cfm
<http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/AC7FA72D-EC22-4536-B72B-5031910DE39C/34481/070616ENPI1.pdf>
http://ec.europa.eu/justice_home/funding/2004_2007/refugee/funding_refugee_en.htm
http://www.ekoportal.pl/jetspeed/portal/portal/Fundusze_UE/LIFE/komponent_2.psm1
<http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/0FF106AD-CC10-493C-A81C-B479568DC12B/41492/liniademarkacyjna7.ppt>
http://www.ekoportal.pl/jetspeed/portal/portal/Fundusze_UE/LIFE/komponent_1.psm1
http://www.kape.gov.pl/PL/Programy/Programy_UniiEuropejskiej/IE/doc_2007/Dzien_Informacyjny_IEE_1.pdf
http://www.eurochambres.be/PDF/pdf_press_2006/12-GlobalisationFund1March06.pdf
http://ec.europa.eu/information_society/activities/econtentplus/programme/index_en.htm
http://ec.europa.eu/information_society/media/overview/past_programmes/index_en.htm
<http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/445F56BC-EE9A-4426-9E45-B682AB63BDC5/35768/systemraportowanianowaperspektywaPPTminimizer1.ppt>
<http://www.eog.gov.pl/Pytania+i+odpowiedzi/rozliczanie+faktur+dowody+ksiegowe.htm>
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2007/l_046/l_04620070216en00270044.pdf
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2007/l_300/l_30020071117en00730076.pdf
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2007/l_046/l_04620070216en00450050.pdf
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pl/oj/2007/c_226/c_22620070926pl00040006.pdf
<http://www.funduszngo.pl/pl/ochrona-srodowiska-strona-glowna/ochrona-srodowiska.html>
http://ec.europa.eu/information_society/activities/ict_psp/about/third_country/index_en.htm

- <http://www1.ukie.gov.pl/www/serce.nsf/0/DC790B417D9FBD7FC1256E830057423B?Open>
- http://www.mrr.gov.pl/polityka_regionalna/urbact/URBACT+II+zatwirdzony+przez+KE.htm
- <http://www.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/DBDE4E26-E3EB-4D90-B79A-8ED6E54FA984/27318/systemzarzadzaniaprogram1.pdf>
- <http://www.mrr.gov.pl/ProgramyOperacyjne+2007-2013/EWT/poewt+2007-2013.htm?Druk=1>
- http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_bezrobocie_rejestrowane_I-IIkwartal_2007.pdf
- <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=132&CM=8&DF=&CL=ENG>
- <http://www.funduszspojnosci.gov.pl/Projekty/Projekty+Funduszu+Sp%C3%B3jno%C5%9Bci/>
- <http://www.euractiv.com/en/socialeurope/eu-globalisation-fund-solidarity-symbol/article-153032>
- <http://www.mrr.gov.pl/Aktualnosci/Fundusze+unijne+07-13/Polska+w+czolowce+negocjacji.htm>
- http://secretariat.efta.int/Web/Publications/EFTABulletin/EFTABulletin/bulletin_programmes.pdf
- http://ec.europa.eu/information_society/activities/ict_psp/library/ref_docs/docs/cip_ictpsp_wp.pdf
- http://ec.europa.eu/europeaid/where/worldwide/nuclear-safety/documents/nusaf_brochure2006_en.pdf
- <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/EUROPEJSKI+FUNDUSZ+ROZWOJU+REGIONALNEGO/>
- http://www.ekoportal.pl/jetspeed/portal/portal/Fundusze_UE/LIFE/komponent_1.psm1#demonstracyjny
- <http://www.fundusznego.pl/pl/wyrownanie-szans-strona-glowna/rowne-szanse-i-integracja-spoleczna.html>
- <https://www.mrr.gov.pl/Aktualnosci/Polityka+regionalna/konkurs+punkt+kontaktowy+rozstrzygniety.htm>
- http://ec.europa.eu/information_society/activities/econtentplus/programme/country_coverage/index_en.htm
- <http://www.eog.gov.pl/Ocena+wnioskow/Wyniki+naborow/Wyniki+naboru+2007/wyniki+naboru+2007.html>
- http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/tax_cooperation/fiscalis_programme/fiscalis_2007/index_en.htm
- http://europa.eu.int/eur-lex/lex/budget/data/P2008_VOL4/PL/nmc-titleN17E07/nmc-chapterN18097/index.html
- http://euro.pap.com.pl/palio/html.run?_Instance=cms_euro.pap.pl&_PageID=1&s=szablon.depesza&dep=72134
- http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/A1A61D68-4528-499F-9199-5FE0E0533F0D/31941/NSRO_maj2007.pdf
- <http://www.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/84F50955-3A61-473C-B2EB-37E313A88A4B/40021/1listarekom2007.pdf>
- <http://www.eog.gov.pl/NR/rdonlyres/84F50955-3A61-473C-B2EB-37E313A88A4B/40022/8listarekom2007.pdf>
- http://www.kape.gov.pl/PL/Programy/Programy_UniiEuropejskiej/IE/doc_2007/Dzien_Informacyjny_IEE_2.pdf
- <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/Wiadomosci/EFS+SPO+RZL/Analiza+przydatno%C5%9Bci+PEFS.htm>
- http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/cooperation_programmes/customs_2007/index_en.htm#Enlargement
- <http://www.fundusznego.pl/pl/demokracja-i-spoleczenstwo-strona-glowna/konkurs-projektow-funduszu-dla-organizacji-pozarzadowych-na-lata-2007.html>
- http://www.euroresources.org/guide_to_population_assistance/european_community/european_development_fund.html
- http://www.ekoportal.pl/sep/cms/export/sites/default/Fundusze_UE/GaleriaPlikow_FUE/Pliki_LIFE/LIFE_S-Ludain.pdf
- http://www.ekoportal.pl/sep/cms/export/sites/default/Fundusze_UE/GaleriaPlikow_FUE/Pliki_LIFE/LIFE_M-Kaczynska.pdf
- <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/245&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

- [http://parl.sejm.gov.pl/SUE5.nsf/0/9271E3B5CBDC682BC1257176001B7CA7/\\$file/Projekt%20stanowiska_091_ostateczny.doc](http://parl.sejm.gov.pl/SUE5.nsf/0/9271E3B5CBDC682BC1257176001B7CA7/$file/Projekt%20stanowiska_091_ostateczny.doc)
- http://www.esparama.lt/ES_Paramamangliskas_medis/cohesion_fund_tree/publicity_measures/publications/files/FINAL_EDITION_1.pdf
- http://www.europarl.europa.eu/news/expert/briefing_page/1353-345-12-50-20061207BRI01143-11-12-2006-2006/default_p001c015_pl.htm
- http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/059-8240-138-05-20-910-20060512IPR08118-18-05-2006-2006-false/default_pl.htm
- <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/EWALUACJA+funduszy+w+Polsce/Ewaluacja+ex+ante+do+kumentów+programowych+na+lata+2007-2013/>
- http://www.ndp.ie/viewdoc.asp?mm=eusv&nID=5&UserLang=EN&StartDate=1+January+2007&fn=/documents/EU_Structural_Funds/cohesion_fund/coh_fund_projects_ire.htm
- http://209.85.135.104/search?q=cache:etbXqYmUzukJ:www.ms.gov.pl/ue_koop/zapobieganie.rtf+%20Prevention+of+and+Fight+against+Crime%22&hl=pl&ct=clnk&cd=6&gl=pl
- http://www.mt.gov.pl/article/fundusze_europejskie/fundusz_spojnosci/strategia/informacje_ogolne_o_funduszu_spojnosci/index.php/id_item_tree/d1cc498416eac005eadcd3262c756a90
- http://epp.eurostat.ec.europa.eu/pls/portal/docs/PAGE/PGP_PRD_CAT_PREREL/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2007/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2007_MONTH_02/1-19022007-EN-AP.PDF
- http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=STRIND_INNORE&root=STRIND_INNORE/in-nore/ir021
- http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=STRIND_INNORE&root=STRIND_INNORE/in-nore/ir031
- http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=STRIND_ENVIRO&root=STRIND_ENVIRO/en-viro/en024
- http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=STRIND_ECOBAC&root=STRIND_ECOBAC/ecobac/eb021
- http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=STRIND_EMPLOI&root=STRIND_EMPLOI/emploi/em071
- http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=STRIND_ECOBAC&root=STRIND_ECOBAC/ecobac/eb040
- http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=STRIND_ECOBAC&root=STRIND_ECOBAC/ecobac/eb012
- http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=STRIND_ECOBAC&root=STRIND_ECOBAC/ecobac/eb070
- http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=SDI_MAIN&root=SDI_MAIN/sdi/sdi_ed/sdi_ed_inv/sdi_ed1130
- http://66.102.9.104/search?q=cache:VjCw1D0CfmgJ:www.europa.delpol.pl/download/abc/fundusze_strukturalne_ue.pdf+fundusz+sp%C3%B3jno%C5%9Bci+1993-1999+Hiszpania&hl=pl&ct=clnk&cd=10&gl=pl

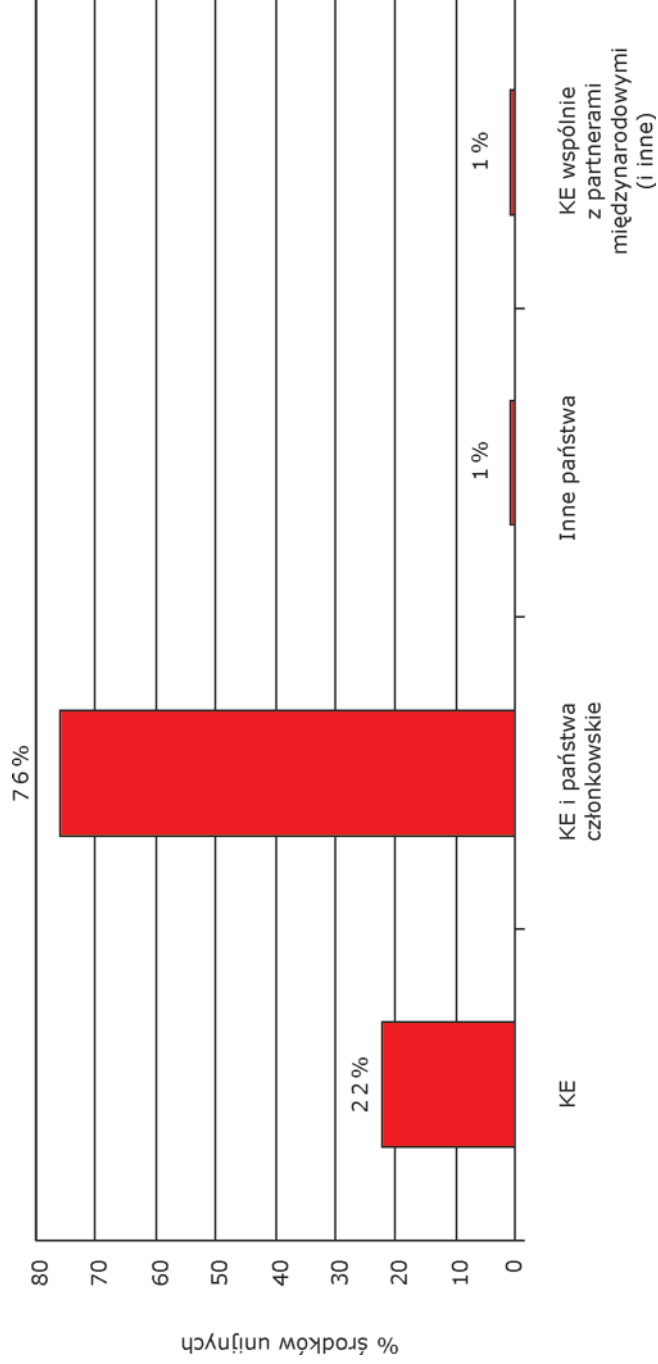
- http://66.102.9.104/search?q=cache:6JiWyxd8yvQJ:www.ms.gov.pl/ue_koop/prawa_podstawowe_obywatelstwo.rtf+%E2%80%9EPrawa+podstawowe+i+obywatelstwo%E2%80%9D&hl=pl&ct=clnk&cd=1&gl=pl
- http://66.102.9.104/search?q=cache:f_k7Jnki79cJ:www.ms.gov.pl/ue_koop/Criminal_Justice.rtf+%E2%80%9EWymiar+sprawiedliwo%C5%9Bci+w+sprawach+karnych%E2%80%9D&hl=pl&ct=clnk&cd=2&gl=pl
- <http://www.mrr.gov.pl/Dokumenty+oficjalne/Okres+programowania+2007-2013/Wytyczne+MRR/Horyzontalne+obowiazujace/wytyczne+horyzontalne+obowiazujace.htm>
- http://www.mrr.gov.pl/MRR/Forms/MRR_Podstawowy.aspx?NRMODE=Published&NRNODEGUID=%7b9B4C6D7E-3AE0-4BFC-9494-AC39003A9611%7d&NRORIGINALURL=%2fuproszczenia_naprawa_po_0406%2ehtm&NRCACHEHINT=NoModifyGuest#programnaprawczy

Wykres 1. Struktura przychodów UE w roku (1988 i 2013)



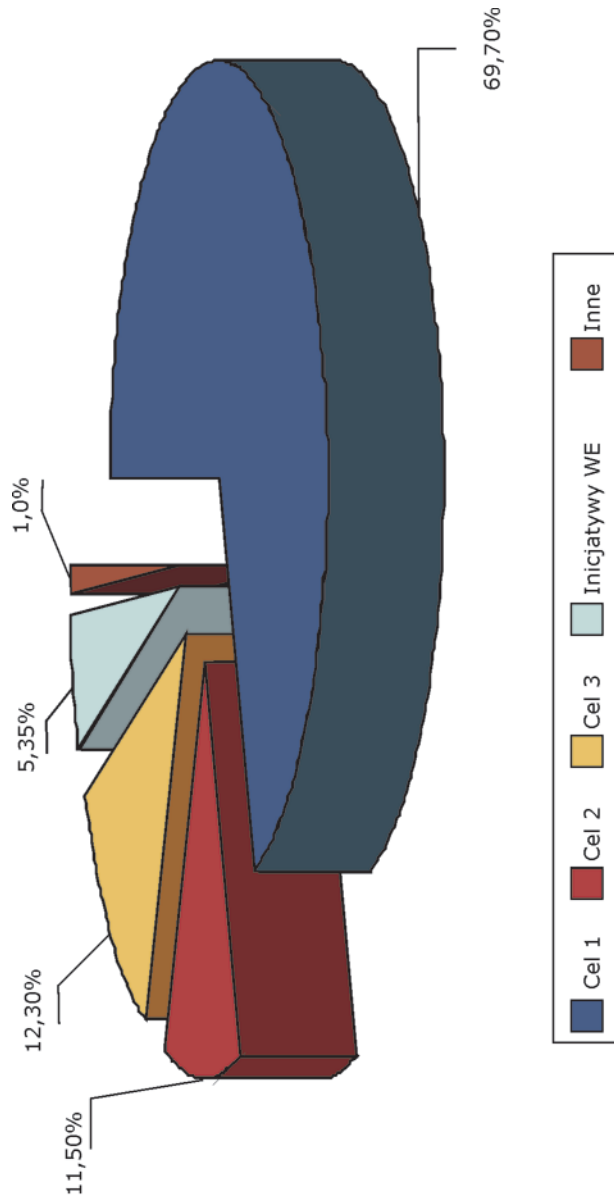
Źródło: http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/consultation_paper_pl.pdf, s. 13

Wykres 2. Kto zarządza środkami finansowymi UE?



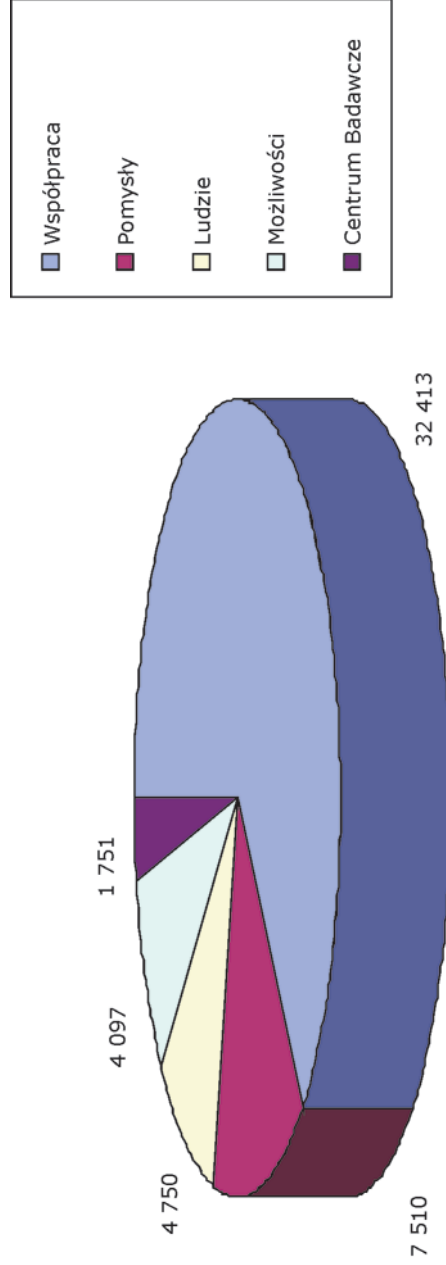
Źródło: http://ec.europa.eu/budget/budget_glance/how_managed_de.htm

Wykres 3. Rozdział środków finansowych funduszy strukturalnych w latach 2000–2006



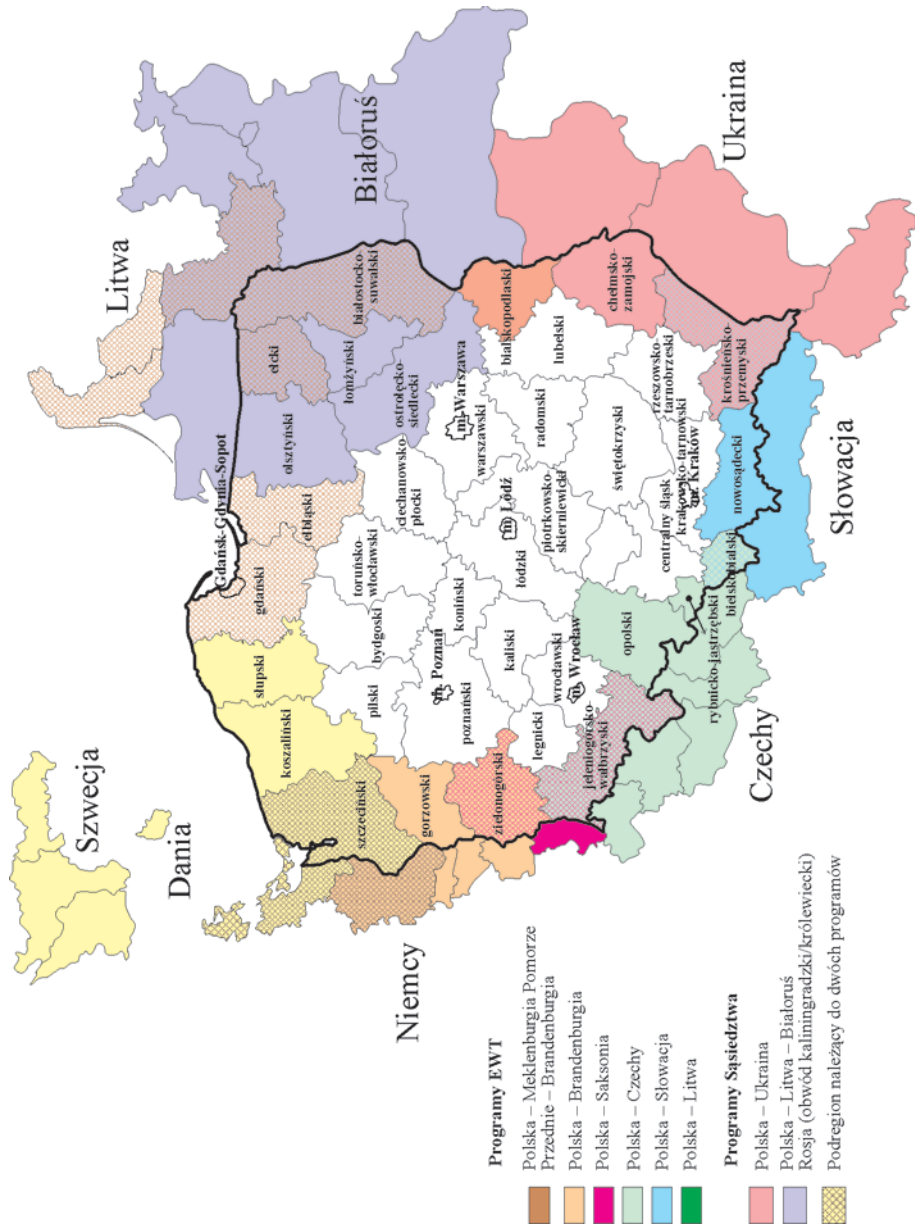
Źródło: art. 7 ust. 2 i 6 Rozporządzenia Rady nr 1260/1999 z 21 czerwca 1999 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 161 z 26 czerwca 1999 roku

Wykres 4. Indykatywny podział środków w ramach 7PR (kwoty w mln euro)



Źródło: art. 4 Decyzji PE i Rady nr 1982/2006 z 18 grudnia 2006 roku, [w:] Dz.U. UE nr L 412 z 30 grudnia 2006 roku

Mapa 1. Programy w ramach EWT w Polsce



Źródło: opracowanie własne na podstawie: www.interreg.gov.pl/20072013/EWT/

Jan Wiktor Tkaczyński (1960) studiował politologię, geografę gospodarczą i slawistykę na Uniwersytecie Jagiellońskim, a następnie w Ludwig-Maximilians-Universität w Monachium, gdzie doktoryzował się w 1992 roku. Tamże w latach 1993–1994 odbył studia podyplomowe w zakresie ekonomii. Od 1994 do 2001 roku pracownik naukowy Instytutu Ekonomii i Administracji Publicznej w Universität der Bundeswehr w Monachium. W 2000 roku uzyskał habilitację na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego. W latach 2001–2004 profesor europeistyki Uniwersytetu Mikołaja Kopernika. Od 2004 roku profesor europeistyki Uniwersytetu Jagiellońskiego. Profesor nauk humanistycznych (2008). Autor bądź współautor czterestu książek. Ostatnio opublikował m.in.: *Die Fonds der Europäischen Union* (2001), *Varia europejskie* (2002), *Business Promotion Activities in Poland and Germany* (2003), *Existenzgründung in Deutschland* (2004), *Ustrój federalny Niemiec a system decyzyjny Unii Europejskiej* (2005) oraz *Unia Europejska. Wybrane aspekty ustrojowe* (2007).

Rafał Willa (1980) jest absolwentem politologii o specjalności europeistyka Uniwersytetu Mikołaja Kopernika. W chwili obecnej, jako doktorant w Instytucie Europeistyki Uniwersytetu Jagiellońskiego, kończy pod kierunkiem profesora Tkaczyńskiego pisanie pracy doktorskiej na temat europejskiej polityki rozwoju regionalnego na przykładzie województwa kujawsko-pomorskiego. Jest współautorem monografii *Unia Europejska. Wybrane aspekty ustrojowe* (2007).

Marek Świstak (1982) jest absolwentem politologii Uniwersytetu Rzeszowskiego i europeistyki Uniwersytetu Jagiellońskiego. Ukończył także studia podyplomowe z zakresu zarządzania funduszami Unii Europejskiej Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie oraz ekonomii społecznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Obecnie jest doktorantem w Instytucie Europeistyki Uniwersytetu Jagiellońskiego, gdzie pod kierunkiem profesora Tkaczyńskiego przygotowuje rozprawę doktorską na temat wpływu funduszy Unii Europejskiej na rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Zawodowo zajmuje się wdrażaniem Europejskiego Funduszu Społecznego w Małopolsce.

WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
JAGIELLOŃSKIEGO

www.wuj.pl

ISBN 978-83-233-2498-0



9 788323 324980