

MONITORING, KONTROLA I AUDYT WYKORZYSTYWANIA ŚRODKÓW UNII EUROPEJSKIEJ

Anna Wójtowicz-Dawid



Wolters Kluwer

MONITORING, KONTROLA I AUDYT WYKORZYSTYWANIA ŚRODKÓW UNII EUROPEJSKIEJ

Anna Wójtowicz-Dawid



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2020

Stan prawny na 22 czerwca 2020 r.

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne
Agnieszka Witczak

Projekt okładek serii
Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8187-929-3

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
---------------------	---

Wstęp	13
-------------	----

Rozdział I

Polityka spójności	25
---------------------------------	----

1. Pojęcie i cele funduszy tworzonych w budżecie Unii Europejskiej	25
2. Charakterystyka polityki spójności	34
3. Ewolucja polityki spójności i jej podstawy prawne	43
4. Zasady wyznaczające politykę spójności	49
5. Cykl wdrażania polityki spójności	53
6. Instytucje odpowiedzialne za programowanie i wdrażanie polityki spójności	60
7. Podsumowanie	68

Rozdział II

Zasady wydatkowania środków z budżetu

Unii Europejskiej	74
--------------------------------	----

1. Pojęcie interesów finansowych Unii	74
2. Zasada należytego zarządzania finansami Unii Europejskiej	82
3. Zasada zarządzania dzielonego	84
4. Zasada jednorazowej kontroli	87
5. Podsumowanie	92

Rozdział III

Wykorzystanie środków pochodzących z budżetu

Unii Europejskiej przez Polskę	96
1. Wprowadzenie	96
2. Założenia Unii Europejskiej dotyczące modelu krajowego gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej	97
3. Model gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej obowiązujący w Polsce	103
4. Zasady wdrażania funduszy strukturalnych	108
5. Wybór projektów jako narzędzie wykorzystania środków przeznaczonych na politykę spójności	110
6. Podsumowanie	121

Rozdział IV

Monitoring, kontrola i audyt jako instytucje

środków publicznych	124
1. Definicje pojęć monitoringu, kontroli i audytu	124
1.1. Pojęcie monitoringu	124
1.2. Pojęcie kontroli	130
1.3. Pojęcie audytu	151
2. Kryteria monitoringu, kontroli i audytu	162
2.1. Wprowadzenie	162
2.2. Legalność	163
2.3. Celowość	167
2.4. Rzetelność	169
2.5. Gospodarność	171
2.6. Sprawność	173
3. Podsumowanie	175

Rozdział V

Monitoring programów realizowanych w zakresie

polityki spójności	181
1. Wprowadzenie	181
2. Rodzaje monitoringu	190
3. Monitoring projektów	192
4. Monitoring programów operacyjnych	193

5. Raportowanie o nieprawidłowościach	208
6. Cel funkcjonowania instytucji monitoringu	211
7. Organy monitoringu	218
7.1. Komitet monitorujący	218
7.2. Instytucja zarządzająca	220
7.3. Instytucje pośredniczące, instytucje pośredniczące II stopnia	221
8. Podsumowanie	222

Rozdział VI

Kontrola projektów realizowanych w zakresie

polityki spójności	226
1. Wprowadzenie	226
2. Cel funkcjonowania systemu kontroli	232
3. Zakres kontroli projektu	260
4. Podsumowanie	263

Rozdział VII

Instytucja audytu	268
1. Wprowadzenie	268
2. Cel funkcjonowania instytucji audytu	269
3. Rodzaje audytu	273
3.1. Europejski Trybunał Obrachunkowy	276
3.2. Komisja Europejska	278
3.3. Instytucja audytowa	279
3.4. Audytorzy zewnętrzni	283
3.5. Audyt wewnętrzny	285
4. Podsumowanie	287

Zakończenie	291
--------------------------	-----

Akty prawne	303
--------------------------	-----

Orzecznictwo	309
---------------------------	-----

Bibliografia	313
---------------------------	-----

Inne materiały źródłowe	329
--------------------------------------	-----

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- | | |
|-----------------------------|--|
| Konstytucja RP | – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) |
| p.z.p. | – ustawa z 29.01.2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1843) |
| rozporządzenie
966/2012 | – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z 25.10.2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (Dz.Urz. UE L 298, s. 1) |
| rozporządzenie
1299/2013 | – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z 17.12.2013 r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna” (Dz.Urz. UE L 347, s. 259) |
| rozporządzenie
1303/2013 | – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z 17.12.2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.Urz. UE L 347, s. 320) |

rozporządzenie 1304/2013	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z 17.12.2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006 (Dz.Urz. UE L 347, s. 470)
rozporządzenie 2018/1046	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z 18.07.2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012 (Dz.Urz. UE L 193, s. 1)
TFUE/Traktat	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)
TWE	– Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana: Dz.U. C 321 E z 2006 r., s. 1)
u.f.p.	– ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.)
u.NIK	– ustawa z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2019 r. poz. 489 ze zm.)
u.z.r.p.	– ustawa z 11.07.2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz.U. z 2020 r. poz. 818)

Czasopisma, publikatory i zbiory orzecznictwa

CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (dostępna na stronie: orzeczenia.nsa.gov.pl)
Dz.U.	– Dziennik Ustaw
Dz.Urz. UE/WE	– Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej/Wspólnot Europejskich
ECR	– European Court Reports
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
Rec.	– Recueil de jurisprudence
ST	– Samorząd Terytorialny
Studia BAS	– Studia Biura Analiz Sejmowych
Zb. Orz.	– Zbiór Orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Naukowego

Inne

EFRR	– Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EFRROW	– Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich
EFS	– Europejski Fundusz Społeczny
EUROSAI	– Europejska Organizacja Najwyższych Organów Kontroli
ETO	– Europejski Trybunał Obrachunkowy
EWG	– Europejska Wspólnota Gospodarcza
EWT	– Europejska Współpraca Terytorialna
FS	– Fundusz Spójności
IFAC	– The International Federation of Accountants – Międzynarodowy Komitet ds. Standardów Kontroli działający w ramach Międzynarodowej Federacji Księgowych
INTOSAI	– The International Organization of Supreme Audit Institutions – Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Organów Kontroli
JST	– jednostka/jednostki samorządu terytorialnego
KE/Komisja	– Komisja Europejska
KSRR	– Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie
NIK	– Najwyższa Izba Kontroli
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
NSRO	– Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia
OECD	– Organisation for Economic Cooperation and Development – Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
OFIP	– opis funkcji i procedur
OLAF	– Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych
PARP	– Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości
PROW	– Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020
sektor MSP	– sektor małych i średnich przedsiębiorstw
SFC2014	– elektroniczny system wymiany danych z KE
SIMIK	– System Informatyczny Monitoringu i Kontroli
SION	– System Informatyczny o Nieprawidłowościach
SIWZ	– specyfikacja istotnych warunków zamówienia
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TSUE	– Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej
UE	– Unia Europejska
USAID	– U.S. Agency for International Development

WLWK 2014	– Wspólna Lista Wskaźników Kluczowych 2014–2020
WPD	– wspólne plany działania
WRF	– wieloletnie ramy finansowe
WRS	– Wspólne Ramy Strategiczne
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny

WSTĘP

Cele Unii Europejskiej określone zostały w traktatach i są realizowane w organizacyjnych i prawnych ramach funkcjonowania UE jako polityka unijna. Ukierunkowane zostały one w głównej mierze na wzmocnienie rozwoju gospodarczego państw członkowskich, a osiąganę są przez państwa członkowskie przy współuczestnictwie finansowym środków pochodzących z budżetu UE w ramach realizacji programów. Stworzone instrumenty prawne mają za zadanie weryfikowanie poprawności realizacji celów, wychwytywanie wszelkich nieprawidłowości, korygowanie ich oraz wdrażanie rozwiązań prawnych gwarantujących osiągnięcie wyznaczonych celów.

Publikacja skupia się na trzech instytucjach, jakimi są: monitoring, kontrola i audyt. Zgodnie z właściwymi przepisami prawa są one instrumentami gwarantującymi poprawność wydatkowania środków pochodzących z budżetu UE, ale również osiągnięcie celów UE.

Traktat o Unii Europejskiej¹ zakłada w art. 2, że państwa członkowskie tworzące Unię Europejską wyznają te same wartości oraz – zgodnie z art. 3 – wytyczają wspólne cele, przyznając Unii Europejskiej kompetencje do osiągnięcia tychże celów. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zakłada zapewnienie jednolitego funkcjonowania podstawowych mechanizmów gospodarki rynkowej poprzez wspólną politykę gospodarczą przy koordynacji polityk gospodarczych państw

¹ Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, opublikowane w: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 1 (wersja skonsolidowana), http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14803&Itemid=945.

członkowskich (art. 120–122 TFUE). Takie podejście do kształtowania wspólnej polityki gospodarczej związane jest ściśle z przyjęciem wspólnych zasad finansowania zadań publicznych².

Przyjęcie wspólnych zasad w zakresie finansowania polityki spójności ze środków publicznych wiąże się z interwencjonizmem unijnym, którego zakres i granice wyznaczają cele Unii Europejskiej, wskazując zadania, jakie służą ich realizacji. Skutkiem tego jest również podział kompetencji między Komisją Europejską a państwami członkowskimi. Granice kompetencji są określone przez państwa członkowskie w Traktacie, zaś ich wykonanie podlega zasadzie pomocniczości i proporcjonalności, będącej wytyczną do korzystania przez Unię Europejską z kompetencji tylko subsydiarnie i odpowiednio do potrzeb³.

Zgodnie z art. 310 i n. TFUE koszty prowadzenia polityki unijnej są ujmowane w postaci funduszy. Wdrażanie wspólnej polityki rolnej finansują Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji (EFRG) i Europejski Fundusz Rolniczy Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), zaś koszty polityki spójności pokrywają Europejski Fundusz Społeczny (EFS), Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Fundusz Spójności (FS). Państwa członkowskie finansują koszty realizacji poszczególnych przedsięwzięć, składając Komisji Europejskiej deklaracje co do poniesionych wydatków. Zwrot kosztów otrzymują w formie płatności⁴.

Środki finansowe pochodzące ze wskazanych funduszy wraz ze środkami publicznymi i prywatnymi środkami krajowymi są wydatkowane przez beneficjentów na realizację celów wdrażania projektów wybranych do realizacji przez państwo członkowskie. Przedmiotowe projekty są wdrażane w ramach wyznaczonych programów operacyj-

² C. Kosikowski, *Finanse i prawo finansowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2014, s. 167.

³ C. Kosikowski, *Problem granic i form interwencjonizmu UE w dziedzinie waluty i finansów publicznych państw członkowskich* [w:] *Przyszłość Unii Europejskiej w świetle jej ustroju walutowego i finansowego*, red. C. Kosikowski, Białystok 2013.

⁴ J. Łacny, *Okresowe kary pieniężne, ryczałty i korekty finansowe nakładane na państwa członkowskie za naruszenia prawa UE*, Warszawa 2010, s. 35.

nych, czyli dokumentów planistycznych, opracowanych przez państwo członkowskie, zatwierdzonych przez Komisję Europejską, określających cele, które mają być osiągnięte za pomocą tychże środków.

Przedmiotem niniejszej analizy są instytucje monitoringu, kontroli i audytu polityki spójności funkcjonujące w systemie prawa polskiego. Ze względu na powiązanie instytucjonalne wydatkowania środków strukturalnych na terenie Rzeczypospolitej Polskiej z instytucjami Unii Europejskiej omówiony system uwzględnia odpowiednie organy i podmioty realizujące zadania monitoringu, kontroli i audytu na szczeblu wspólnotowym, krajowym i regionalnym.

Przez instytucje kontroli, audytu i monitoringu autorka rozumie relacje, jakie zachodzą na podstawie obowiązujących przepisów prawnych między organami/instytucjami powołanymi do wykonywania czynności kontroli, audytu bądź monitoringu a innymi organami/instytucjami bądź beneficjentami realizującymi projekty objęte współfinansowaniem ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, przeznaczonych na realizację polityki spójności.

Celem niniejszej publikacji jest określenie zasad funkcjonowania i ról poszczególnych instytucji, jakie one powinny spełniać w całym systemie zarządzania i kontroli wydatkowania środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Każda z omawianych instytucji ma swoje miejsce w systemie prawa oraz zadania do realizacji. W świetle wymogów stawianych przez Unię Europejską ich funkcjonowanie w systemie prawa jest obligatoryjne dla polityki spójności. W ramach analizy funkcjonowania poszczególnych instytucji w sposób jednoznaczny wskazano na potrzebę stanowczego rozróżnienia każdej z nich, z jasnym i precyzyjnym postrzeganiem ich ról oraz miejsca w systemie zarządzania i kontroli. Przedstawiona tendencja do postrzegania przedmiotowych instytucji jako jednego narzędzia, stawianie znaku równości między kontrolą i audytem, a do tego minimalizowanie znaczenia instytucji monitoringu do roli nieistotnego narzędzia są zjawiskami negatywnymi. Marginalizowanie zaś roli każdej z omawianych instytucji pociąga za sobą ryzyko nieosiągnięcia celów, jakim służą środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej przeznaczone na politykę spójności.

Wyodrębnienie „prawne”, „faktyczne” i „proceduralne” omawianych instytucji pozwala na wyselekcjonowanie norm kompetencyjnych, z jednoczesnym umiejscowieniem ich w systemie zarządzania środkami pochodzącymi z budżetu UE.

Przedmiotem niniejszej publikacji nie jest analiza nadzoru, który jest pojęciem szerszym niż kontrola.

Mimo że regulacje prawne posługują się pojęciem nadzoru, nie istnieje jego definicja normatywna. Doktryna definiuje nadzór jako uprawnienie organu nadrzędnego do wywierania wpływu na działalność organu podporządkowanego⁵. Inna definicja wskazuje, że nadzór to oddziaływanie jednego podmiotu (nadzorującego) na inny podmiot (nadzorowany), które opiera się na szczegółowej kompetencji podmiotu nadzorującego, uprawniającej go do władczego ingerowania w sferę praw i obowiązków podmiotu nadzorowanego⁶. Kolejna definicja zaś wskazuje, że jest to „badanie działalności danego podmiotu administrującego (kontrola) połączone z możliwością pomocy, wpływu, a także modyfikacji tej działalności, dokonywane przez organ zwierzchni organizacyjnie bądź funkcjonalnie w celu zapewnienia zgodności tej działalności z prawem, a w szczególnych przypadkach zgodności z pewnymi wartościami szczegółowymi (także określonymi w prawie)”⁷. J. Galster określa nadzór jako zespół środków umożliwiających ingerencję w działalność jednostki nadzorowanej w celu naprawy czy też poprawy jej funkcjonowania⁸.

Trybunał Konstytucyjny w uchwale z 5.10.1994 r. utrwała pogląd, według którego przez nadzór należy rozumieć określone procedury dające odpowiednim organom państwowym, wyposażonym w sto-

⁵ S. Jędrzejewski, H. Nowicki, *Kontrola administracji publicznej. Kontrola a nadzór. Struktura systemu. Instytucje*, Toruń 1995, s. 48.

⁶ E. Knosala, *Prawne układy sterowania w administracji publicznej*, Katowice 1998, s. 23.

⁷ *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2002, s. 236.

⁸ Za: J. Storczyński, *Nadzór regionalnej izby obrachunkowej nad samorządem terytorialnym*, Bydgoszcz 2006, s. 81.

sowne kompetencje, prawo ustalania stanu faktycznego, jak też korygowania działalności organu nadzorowanego⁹.

Nadzór w administracji publicznej składa się na kompetencję, czyli możliwość i powinność prawną władczego wkraczania właściwego nadrzędnego organu administracji publicznej w działalność organu nadzorowanego¹⁰. Podstawowym i głównym zadaniem nadzoru jest utrzymanie działalności zdecentralizowanej administracji publicznej w granicach prawa.

Nadzór ma przede wszystkim na celu, oprócz zapewnienia przestrzegania prawa przez jednostki podległe lub nadzorowane, zagwarantować realizację ich celów czy zadań. Władcze środki nadzoru oraz działania o charakterze niewładczym mają służyć osiągnięciu tego celu. Wypełnianie funkcji nadzorczych w sposób efektywny wymaga odpowiedniej, aktualnej wiedzy o jednostkach nadzorowanych. Wśród kryteriów nadzoru wyróżnia się legalność, celowość, gospodarność, jakość, terminowość itp., umożliwiając tym samym jego traktowanie jako określonej współodpowiedzialności za pracę jednostek nadzorowanych¹¹.

Nadzór swoim zakresem zawsze obejmuje kontrolę, natomiast wykonywanie kontroli nie musi się łączyć z prawem stosowania środków nadzorczych. O nadzorze mówi się wówczas, gdy w grę wchodzi prawo wydawania poleceń wiążących dyrektyw co do zmiany kierunków działania. Nadzór nie ogranicza się do obserwacji i ustaleń stanu faktycznego (jak kontrola), ale łączy się z możliwością stosowania środków nadzoru.

Zasady realizacji polityki spójności opierają się na budowaniu instytucjonalnego systemu zarządzania i kontroli, w ramach którego powoływane do realizacji poszczególnych zadań i pełnienia określonych funkcji podmioty nie muszą funkcjonować w zależności opartej na

⁹ Uchwała TK z 5.10.1994 r., W 1/94, OTK 1994/2, poz. 47.

¹⁰ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Toruń 1999, s. 125.

¹¹ J. Szreniawski, *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2004, s. 59.

podległości, która wynika ze struktury organizacyjnej. Nadzór zaś jest instytucją typową dla organów administracji, które mają uprawnienia do wpływania władczego na podległe im jednostki.

Przedmiotem analizy nie jest również badanie kontroli sądowej prowadzonej w zakresie wydatkowania środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Sądy administracyjne prowadzą kontrolę legalności działań instytucji uczestniczących w systemie zarządzania, nie mają jednak kompetencji związanych z podważaniem przyjętej metodologii działań, przyjmowanych kryteriów i ich treści w zakresie podejmowanych decyzji, chyba że doszło do złamania procedur w trakcie ich przyjmowania¹². Co więcej, nie każde naruszenie prawa materialnego czy też proceduralnego daje sądom administracyjnym uprawnienie do uwzględnienia złożonej skargi. W sytuacji gdy dochodzi do wskazanych naruszeń, ale dotyczy to zakresu niekwalifikowanych kosztów danego programu, złożona skarga będzie podlegać oddaleniu ze względu na niepotrzebną ingerencję sądu w proces dystrybucji środków unijnych¹³. Sądy administracyjne nie są uprawnione do weryfikacji jakościowej programów operacyjnych czy wniosków o płatność, a jedynie do kontroli w aspekcie kompletności oceny, jakości kryteriów przedmiotowej oceny, jej wyczerpującego uzasadnienia lub też błędów proceduralnych¹⁴.

Ze względu na ocenę decyzji z punktu widzenia legalności działania sądy administracyjne nie mogą korzystać z biegłych, co bez wątpienia uniemożliwia im pełną i prawidłową ocenę analizowanego sporu między stronami umowy o dofinansowanie¹⁵.

¹² R. Poźdźlik, *Glosa do wyroku NSA z 2.03.2010 r., II GSK 126/10*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2011/16, s. 326–327.

¹³ Zob.: wyrok WSA w Warszawie z 3.12.2009 r., V SA/Wa 1530/09; wyrok WSA w Warszawie z 27.04.2012 r., V SA/Wa 406/12; wyrok NSA z 28.04.2011 r., II GSK 675/11 – wszystkie dostępne w CBOSA.

¹⁴ Wyrok WSA w Szczecinie z 31.08.2011 r., I SA/Sz 692/11, LEX nr 1150581.

¹⁵ R. Poźdźlik, *Decyzje o zwrocie środków unijnych w praktyce wdrażania regionalnych programów operacyjnych*, ST 2013/7–8, s. 105–116.

Pominięcie kontroli sądowej jest więc świadomym wyborem ze względu na wskazany powyżej ograniczony zakres przedmiotowej kontroli.

Pojęciem scalającym instytucje monitoringu, kontroli i audytu jest absorpcja. Oznacza ona „pochłanianie” lub „wchłanianie”. Stosowana jest w wielu dziedzinach nauki. Bardzo często jest wykorzystywana w obszarze nauk ścisłych (np. w fizyce – absorpcja termiczna, absorpcja fal lub energii elektromagnetycznej, absorpcja promieniowania, w chemii – absorpcja gazów przez inne substancje), jak również w obszarze nauk przyrodniczych (np. w biologii – absorpcja określonych substancji przez organy lub tkanki, w geologii – absorpcja gazów przez wody podziemne). Określenie to wykorzystywane jest również w obszarze nauk społecznych, a dla potrzeb niniejszej publikacji zostało zaproponowane w konwencji nurtu podkreślającego znaczenie metafor w naukach o zarządzaniu¹⁶.

W naukach o zarządzaniu pojęcie absorpcji określa zdolność do trwałego wprowadzenia (włączania, przyswojenia) idei występujących w otoczeniu – stanów lub zjawisk (np. zasobów, zmian, procesów) do systemu organizacyjnego, z zamiarem wykorzystania ich w realizacji celów organizacji. W związku z tym używane jest między innymi w odniesieniu do takiego zagadnienia, jak absorpcja wiedzy, która wyraża możliwości przedsiębiorcy w zakresie rozpoznania i wchłonięcia nowych zewnętrznych informacji i adaptację ich do wykorzystania w celach komercyjnych¹⁷.

Literatura z zakresu zarządzania wskazuje na absorpcję jako zewnętrzny zasób, który jest „wchłaniany” przez organizację z zamiarem realizacji określonych celów. Podkreśla się przy tym procesowy charakter jej przebiegu, w trakcie którego jednostka (decydent) przechodzi od wie-

¹⁶ M. Czerska, *Rola i znaczenie metafor w naukach o organizacji i zarządzaniu* [w:] *Koncepcje zarządzania*, red. M. Czerska, A.A. Szpitter, Warszawa 2010, s. 87–112.

¹⁷ A. Rogut, B. Piasecki, *Innowacyjność firm włókienniczo-odzieżowych. Poznawanie potrzeb. Przełamywanie barier*, Instytut Badań nad Przedsiębiorczością i Rozwojem Ekonomicznym, Łódź 2007, s. 59.

dzy, poprzez kształtowanie swojej świadomości na temat dostępnych, zewnętrznych możliwości, następnie podjęcie decyzji o wdrożeniu (pozyskaniu) lub odrzuceniu rozwiązania, aż do włączenia nowej idei w system organizacyjny i potwierdzenia tej decyzji poprzez jej wykorzystanie w realizacji celów organizacji¹⁸. Poza tym pojęcie absorpcji stosowane jest również powszechnie w odniesieniu do pozyskiwania i/lub wykorzystania wsparcia (pomocy) we współczesnej gospodarce. Przykładem może być wsparcie związane z rozwojem stosunków międzynarodowych, dotyczące wykorzystania przez określone kraje pomocy rozwojowej, pełniące rolę redystrybucji dochodu pomiędzy poszczególnymi państwami¹⁹.

D. Kopiński zaznacza, że ważną rolę w ramach tej problematyki pełni absorpcja wsparcia, która oznacza zdolność państwa otrzymującego pomoc do jego skutecznego wykorzystania (wdrożenia)²⁰.

Pojęcie absorpcji jest obecnie wiązane również z instrumentami pomocowymi Unii Europejskiej wykorzystującymi środki pochodzące z budżetu UE, w tym przede wszystkim z pozyskiwaniem i/lub wykorzystywaniem środków pochodzących z funduszy unijnych. W ramach tej problematyki termin odnosi się do rozważań prowadzonych na trzech zasadniczych poziomach:

- 1) na poziomie krajowym, co ma związek z zagregowanymi analizami wykorzystania określonych form wsparcia w ujęciu narodowym²¹;
- 2) na poziomie regionalnym, co wiąże się z absorpcją wsparcia przez jednostki samorządu terytorialnego w celu stymulowania procesów rozwoju regionów²²;

¹⁸ E.M. Rogers, *Diffusion of Innovations*, New York 1962, s. 20.

¹⁹ P. Samecki, *Zagraniczna pomoc ekonomiczna. Wybrane kwestie teorii i polityki pomocy dla krajów rozwijających się*, Warszawa 1997, s. 17.

²⁰ D. Kopiński, *Pomoc rozwojowa. Teoria i polityka*, Warszawa 2011, s. 186–189.

²¹ Na przykład: T. Hoffmann, *Absorpcja funduszy strukturalnych Unii Europejskiej w Polsce*, „Przegląd Zachodni” 2007/2, s. 251–267; C. Căce, S. Căce, V. Nicolăescu, *Absorption of the Structural Funds in Romania*, „Romanian Journal of Economic Forecasting” 2011/2, s. 84–105.

²² Na przykład: J. Zając, *Absorpcja wybranych środków pomocowych UE dla rolnictwa i obszarów wiejskich*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnic-

- 3) na poziomie przedsiębiorstw²³ (i innych typów organizacji, na przykład podmiotów sektora finansów publicznych)²⁴, w tym przede wszystkim firm sektora MSP²⁵, co jest związane z implementacją działań pomocowych Unii Europejskiej podejmowanych na rzecz tej kategorii podmiotów gospodarczych.

Powszechność stosowania pojęcia absorpcji w odniesieniu do wsparcia unijnego wynika z wykorzystania tego terminu w oficjalnych dokumentach prawnych i opracowaniach Unii Europejskiej.

Brak jest jednoznacznej definicji absorpcji, a także modelowych rozwiązań teoretycznych w zakresie absorpcji wsparcia. Wynika to zarówno ze zróżnicowanych poziomów prowadzonych rozważań (krajowego, regionalnego i organizacyjnego), jak również z akcentowania różnych wymiarów absorpcji. Pojęcie to bowiem związane jest niekiedy z fazą pozyskiwania wsparcia przez określony podmiot, a czasem z etapem wykorzystania zasobów pomocowych²⁶.

Absorpcja jest więc całym szeregiem działań nakierowanych na określony skutek. Cel, jakim jest pozyskanie i wykorzystanie wsparcia, jest

twia i Agrobiznesu” 2008/10, s. 486–490; M. Biczkowski, A. Jezierska-Thole, *Wpływ absorpcji środków unijnych na rozwój rolnictwa regionu kujawsko-pomorskiego na przykładzie PROW*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Problemy Rolnictwa Światowego” 2010/10(25)/1, s. 13–24.

²³ Na przykład: P. Bryła, *Strategie wykorzystania środków unijnych przez polskich producentów z branży mleczarskiej*, cz. 2, *Absorpcja wsparcia inwestycyjnego*, „Przegląd Mleczarski” 2010/6, s. 48–51; E. Weiss, *Pozyskiwanie środków unijnych przez przedsiębiorstwa innowacyjne. Podejście procesowe*, Warszawa 2011, s. 5.

²⁴ Zob. np.: A. Łuczyszyn, *Absorpcja środków unijnych przez podmioty sektora finansów publicznych na wybranym przykładzie*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2010/31, s. 323–332.

²⁵ Zob. np.: K. Firlej, *Absorpcja funduszy strukturalnych w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw*, „Prace Wydziału Nauk Przyrodniczych. Seria B. Prace Komisji Nauk Rolniczych i Biologicznych” 2004/41(54), s. 127–136; P. Kubera, *Z badań nad recepcją pomocy inwestycyjnej UE dla MSP [w:] Szanse rozwoju polskiego sektora MSP na Jednolitym Rynku Europejskim*, t. 2, red. J. Otto, R. Stanisławski, Łódź 2006, s. 34–44.

²⁶ A. Wojtach, *Uwarunkowania zdolności absorpcyjnej funduszy unijnych w administracji publicznej*, „Zarządzanie i Finanse” 2012/3/1, s. 432.

procesem, który charakteryzować się powinien sprawnością, na którą składają się:

- 1) skuteczność – oznacza stopień osiągnięcia wyznaczonych celów rozwojowych, przy czym ważne jest, aby absorpcja wsparcia była skuteczna lub przynajmniej częściowo skuteczna;
- 2) korzystność – rozumiana jako różnica pomiędzy osiągniętym rezultatem a nakładami poniesionymi na jego osiągnięcie;
- 3) ekonomiczność – wyrażana poprzez iloraz uzyskanych rezultatów w stosunku do poniesionych nakładów²⁷.

Absorpcja wsparcia w zarządzaniu rozwojem została zdefiniowana jako zestaw działań obejmujących: identyfikację, adaptację, aplikację, asymilację, eksploatację, ewaluację oraz akumulację, realizowanych przez kierownictwo przy wykorzystaniu zasobów i umiejętności organizacji w celu pozyskania i wykorzystania wsparcia w procesie rozwoju danego podmiotu w sposób sprawny i uwzględniający cele interesariuszy organizacji, w tym przede wszystkim donatorów²⁸.

Uwzględniając tak zarysowany obszar badawczy, należy wskazać, iż celem niniejszej publikacji jest identyfikacja i charakterystyka instrumentów ustanowionych prawem Unii Europejskiej, jakimi są monitoring, audyt i kontrola dla ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej, dla weryfikowania poprawności wydatkowania i wykorzystania środków pochodzących z jej budżetu. Realizacja tego zadania zmierza do oceny, czy stworzony w Polsce system monitorowania, audytu i kontroli jest zgodny z wymaganiami funkcjonalnymi, jakie stawia Unia Europejska, oraz jakie działania powinni podjąć beneficjenci przygotowując się do działań kontrolnych, audytowych czy sprawozdań związanych z czynnościami monitoringu.

Monitoring, kontrola i audyt są instytucjami regulowanymi na poziomie rozporządzenia 2018/1046, budującymi system instrumentów

²⁷ J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1975, s. 223–242.

²⁸ M. Matejun, *Absorpcja wsparcia w zarządzaniu rozwojem mikro, małych i średnich przedsiębiorstw – podejście strategiczne*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Łódzkiej” 2015/1194, s. 80.

gwarantujących właściwe wydatkowanie środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Badaniem objęto system kontroli, monitoringu i audytu z perspektywy europejskich procedur i mechanizmów gwarantujących poprawność i efektywność wydatkowania i wykorzystania środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Przedstawione zostały te elementy poszczególnych instytucji, które wpływają negatywnie na ich funkcjonowanie.

Omówienie wskazanych instytucji zmierza do oceny, czy zabezpieczają one trafność wyborów celów i poziomu ich realizacji. Cele wykorzystania środków rozumiane są na dwóch płaszczyznach:

- 1) cele wskazane w dokumentacji projektowej oraz we wnioskach;
- 2) cele wskazywane przez przepisy regulujące politykę spójności.

Dokonano określenia znaczenia instytucji monitoringu, kontroli i audytu jako instytucji modelowych, których podstawowym celem jest ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej oraz gwarancja efektywnej absorpcji środków unijnych. Stąd też monitoring, kontrola i audyt, stając się gwarantem przedmiotowej efektywności, przedstawione są nie tylko jako instytucje funkcjonujące w zakresie kompetencji organów państwowych, ale również jako system powiązany z kompetencjami organów Unii Europejskiej.

Unia Europejska we właściwych rozporządzeniach buduje instytucjonalny system – funkcjonujący w kontekście wymagań przez nią stawianych – poprzez mówienie o funkcji zarządzania, audytu i monitoringu. Polska jako państwo członkowskie, które posiada swoją własną autonomię, kształtuje wskazany system poprzez przypisanie odpowiednim organom kompetencji związanych z monitoringiem, audytem oraz kontrolą.

Dla precyzji prowadzonych rozważań istotne jest określenie zakresu pojęciowego używanego terminu „system”. Oznacza on pewną uporządkowaną całość, która składa się z części mających ściśle określone miejsce w tymże systemie. Stąd też przepisy prawne stanowiące ów system w wymiarze formalnym oraz materialnym/merytorycznym mają zmierzać do ujęcia go w taki sposób, aby był zupełny,

niesprzeczny i harmonijny²⁹. Słusznie, w ocenie autorki, pojęcie systemu przedstawia J. Jagielski, uznając, że jest to cały zbiór podmiotów o różnym charakterze i statusie prawnym, wykonujących swoje funkcje w ramach kompetencji przypisanych prawem³⁰. Takie postrzeganie systemu zostało przedstawione w niniejszej publikacji.

²⁹ I. Niżnik-Dobosz, *Stosunki kontroli w administracji publicznej demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2015, s. 121.

³⁰ J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 90.

Rozdział I

POLITYKA SPÓJNOŚCI

1. Pojęcie i cele funduszy tworzonych w budżecie Unii Europejskiej

Absorpcja środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przez poszczególne państwa członkowskie związana jest z instytucją „funduszy”.

Pojęcie funduszy funkcjonujące w nauce finansów publicznych jest odmienne od potocznego znaczenia tego pojęcia w prawie europejskim¹. Czyli nie chodzi o powiązanie wpływów z wydatkami, a o wydzielenie określonej puli środków na etapie tworzenia wieloletnich ram finansowych, aby przeznaczyć je na realizację określonych celów.

W prawie Unii Europejskiej fundusze są finansowaniem wydatków Unii Europejskiej wyodrębnionych organizacyjnie. Tworzone są dla zatwierdzonego celu, przez co mają określony zakres podmiotowy i przedmiotowy finansowanych wydatków. Z reguły fundusze nie mają własnych źródeł dochodu i korzystają ze środków wydzielonych w ramach wieloletniej perspektywy finansowej oraz rocznego budżetu ogólnego Unii Europejskiej. Taka charakterystyka wskazuje na celowość funduszy. Pomimo że funkcjonują one poza budżetem

¹ J. Szołno-Koguc, *Funkcjonowanie funduszy celowych w Polsce w świetle zasad racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi*, Lublin 2007, s. 69 i n.

ogólnym Unii Europejskiej, z finansowego punktu widzenia są funduszami systemu budżetowego Unii Europejskiej².

W systemie prawa polskiego polityka spójności regulowana jest postanowieniami ustawy z 11.07.2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz.U. z 2020 r. poz. 818). Ustawa ta wprowadzona została w celu wdrożenia mechanizmów koordynacji realizacji programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz zasad wdrażania środków polityki spójności, określając podstawowe dokumenty oraz podmioty zaangażowane w ten proces, a także zadania i tryb współpracy między nimi. Posługuje się ona terminem „fundusze strukturalne”, definiując je w art. 2 pkt 5 jako Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego oraz Europejski Fundusz Społeczny, o których mowa w art. 1 rozporządzenia 1303/2013.

Ustawa o finansach publicznych³ środkom europejskim poświęca czwarty dział. Ustawodawca posługuje się w nim terminami: „środki europejskie”, „środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej”, zaliczając do nich fundusze strukturalne i Fundusz Spójności⁴. Zgodnie z art. 202 u.f.p. środki te gromadzone są na wyodrębnionych rachunkach, głównie w celu wskazania takiego sposobu wyodrębniania środków publicznych, aby możliwa była kontrola związana z ich rozdysponowywaniem⁵.

Zgodnie z art. 204 u.f.p. środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej objęte są regułą celowego wykorzystania, zgodnie z którą przeznacza się je wyłącznie na cele określone w umowie międzynarodowej, odrębnych przepisach lub deklaracji dawcy⁶.

² C. Kosikowski, *Finanse...*, s. 135.

³ Ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.

⁴ M. Humel-Maciewiczak, A. Nowak-Far [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. W. Misiąg, Warszawa 2019, s. 709.

⁵ M. Humel-Maciewiczak, A. Nowak-Far [w:] *Ustawa o finansach...*, red. W. Misiąg, s. 715.

⁶ M. Humel-Maciewiczak, A. Nowak-Far [w:] *Ustawa o finansach...*, red. W. Misiąg, s. 719.

Przeznaczenie i sposób tworzenia oraz wykorzystania funduszy tworzonych w Unii Europejskiej pozwala podzielić je na:

- 1) fundusze strukturalne, wspierające rozwój regionalny, do których należą:
 - a) Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR),
 - b) Europejski Fundusz Społeczny (EFS),
 - c) Europejski Fundusz Rolny na rzecz Wsparcia Obszarów Wiejskich,
 - d) Europejski Fundusz Rybacki,
 - e) Wspólnotowy Fundusz Tytoniowy;
- 2) Fundusz Spójności;
- 3) pozostałe fundusze niestrukuralne, z których udziela się pomocy finansowej państwom członkowskim, jak również państwom trzecim, do których należą:
 - a) Europejski Fundusz Inwestycyjny,
 - b) Fundusz Solidarności Unii Europejskiej,
 - c) Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji,
 - d) Europejski Fundusz Rozwoju⁷.

Funkcjonowanie funduszy unijnych oparte zostało na wielu aktach prawnych, począwszy od Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (art. 174–178), aż po rozporządzenia je statuujące. Wymienione przepisy Traktatu wskazują na fundusze unijne jako na formę realizacji celów spójności gospodarczej, terytorialnej oraz społecznej Unii. Zawierają jednocześnie delegację dla Parlamentu Europejskiego oraz Rady do określania zadań, celów priorytetowych, jak również organizacji funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności⁸.

⁷ C. Kosikowski, *Finanse...*, s. 135–157.

⁸ Do wskazanych rozporządzeń należą m.in.: rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z 11.07.2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999; rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012 Parlamentu Europejskiego i Rady z 25.10.2012 r. w sprawie reguł finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii Europejskiej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002.

Konstrukcja realizacji celów traktatowych, jakimi są spójność gospodarcza i społeczna, wsparcie harmonijnego, zrównoważonego i trwałego rozwoju Unii, za pomocą funduszy, Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz innych instrumentów finansowych wynika z art. 174 TFUE. Celem podstawowym takiego rozwiązania jest minimalizacja dysproporcji gospodarczych, społecznych i terytorialnych między państwami członkowskimi. Stąd też w ramach funkcjonowania funduszy podejmowane są określone działania, zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym, określane w dokumentach statuujących priorytety Unii Europejskiej.

Polityka spójności uregulowana została w: rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z 17.12.2013 r. ustanawiającym wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającym rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.Urz. UE L 347, s. 320), rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z 17.12.2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 (Dz.Urz. UE L 347, s. 289), rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z 17.12.2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylającym rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006 (Dz.Urz. UE L 347, s. 470), rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1300/2013 z 17.12.2013 r. w sprawie Funduszu Spójności i uchylającym rozporządzenie (WE) nr 1084/2006 (Dz.Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 281), rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z 17.12.2013 r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna” (Dz.Urz. UE L 347, s. 259) – w zakresie dotyczącym wykorzystania

Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności w ramach programów realizowanych w ramach polityki spójności.

Celem polityki spójności jest zapewnienie wszystkim państwom i regionom, bez względu na ich poziom rozwoju, silnych podstaw do długotrwałego wzrostu i zatrudnienia.

Analiza celów Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności oraz innych funkcjonujących funduszy i instrumentów finansowych w latach 2007–2013 wyodrębniała trzy podstawowe cele:

1. cel „Konwergencja”, który jest priorytetem funduszy, ukierunkowanym na przyspieszenie konwergencji najsłabiej rozwiniętych państw członkowskich i regionów poprzez poprawę warunków wzrostu i zatrudnienia, poprzez zwiększenie ilości, ale i poprawę jakości inwestycji w kapitał rzeczowy i ludzki, rozwój innowacyjności i społeczeństwa opartego na wiedzy, zwiększenie zdolności adaptacyjnych do zmian gospodarczych i społecznych, ochronę i poprawę jakości środowiska naturalnego, zwiększenie wydajności administracji;

2. cel „Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie”, który poza najsłabiej rozwiniętymi regionami ukierunkowany jest na zwiększenie konkurencyjności i atrakcyjności regionów oraz wzrost zatrudnienia poprzez:

- a) przewidywanie zmian gospodarczych i społecznych, w tym związanych z liberalizacją handlu;
- b) zwiększenie i poprawę jakości inwestycji w kapitał ludzki, innowacyjność, jak również promowanie społeczeństwa opartego na wiedzy, przedsiębiorczości;
- c) ochronę i poprawę jakości środowiska naturalnego;
- d) poprawę dostępności, zdolności adaptacyjnych pracowników i podmiotów gospodarczych;
- e) rozwój rynków pracy, które sprzyjają integracji społecznej;

3. cel „Europejska współpraca terytorialna”, ukierunkowany na wzmacnianie współpracy transgranicznej poprzez wspólne inicjatywy lokalne i regionalne, działania sprzyjające zintegrowanemu rozwojowi

terytorialnemu, powiązane z priorytetami Unii Europejskiej, jak również umacnianie współpracy międzyregionalnej i wymianę doświadczeń na właściwym szczeblu terytorialnym⁹.

W okresie 2007–2013 wprowadzono wiele mechanizmów wsparcia przejściowego pomiędzy klasycznymi celami 1. i 2., między innymi regiony tzw. efektu statystycznego, *phasing-out* (zaliczone zostały do celu 1.) i *phasing-in* (zaliczone do celu 2.). Wsparcie przejściowe miało na celu ugruntowanie pozytywnych tendencji rozwojowych w regionach, którym udało się zmniejszyć dystans dzielący je od średniego unijnego PKB *per capita* i osiągnąć lub przekroczyć poziom 75% PKB.

Unia Europejska w Strategii „Europa 2020”¹⁰ określiła swoje cele strategiczne i priorytety rozwoju na okres finansowania 2014–2020, wyznaczając tzw. polityki horyzontalne.

⁹ C. Kosikowski, *Finanse...*, s. 137.

¹⁰ Strategia „Europa 2020” to długookresowy program rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej. Strategia przyjęta została w czerwcu 2010 r. przez Radę Europejską. Zgodnie z komunikatem „Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu” (COM(2010) 2020) zastąpiła ona realizowaną od 2000 r. Strategię Lizbońską. W strategii zaproponowano trzy podstawowe, wzajemnie wzmacniające się priorytety: wzrost inteligentny (*smart growth*), czyli rozwój oparty na wiedzy i innowacjach; wzrost zrównoważony (*sustainable growth*), czyli transformacja w kierunku gospodarki niskoemisyjnej, efektywnie korzystającej z zasobów i konkurencyjnej; wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu (*inclusive growth*), czyli wspieranie gospodarki charakteryzującej się wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniającej spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną. Komisja Europejska zaproponowała wskaźniki, które mają zostać osiągnięte w 2020 r., umożliwiające monitorowanie postępów w realizacji ww. priorytetów za pomocą pięciu nadrzędnych celów, określonych na poziomie całej UE: osiągnięcie wskaźnika zatrudnienia na poziomie 75%; poprawa warunków prowadzenia działalności badawczo-rozwojowej, w tym przeznaczanie 3% PKB Unii Europejskiej na inwestycje w badania i rozwój; zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych o 20% w porównaniu z poziomami z 1990 r.; zwiększenie do 20% udziału energii odnawialnej w ogólnym zużyciu energii; dążenie do zwiększenia efektywności energetycznej o 20%; podniesienie poziomu wykształcenia, zwłaszcza poprzez zmniejszenie odsetka osób przedwcześnie kończących naukę do poziomu poniżej 10% oraz zwiększenie co najmniej do poziomu 40% odsetka osób w wieku 30–34 lat mających wykształcenie

Na okres 2014–2020 wyznaczono jeden cel wspólny dla wszystkich państw i regionów – „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia”. Dotychczasowe cele 1. i 2. oraz różne formy wsparcia przejściowego zostały dostosowane do podziału na trzy kategorie regionów:

- a) regiony słabiej rozwinięte – do których zaliczają się te regiony, których PKB *per capita* jest poniżej 75% średniej unijnej;
- b) regiony przejściowe – o wysokości PKB *per capita* między 75% a 90% średniej unijnej; jest to nowa instytucja, która zmierza do wsparcia biedniejszych regionów w dotychczasowym celu 2; zalicza się tu wiele regionów starej unijnej piętnastki, w tym Francji czy Niemiec;
- c) regiony lepiej rozwinięte – do których zaliczają się te regiony, których PKB *per capita* jest równy lub wyższy niż 90% PKB średniej unijnej; analizując od strony praktycznej przyjęte przepisy rozporządzeń dla polityki spójności w latach 2014–2020, należy zwrócić uwagę na wyodrębnianie w grupie regionów rozwiniętych takich, które mają specjalne derogacje jako regiony, które w perspektywie 2007–2013 były w niższej kategorii; przykładem takiego regionu jest Mazowsze, które mieści się w kategorii regionów lepiej rozwiniętych, ale z możliwością specjalnego traktowania¹¹.

Wskazana zmiana celów wiąże się z przyjęciem odmiennej strategii kształtowania interwencjonizmu polityki spójności. Dla zwiększenia

wyższe; wspieranie włączenia społecznego, zwłaszcza poprzez ograniczanie ubóstwa, mając na celu wydzwignięcie z ubóstwa lub wykluczenia społecznego 20 mln obywateli. Europejskie cele przekładane są na cele krajowe, co pozwala uwzględnić specyficzną sytuację każdego z państw UE. Polskie zobowiązania zostały ujęte w krajowym programie reform, czyli głównym instrumencie realizacji Strategii „Europa 2020” na poziomie państw członkowskich. Zgodnie z semestrem europejskim krajowy program reform jest co roku aktualizowany i przekazywany w kwietniu do Komisji Europejskiej razem z aktualizacją programów stabilności lub konwergencji. Podstawowymi instrumentami realizacji celów Strategii „Europa 2020” są przygotowane przez KE inicjatywy przewodnie (*flagship initiatives*), realizowane na poziomie UE, państw członkowskich, władz regionalnych i lokalnych.

¹¹ Komentarz do rozporządzeń unijnych dla polityki spójności na lata 2014–2020, Warszawa 2015, s. 17, https://www.polskawschodnia.gov.pl/media/13228/Komentarz_do_rozporzadzen_unijnych_2014_2020.pdf (dostęp: 1.12.2016 r.).

skuteczności w osiąganiu celów strategicznych oraz efektywności budżetu unijnego wzmocniono związek między polityką spójności a unijną strategią na rzecz wzrostu i zatrudnienia. Struktura celów we wcześniejszym okresie programowania wynikała z przekonania, że państwa i regiony słabiej rozwinięte w pierwszej kolejności muszą osiągnąć odpowiednio wysoki poziom rozwoju, czyli osiągnąć konwergencję, aby w dalszym etapie uczestniczyć w budowaniu własnej i unijnej konkurencyjności. Stąd od państw i regionów zaliczonych do celu 1 wymagano, aby jedynie 60% otrzymanych środków unijnych przeznaczono na obowiązującą wówczas strategię rozwoju – Strategię Lizbońską, podczas gdy regiony zaliczone do celu 2. powinny na nią przeznaczyć 75% środków (tzw. *earmarking*)¹².

Strategia „Europa 2020” znosi rozróżnienie wyrównawczych i konkurencyjnych typów inwestycji, przyjmując, że wszystkie unijne polityki powinny przyczyniać się do osiągnięcia celów tej strategii, a polityka spójności została zaliczona do kluczowych instrumentów jej realizacji. Stąd też Strategia „Europa 2020” musi być brana pod uwagę podczas programowania i wdrażania całej polityki spójności¹³.

Każdy projekt, który ma być realizowany z udziałem funduszy europejskich, jest oceniany w kontekście zgodności z trzema podstawowymi politykami:

- 1) zrównoważony rozwój – Unia Europejska stara się dbać o to, by rozwój gospodarczy Europy nie odbywał się kosztem środowiska naturalnego. Ponadto promuje racjonalne i oszczędne korzystanie z zasobów naturalnych oraz ochronę środowiska poprzez ograniczenie emisji gazów czy upowszechnienie technologii przyjaznych środowisku;
- 2) równość szans – przedsięwzięcia współfinansowane ze środków europejskich powinny być zgodne z polityką równości szans, co

¹² Komentarz do rozporządzeń unijnych dla polityki spójności na lata 2014–2020, s. 17, https://www.polskawschodnia.gov.pl/media/13228/Komentarz_do_rozporzadzen_unijnych_2014_2020.pdf (dostęp: 1.12.2016 r.).

¹³ Komentarz do rozporządzeń unijnych dla polityki spójności na lata 2014–2020, s. 19, https://www.polskawschodnia.gov.pl/media/13228/Komentarz_do_rozporzadzen_unijnych_2014_2020.pdf (dostęp: 1.12.2016 r.).

oznacza zapewnienie równego traktowania kobiet i mężczyzn. Nie dopuszcza się dyskryminacji ze względu na wiek, poglądy, pochodzenie, wyznawaną religię czy niepełnosprawność;

- 3) społeczeństwo informacyjne – realizacja polityki społeczeństwa informacyjnego polega na upowszechnianiu nowoczesnych technologii informacyjnych w życiu codziennym obywateli, przedsiębiorstw i administracji publicznej.

Coraz ważniejszym obszarem działań Unii Europejskiej staje się także polityka rozwoju przestrzennego. Jej głównym zadaniem jest zapewnienie różnorodności i zachowanie odrębności kulturowej regionów.

Funkcjonowanie funduszy kształtowane jest z uwzględnieniem powyżej przedstawionych celów, opartych na uwarunkowaniach społecznych i gospodarczych. Pozwalają one uzupełnić działania poszczególnych państw członkowskich na poziomie regionalnym i lokalnym. Komisja Europejska wraz z państwami członkowskimi ma zapewnić spójność pomocy funduszy z działaniami, politykami i priorytetami Unii oraz komplementarność z innymi instrumentami finansowymi funkcjonującymi w danym obszarze¹⁴.

Charakterystyczną cechą funduszy jest system ich wieloletniego programowania, składający się z etapów określonych priorytetami oraz sposobów finansowania, jak również system zarządzania i kontroli. Współpraca Komisji Europejskiej z państwami członkowskimi jest gwarancją realizacji celów funduszu. Podstawą tej współpracy jest jednoznaczne określenie partnerstwa z władzami i podmiotami, które są wyznaczane przez państwa członkowskie jako najbardziej reprezentatywne¹⁵.

Partnerstwo, o którym mowa powyżej, obejmuje realizację, przygotowanie, monitorowanie i ocenę programów operacyjnych. Rola państw członkowskich polega nie tylko na wyznaczeniu partnerów, ale i na angażowaniu się w miarę potrzeb. Komisja Europejska każ-

¹⁴ C. Kosikowski, *Finanse...*, s. 138.

¹⁵ C. Kosikowski, *Finanse...*, s. 138–139.

dego roku konsultuje się w sprawie funduszy z organizacjami reprezentującymi partnerów na poziomie europejskim. Obowiązkiem zaś każdego z państw członkowskich jest realizowanie programów operacyjnych zgodnie z systemem instytucjonalnym właściwym dla każdego z państw członkowskich. Zaangażowanie środków finansowych i administracyjnych przez Komisję Europejską oraz państwa członkowskie do wdrażania funduszy ma być proporcjonalne do całkowitej kwoty alokowanych wydatków w ramach programów operacyjnych. Budżet ogólny Unii Europejskiej w tym zakresie jest alokowany na fundusze i wydatkowany zgodnie z zasadą zarządzania dzielonego¹⁶.

2. Charakterystyka polityki spójności

Pozycję lidera w globalnej rywalizacji gospodarczej Europa utraciła po II wojnie światowej. Obecnie mówi się o tym, że odzyskanie pozycji lidera przez Unię Europejską staje się coraz trudniejsze w relacji do wzrostu gospodarczego notowanego w Chinach czy też w Indiach. Mimo to Unia Europejska już od ponad dziesięciu lat definiuje swoje priorytety rozwojowe, wskazując na odbudowanie pozycji lidera gospodarczego czy też na wzrost konkurencyjności gospodarki europejskiej, skutkujący wzrostem liczby miejsc pracy, który to wzrost był głównym celem Strategii Lizbońskiej. Brak wymiernych efektów prowadzonej polityki doprowadził do opracowania nowego głównego dokumentu strategicznego Wspólnoty Europejskiej, jakim jest Strategia „Europa 2020”¹⁷. Utrzymano w nim jednak dotychczasowy cel,

¹⁶ C. Kosikowski, *Finanse...*, s. 139.

¹⁷ „Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu” jest długoterminową strategią Unii Europejskiej na lata 2010–2020. Została ona zatwierdzona przez Radę Europejską 17.06.2010 r., zastępując w ten sposób realizowaną w latach 2000–2010 Strategię Lizbońską. Strategia „Europa 2020” ma być europejską odpowiedzią między innymi na rosnącą konkurencję ze strony Stanów Zjednoczonych i wschodzących potęg gospodarczych – Indii i Chin, zmiany klimatu oraz wyczerpujące się zasoby naturalne czy obserwowany proces starzenia się społeczeństw, stanowiący poważne zagrożenie dla europejskiego modelu socjalnego. Por.: http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf (dostęp: 14.03.2017 r.).